



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 3. maja 2018*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti, s katerimi razpolaga Komisija – Dokumenti, ki izvirajo od države članice – Dokumenti, izmenjani v okviru sistema nadzora, da se zagotovi skladnost s pravili skupne ribiške politike – Člen 113 Uredbe (ES) št. 1224/2009 – Dostop javnosti na podlagi prošnje, ki jo je vložila nevladna organizacija – Ničnostna tožba – Dopustnost – Obveznost obrazložitve – Lojalno sodelovanje – Izbira pravne podlage“

V zadevi T-653/16,

Republika Malta, ki jo zastopa A. Buhagiar, agentka,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in F. Clotuche-Duvieusart, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti odločbe generalnega sekretarja Komisije z dne 13. julija 2016 glede potrdilne prošnje organizacije Greenpeace za dostop do dokumentov, ki se nanašajo na domnevno nepravilno odpremo živega modroplavutega tuna iz Tunizije v ribogojnico tunov na Malti, v delu, v katerem se z njo organizaciji Greenpeace odobri dostop do dokumentov malteških organov,

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi S. Gervasoni, predsednik, K. Kowalik-Bańczyk (poročevalka), sodnica, in C. Mac Eochaidh, sodnik,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

Sodbo

I. Dejansko stanje

- 1 Okoljska organizacija Greenpeace je Evropski komisiji marca 2010 poslala podatke o domnevno nepravilni odpremi živega modroplavutega tuna iz Tunizije v ribogojnico tunov na Malti.

* Jezik postopka: angleščina.

- 2 Na podlagi teh informacij je Komisija s Sklepom C(2010) 7791 final z dne 12. novembra 2010 Republiko Malto obvestila o nepravilnostih, ki jih je ugotovila na področju nadzora nad dejavnostmi v zvezi z modroplavutim tunom, in od nje zahtevala uvedbo administrativne poizvedbe v skladu s členom 102(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike, o spremembi uredb (ES) št. 847/96, (ES) št. 2371/2002, (ES) št. 811/2004, (ES) št. 768/2005, (ES) št. 2115/2005, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES) št. 509/2007, (ES) št. 676/2007, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 1300/2008, (ES) št. 1342/2008 in razveljavitvi uredb (EGS) št. 2847/93, (ES) št. 1627/94 in (ES) št. 1966/2006 (UL 2009, L 343, str. 1).
- 3 Po koncu administrativne poizvedbe, ki jo je izvedla Republika Malta (v nadaljevanju: administrativna poizvedba), je Komisija v sodelovanju s to državo članico s Sklepom Komisije C(2011) 6257 final z dne 12. septembra 2011 in na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009 pripravila akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti malteškega sistema za nadzor ribištva (v nadaljevanju: akcijski načrt). Komisija meni, da je Republika Malta ta akcijski načrt zadovoljivo izvedla že februarja 2013.
- 4 Medtem je organizacija Greenpeace z dopisom z dne 14. aprila 2010 Komisijo na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) zaprosila za dostop do dokumentov v zvezi z odpremo modroplavutega tuna iz točke 1 zgoraj, vključno z dokumenti, ki sta jih glede tega vprašanja izmenjali Republika Malta in Komisija (v nadaljevanju: prošnja z dne 14. aprila 2010). Ta dostop ji je Komisija nazadnje zavrnila s potrdilno odločbo z dne 3. marca 2011. Organizacija Greenpeace je nato 23. maja 2012 vložila pritožbo pri evropskem varuhu človekovih pravic.
- 5 Z dopisom z dne 19. aprila 2012 je organizacija Greenpeace Komisijo zaprosila za dostop do različnih dokumentov, z datumom po vložitvi njene prošnje z dne 14. aprila 2010, zlasti do dopisov med Republiko Malto in Komisijo, ki so bili sestavljeni ali ki jih je zadnjenavedena prejela po 3. marcu 2011 (v nadaljevanju: prošnja z dne 19. aprila 2012). Komisija je nazadnje organizaciji Greenpeace dostop do teh dokumentov zavrnila s potrdilno odločbo z dne 25. septembra 2012. Organizacija Greenpeace je nato 26. aprila 2013 vložila novo pritožbo pri varuhu človekovih pravic.
- 6 Varuh človekovih pravic je v priporočilu z dne 29. junija 2015 ugotovil, da Komisija zavrnitve dostopa do dokumentov iz prošenj z dne 14. aprila 2010 in 19. aprila 2012 ni dovolj utemeljila, in Komisijo pozval, naj zagotovi dostop do zadevnih dokumentov ali navede tehtne razloge za zavrnitev.
- 7 Organizacija Greenpeace je z dopisom z dne 29. julija 2015 (v nadaljevanju: prvotna prošnja) ponovila prošnji z dne 14. aprila 2010 in 19. aprila 2012 ter se pri tem sklicevala na priporočila varuha človekovih pravic in znova zaprosila za dostop do vseh dokumentov, na katere sta se nanašali ti prošnji ter pritožbi, ki ju je preučil varuh človekovih pravic, in sicer do:
 - „– vseh pisnih dokumentov v zvezi s prenosom modroplavutega tuna [...] iz Tunizije na Malto in njegovim naknadnim dajanjem v kletko in/ali zakolom na Malti 20., 21. in 22. marca [2010], vključno z, na primer, kopijami potrdil o ulovu in prenosu, poročili opazovalcev itd.;
 - vseh video vsebin, ki dokumentirajo prevoz, dajanje v kletko in morda zakol tega tuna [...];
 - vseh pisnih sporočil glede navedenih zadev med Komisijo in malteško [vlado] [...];
 - Sklepa Komisije C(2010) 7791 [final] z dne 12. novembra 2010 [...], vključno z vsemi njegovimi prilogami;
 - poročila malteških organov v odgovor na to prošnjo [v skladu s] členom 102(3) Uredbe [št. 1224/2009];

- vseh dokumentov v zvezi s presojo poročila iz prejšnje [alineje] s strani Komisije;
 - akcijskega načrta [...] in
 - vseh dopisov med [Republiko] Malto in Komisijo [glede] ugotovljenih nepravilnosti na področju nadzora nad dejavnostmi v zvezi z modroplavutim tunom na Malti, ki so bili pripravljene ali prejeti po 3. marcu 2011“.
- 8 Komisija je Republiko Malto z elektronskim sporočilom 28. septembra 2015 obvestila o prvotni prošnji in se z njo posvetovala, da bi ji ta v petih delovnih dneh sporočila, ali nasprotuje razkritju dokumentov, ki izvirajo od nje in ki jih je Komisija navedla v tej fazi.
 - 9 Republika Malta je 30. septembra 2015 zaprosila za podaljšanje roka za odgovor.
 - 10 Komisija je 5. novembra 2015 rok za odgovor Republike Malte podaljšala za petnajst delovnih dni. Komisija je Republiko Malto ob tej priložnosti obvestila, da se je odločila, da na eni strani organizaciji Greenpeace omogoči dostop do dokumentov Komisije in na drugi nadaljuje posvetovanja z njo glede dokumentov, ki izvirajo od malteških organov.
 - 11 Republika Malta je z dopisom z dne 30. novembra 2015 Komisiji predložila svoje pripombe, v katerih je navedla razloge, zakaj meni, da dokumentov, ki izvirajo od nje in Komisije, ni mogoče razkriti.
 - 12 Generalni direktor generalnega direktorata (GD) Komisije za pomorske zadeve in ribištvo je 23. decembra 2015 organizaciji Greenpeace zavrnil dostop do dokumentov, ki izvirajo od Republike Malte in so bili navedeni v tej fazi, ker je zadnjenavedena nasprotovala razkritju vseh dokumentov, ki izvirajo od nje (v nadaljevanju: prvotna odločba).
 - 13 Organizacija Greenpeace je 20. januarja 2016 vložila potrdilno prošnjo (v nadaljevanju: potrdilna prošnja).
 - 14 Komisija je z dopisom z dne 13. aprila 2016 Republiko Malto obvestila o vložitvi potrdilne prošnje. V tem dopisu je Komisija pojasnila, da je po pregledu obsega prvotne prošnje navedla druge dokumente, ki izvirajo tako od njenih služb kot od malteških organov in na katere se ta prošnja nanaša. Zato se je Komisija v navedenem dopisu z Republiko Malto posvetovala, da bi ji ta v petih delovnih dneh sporočila, ali še vedno nasprotuje popolnemu ali delnemu razkritju dokumentov, ki izvirajo od nje, vključno z dokumenti, ki so bili navedeni na novo.
 - 15 Republika Malta je 18. aprila 2016 zaprosila za podaljšanje roka za odgovor.
 - 16 Komisija je 27. aprila 2016 rok za odgovor Republike Malte podaljšala za deset delovnih dni.
 - 17 Republika Malta je 3. maja 2016 Komisijo obvestila, da nasprotuje razkritju vseh dokumentov, ki izvirajo od malteških organov, vključno s tistimi, ki so bili navedeni v fazi preizkusa potrdilne prošnje.
 - 18 Komisija je 19. maja 2016 Republiko Malto pozvala, naj v desetih delovnih dneh pojasni razloge in obseg svojega nasprotovanja posredovanju zadevnih dokumentov.
 - 19 Republika Malta je 27. maja 2016 odgovorila, da v celoti ostaja pri stališču, ki ga je – po njenem mnenju dovolj natančno – izrazila v dopisu z dne 3. maja 2016.
 - 20 Generalni sekretar Komisije je 13. julija 2016 sprejel odločbo glede potrdilne prošnje organizacije Greenpeace (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). Z dopisom s tega dne je Komisija Republiko Malto obvestila o sprejetju izpodbijane odločbe.

21 Komisija je z izpodbijano odločbo organizaciji Greenpeace v različici, iz katere so bili odstranjeni osebni podatki, med drugim odobrila dostop do različnih dokumentov, ki izvirajo tako od njenih služb kot od malteških organov. Dokumenti Komisije, za katere je bilo določeno razkritje, so bili bodisi dokumenti, ki so bili navedeni v fazi preizkusa prvotne prošnje, vendar nato pomotoma niso bili posredovani organizaciji Greenpeace (dokumenti, navedeni v prilogi F k izpodbijani odločbi), bodisi dokumenti, ki so bili navedeni šele v fazi preizkusa potrdilne prošnje (dokumenti, navedeni v prilogi D k izpodbijani odločbi). Dokumenti, ki izvirajo od Republike Malte, za katere je bilo določeno razkritje, so vključevali dokumente, ki so bili navedeni v fazi preizkusa prvotne prošnje (dokumenti, ki so v prilogi B k izpodbijani odločbi navedeni pod številkami od 112 do 230, v nadaljevanju: dokumenti od št. 112 do 230), in dokumente, ki so bili navedeni šele v fazi preizkusa potrdilne prošnje (dokumenti, ki so v prilogi B k izpodbijani odločbi navedeni pod številkami od 1 do 111 in od 231 do 240, v nadaljevanju: dokumenti od št. 1 do 111 in od 231 do 240).

II. Postopek in predlogi strank

- 22 Republika Malta je 19. septembra 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 23 Republika Malta je istega dne z ločenima vlogama v sodnem tajništvu Splošnega sodišča predlagala izdajo začasne odredbe za odlog izvršitve izpodbijane odločbe in zaupno obravnavo nekaterih podatkov iz tožbe in predloga za izdajo začasne odredbe ter njenih prilog v razmerju do javnosti.
- 24 Komisija je 12. decembra 2016 vložila odgovor na tožbo.
- 25 Tožeča stranka je 30. marca 2017 vložila repliko in Komisija 19. maja 2017 dupliko.
- 26 Predsednik Splošnega sodišča je s sklepom z dne 25. avgusta 2017, Malta/Komisija (T-653/16 R, neobjavljen, EU:T:2017:583), ugodil predlogu za izdajo začasne odredbe in pridržal odločitev o stroških.
- 27 Republika Malta Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano odločbo v delu, v katerem je s to odločbo odobren dostop do dokumentov, ki izvirajo od malteških organov, razglasi za nično;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 28 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Republiki Malti naloži plačilo stroškov.

III. Pravo

29 Republika Malta v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, na prekoračitev procesnih rokov iz Uredbe št. 1049/2001 in kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja, drugič, na kršitev obsega prvotne prošnje in njeno napačno obravnavo kot novo prošnjo za dostop do dokumentov, tretjič, na nezakonito razširitev obsega prošnje za dostop do dokumentov v fazi preizkusa potrdilne prošnje in kršitev načela dobrega upravljanja, in četrtič, na kršitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009. Republika Malta v repliki navaja še peti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

A. Dopustnost

30 Komisija trdi, da predlogi Republike Malte, vsekakor pa nobeden od tožbenih razlogov, ki jih je navedla v utemeljitev teh predlogov, niso dopustni.

1. Dopustnost predlogov Republike Malte in prvih štirih tožbenih razlogov, navedenih v utemeljitev teh predlogov

31 Komisija primarno trdi, da tožba Republike Malte ni dopustna, ker se nanaša na razglasitev ničnosti „potrdilne odločbe v širšem smislu“, ne pa „ločene odločbe“ Komisije o odobritvi dostopa do dokumentov, ki izvirajo od malteških organov, kljub njihovem nasprotovanju na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001. Komisija podredno trdi, da prvi štirje tožbeni razlogi, ki jih je Republika Malta navedla v utemeljitev svoje tožbe, niso dopustni, ker ti tožbeni razlogi „ne temeljijo na vsebinskih izjemah [od dostopa javnosti do dokumentov] iz člena 4(1) do (3) Uredbe [...] št. 1049/2001“.

32 Republika Malta ta ugovor nedopustnosti prereka.

33 Opozoriti je treba, da Evropska unija temelji na vladavini prava in da se v njej nadzoruje skladnost vseh aktov njenih institucij, zlasti s Pogodbama in splošnimi pravnimi načeli (glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, točka 60 in navedena sodna praksa). S Pogodbama je bil namreč uveden celovit sistem pravnih sredstev in postopkov, ki Sodišču Evropske unije omogoča presojanje zakonitosti aktov institucij (sodba z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, točka 23).

34 To načelo je izraženo zlasti v členu 263 PDEU, v skladu s katerim Sodišče Evropske unije nadzira zakonitost aktov Komisije razen priporočil in mnenj in je v ta namen pristojno za odločanje o tožbah zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodb ali katerega koli pravnega pravila v zvezi z njihovo uporabo ali zaradi zlorabe pooblastil.

35 Iz tega izhaja, da lahko države članice z ničnostno tožbo izpodbijajo vse odločitvene akte Komisije, tako predpise kot posamične akte, in v zvezi s tem v utemeljitev svojih predlogov navajajo kateri koli tožbeni razlog, ki se nanaša zlasti na bistveno kršitev postopka ali kršitev pravnih pravil, sprejetih za izvajanje Pogodb (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 1985, Italija/Komisija, 41/83, EU:C:1985:120, točka 30).

36 Na prvem mestu iz tega izhaja, da je dopustno, da država članica z ničnostno tožbo izpodbija odločbo Komisije, sprejeto na podlagi Uredbe št. 1049/2001, s katero se fizični ali pravni osebi omogoči dostop do dokumentov, s katerimi razpolaga zadnjenavedena in ki izvirajo od te države članice, ne da bi bilo treba navesti drugo odločbo Komisije o zavrnitvi nasprotovanja navedene države članice razkritju zadevnih dokumentov, ki naj bi bila edina izpodbijna.

37 Na drugem mestu, dopustno je, da država članica v utemeljitev tožbe zoper odločbo Komisije, s katero se tretji osebi dovoli dostop do dokumentov, navaja vse tožbene razloge, ki se nanašajo na katerega od štirih primerov vložitve ničnostne tožbe iz člena 263 PDEU in, natančneje, vse tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev postopkovnega ali materialnega pravila, za katero šteje, da je upoštevno, ne glede na upoštevnost tega tožbenega razloga. Zato v zvezi z dopustnostjo tožbenega razloga, ki je bil naveden zoper tako odločbo, ni treba razlikovati, ali je pravilo, katerega kršitev se zatrjuje, določeno z Uredbo št. 1049/2001 ali drugim pravnim instrumentom.

38 Trditve Komisije, ki se v bistvu nanašajo na to, da naj bi člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 uokviril in omejil pravico držav članic, da nasprotujejo razkritju dokumentov, ki naj bi jih poslali instituciji, ne omajajo teh ugotovitev.

- 39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 določa, da lahko „[d]ržava članica [...] institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz [od] te države članice, brez njenega predhodnega soglasja“.
- 40 Res je sicer, da se je člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 razlagal tako, da zadevni državi članici omogoča, da razkritju dokumentov, ki izvirajo od nje, nasprotuje zgolj na podlagi vsebinskih izjem, določenih v členu 4, od (1) do (3), te uredbe, in če glede tega skrbno obrazloži svoje stališče (sodbi z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 99, in z dne 21. junija 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, točka 59).
- 41 Vendar to omejevanje pravice do sodelovanja pri odločanju Unije, ki je zadevni državi članici podeljena s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001, tej državi članici ne sme preprečiti, da predlaga razglasitev ničnosti odločbe Komisije o odobritvi dostopa do zadevnih dokumentov in da se pri tem sklicuje na druge nezakonnosti, kot tiste, ki se nanašajo na kršitev člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Nasprotna razlaga, ki jo predlaga Komisija, bi namreč zakonodajalcu Unije omogočila, da omeji obseg pravice do pravnega sredstva, ki je državam članicam zagotovljena v členu 263 PDEU, in tako krši celovit sistem pravnih sredstev in postopkov, ki je bil uveden s Pogodbama in Sodišču Evropske unije omogoča presojanje zakonitosti aktov institucij.
- 42 Dodati je treba, da je v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in členu 15(3) PDEU, ki ju navaja Komisija, vsem državljanom Unije in vsem fizičnim ali pravnim osebam s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic sicer zagotovljena pravica dostopa do dokumentov institucij. Vendar se s tem, da se državi članici dovoli, da vloži ničnostno tožbo zoper odločbo Komisije o odobritvi dostopa do dokumentov in v ta namen navede vse tožbene razloge, s katerimi se izpodbija zakonitost tega odločbe, ne povzroči neupravičenega omejevanja pravice dostopa do dokumentov, ampak se sodišču Unije zgolj omogoči nadzor zakonitosti navedene odločbe glede celote postopkovnih in materialnih pravil, ki se lahko uporabljajo, in se tako zagotovi pravica zadevne države članice do učinkovitega pravnega sredstva.
- 43 Iz tega sledi, da so na eni strani predlogi Republike Malte za razglasitev delne ničnosti izpodbijane odločbe in na drugi prvi štiri tožbeni razlogi, navedeni v njihovo utemeljitev, dopustni.
- 44 Zato je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je Komisija uveljavljala zoper predloge Republike Malte in prve štiri tožbene razloge, navedene v njihovo utemeljitev, zavrnil.

2. Dopustnost petega tožbenega razloga: kršitev obveznosti obrazložitve

- 45 Komisija meni, da je bil peti tožbeni razlog, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijane odločbe, prvič naveden v repliki in zato v skladu s členom 84(1) Poslovnika Splošnega sodišča ni dopusten.
- 46 V zvezi s tem je sicer treba opozoriti, da v skladu s členom 84(1) Poslovnika navajanje novih tožbenih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom.
- 47 Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso neobstoj ali nezadostnost obrazložitve pomeni bistveno kršitev postopka v smislu člena 263 PDEU in je razlog javnega reda, na katerega lahko pazi in mora paziti sodišče Unije po uradni dolžnosti (sodba z dne 20. marca 1959, Nold/Visoka oblast, 18/57, EU:C:1959:6, str. 115; glej tudi sodbo z dne 2. decembra 2009, Komisija/Irska in drugi, C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 34 in navedena sodna praksa).

- 48 V teh okoliščinah lahko Splošno sodišče sprejme tožbeni razlog tožečih strank, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve, ne da bi bilo treba preučiti, ali ta razlog izpolnjuje zahteve iz člena 84(1) Poslovnika (glej v tem smislu sodbo z dne 20. julija 2017, Badica in Kardiam/Svet, T-619/15, EU:T:2017:532, točka 43).
- 49 Utemeljenost petega tožbenega razloga bo zato preučena v točkah od 51 do 65.

B. Vsebinska presoja

- 50 Splošno sodišče meni, da je treba najprej preučiti peti tožbeni razlog, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijane odločbe, nato skupaj prve tri tožbene razloge, ki se nanašajo na postopek sprejetja te odločbe, in nazadnje četrti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009.

1. Peti tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

- 51 Republika Malta trdi, da Komisija v izpodbijani odločbi niti v dopisu z dne 13. julija 2016, s katerim je malteške organe obvestila o sprejetju te odločbe, ni zadostno pojasnila razlogov, iz katerih se je odločila za odstop od svoje prejšnje prakse glede, prvič, zahteve po natančnosti prošenj za dostop do dokumentov, drugič, nedopustnosti potrdilnih prošenj, ki presegajo obseg prvotnih prošenj, in tretjič, nerazkritja dokumentov, ki niso bili posebej navedeni v prošnji za dostop, zlasti če izvirajo od tretjih. Republika Malta Komisiji očita tudi, da ji ni poslala nobenega pojasnila v zvezi z razlogi, zakaj je menila, da številni dokumenti, ki izvirajo od malteških organov, spadajo v obseg prošnje za dostop do dokumentov in jih je zato treba razkriti, čeprav je Republika Malta v zvezi s tem Komisiji v fazi posvetovanja večkrat postavila vprašanje.
- 52 Komisija prereka trditve Republike Malte.
- 53 Opozoriti je treba, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, predpisana s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta, ugotovitve institucije, ki je akt izdala, pa morajo biti izražene tako jasno in nedvoumno, da lahko zadevni subjekt razbere razloge za sprejeti ukrep in pristojno sodišče opravi nadzor. Zahteva po obrazložitvi se presoja glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino pravnega akta, vrsto navedenih razlogov in interes, ki bi ga lahko imel naslovnik ali druge osebe, na katere se pravni akt neposredno in posamično nanaša, za pridobitev pojasnil. Ni potrebno, da so v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski ali pravni elementi, saj se vprašanje, ali obrazložitev zadostuje zahtevam člena 296 PDEU, ne presoja zgolj na podlagi besedila, temveč tudi vsebine ter vseh pravnih pravil z zadevnega področja (sodba z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 63; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 88 in navedena sodna praksa).
- 54 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da mora Komisija, ko gre občutno dlje od predhodno sprejetih odločitev in odstopa od ustaljene prakse odločanja, svoje razlogovanje razviti izrecno (sodbi z dne 26. novembra 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique in drugi/Komisija, 73/74, EU:C:1975:160, točka 31, in z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 155).
- 55 V obravnavani zadevi je treba najprej ugotoviti, da Republika Malta obstoja in zadostnosti obrazložitve izpodbijane odločbe ne prereka v delu, v katerem je v njem preučeno, ali so dokumenti, ki izvirajo od malteških organov in ki jih je navedla Komisija, zajeti v izjemah iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 in se lahko zato razkrijejo na podlagi te uredbe. Republika Malta tudi ne prereka, da je Komisija poleg tega v izpodbijani odločbi podrobno pojasnila razloge, iz katerih je menila, da člen 113

Uredbe št. 1224/2009 ne izključuje uporabe določb Uredbe št. 1049/2001. Nazadnje, Republika Malta ne zanika, da se je lahko seznanila z utemeljitvijo izpodbijane odločbe in da lahko v okviru te tožbe izpodbija njene razloge.

- 56 Nasprotno, Republika Malta Komisiji na prvem mestu v bistvu očita, da je brez posebne obrazložitve odstopila od svoje prejšnje prakse odločanja na področju obravnave nenatančnih prošenj za dostop, navedbe dokumentov, ki spadajo na področje prošnje za dostop, in obravnave potrdilnih prošenj, ki presegajo obseg prvotnih prošenj.
- 57 Vendar je treba opozoriti, da se Republika Malta za dokaz obstoja take prakse odločanja omejuje na sklicevanje na sodbo z dne 2. julija 2015, Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448, točka 13), in s tem na navedbo primera, v katerem je generalni sekretar Komisije potrdilno prošnjo zavrnil v delu, v katerem se je ta nanašala na vidik, ki ni bil zajet v ustrezni prvotni prošnji. Vendar sklicevanje zgolj na to sodbo ne more dokazati obstoja ustaljene prakse odločanja glede obravnave nenatančnih prošenj za dostop, navedbe dokumentov, ki spadajo na področje prošnje za dostop, ali celo obravnave potrdilnih prošenj, ki presegajo obseg prvotnih prošenj. Zato Republika Malta ob neobstoju dokazane prejšnje ustaljene prakse, od katere naj bi Komisija odstopila, tej instituciji ne more očitati, da ni navedla razlogov za domnevno spremembo svojega pristopa (glej v tem smislu sodbi z dne 28. aprila 2010, Amann & Söhne in Cousin Filterie/Komisija, T-446/05, EU:T:2010:165, točki 118 in 158, in z dne 20. septembra 2012, Poljska/Komisija, T-333/09, neobjavljena, EU:T:2012:449, točka 92).
- 58 Republika Malta Komisiji na drugem mestu očita tudi, da v izpodbijani odločbi ali pred njo kljub njenim zahtevam za pojasnilo v tem smislu med fazo posvetovanja, zlasti v dopisih z dne 30. septembra 2015, 30. novembra 2015 in 27. maja 2016, ni zadostno utemeljila povezave nekaterih dokumentov s prošnjo za dostop do dokumentov.
- 59 V zvezi s tem, najprej, sicer drži, da je Republika Malta v dopisu z dne 30. septembra 2015 pri Komisiji povprašala o razlogih, iz katerih je zadnjenavedena spremenila prej izraženo stališče in s prvotno prošnjo zajela dokumente, ki sta si jih izmenjali, zlasti elektronska sporočila in zapisnike sestankov. Drugič, izkaže se, da je Republika Malta v dopisu z dne 30. novembra 2015 navedla, da po njenem mnenju številni dokumenti, za katere je Komisija presodila, da so upoštevní, niso zajeti v prošnji za dostop. Nazadnje, ni sporno, da je v dopisu z dne 27. maja 2016 Republika Malta vložila ugovor zoper to, da je Komisija v potrdilni fazi navedla nove dokumente, ker po mnenju Republike Malte tako ravnanje pomeni razširitev obsega prošnje, ki v skladu z določbami člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 ni dovoljena.
- 60 Vendar je treba, prvič, navesti, da so se z dopisom z dne 30. septembra 2015 od Komisije sicer zahtevala izrecna pojasnila, vendar je bil ta dopis poslan pred prvotno odločbo, s katero se je ugodilo ugovoru Republike Malte in organizaciji Greenpeace zavrnil dostop do dokumentov od št. 112 do 230. V teh okoliščinah Republika Malta Komisiji ne more očitati, da v prvotni odločbi ni odgovorila na njeno zahtevo za pojasnila, in ker navedene zahteve za pojasnila nato ni ponovila, se več ne more pritoževati, da Komisija v izpodbijani odločbi nanjo ni odgovorila.
- 61 Drugič, opozoriti je treba, da dopis z dne 30. novembra 2015, ki je prav tako iz obdobja pred sprejetjem prvotne odločbe, ni vseboval nobenih pojasnil, ki bi omogočala opredelitev dokumentov, na katere se je nanašal, in razumevanje razlogov, zakaj naj zadevni dokumenti ne bi bili zajeti v prošnji za dostop. Poleg tega se v tem dopisu ni zaprosilo za nikakršno pojasnilo Komisije in zato ta od nje ni zahteval nobenega odgovora.
- 62 Tretjič, ugotoviti je treba, da je Republika Malta v dopisu z dne 27. maja 2016 potrdila, da ni izpodbijala konkretne povezave vsakega posameznega dokumenta, ki jih je Komisija navedla v fazi preizkusa potrdilne prošnje, s prošnjo za dostop in od Komisije tudi ni zahtevala pojasnil o tej točki.

Republika Malta se je namreč v dopisu z dne 27. maja 2016 omejila na načelno izpodbijanje tega, da se v fazi preizkusa potrdilne prošnje s prošnjo za dostop zajamejo tudi dokumenti, ki niso bili navedeni v fazi preizkusa prvotne prošnje.

- 63 V zvezi s tem pa je Komisija v izpodbijani odločbi poudarila, da je po pregledu prošnje za dostop navedla druge dokumente, ki so zajeti s to prošnjo (dokumenti od št. 1 do 111 in od 231 do 240). Res je sicer, da Komisija v tej odločbi ni navedla, zakaj je menila, da lahko, čeprav o razkritju teh dokumentov v fazi preizkusa prvotne prošnje ni odločala, s prošnjo za dostop zajame dokumente v fazi preizkusa potrdilne prošnje. Vendar je treba opozoriti, da je Komisija v dopisu z dne 27. aprila 2016 Republiki Malti že pojasnila, da je naloga generalnega sekretarja Komisije, da neodvisno preuči prvotno odločbo, ki jo je sprejel generalni direktor GD za pomorske zadeve in ribištvo, in da mora generalni sekretar v okviru te preučitve preveriti, ali so bili vsi dokumenti, ki spadajo v obseg prošnje, navedeni v fazi prvotne odločbe, zlasti kadar, kot v obravnavani zadevi, vlagatelj prošnje za dostop izpodbija popolnost seznama dokumentov, ki so bili navedeni v fazi prvotne odločbe. V teh okoliščinah ni bilo nujno, da Komisija v izpodbijani odločbi ponovno navede razloge, zakaj je lahko s prošnjo za dostop zajela nove dokumente, ki so bili prvič navedeni v fazi preizkusa potrdilne prošnje.
- 64 Iz tega izhaja, da v izpodbijani odločbi ni bila storjena kršitev obveznosti obrazložitve, ki jo zahteva Republika Malta.
- 65 Zato je treba peti tožbeni razlog, ki ga je Splošno sodišče preučilo na podlagi svoje pristojnosti, da po uradni dolžnosti preizkusi razloge javnega reda, zavrniti kot neutemeljen.

2. Prvi trije tožbeni razlogi, ki se nanašajo na postopek sprejetja izpodbijane odločbe

- 66 Republika Malta s prvim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da Komisija prvotne prošnje in potrdilne prošnje ni obravnavala v rokih iz členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001 in da je s tem kršila svojo obveznost lojalnega sodelovanja z malteškimi oblastmi. Glede na trditve Republike Malte je mogoče ta pritožbeni razlog razdeliti na tri očitke, od katerih se prvi nanaša na prepozno pošiljanje prvotne prošnje in potrdilne prošnje malteškemu organom za posvetovanje, drugi na določitev pretirano kratkih rokov za odgovor malteškemu organom, tretji pa na prepoznost prvotne odločbe in izpodbijane odločbe, ker sta bili ti odločbi sprejeti po izteku rokov iz Uredbe št. 1049/2001 in ker je bila izpodbijana odločba poleg tega sprejeta po zavrnitvi potrdilne prošnje z molkom organa.
- 67 Z drugim tožbenim razlogom Republika Malta v bistvu trdi, da je Komisija kršila obseg prvotne prošnje, ker jo je obravnavala kot novo prošnjo za dostop do številnih dokumentov, ki niso bili v zvezi s prejšnjima prošnjama ali jih organizacija Greenpeace ni posebej opredelila. V okviru tega tožbenega razloga Republika Malta Komisiji zlasti očita, da je v obseg prošnje za dostop vključila večinoma novejša dokumente, ki na eni strani niso bili izrecno zajeti v prošnjah z dne 14. aprila 2010 in 19. aprila 2012, na drugi pa zaradi njihove vsebine niso bili povezani z nepravilnostmi, ki jih je organizacija Greenpeace očitala leta 2010, ali z administrativno poizvedbo.
- 68 S tretjim tožbenim razlogom Republika Malta v bistvu trdi, da je Komisija s tem, da je v fazi preizkusa potrdilne prošnje in na podlagi ne dovolj natančne prošnje navedla nove dokumente, ki dotlej niso bili navedeni kot dokumenti, zajeti s to prošnjo, nezakonito razširila obseg prošnje za dostop do dokumentov in kršila načelo dobrega upravljanja. V okviru tega tožbenega razloga Republika Malta Komisiji zlasti očita, prvič, da organizacije Greenpeace na podlagi člena 6(2) Uredbe št. 1049/2001 ni pozvala, naj pojasni svojo prošnjo za dostop do dokumentov, drugič, da prvotne prošnje za dostop do dokumentov ni poglobljeno preučila, tretjič, da je nekatere dokumente preučila samo v fazi preizkusa potrdilne prošnje, kar pomeni kršitev členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001, s katerima je postopek preučitve prošenj za dostop do dokumentov organiziran v dveh fazah, in četrtič, da je v zvezi z določitvijo predmeta in obsega prošnje za dostop do dokumentov storila očitno napako pri presoji.

- 69 Iz trditev, ki jih je Republika Malta navedla v utemeljitev prvih treh tožbenih razlogov, izhaja, da Komisiji očita, da je kršila različna postopkovna pravila iz členov 4 in od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001, od katerih nekatera izhajajo tudi iz obveznosti lojalnega sodelovanja.
- 70 Za namene morebitne preučitve utemeljenosti prvih treh tožbenih razlogov je treba najprej ugotoviti, ali in v kolikšnem obsegu so ti razlogi upoštevni.

a) Upoštevnost prvih treh tožbenih razlogov

- 71 Za presojo, ali in v kolikšni meri so prvi trije tožbeni razlogi upoštevni, je treba po mnenju Splošnega sodišča uvodoma predstaviti načine in cilje postopka preizkusa prošenj za dostop do dokumentov. V zvezi s tem je treba razlikovati med postopkovnimi pravili iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 na eni strani in postopkovnimi pravili, ki so določena v členu 4(4) in (5) te uredbe ali izhajajo iz obveznosti lojalnega sodelovanja, na drugi.

1) Postopkovna pravila iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001

- 72 Postopkovna pravila iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 je mogoče povzeti tako.
- 73 Na prvem mestu, prošnje za dostop morajo biti dovolj natančne, da lahko institucija ugotovi, za kateri dokument gre (člen 6(1) Uredbe št. 1049/2001). Če prošnja ni dovolj natančna, institucija prosi prosilca, naj prošnjo pojasni, in mu pri tem pomaga, na primer tako, da mu zagotovi informacije o uporabi javnih registrov dokumentov (člen 6(2) te uredbe). Če se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na veliko dokumentov, se lahko zadevna institucija s prosilcem tudi neuradno posvetuje o primerni rešitvi (člen 6(3) navedene uredbe). Splošneje, institucije morajo dati informacije in pomagati državljanom v zvezi s tem, kako lahko dostopajo do dokumentov (člen 6(4) Uredbe št. 1049/2001).
- 74 Na drugem mestu, tako prvotne prošnje kot potrdilne prošnje se morajo obravnavati takoj, saj mora institucija o teh prošnjah odločiti v petnajstih delovnih dneh in v primeru zavrnitve vlagatelju navesti razloge za to zavrnitev (glej člen 7(1) in člen 8(1) Uredbe št. 1049/2001). V izjemnih primerih, na primer kadar se prvotna ali potrdilna prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na veliko dokumentov, se lahko ta rok podaljša za petnajst delovnih dni (glej člen 7(3) in člen 8(2) te uredbe). Če institucija na prvotno prošnjo ne odgovori v predpisanem roku, ima prosilec pravico do vložitve potrdilne prošnje, v kateri institucijo prosi, naj ponovno preuči svoje stališče (člen 7(4) navedene uredbe). Če institucija na potrdilno prošnjo ne odgovori v predpisanem roku, lahko prosilec šteje, da je odgovor nikalen, in proti instituciji sproži sodni postopek (člen 8(3) Uredbe št. 1049/2001).
- 75 Iz postopkovnih pravil iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 in, splošneje, iz celote določb te uredbe je mogoče izpeljati več sklepov.
- 76 Prvič, iz določb členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da urejajo načine vložitve prošenj za dostop do dokumentov in kako zadevna institucija obravnava te prošnje. Zato se te določbe nanašajo le na razmerja med prosilcem in zadevno institucijo, ne pa tudi na odnose med institucijo in tretjimi osebami, kot so države članice, od katerih naj bi izvirali nekateri dokumenti.
- 77 Dalje, namen postopka iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 je, primarno, omogočiti hitro in lahko obravnavo prošenj za dostop do teh dokumentov, in, podredno, v skladu z načelom dobrega upravljanja preprečiti, da se instituciji naložijo nesorazmerne delovne obremenitve (glej v tem smislu sodbo z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točke 25, 27 in 28). Iz tega izhaja, da je bil ta postopek uveden v interesu oseb, ki prosijo za dostop do dokumentov, ob hkratnem upoštevanju omejitev institucij. Nasprotno pa namen tega postopka ni varovati interes tretjih oseb, zlasti držav

članic, da nasprotujejo razkritju nekaterih dokumentov, ki izvirajo od njih, in tudi ne upošteva omejitev tretjih strank in držav članic, kadar se z njimi posvetuje o morebitnem razkritju teh dokumentov.

- 78 To ugotovitev utemeljuje okoliščina, da je v skladu z njenim členom 1(a) namen Uredbe št. 1049/2001 „zagotovi[t]i čim širši dostop do dokumentov“ in da temelji na načelu, izraženem v uvodni izjavi 11, da „bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti“. Ta uredba in zlasti njene postopkovne določbe zato v največji meri omogočajo izvrševanje pravice dostopa do dokumentov (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 49), namesto, da bi jo oteževale, zlasti s tem, da bi izvrševanje te pravice pogojevale s formalnimi ovirami, ki niso nepogrešljive.
- 79 Nazadnje, vložitev prošnje za dostop do dokumentov ni edini način dostopa do dokumentov. V skladu s členom 2(4) Uredbe št. 1049/2001 so namreč dokumenti, ki jih hranijo institucije, dostopni javnosti na pisno prošnjo ali neposredno v elektronski obliki ali prek registra. Zato poleg členov od 6 do 10, ki se nanašajo na obravnavo prošenj za dostop do dokumentov in načine dostopa na podlagi prošnje, Uredba št. 1049/2001 vsebuje tudi določbe o vodenju registrov dokumentov (člen 11 te uredbe), neposrednem dostopu do dokumentov v elektronski obliki ali prek registra (člen 12 navedene uredbe) in objavi nekaterih dokumentov v Uradnem listu (člen 13 navedene uredbe).
- 80 Iz tega izhaja, da instituciji nič ne preprečuje, da dokumente objavi, tudi če pri njej ni bil vložen noben predlog v tem smislu, ali da zaradi preglednosti in popolnosti osebi, ki je vložila prošnjo na podlagi Uredbe št. 1049/2001, pošlje dokumente, ki jih ta oseba ni izrecno opredelila in se njena prošnja nanje ne nanaša izrecno.
- 81 V teh okoliščinah kršitev pravil o preizkusu prošenj za dostop do dokumentov iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 ne more vplivati na zakonitost odločbe o odobritvi dostopa do dokumentov, čeprav bi v nekaterih primerih lahko vplivala na zakonitost odločbe o zavrnitvi dostopa do dokumentov.
- 82 Namreč, prvič, v zvezi s členom 6 Uredbe št. 1049/2001 je treba pojasniti, da institucija prošnje ne more zavrniti kot ne dovolj natančno, ne da bi prosilca predhodno pozvala, naj pojasni svojo prošnjo (glej v tem smislu sodbi z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, točka 31, in z dne 22. maja 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10, EU:T:2012:247, točke od 84 do 87), vendar ji ni mogoče očitati, da je dostop do dokumentov odobrila na podlagi domnevno nenatančne prošnje, ne da bi prosilca predhodno pozvala, naj pojasni svojo prošnjo.
- 83 Če namreč prosilec ni bil pozvan, naj pojasni svojo prošnjo, se ne institucija ne *a fortiori* tretje osebe ne morejo uspešno sklicevati na domnevno nejasnosti prošnje tožeče stranke (glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2014, Ntouvras/ECDC, T-223/12, neobjavljena, EU:T:2014:975, točka 46). Zato lahko institucija – če meni, da lahko brez nesorazmerne delovne obremenitve sama ugotovi, kateri so vsi dokumenti, ki so lahko zajeti s prošnjo, tudi če je besedilo te prošnje splošno in se nanaša na številne dokumente – o tej prošnji odloči, ne da bi predhodno vlagatelja pozvala, naj jo pojasni, in nato po potrebi omogoči dostop do vseh ugotovljenih dokumentov, če ti ne spadajo med izjeme, ki so določene zlasti v členu 4 Uredbe št. 1049/2001.
- 84 Poleg tega lahko institucija, ker mora celovito preizkusiti vse dokumente, na katere se nanaša prošnja za razkritje (glej v tem smislu sodbo z dne 22. maja 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10, EU:T:2012:247, točka 69), kadar koli, tudi prvič v fazi preizkusa potrdilne prošnje, ugotovi, kateri so novi dokumente, ki bi lahko bili zajeti s prošnjo.
- 85 Drugič, glede členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001 je treba opozoriti, da je cilj rokov, ki jih določata, zgolj hitra obravnavo prošenj za dostop do dokumentov in pospešitev razkritja zaprosenih dokumentov, kadar je to razkritje mogoče.

- 86 Prav tako je treba opozoriti, da prekoračitev rokov iz členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001 ne pomeni odvzema pravice instituciji, da sprejme odločbo, in sama po sebi ne pomeni, da je zaradi nje v odločbi o zavrnitvi dostopa do dokumentov storjena nezakonitost, zaradi katere bi jo bilo treba razglasiti za nično (glej v tem smislu sodbe z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 89; z dne 14. julija 2016, Sea Handling/Komisija, C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557, točke 78, 79 in 84; in z dne 19. januarja 2010, Co-Frutta/Komisija, T-355/04 in T-446/04, EU:T:2010:15, točki 59 in 71).
- 87 Ta neobstoj učinka prekoračitve navedenih rokov velja še toliko bolj, kadar obstaja odločba o odobritvi dostopa do dokumentov, ker je v takem primeru prosilcu bilo ugodeno kljub prekoračitvi teh rokov, ki so bili določeni zgolj v njegovo korist.
- 88 Glede na navedeno se država članica zoper odločbo institucije o odobritvi dostopa do dokumentov ne more uspešno sklicevati na tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001.
- 89 V obravnavani zadevi pa je treba ob upoštevanju trditev, ki jih je Republika Malta navedla v utemeljitev prvih treh tožbenih razlogov in so povzeti zgoraj v točkah od 66 do 68, ugotoviti, da Republika Malta v okviru teh treh tožbenih razlogov uveljavlja nepravilnosti, ki vplivajo na postopek iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001, kot so zlasti razkritje dokumentov, ki niso izrecno navedeni v prvotni in potrditveni prošnji, identifikacije dokumentov v fazi preizkusa potrdilne prošnje ali neupoštevanje rokov za obravnavo prvotne in potrdilne prošnje.
- 90 Zato so tožbeni razlogi, ki se nanašajo na te nepravilnosti, iz razlogov, ki so navedeni zgoraj v točkah od 72 do 88, glede izpodbijane odločbe brezpredmetni.
- 2) Postopkovna pravila, ki so določena v členu 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ali izhajajo iz obveznosti lojalnega sodelovanja*
- 91 Postopkovna pravila, ki so določena v členu 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ali izhajajo iz obveznosti lojalnega sodelovanja, je mogoče predstaviti tako.
- 92 Na prvem mestu, člen 4(4) Uredbe št. 1049/2001 določa, da se institucija glede dokumentov tretje osebe posvetuje s to osebo, da ugotovi, ali je treba uporabiti izjemo iz člena 4(1) ali (2) te uredbe, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.
- 93 V zvezi s tem je bilo razsojeno, da je država članica pravico, da se je treba z njo pred razkritjem dokumentov, s katerimi razpolaga institucija in izvirajo od nje, posvetovati, v veliki meri pridobila že na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001 (sodba z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 46).
- 94 Na drugem mestu, člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 določa, kot je bilo že navedeno zgoraj v točki 39, da lahko država članica institucijo prosi, naj dokumenta, ki izvira od nje, ne razkrije brez njenega predhodnega soglasja.
- 95 V zvezi s tem je treba pojasniti, da je člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 postopkovna določba, saj določa le zahtevo za predhodno soglasje zadevne države članice, če je ta predhodno predložila posebno prošnjo v tem smislu (sodbi z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točki 78 in 81, in z dne 21. junija 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, točki 53 in 54).

- 96 Na tretjem mestu, institucija, ki namerava objaviti dokumente, in država članica, od katere ti dokumenti izvirajo, sta dolžni v skladu z obveznostjo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU ravnati in sodelovati tako, da se bodo določbe Uredbe št. 1049/2001 lahko dejansko uporabile (sodba z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 85).
- 97 Zlasti morata institucija, na katero je bila naslovljena zahteva za dostop do dokumenta, ki izvira od države članice, in navedena država članica, takoj ko je ta institucija državi članici sporočila to zahtevo, brez odlašanja začeti lojalni dialog glede morebitne uporabe izjem iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, pri čemer morata biti pozorni zlasti na to, da lahko navedena institucija odloči v rokih, v katerih mora na podlagi členov 7 in 8 te uredbe odločiti o tej zahtevi za dostop (sodba z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 86).
- 98 Iz določb člena 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ob razlagi v skladu z obveznostjo lojalnega sodelovanja tako izhaja, da so z njimi urejeni načini za posvetovanje institucije s tretjimi osebami, od katerih izvirajo dokumenti, in načini sodelovanja držav članic, od katerih izvirajo dokumenti, v postopku sprejemanja odločitev institucije o dostopu do dokumentov.
- 99 Zato v nasprotju z določbami členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 določbe člena 4(4) in (5) te uredbe urejajo razmerja med institucijo in tretjimi osebami, zlasti državami članicami glede dokumentov, ki izvirajo od njih, njihov cilj pa je zaščita interesa navedenih tretjih oseb in držav članic, da nasprotujejo razkritju navedenih dokumentov.
- 100 V teh okoliščinah kršitev določb člena 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ter obveznosti lojalnega sodelovanja institucije z državo članico lahko vpliva na zakonitost odločbe o odobritvi dostopa do dokumentov, ki izvirajo od te države članice.
- 101 Glede na navedeno se lahko država članica zoper odločbo institucije o odobritvi dostopa do dokumentov, ki izvirajo od nje, uspešno sklicuje na tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev člena 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ter na kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja pri izvajanju postopka, ki ga določa ta člen.
- 102 V obravnavani zadevi pa je treba ugotoviti, da Republika Malta v okviru prvega in drugega očitka prvega tožbenega razloga trdi tudi, da Komisija, ko se je z njo posvetovala na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001, da bi ji navedla, ali nasprotuje razkritju spornih dokumentov, ni v celoti sodelovala z njo, ker ji je po tem, ko ji je prepozno poslala prvotno in potrditveno prošnjo organizacije Greenpeace, določila pretirano kratek rok za odgovor. Republika Malta se s temi trditvami dejansko sklicuje na nepravilno izvedbo postopka iz člena 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ter na kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja v okviru tega postopka.
- 103 Zato so iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 91 do 101, take trditve upoštevne glede izpodbijane odločbe.
- 104 Zato je treba preučiti le utemeljenost očitkov, ki se nanašata na določitev nezadostnih rokov za odgovor in nespoštovanje obveznosti lojalnega sodelovanja.

b) Preizkus utemeljenosti očitkov, ki se nanašata na določitev nezadostnih rokov za odgovor in nespoštovanje obveznosti lojalnega sodelovanja

- 105 V obravnavani zadevi Republika Malta Komisiji ne očita le, da ji je prvotno prošnjo in potrdilno prošnjo poslala več mesecev po njenem prejemu, temveč tudi in predvsem, da ji je nato za preučitev, ali se lahko zadevni dokumenti glede na izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in odločitev, ali bo uporabila svojo možnost iz člena 4(5) te uredbe, ter predlog, naj se ti dokumenti ne razkrijejo, dala le rok petih dni.

- 106 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da člena 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001 institucijam nalagata, da na prvotne in potrdilne prošnje za dostop do dokumentov odgovorijo v določenih rokih, vendar nobena določba te uredbe ne določa roka, v katerem bi morala institucija državo članico obvestiti o vložitvi prošnje za dostop do dokumentov, ki izvirajo od nje, in ji poslati navedeno prošnjo. V Uredbi št. 1049/2001 zlasti ni pojasnjeno, kakšen rok za odgovor bi morala institucija določiti tej državi članici, da bi lahko ta navedeno institucijo obvestila o svojem morebitnem nasprotovanju razkritju zadevnih dokumentov.
- 107 Vendar glede na sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah 96 in 97, iz obveznosti lojalnega sodelovanja izhaja, da mora Komisija v razmerjih z zadevno državo članico ravnati skrbno, da lahko sama odloči v rokih, ki so določeni v členih 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001.
- 108 V obravnavanem primeru je treba na eni strani ugotoviti, da je Komisija prvotno prošnjo z dne 29. julija 2015 Republiki Malti poslala šele 28. septembra 2015, torej skoraj dva meseca po njenem prejemu, in da je ob tej priložnosti od te države članice zahtevala, naj ji v roku petih delovnih dni sporoči, ali nasprotuje razkritju dokumentov, ki izvirajo od malteških organov in so bili navedeni v tej fazi (dokumenti od št. 112 do 230).
- 109 Na drugi strani ni sporno, da je Komisija potrdilno prošnjo, ki je bila vložena 20. januarja 2016, Republiki Malti poslala šele 13. aprila 2016, torej skoraj tri mesece po njenem prejemu, in da je ob tej priložnosti tej državi članici dala le rok petih delovnih dni, da ji sporoči morebitno nasprotovanje razkritju vseh dokumentov, ki izvirajo od malteških organov, tako vključno s tistimi, ki so bili prvič opredeljeni v fazi preizkusa potrdilne prošnje (dokumenti od št. 1 do 111 in od 231 do 240).
- 110 Vendar je treba poudariti tudi, prvič, da je Komisija na prošnjo Republike Malte rok, ki je bil po posredovanju prvotne prošnje sprva določen za to državo članico, podaljšala za petnajst delovnih dni (glej točko 10 zgoraj). Dejansko je Republika Malta razkritju dokumentov od št. 112 do 230 nasprotovala 30. novembra 2015, čeprav ji je bila prvotna prošnja organizacije Greenpeace poslana že 28. septembra 2015, torej več kot dva meseca prej.
- 111 Drugič, Komisija je na prošnjo Republike Malte rok, ki je bil po posredovanju potrdilne prošnje sprva določen za to državo članico, podaljšala za petnajst delovnih dni (glej točko 16 zgoraj). Dejansko je Republika Malta razkritju vseh zadevnih dokumentov nasprotovala 3. maja 2016, čeprav ji je bila potrdilna prošnja organizacije Greenpeace poslana že 13. aprila 2016, torej skoraj tri tedne prej. Poleg tega je Komisija 19. maja 2016, po prejemu odgovora Republike Malte z dne 3. maja 2016, to državo članico pozvala, naj v roku desetih delovnih dni pojasni konkretne razloge, iz katerih bi bilo treba uporabiti izjeme iz Uredbe št. 1049/2001, in dele dokumentov, na katere naj bi se te izjeme nanašale (glej točko 18 zgoraj). Vendar je Republika Malta 27. maja 2016 le ponovila svoje nasprotovanje z navedbo, da analiza, vsebovana v njenem dopisu z dne 3. maja 2016, zadostuje za opredelitev izjem, na katere se je v tem dopisu sklicevala (glej točko 19 zgoraj).
- 112 Tako se zdi, da je imela Republika Malta za analizo dokumentov, ki jih je Komisija navedla v fazi preizkusa prvotne prošnje, nato pa še v fazi preizkusa potrdilne prošnje, v praksi na voljo več tednov. Poleg tega je Republika Malta kljub velikemu številu zadevnih dokumentov te dokumente lahko analizirala in – glede vsakega od njih in še preden je Komisija odločila o prvotni in potrditveni prošnji – uveljavljala nekatere izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 in člena 113 Uredbe št. 1224/2009.
- 113 Poleg tega je treba glede na sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 97, upoštevati okoliščino, da je v skladu s členom 7(1) in (3) in členom 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001 Komisija tudi sama morala odgovoriti na prvotno prošnjo in nato na potrdilno prošnjo organizacije Greenpeace v roku, ki ni smel presegati 30 dni.

114 V teh okoliščinah Republika Malta ne more utemeljeno trditi, da je Komisija s tem, da ji je prvotno in potrditveno prošnjo poslala prepozno ter da ji je zaradi tega dala pretirano kratek rok za odgovor, kršila obveznost lojalnega sodelovanja.

115 Zato je treba prve tri tožbene razloge zavrnil kot delno brezpredmetne in delno neutemeljene.

3. Četrti tožbeni razlog: kršitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009

116 Republika Malta s četrtem tožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Komisija s tem, da je organizaciji Greenpeace odobrila dostop do dokumentov od št. 112 do 230, kršila določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009. Republika Malta meni, da so te določbe prepovedovale javno razkritje dokumentov, ki so jih malteški organi v okviru Uredbe št. 1224/2009 poslali Komisiji, brez izrecnega soglasja teh organov. Republika Malta namreč šteje, da gre za posebne določbe na področju nadzora spoštovanja pravil skupne ribiške politike, ki odstopajo od splošnih pravil o dostopu javnosti do dokumentov iz Uredbe št. 1049/2001 in zlasti člena 4 te uredbe.

117 Komisija trditve Republike Malte preroka. Zlasti trdi, da je treba določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 združiti in uskladiti z določbami Uredbe št. 1049/2001, predvsem z določbami člena 4(5) zadnjenavedene uredbe, ki to, da država članica nasprotuje razkritju dokumentov, ki izvirajo od nje, dovoljuje zgolj na podlagi vsebinskih izjem iz člena 4, od (1) do (3), te uredbe.

118 Glede na trditve strank je treba ugotoviti, ali in v kolikšni meri so določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009, po potrebi v povezavi z določbami člena 4 Uredbe št. 1049/2001, nasprotovale temu, da se organizaciji Greenpeace dostop do dokumentov od št. 112 do 230 dovoli brez soglasja Republike Malte, od katere so ti dokumenti izvirali.

119 Zato je treba najprej predstaviti upoštevne določbe člena 113 Uredbe št. 1224/2009 in njihovo sobesedilo ter nato preučiti, v kakšnem razmerju so z določbami Uredbe št. 1049/2001.

a) Predstavitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009 in njegovega konteksta

120 Uvodoma je treba opozoriti, da Uredba št. 1224/2009 pod naslovom XII, naslovljenem „Podatki in obveščanje“, vsebuje poglavje II, ki se nanaša na „[z]aupnost podatkov“. To poglavje obsega le dva člena, in sicer člena 112 in 113, ki se nanašata na „[v]arstvo osebnih podatkov“ in „[z]aupnost poklicne in poslovne skrivnosti“.

121 Prav tako je treba poudariti, da je bil s členoma 112 in 113 Uredbe št. 1224/2009 nadomeščen člen 37 Uredbe Sveta (EGS) št. 2847/93 z dne 12. oktobra 1993 o oblikovanju nadzornega sistema na področju skupne ribiške politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 2, str. 70). Ker namreč ob sprejetju Uredbe št. 2847/93 ni bilo splošne zakonodaje Unije o varstvu osebnih podatkov s strani institucij in držav članic, je člen 37 navedene uredbe hkrati urejal – v odstavkih 2 in od 7 do 10 – varstvo nominalnih podatkov in – v odstavkih 1 in od 3 do 6 – zaupnost podatkov, ki so bili zbrani in izmenjani v okviru te uredbe, na podlagi poklicne in poslovne skrivnosti.

122 Ob sprejetju Uredbe št. 1224/2009 je zakonodajalec Unije upošteval sprejetje Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102) in Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355).

- 123 Člen 112 Uredbe št. 1224/2009 zato sedaj ločeno obravnava varstvo osebnih podatkov, pri čemer se v bistvenem sklicuje na Uredbo št. 45/2001 in na nacionalne predpise, s katerimi je prenesena Direktiva 95/46.
- 124 Z določbami člena 113 Uredbe št. 1224/2009 so v veliki meri prevzete druge določbe člena 37 Uredbe št. 2847/93, ki niso urejale varstva osebnih podatkov.
- 125 Najprej, člen 113 Uredbe št. 1224/2009 vsebuje določbe, ki zagotavljajo zaupnost poklicne in poslovne skrivnosti. Zlasti določa, da države članice in Komisija sprejmejo potrebne ukrepe, da zagotovijo, da se podatki, zbrani in prejeti na podlagi Uredbe št. 1224/2009, obravnavajo v skladu z veljavnimi pravili o poklicni in poslovni skrivnosti podatkov (člen 113(1) Uredbe št. 1224/2009). Podatke, ki se sporočijo v okviru navedene uredbe, urejajo veljavna pravila o zaupnosti, če bi njihovo razkritje škodilo nekaterim interesom, kot so zasebnost in integriteta posameznika v skladu z zakonodajo Unije o varstvu osebnih podatkov, poslovni interesi fizične ali pravne osebe, sodni postopki in pravno svetovanje ali inšpekcijski pregledi ali preiskave. Informacije v zvezi s temi podatki pa se lahko vedno razkrijejo, če je to potrebno za prenehanje ali prepoved kršitve pravil skupne ribiške politike (člen 113(4) Uredbe št. 1224/2009).
- 126 Dalje, člen 113 Uredbe št. 1224/2009 vsebuje specifične določbe glede podatkov, ki izvirajo od držav članic, in na katere se zato sklicuje Republika Malta v okviru tega spora. V zvezi s tem je treba opozoriti na določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009, ki so skoraj enake določbam člena 37(3) in (5) Uredbe št. 2847/93 in določajo:
- „2. Podatki, ki jih izmenjajo države članice in Komisija [v okviru te uredbe], se pošljejo samo osebam v državah članicah ali institucijah [Unije], katerih funkcije zahtevajo, da imajo dostop do takih podatkov, ne pa tudi drugim osebam, razen če države članice, ki pošljejo podatke, to izrecno odobrijo.
3. Podatki[, zbrani in prejeti na podlagi te uredbe,] se ne smejo uporabiti za drugačne namene kakor za tiste, ki jih določa ta uredba, razen če organi, ki jih pošljejo, [...] izrecno odobrijo [uporabo teh podatkov za druge namene] in pod pogojem, da veljavni predpisi v državi članici organa, ki prejema podatke, take uporabe [...] ne prepovedujejo.“
- 127 Nazadnje, člen 113 Uredbe št. 1224/2009 vsebuje tudi splošnejše določbe. Ta člen zlasti določa, da se ne razume kot ovira za uporabo podatkov, pridobljenih v skladu z navedeno uredbo, v pravnih sporih ali postopkih, ki so bili sproženi naknadno zaradi neupoštevanja pravil skupne ribiške politike. Pristojni organi države članice, ki pošilja podatke, se obvestijo o vseh primerih, v katerih se navedeni podatki uporabljajo v te namene (člen 113(6) Uredbe št. 1224/2009).
- 128 Na tej točki je mogoče iz določb Uredbe št. 1224/2009, navedenih zgoraj v točkah od 120 do 127, izpeljati več ugotovitev.
- 129 Prvič, določbe členov 112 in 113 Uredbe št. 1224/2009 se ne uporabljajo za dokumente, temveč le za podatke, zbrane v okviru te uredbe.
- 130 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Uredba št. 1224/2009 ne opredeljuje splošnega pojma „podatki“, temveč samo bolj specifičen pojem „podatki iz sistema za spremljanje plovil“ (člen 4, točka 12, Uredbe št. 1224/2009).
- 131 Vendar pa iz celote določb te uredbe, zlasti njenih členov 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 in 116, izhaja, da ta uredba določa zlasti podatke, ki jih države članice evidentirajo v različnih računalniških zbirkah podatkov, ki jih vzpostavijo in do katerih na varnem delu uradnega spletnega mesta omogočijo dostop omejenemu številu uporabnikov, ki jih pooblastijo države članice in Komisija. Tako se ta uredba nanaša zlasti na podatke iz sistema za spremljanje plovil, podatke o ribolovnih dejavnostih, zlasti iz ribolovnega ladijskega dnevnika, deklaracije o iztovarjanju, deklaracije o pretovarjanju in predhodnem obveščanju,

podatke iz deklaracij o prevzemu, prevoznih dokumentov in obvestil o prodaji, podatke iz dovoljenj za gospodarski ribolov in dovoljenj za ribolov, podatke o izčrpanju ribolovnih možnosti, podatke iz poročil o inšpekcijskem pregledu in nadzorovanju, podatke o moči motorja, podatke iz sistema za zaznavanje plovil, podatke o opažanjih, podatke glede mednarodnih sporazumov o ribolovu, podatke o vstopih in izstopih z ribolovnih območij, morskih območij, ureditvenih območij nekaterih regionalnih organizacij in iz voda tretje države, podatke iz sistema samodejnega prepoznavanja ter podatke iz nacionalnih registrov kršitev.

- 132 Drugič, iz členov 112 in 113 Uredbe št. 1224/2009 izhaja, da določata tri vrste varstva podatkov, zbranih v okviru te uredbe, od katerih se prva uporablja za osebne podatke (člen 112 in člen 113(4)(a) navedene uredbe), druga za zaupne podatke, ki veljajo za poklicno in poslovno skrivnost (člen 113(1) in (4)(b) te uredbe), tretja pa za podatke, ki jih pošlje država članica (člen 113(2) in (3) navedene uredbe). V okviru tega spora gre za tretjo in zadnjo vrsto varstva.
- 133 Tretjič, iz besedila člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 izhaja, da se podatki, ki jih država članica zbere in pošlje Komisiji v okviru te uredbe, načeloma pošljejo samo osebam, katerih funkcije zahtevajo, da imajo dostop do takih podatkov, in se ne smejo uporabiti za drugačne namene kakor za tiste, ki jih določa ta uredba, razen če države članice, ki so poslale te podatke, to izrecno odobrijo.
- 134 Samo določbe člena 113(4) in (6) Uredbe št. 1224/2009 bi se lahko eventualno razlagale tako, da izjemoma in v posebnih okoliščinah dopuščajo razkritje podatkov, ki izvirajo od države članice, brez njenega soglasja. Na eni strani se namreč zdi, da te določbe, na katere je bilo opozorjeno zgoraj v točkah 125 in 127, vsekakor dovoljujejo razkritje ali uporabo nekaterih podatkov za prenehanje ali kaznovanje kršitev pravil skupne ribiške politike. Na drugi strani člen 113(6) Uredbe št. 1224/2009 določa, da se država članica, ki pošilja podatke, zgolj obvesti o uporabi navedenih podatkov v pravnih sporih ali upravnih postopkih.
- 135 Preučiti je treba še razmerje med določbami člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 ter določbami Uredbe št. 1049/2001.

b) Razmerje med členom 113 Uredbe št. 1224/2009 in Uredbo št. 1049/2001

- 136 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da imata uredbi št. 1049/2001 in 1224/2009 različne cilje. Prva zagotavlja največjo mogočo preglednost procesa odločanja javnih organov in podatkov, na katerih temeljijo njihove odločbe. V največji meri omogoča izvrševanje pravice dostopa do dokumentov in spodbuja dobre upravne prakse (glej po analogiji sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 49). Cilj druge je v skladu z njenim členom 1 vzpostaviti sistem za nadzor, inšpekcijske preglede in izvrševanje, da se zagotovi skladnost s pravili skupne ribiške politike.
- 137 V obravnavanem primeru uredbi št. 1049/2001 in 1224/2009 ne vsebujeta izrecne določbe, da ima ena od teh uredb prednost pred drugo. Zato je treba zagotoviti tako uporabo vsake od teh uredb, ki bo v skladu z uporabo druge uredbe, in tako omogočiti skladno uporabo (glej po analogiji sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 56, in z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 110).
- 138 Na drugem mestu, glede na to, kar je bilo navedeno zgoraj v točki 129, je treba ugotoviti, da cilj določb člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 ni urejanje pogojev za dostop javnosti do dokumentov, ki jih država članica v okviru te uredbe pošlje Komisiji. Namen teh določb je namreč le opredelitev pogojev za pošiljanje in uporabo podatkov, ki jih država članica zbere in pošlje v okviru navedene uredbe.

- 139 Iz tega izhaja, da določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 niso *lex specialis*, ki odstopa od splošnih pravil o dostopu javnosti do dokumentov iz Uredbe št. 1049/2001, ampak bolj pomenijo specialna pravila, ki zagotavljajo okrepljeno zaščito nekaterih osebnih in drugih podatkov ne glede na njihovo stopnjo zaupnosti, zgolj zato, ker so jih sporočile države članice. To pojasnjuje, zakaj se Uredba št. 1224/2009, ki ne vsebuje nobene določbe o dostopu javnosti do dokumentov, ne sklicuje na Uredbo št. 1049/2001, čeprav je v njej Uredba št. 45/2001 navedena zlasti v členu 112, saj vsebuje določbe o varstvu podatkov – zlasti osebnih.
- 140 To pa ne spremeni dejstva, da je treba, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 137, hkrati usklajeno uporabljati Uredbo št. 1049/2001 in Uredbo št. 1224/2009.
- 141 Tudi pravila za dostop do dokumentov, ki so določena zlasti v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, se v primerih, v katerih dokumenti, na katere se prošnja za dostop nanaša, kot v tej zadevi spadajo na posebno področje prava Unije – v obravnavanem primeru gre za nadzorni sistem za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike – ne smejo uporabljati in razlagati brez upoštevanja specialnih pravil, ki urejajo pošiljanje in uporabo podatkov, vsebovanih v teh dokumentih, in ki so v tem primeru določena v členu 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2001 (glej po analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 83, in z dne 26. aprila 2016, Strack/Komisija, T-221/08, EU:T:2016:242, neobjavljena, točka 154).
- 142 Iz tega sledi, če je namen prošnje, ki temelji na Uredbi št. 1049/2001, pridobiti dostop do dokumentov, ki vsebujejo podatke v smislu Uredbe št. 1224/2009, da postanejo določbe člena 113(2) in (3) zadnjenavedene uredbe v celoti uporabljive (glej po analogiji sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 63, in z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 70).
- 143 Na tretjem mestu, glede na to, kar je bilo navedeno zgoraj v točkah 133 in 134, je treba ugotoviti, da določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009, ki se uporabljajo za podatke iz dokumenta, ki ga je država članica poslala Komisiji v okviru navedene uredbe, z edinim pridržkom morebitnih izjem iz določb člena 113(4) in (6) te uredbe zahtevajo izrecno privolitev te države članice za vsako pošiljanje ali uporabo navedenih podatkov, ki ni določeno v navedeni uredbi.
- 144 V zvezi s tem, prvič, se izrazi iz člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009, navedeni zgoraj v točki 126, bistveno razlikujejo od izrazov iz člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, navedenih zgoraj v točkah 39 in 94. Določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 namreč načeloma prepovedujejo nekatere oblike posredovanja ali uporabe podatkov, ki jih sporoči država članica, razen če jih ta izrecno odobri. Nasprotno in čeprav iz člena 2(1) Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da se dokumenti institucij, vključno s tistimi, ki izvirajo od držav članic, načeloma lahko objavijo, določbe člena 4(5) te uredbe določajo le, da lahko država članica prosi, naj se dokument, ki izvira od nje, ne razkrije brez njenega predhodnega soglasja.
- 145 Po drugi strani so v besedilu člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 uporabljeni podobni izrazi kot v členu 9(3) Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katerim se „[d]okumenti občutljive narave [...] objavijo samo s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril“. Vendar iz člena 9(3) Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da ima organ, ki je občutljivi dokument ustvaril, pravico nasprotovati temu, da se razkrije vsebina navedenega dokumenta (sodba z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 101).
- 146 Iz tega sledi, da člen 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 drugače kot člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 ne določa zgolj, da se po tem, ko je država članica vložila posebno prošnjo v tem smislu, dokument, ki izvira od nje, ne sme razkriti brez njenega predhodnega soglasja, ampak po vzoru člena 9(3) Uredbe št. 1049/2001 izrecno predhodno soglasje države članice povzdiguje v absolutni pogoj za nekatere oblike posredovanja in uporabe podatkov, ki jih pošlje ta država članica (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točki 47 in 78).

- 147 Drugič, zdi se, da je zakonodajalec Unije v zvezi s podatki, ki jih država članica sporoči v okviru Uredbe št. 1224/2009, želel v neki obliki ohraniti pravilo avtorja, ki je bilo načeloma na področju dostopa javnosti do dokumentov odpravljeno z Uredbo št. 1049/2001. To pravilo je v obliki, ki je prevladovala pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1049/2001, pomenilo, da je bilo treba, kadar je bila avtor dokumenta, s katerim razpolaga institucija, tretja oseba, zahtevo za dostop do dokumenta nasloviti neposredno na avtorja tega dokumenta (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 56).
- 148 V zvezi s tem je bilo že zgoraj v točki 126 navedeno, da so določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 v bistvu enake določbam člena 37(3) in (5) Uredbe št. 2847/93, ki so bile sprejete pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1049/2001. Ob sprejetju Uredbe št. 1224/2009 pa je švedska delegacija v okviru delovne skupine Sveta Evropske unije za notranjo in zunanjo ribiško politiko nasprotovala ohranitvi pravila avtorja, za katero je štela, da ni združljivo z Uredbo št. 1049/2001, ki je medtem začela veljati. Zato je ta delegacija za določbe, ki so postale člen 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009, predlagala drugo besedilo, da bi se določilo zgolj posvetovanje z organi, ki so sporočili podatke. Vendar je Svet na koncu sprejel predlog Komisije, da se določbe, ki so bile prej vsebovane v členu 37(3) in (5) Uredbe št. 2847/93, brez nobene pomembne spremembe prevzamejo v Uredbi št. 1224/2009.
- 149 Zato se zdi, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 želel ohraniti pristojnost države članice, ki je poslala podatke v okviru te uredbe, da spremlja in nadzira vse oblike posredovanja ali uporabe teh podatkov, ki niso določene v navedeni uredbi.
- 150 Tretjič, prepoved posredovanja ali uporabe podatkov, ki jih pošlje država članica, iz člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 se uporablja v vseh primerih, v katerih ta država članica ni izrecno odobrila tega posredovanja ali te uporabe.
- 151 Iz tega izhaja, da se – v nasprotju s tem, kar je bilo razsojeno glede omejitve na področju dostopa javnosti do dokumentov iz člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točki 47 in 99) – za uporabo omejitve iz člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 ne zahteva ne izrecna predhodna izjava volje zadevne države članice ne njeno sklicevanje na vsebinsko izjemo iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 ali člena 113(4) Uredbe št. 1224/2009 ne obrazložitev morebitnega nasprotovanja države članice.
- 152 Četrtrič, ker je prepoved posredovanja ali uporabe iz člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 neposredna posledica neobstoja izrecne privolitve države članice, ki je podatke poslala, ne temelji na vsebinski izjemi, kot je varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in člena 113(4)(d) Uredbe št. 1224/2009. Zato ta prepoved v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ne preneha ob koncu administrativne poizvedbe, začete na podlagi člena 102(2) Uredbe št. 1224/2009, ampak šele ko država članica, ki je zadevne podatke poslala, izrecno odobri njihovo posredovanje ali uporabo.
- 153 Četrtrič in zadnjič, pošiljanje dokumenta, ki vsebuje podatke, ki jih je država članica poslala v okviru Uredbe št. 1224/2009, javnosti, zlasti nevladni organizaciji, očitno pomeni obliko posredovanja in uporabe navedenih podatkov, ki ni določena s to uredbo. Republika Malta poleg tega trdi, da je Komisija ob sprejetju Uredbe št. 1224/2009, natančneje določbe, ki je postala člen 113(3) navedene uredbe in ki prepoveduje uporabo teh podatkov za vse „drugačne namene kakor za tiste, ki jih določa [navedena] uredba“, v okviru delovne skupine Sveta za notranjo in zunanjo ribiško politiko v odgovor na vprašanje finske delegacije pojasnila, da bi se „drugačni nameni“ iz te določbe lahko med drugim nanašali na to, da se podatki objavijo s strani nevladne organizacije.

- 154 Glede na navedeno določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 načeloma prepovedujejo razkritje dokumentov, iz katerih niso bili odstranjeni podatki, ki jih je Komisiji poslala država članica v okviru Uredbe št. 1224/2009, javnosti, zlasti nevladni organizaciji, na podlagi Uredbe št. 1049/2001, če ta država članica tega ni izrecno odobrila in, *a fortiori*, če – kot je to v obravnavani zadevi – je navedena država članica temu izrecno nasprotovala.
- 155 Te razlage ni mogoče izpodbiti s trditvami Komisije, da zakonodajalec Unije ni mogel utemeljeno določiti pravila, ki preprečuje uporabo Uredbe št. 1049/2001, ne da bi s tem pri določbah člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 povzročil neobstoj pravne podlage in nesorazmerno kršil pravico dostopa do dokumentov, ki je določena v členu 42 Listine o temeljnih pravicah in členu 15(3) PDEU.
- 156 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki omogočajo sodni nadzor ter vključujejo namen in vsebino tega akta. Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od teh ciljev ali sestavnih delov glavni ali prevladujoči, drugi pa stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (glej sodbi z dne 30. januarja 2001, Španija/Svet, C-36/98, EU:C:2001:64, točki 58 in 59 ter navedena sodna praksa, in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet, C-263/14, EU:C:2016:435, točki 43 in 44 ter navedena sodna praksa).
- 157 Vendar na eni strani – kot je bilo navedeno zgoraj v točki 136 – ni sporno, da je glavni cilj Uredbe št. 1224/2009 vzpostaviti sistem nadzora, inšpekcijskih pregledov in izvrševanja, da se zagotovi skladnost s pravili skupne ribiške politike. Na drugi strani se materialna vsebina Uredbe št. 1224/2009 nanaša pretežno na skupno ribiško politiko, pa čeprav z določitvijo zbiranja in izmenjave raznih podatkov v zvezi s to politiko. Uredba št. 1224/2009 določbe o varstvu podatkov in zlasti določbe, ki uokvirjajo in omejujejo prenos in uporabo podatkov, ki so jih poslale države članice, vsebuje samo postransko, zlasti v členih 112 in 113.
- 158 V teh okoliščinah je moral Svet Uredbo št. 1224/2009 sprejeti le na podlagi člena 43 PDEU, ki se nanaša na skupno kmetijsko politiko, ki vključuje skupno ribiško politiko. Svet člena 113(2) in (3) te uredbe zlasti ni mogel sprejeti na podlagi člena 16 PDEU, ki se nanaša na varstvo osebnih podatkov, ali na podlagi člena 15(3) PDEU, ki se nanaša na dostop do dokumentov. Zato je lahko Svet v okviru Uredbe št. 1224/2009 zakonito določil posebna pravila, ki urejajo dostop do podatkov, ki jih države članice pošljejo v skladu s to uredbo, tudi če bi se s temi posebnimi pravili v praksi omejil dostop javnosti do dokumentov, ki vsebujejo takšne podatke.
- 159 Drugič, res je sicer, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 42, da člen 42 Listine o temeljnih pravicah in člen 15(3) PDEU določata, da imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta.
- 160 Vendar je treba opozoriti, da člen 15(3) PDEU določa, da pogoje in omejitve pravice dostopa do dokumentov določi zakonodajalec Unije z uredbami. Iz tega sledi, da pravica dostopa do dokumentov institucij, kot je določena in zagotovljena v Pogodbah, ni splošna in absolutna pravica in da je lahko predmet omejitev in pogojev.
- 161 Zlasti je treba opozoriti, da omejitev dostopa do podatkov iz člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009, velja le za podatke, ki izvirajo od držav članic, in izhaja, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 147, iz volje zakonodajalca Unije, da v neki obliki ohrani pravilo avtorja, ki omogoča, da se prošnja za dostop do dokumenta naslovi neposredno na avtorja tega dokumenta. Zato nič ne preprečuje, da oseba, ki želi pridobiti dostop do dokumenta, ki vsebuje podatke, ki jih je država članica poslala v okviru Uredbe št. 1224/2009, za ta dokument zaprosi neposredno to državo članico. V tem primeru bo prošnja za dostop do dokumentov preučena v skladu z nacionalno zakonodajo zadevne države članice.

162 Iz tega sledi, da določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 – čeprav izrecno predhodno soglasje zadevne države članice povzdigujejo v absolutni pogoj za razkritje podatkov, ki jih država članica pošlje v okviru te uredbe – ne onemogočajo ali otežujejo pretirano dostopa do dokumentov, ki vsebujejo te podatke. Zato te določbe ne pomenijo nesorazmeren poseg v pravico dostopa do dokumentov, ki je določena v členu 42 Listine o temeljnih pravicah in členu 15(3) PDEU.

163 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti, ali je v obravnavanem primeru člen 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 nasprotoval temu, da se organizaciji Greenpeace pošljejo dokumenti od št. 112 do 230.

c) Preučitev utemeljenosti tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009

164 Najprej je treba opozoriti, da Republika Malta pojasnjuje, da so bili dokumenti od št. 112 do 230 izmenjani med njo in Komisijo v okviru Uredbe št. 1224/2009 in da vsebujejo podatke v smislu te uredbe. Tako naj bi na primer nekateri od teh dokumentov vsebovali podatke o položaju ribiških plovil ali dejavnosti ribiških plovil iz Libije. Drugi dokumenti naj bi bili razčlenjena poročila, poročila o inšpekcijskih pregledih, izjave o prenosu na morju in o dajanju v kletko, ki so jih pripravili malteški in mednarodni opazovalci. Nazadnje, nekateri dokumenti naj bi bili pripravljene v okviru administrativne poizvedbe, ki jo je začela Republika Malta, Komisija pa je to poizvedbo nato spremljala.

165 Komisija tega opisa zadevnih dokumentov ne izpodbija. Zlasti ne izpodbija, da so bili izmenjani v okviru Uredbe št. 1224/2009 in da vsebujejo podatke v smislu te uredbe.

166 Splošno sodišče ugotavlja, da dokumenti od št. 112 do 230, ki jih je predložila Republika Malta, ustrezajo opisu zadnjenavedene in vsebujejo zlasti številčne ali tehnične podatke iste vrste, kot so podatki, navedeni v Uredbi št. 1224/2009 in na katere je bilo opozorjeno zgoraj v točki 131.

167 V teh okoliščinah se je člen 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009 uporabljal za podatke, ki jih vsebujejo dokumenti od št. 112 do 230.

168 Iz tega izhaja, da Komisija, razen ob morebitnem sklicevanju na določbe člena 113(4) in (6) Uredbe št. 1224/2009, podatkov, ki jih vsebujejo dokumenti od št. 112 do 230, brez izrecne odobritve Republike Malte ni smela objaviti in zlasti ne posredovati nevladni organizaciji.

169 V obravnavani zadevi pa na eni strani ni sporno, da Republika Malta nikoli ni izrecno odobrila, da se organizaciji Greenpeace posredujejo podatki, vsebovani v dokumentih od št. 112 do 230, in da je, nasprotno, temu celo izrecno nasprotovala, zlasti v dopisih z dne 30. novembra 2015, 3. in 27. maja 2016. Na drugi strani Komisija ni nikoli dokazala niti zatrjevala, da naj bi pošiljanje podatkov, ki so vsebovani v teh dokumentih, organizaciji Greenpeace bilo potrebno za prenehanje ali kaznovanje kršitev pravil skupne ribiške politike.

170 Poleg tega, glede na navedbe v točki 153 zgoraj, Komisija ne more utemeljeno trditi, da izrecno soglasje Republike Malte za prenos ali uporabo podatkov, ki so jih poslali malteški organi, ni bilo več potrebno, ker je bila administrativna poizvedba zaključena leta 2011 in ker je Republika Malta že februarja 2013 zadovoljivo izvedla akcijski načrt, pripravljen po tej poizvedbi.

171 Zato Komisija ob neobstoju odobritve malteških organov ni mogla zakonito odobriti dostopa do zadevnih dokumentov, razen če bi iz njih odstranila vse tiste podatke, ki jih vsebujejo, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1224/2009.

- 172 Vendar je treba ugotoviti, da se je Komisija odločila, da bo organizaciji Greenpeace poslala dokumente od št. 112 do 230, iz katerih so bili odstranjeni le osebni podatki, ki so jih vsebovali, ne da bi upoštevala, da vsebujejo tudi podatke v smislu Uredbe št. 1224/2009, ki je širši. V zvezi s tem Splošno sodišče ugotavlja, da Komisija nikoli ni raziskala, ali so bili zadnjenavedeni podatki dejansko ločljivi od dokumentov, v katerih so bili vsebovani, in nato, ali lahko v obravnavanem primeru dostop do zadevnih dokumentov zagotovi v različici, iz katere so bili odstranjeni osebni podatki.
- 173 V teh okoliščinah Republika Malta utemeljeno trdi, da je Komisija s tem, da je organizaciji Greenpeace odobrila dostop do dokumentov od št. 112 do 230 in tako do podatkov, ki jih vsebujejo, kršila določbe člena 113(2) in (3) Uredbe št. 1224/2009.
- 174 Zato je treba četrtemu tožbenemu razlogu, ki je naveden samo v zvezi z dokumenti od št. 112 do 230, ugoditi.
- 175 Iz vsega navedenega na eni strani izhaja, da je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem se z njo organizaciji Greenpeace dovoli dostop do dokumentov od št. 112 do 230, in na drugi strani, da je treba preostale tožbene razloge zavrni.

IV. Stroški

- 176 V skladu s členom 134(3) Poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma.
- 177 V obravnavani zadevi Komisija s svojimi predlogi ni uspela v zvezi z razkritjem dokumentov od št. 112 do 230, Republika Malta pa ni uspela glede razkritja dokumentov od št. 1 do 111 in od 231 do 240. Zato je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat)

razsodilo:

- 1. Odločba generalnega sekretarja Evropske komisije z dne 13. julija 2016 glede potrdilne prošnje organizacije Greenpeace za dostop do dokumentov, ki se nanašajo na domnevno nepravilno odpremo živega modroplavutega tuna iz Tunizije na Malto, se razveljavi v delu, v katerem se organizaciji Greenpeace z njo odobri dostop do dokumentov, ki so v prilogi B k tej odločbi navedeni pod številkami od 112 do 230.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Vsaka stranka nosi svoje stroške, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.**

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 3. maja 2018.

Podpisi

Kazalo

I. Dejansko stanje	1
II. Postopek in predlogi strank	4
III. Pravo	4
A. Dopustnost	5
1. Dopustnost predlogov Republike Malte in prvih štirih tožbenih razlogov, navedenih v utemeljitev teh predlogov	5
2. Dopustnost petega tožbenega razloga: kršitev obveznosti obrazložitve	6
B. Vsebinska presoja	7
1. Peti tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve	7
2. Prvi trije tožbeni razlogi, ki se nanašajo na postopek sprejetja izpodbijane odločbe	9
a) Upoštevnost prvih treh tožbenih razlogov	10
1) Postopkovna pravila iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001	10
2) Postopkovna pravila, ki so določena v členu 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ali izhajajo iz obveznosti lojalnega sodelovanja	12
b) Preizkus utemeljenosti očitkov, ki se nanašata na določitev nezadostnih rokov za odgovor in nespoštovanje obveznosti lojalnega sodelovanja	13
3. Četrti tožbeni razlog: kršitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009	15
a) Predstavitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009 in njegovega konteksta	15
b) Razmerje med členom 113 Uredbe št. 1224/2009 in Uredbo št. 1049/2001	17
c) Preučitev utemeljenosti tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 113 Uredbe št. 1224/2009	21
IV. Stroški	22