



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети състав)

3 май 2018 година *

„Достъп до документи — Регламент (СЕ) № 1049/2001 — Документи, държани от Комисията — Документи, произхождащи от държава членка — Документи, разменени в рамките на режима на контрол, за да се осигури спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството — Член 113 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 — Публичен достъп вследствие на заявление, подадено от неправителствена организация — Жалба за отмяна — Допустимост — Задължение за мотивиране — Лоялно сътрудничество — Избор на правното основание“

По дело T-653/16

Република Малта, за която се явява А. Вuħаgиar, в качеството на представител,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват J. Ваquero Cruz и F. Clotuche-Duvieusart, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на решението на генералния секретар на Комисията от 13 юли 2016 г. по потвърдително заявление на Greenpeace за достъп до документи относно предполагаемо незаконосъобразно изпращане на жив червен тон от Тунис към стопанство за отглеждане на риба тон в Малта, в частта му, с която на Greenpeace се предоставя достъп до документи, издадени от малтийските органи

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав),

състоящ се от: S. Gervasoni, председател, K. Kowalik-Bańczyk (докладчик) и C. Mac Eochaidh, съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

I. Обстоятелствата по спора

- 1 През март 2010 г. екологичната организация Greenpeace изпраща до Европейската комисия информация относно предполагаемо незаконосъобразно изпращане на жив червен тон от Тунис към стопанство за отглеждане на риба тон в Малта.
- 2 Въз основа на тази информация с Решение С(2010) 7791 окончателен от 12 ноември 2010 година Комисията уведомява Република Малта за установените нередности в областта на проверките на дейностите, свързани с червения тон, и отправя искане до нея да започне административно разследване по член 102, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета от 20 ноември 2009 година за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 847/96, (ЕО) № 2371/2002, (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 768/2005, (ЕО) № 2115/2005, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007, (ЕО) № 676/2007, (ЕО) № 1098/2007, (ЕО) № 1300/2008, (ЕО) № 1342/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2847/93, (ЕО) № 1627/94 и (ЕО) № 1966/2006 (ОВ L 343, 2009 г., стр. 1).
- 3 След приключване на проведеното от Република Малта административно разследване (наричано по-нататък „административното разследване“), с Решение С(2011) 6257 окончателен от 12 септември 2011 г. Комисията определя съвместно с тази държава членка на основание член 102, параграф 4 от Регламент № 1224/2009 план за действие за попълване на пропуските в малтийската система за контрол на риболова (наричан по-нататък „планът за действие“). Според Комисията Република Малта е приложила в задоволителна степен този план за действие от февруари 2013 г.
- 4 Междувременно с писмо от 14 април 2010 г. Greenpeace иска от Комисията на основание на Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) да му предостави достъп до документите относно посоченото в точка 1 по-горе изпращане на червен тон, включително документите, разменени между Република Малта и Комисията (наричано по-нататък „заявлението от 14 април 2010 г.“). В последна сметка този достъп му е отказан от Комисията в потвърдително решение на от 3 март 2011 г. Тогава Greenpeace сезира Европейския омбудсман с жалба, подадена на 23 май 2012 г.
- 5 С писмо от 19 април 2012 г. Greenpeace иска от Комисията да му предостави достъп до няколко документа, следващи по време подаването на заявлението му от 14 април 2010 г., по-специално до разменените между Република Малта и Комисията писма, съставени или получени от последната след 3 март 2011 г. (наричано по-нататък „заявлението от 19 април 2012 г.“). В последна сметка Комисията отказва на Greenpeace достъпа до тези документи в потвърдително решение от 25 септември 2012 г. Тогава Greenpeace сезира Омбудсмана с нова жалба, подадена на 26 април 2013 г.
- 6 В препоръка от 29 юни 2015 г. Омбудсманът заключава, че Комисията не е обосновала в достатъчна степен отказа си да предостави достъп до документите, посочени в заявленията от 14 април 2010 г. и 19 април 2012 г., и приканва Комисията да предостави достъп до разглежданите документи или да представи основателни причини за отказ.

- 7 С писмо от 29 юли 2015 г. (наричано по-нататък „първоначалното заявление“) Greenpeace преповтаря заявленията си от 14 април 2010 г. и от 19 април 2012 г., като се позовава на препоръките на Омбудсмана и отново иска достъп до всички документи, посочени в тези две заявления, както и в двете жалби, разгледани от Омбудсмана, а именно:
- всеки документ относно превоза на червен тон [...] от Тунис към Малта, и относно последващото му поставяне в садки и/или умъртвяване в Малта на 20, 21 и 22 март [2010 г.], включително, например копия от декларациите за улов и превоз, докладите на наблюдатели и т.н.,
 - всеки видеозапис, документиращ превоза, поставянето в садки и евентуално умъртвяването на тази риба [...],
 - всяко писмено съобщение относно тези въпроси между Комисията и малтийското [правителство],
 - Решение С(2010) 7791 [окончателен] на Комисията от 12 ноември 2010 г. [...], включително всички приложения към него,
 - доклада, изготвен от малтийските органи в отговор на това заявление [съгласно] член 102, параграф 3 от Регламент [№ 1224/2009],
 - всеки документ относно оценката от Комисията на посочения в предходното [тире] доклад,
 - планът за [...], и
 - всяка писмо, разменено между [Република] Малта и Комисията [относно] установените нередности в областта на проверките на дейностите, свързани с червения тон в Малта, съставено или получено след 3 март 2011 г.“.
- 8 С електронно писмо от 28 септември 2015 г. Комисията уведомява Република Малта за първоначалното заявление и се консултира с нея, за да получи отговор в срок от пет работни дни на въпроса дали Република Малта се противопоставя на оповестяването на издадените от нея документи, идентифицирани от Комисията на този етап.
- 9 На 30 септември 2015 г. Република Малта прави искане за удължаване на срока за отговор.
- 10 На 5 ноември 2015 г. Комисията удължава с петнадесет работни дни на срока за отговор, даден на Република Малта. По този повод Комисията я уведомява, че е решила, от една страна, да предостави на Greenpeace достъп до документите, издадени от Комисията, и от друга страна, да продължи текущите консултации с Република Малта във връзка с издадените от малтийските органи документи.
- 11 С писмо от 30 ноември 2015 г. Република Малта съобщава становището си на Комисията, като излага причините, поради които смята, че както издадените от самата нея документи, така и тези, които са издадени от Комисията, не могат да бъдат оповестени.
- 12 На 23 декември 2015 г. генералният директор на генерална дирекция (ГД) „Морско дело и рибарство“ на Комисията отказва на Greenpeace достъпа до установените на този етап документи, издадени от Република Малта, с мотива че последната се е противопоставила на оповестяването на издадените от нея документи (наричано по-нататък „първоначалното решение“).

- 13 На 20 януари 2016 г. Greenpeace подава потвърдително заявление (наричано по-нататък „потвърдителното заявление“).
- 14 С писмо от 13 април 2016 г. Комисията уведомява Република Малта за подаването на потвърдителното заявление. В същото писмо Комисията уточнява, че вследствие на преразглеждането на обхвата на първоначалното заявление тя е установила и други документи, за които се отнася това заявление, издадени както от нейните служби, така и от малтийските органи. Поради това в посоченото писмо Комисията се консултира с Република Малта, за да получи отговор в срок от пет работни дни на въпроса дали Република Малта поддържа противопоставянето си на пълното или частичното оповестяване на издадените от нея документи, включително на новоустановените.
- 15 На 18 април 2016 г. Република Малта прави искане за удължаване на срока за отговор.
- 16 На 27 април 2016 г. Комисията удължава с десет работни дни срока за отговор, даден на Република Малта.
- 17 На 3 май 2016 г. Република Малта уведомява Комисията, че се противопоставя изцяло на предоставянето на документите, издадени от малтийските органи, включително установените във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление.
- 18 На 19 май 2016 г. Комисията приканва Република Малта да уточни, в срок от десет работни дни, мотивите и обхвата на своето противопоставяне на оповестяването на разглежданите документи.
- 19 На 27 май 2016 г. Република Малта отговаря, като поддържа изцяло позицията, която според нея е изразила достатъчно точно в писмото си от 3 май 2016 г.
- 20 На 13 юли 2016 г. генералният секретар на Комисията приема решение по потвърдителното заявление на Greenpeace (наричано по-нататък „обжалваното решение“). С писмо от същата дата Комисията уведомява Република Малта за приемането на обжалваното решение.
- 21 С обжалваното решение Комисията предоставя на Greenpeace достъп до различни документи, издадени както от нейните служби, така и от малтийските органи, по-конкретно под форма, при която съответните данни са заличени. Що се отнася до документите, издадени от Комисията, документите, за които е взето решение да бъдат оповестени, съответстват или на документи, които са установени във фазата на разглеждане на първоначалното заявление, но по погрешка не са били изпратени впоследствие на Greenpeace (изброени в приложение F към обжалваното решение), или на документи, които са установени едва във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление (изброени в приложение D към обжалваното решение). Що се отнася до документите, издадени от Република Малта, документите, за които е взето решение да бъдат оповестени, обхващат както документите, установени във фазата на разглеждане на първоначалното заявление (изброени в приложение B към обжалваното решение под номера 112—230, наричани по-нататък „документи № 112—230“), така и документите, установени във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление (изброени в приложение B към обжалваното решение под номера 1—111 и 231—240, наричани по-нататък „документи № 1—111 и 231—240“).

II. Производство и искания на страните

- 22 На 19 септември 2016 г. Република Малта подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

- 23 С отделни молби, постъпили в секретариата на Общия съд в същия ден, Република Малта прави искане, от една страна, за допускане на обезпечение с оглед на спирането на изпълнението на обжалваното решение и от друга страна, за поверително третиране спрямо обществеността на някои данни, съдържащи се в жалбата, в молбата за допускане на обезпечение и в приложенията към тях.
- 24 Комисията представя писмена защита на 12 декември 2016 г.
- 25 Жалбоподателят представя репликата си на 30 март 2017 г., а Комисията — дубликата си на 19 май 2017 г.
- 26 С определение от 25 август 2017 г., Малта/Комисия (T-653/16 R, непубликувано, EU:T:2017:583) председателят на Общия съд уважава молбата за допускане на обезпечение и не се произнася по съдебните разноски.
- 27 Република Малта иска от Общия съд:
- да отмени обжалваното решение в частта му, в която се предоставя достъп до документите, издадени от малтийските органи,
 - да се осъди Комисията да заплати съдебните разноски,
- 28 Комисията иска от Общия съд:
- да отхвърли жалбата,
 - да осъди Република Малта да заплати съдебните разноски.

III. От правна страна

- 29 В подкрепа на жалбата си Република Малта изтъква четири основания, а именно, първо, неспазване на процесуалните срокове, предвидени от Регламент № 1049/2001, и нарушение на задължението за лоялно сътрудничество, второ, несъобразяване с обхвата на първоначалното заявление и неправилното му разглеждане като ново заявление за достъп до документите, трето, неправомерно разширяване обхвата на заявлението за достъп до документите във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление и нарушение на принципа на добра администрация и четвърто, нарушение на член 113 от Регламент № 1224/2009. Освен това Република Малта повдига в репликата и пето основание, а именно нарушение на задължението за мотивиране.

A. По допустимостта

- 30 Комисията поддържа, че искането на Република Малта и при всяко положение всички основания, изтъкнати от последната в негова подкрепа, са недопустими.

1. По допустимостта на искането на Република Малта и на първите четири основания, изтъкнати в негова подкрепа

- 31 Като главно искане Комисията поддържа, че жалбата на Република Малта е недопустима, доколкото с нея се иска отмяна на „потвърдително решение в широк смисъл“, а не на „отделно решение“ на Комисията за предоставяне на достъп до документите, издадени от малтийските органи, въпреки противопоставянето от страна на последните на основание член 4, параграф 5

от Регламент № 1049/2001. При условията на евентуалност Комисията поддържа, че първите четири основания, изтъкнати от Република Малта в подкрепа на жалбата ѝ, са недопустими, тъй като тези основания „не почиват [...] на материалните изключения [от публичния достъп до документи], предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент [...] № 1049/2001“.

- 32 Република Малта оспорва това възражение за недопустимост.
- 33 Следва да се припомни, че Европейският съюз е правов съюз, в който актовете на неговите институции са обект на контрол за съответствие по-специално с Договорите и с общите принципи на правото (вж. решение от 6 октомври 2015 г., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, т. 60 и цитираната съдебна практика). Всъщност Договорите са установили завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда на Европейския съюз контрола за законосъобразността на актовете на институциите (решение от 23 април 1986 г. по дело *Les Verts*/Парламент, 294/83, EU:C:1986:166, т. 23).
- 34 Този принцип намира израз по-специално в член 263 ДФЕС, съгласно който Съдът на Европейския съюз упражнява контрол за законосъобразността на актовете на Комисията, с изключение на препоръките и становищата, и за тази цел е компетентен да се произнася по жалбите за липса на компетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договорите или на всяка правна норма, свързана с тяхното изпълнение, или злоупотреба с власт.
- 35 Следователно държавите членки могат да оспорят с жалба за отмяна всеки акт, с който Комисията приема решение с нормативен или индивидуален характер, и по този повод да се позоват в подкрепа на исканията си на всяко основание, изведено по-специално от нарушение на съществени процесуални правила или на правила, приети за прилагането на Договорите (вж. в този смисъл решение от 20 март 1985 г., Италия/Комисия, 41/83, EU:C:1985:120, т. 30).
- 36 На първо място, от това следва, че е допустимо държава членка да оспори с жалба за отмяна решение на Комисията, което е прието на основание Регламент № 1049/2001 и с което се разрешава на физическо или юридическо лице да получи достъп до държани от последната документи, издадени от тази държава членка, без да е необходимо да се установява отделно решение на Комисията да не приеме противопоставянето от страна на посочената държава членка на оповестяването на съответните документи, като само това решение да подлежи на обжалване.
- 37 На второ място, е допустимо държава членка да се позове в подкрепа на жалбата си срещу решение на Комисията, разрешаващо достъпа на трето лице до документи, на всяко основание, свързано с един от четири случая на образуване на производство по жалба за отмяна, предвидени в член 263 от ДФЕС, и по-специално на всяко основание, изведено от нарушение на процесуална или материалноправна норма, която счита за релевантна, независимо дали това основание е относимо. Така, що се отнася до допустимостта на основание, изтъкнато срещу подобно решение, не следва да се прави разграничение според това дали правилото, чието нарушаване се твърди, е предвидено в Регламент № 1049/2001, или в друг правен инструмент.
- 38 Тези съображения не могат да бъдат поставени под съмнение от доводите на Комисията, изведени по същество от това, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 очертава и ограничава правото на държавите членки да се противопоставят на оповестяването на документите, които са изпратили на институция.
- 39 В това отношение следва да се припомни, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че „държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие“.

- 40 Несъмнено е вярно, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 е тълкуван в смисъл, че позволява на съответната държава членка да се противопостави на оповестяването на произхождащи от нея документи само въз основа на материалните изключения, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от същия регламент, като мотивира надлежно позицията си в това отношение (решения от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 99 и от 21 юни 2012 г., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия, C-135/11 P, EU:C:2012:376, т. 59).
- 41 Въпреки това тази уредба на правомощието на съответната държава членка да участва при вземането на решения от Съюза, съдържаща се в член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, не може да бъде пречка тази държава членка да поиска отмяната на решението на Комисията за предоставяне на достъп до разглежданите документи и да се позове за тази цел на други пороци, извън нарушението на член 4 от Регламент № 1049/2001. Всъщност противното тълкуване, предложено от Комисията, би означавало да се позволи на законодателя на Съюза да ограничи обхвата на правото на обжалване, предоставено на държавите членки с член 263 ДФЕС, и по този начин да се засегне завършената система от способности за защита и процедури, която е въведена с Договорите и поверява на Съда на Европейския съюз контрола за законосъобразността на актовете на институциите.
- 42 Следва да се добави, че несъмнено член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 15, параграф 3 ДФЕС, разпоредби, цитирани от Комисията, уреждат правото на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, на достъп до документите на институциите. Въпреки това, предоставянето на възможност на държава членка да подаде жалба за отмяна срещу решение на Комисията за предоставяне на достъп до документи и за тази цел да изтъкне всяко основание, с която да може да се оспори законосъобразността на това решение, не води до необосновано ограничаване на правото на достъп до документи, а само позволява на съда на Съюза да упражни контрол за законосъобразност на посоченото решение с оглед на всички процесуални и материалноправни правила, които могат да се прилагат, като по този начин се гарантира правото на съответната държава членка на ефективни правни средства за защита.
- 43 От това следва, че искането на Република Малта за частична отмяна на обжалваното решение, от една страна, и първите четири основания, изтъкнати в негова подкрепа, от друга страна, са допустими.
- 44 Ето защо възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията срещу искането на Република Малта и срещу първите четири основания, изтъкнати в негова подкрепа, трябва да бъдат отхвърлени.

2. По допустимостта на петото основание за нарушение на задължението за мотивиране

- 45 Комисията поддържа, че петото основание, а именно за непълнота на мотивите на обжалваното решение, е повдигнато за първи път в репликата, поради което то е недопустимо съгласно член 84, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд.
- 46 В това отношение следва да се припомни, че несъмнено по силата на член 84, параграф 1 от Процедурния правилник в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в производството“.

- 47 Съгласно постоянната съдебна практика обаче липсата или непълнотата на мотивите спадат към съществените процесуални нарушения по смисъла на член 263 ДФЕС и представляват абсолютно основание за отмяна, което може и дори трябва да бъде разгледано служебно от съда на Съюза (решение от 20 март 1959 г., Nold/Върховен орган, 18/57, EU:C:1959:6, стр. 115; вж. и решение от 2 декември 2009 г., Комисия/Ирландия и др., C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 48 При тези обстоятелства Общият съд може да разгледа основание на жалбоподателите, изведено от нарушение на задължението за мотивиране, без да е необходимо да проверява дали това основание, повдигнато за първи път в репликата, отговаря на изискванията на член 84, параграф 1 от Процедурния правилник (вж. в този смисъл решение от 20 юли 2017 г., Vadica и Kardiam/Съвет, T-619/15, EU:T:2017:532, т. 43).
- 49 Ето защо петото основание ще бъде разгледано по същество в точки 51—65 по-долу.

Б. По същество

- 50 Общият съд счита, че следва да се разгледат, най-напред, петото основание, а именно за непълнота на мотивите на обжалваното решение, след което заедно първите три основания, отнасящи се до процедурата по приемане на същото решение, и накрая, четвъртото основание, а именно за нарушение на член 113 от Регламент № 1224/2009.

1. По петото основание за нарушение на задължението за мотивиране

- 51 Република Малта поддържа, че Комисията не е изяснила в достатъчна степен в обжалваното решение и дори в писмото от 13 юли 2016 г., с които е уведомила малтийските власти за приемането на това решение, причините, поради които е решила да се отклони от предходната си практика относно, първо, изискването за точност на заявленията за достъп до документи, второ, недопустимостта на потвърдителните заявления, надхвърлящи обхвата на първоначалните заявления, и трето, неоповестяването на документи, които не са посочени конкретно в заявлението за достъп, по-специално когато произхождат от трети страни. Република Малта упреква Комисията и че не ѝ е предоставила никакво обяснение за причините, поради които е приела, че редица документи, издадени от малтийските органи, попадат в обхвата на заявлението за достъп до документи и следователно трябва да бъдат оповестени, докато във фазата на консултациите Република Малта многократно е отправяла запитвания до Комисията по този въпрос.
- 52 Комисията оспорва доводите на Република Малта.
- 53 Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, издаваща акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите на акта или други лица, засегнати пряко и лично от него, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (решение

от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 63; вж. и решение от 1 юли 2008 г., Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 88 и цитираната съдебна практика).

- 54 Освен това от съдебната практика е видно, че когато Комисията отива значително по-далеч от предходните си решения и се отклонява от постоянната си практика по вземане на решения, тя трябва да изложи изрично своите съображения (решения от 26 ноември 1975 г., Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique и др./Комисия, 73/74, EU:C:1975:160, т. 31 и от 29 септември 2011 г., Elf Aquitaine/Комисия, C-521/09 P, EU:C:2011:620, т. 155).
- 55 В началото следва да се отбележи, че в случая Република Малта не оспорва наличието и пълнотата на мотивите на обжалваното решение, доколкото в него се разглежда въпросът дали за издадените от малтийските органи документи, установени от Комисията, се прилагат изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, и дали вследствие на това те могат да бъдат оповестени въз основа на този регламент. Освен това Република Малта не поставя под съмнение факта, че Комисията е обяснила подробно в обжалваното решение причините, поради които според нея член 113 от Регламент № 1224/2009 не е пречка за прилагането на разпоредбите на Регламент № 1049/2001. Накрая, Република Малта не отрича, че е била в състояние да се запознае с обосновката на обжалваното решение и да оспори мотивите му в рамките на настоящата жалба.
- 56 В замяна на това Република Малта по същество упреква Комисията, на първо място, че без да изложи конкретни мотиви, се е отклонила от предходната си практика по вземане на решения в областта на разглеждането на неточни заявления за достъп, установяването на документите, които са предмет на заявление за достъп, и разглеждането на потвърдителните заявления, надвишаващи обхвата на първоначалните заявления.
- 57 Следва обаче да се отбележи, че за да докаже наличието на такава практика по вземане на решения, Република Малта само препраща към решение от 2 юли 2015 г., Турке/Комисия (T-214/13, EU:T:2015:448, т. 13), като посочва конкретен случай, в който генералният секретар на Комисията е отхвърлил потвърдително заявление в частта му, отнасяща се до аспект, който не попада в обхвата на съответното първоначално заявление. С позоваването на това единствено решение обаче не може да се докаже наличието постоянна практика по вземане на решения при разглеждането на неточни заявления за достъп, установяването на документите, които са предмет на заявление за достъп, и дори разглеждането на потвърдителните заявления, надвишаващи обхвата на първоначалните заявления. Следователно при липсата на постоянна практика, от която Комисията да се е отклонила, Република Малта не може да упреква тази институция, че не е изложила причините за твърдяната промяна в нейния подход (вж. в този смисъл решения от 28 април 2010 г., Amann & Söhne и Cousin Filterie/Комисия, T-446/05, EU:T:2010:165, т. 118 и 158 и от 20 септември 2012 г., Полша/Комисия, T-333/09, непубликувано, EU:T:2012:449, т. 92).
- 58 На второ място, Република Малта упреква Комисията и че не е обосновала в достатъчна степен в обжалваното решение или преди приемането му причината да свързва определени документи със заявлението за достъп до документи въпреки нейните искания да ѝ предостави разяснения в този смисъл, направени във фазата на консултациите, и по-специално в писмата ѝ от 30 септември 2015 г., 30 ноември 2015 г. и 27 май 2016 г.
- 59 Преди всичко в това отношение е несъмнено, че в писмото си от 30 септември 2015 г. Република Малта е отправила запитване до Комисията за причините, поради които последната е преразгледала позицията си, изразена преди това, и е свързала първоначалното заявление с разменени между тях документи, по-конкретно електронни писма и протоколи от заседания. По-нататък е видно, че в писмото си от 30 ноември 2015 г. Република Малта е посочила, че според нея редица документи, които Комисията е счела за относими, не са обхванати от

заявлението за достъп. Накрая, безспорно е, че в писмото си от 27 май 2016 г. Република Малта е направила възражение срещу установяването от Комисията на нови документи във фазата на потвърдителното заявление, тъй като според Република Малта тази практика представлява разширяване на обхвата на заявлението, което е недопустимо съгласно разпоредбите на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

- 60 Въпреки това, първо, следва да се отбележи, че макар в писмото от 30 септември 2015 г. изрично да е поискано обяснение от Комисията, това писмо предхожда по време първоначалното решение, с което е уважено възражението на Република Малта и на Greenpeace е отказан достъп до документи № 112—230. При тези обстоятелства Република Малта не може да упреква Комисията, че в първоначалното решение не е отговорила на нейното искане за предоставяне на разяснения и тъй като впоследствие не е повторила посоченото искане за предоставяне на разяснения, тя не може да подвигва оплакване, че Комисията не му е дала отговор в обжалваното решение.
- 61 Второ, следва да се отбележи, че в писмото от 30 ноември 2015 г., което също предшества първоначалното решение, не се съдържа никакво уточнение, позволяващо да се установят документите, за които то се отнася, и да се разберат причините, поради които разглежданите документи не са обхванати от заявлението за достъп. Нещо повече, в това писмо изобщо не е поискано обяснение от Комисията и поради това то не предполага отговор от нейна страна.
- 62 Трето, следва да посочи, че в писмото си от 27 май 2016 г. Република Малта не е оспорила конкретната връзка със заявлението за достъп на всеки от документите, установени от Комисията във фазата на разглеждането на потвърдителното заявление, и също не са поискани обяснения от Комисията по този въпрос. Всъщност в писмото си от 27 май 2016 г. Република Малта само е оспорила във фазата на разглеждане на потвърдително заявление самия принцип на свързване със заявлението за достъп на документи, които не са били установени във фазата на разглеждане на първоначалното заявление.
- 63 Впрочем в това отношение Комисията припомня в обжалваното решение, че след преразглеждане на заявлението за достъп е установила други документи, попадащи в обхвата на последното (документи № 1—111 и № 231—240). Несъмнено е вярно, че в това решение Комисията не е обяснила по какви причини смята, че има право да свързва документи със заявлението за достъп във фазата на разглеждането на потвърдителното заявление, въпреки че не се е произнесла по оповестяването на тези документи във фазата на разглеждане на първоначалното заявление. Въпреки това следва да се отбележи, че в писмото си от 27 април 2016 г. Комисията вече е обяснила на Република Малта, че функцията на генералния секретар на Комисията се състои в независимото преразглеждане на първоначалното решение, прието от генералния директор на ГД „Морско дело и рибарство“, и че в рамките на това преразглеждане генералният секретар следва да провери дали всички документи, попадащи в обхвата на заявлението, са били установени при приемането на първоначалното решение, по-специално когато, подобно на настоящия случай, подателят на заявлението за достъп оспорва пълнотата на списъка на документите, установени при приемането на първоначалното решение. При тези обстоятелства не е необходимо Комисията отново да излага в обжалваното решение причините, поради които е имала право да свърже със заявлението за достъп нови документи, установени за първи път във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление.
- 64 От изложеното по-горе следва, че обжалваното решение не страда от твърдения от Република Малта порок във връзка с мотивирането.
- 65 Следователно петото основание, разгледано от Общия съд в рамките на правомощието му да се произнася служебно по абсолютни основания за отмяна, трябва да се отхвърли по същество.

2. По първите три основания, свързани с процедурата по приемане на обжалваното решение

- 66 С първото си основание Република Малта поддържа по същество, че Комисията не е разгледала първоначалното заявление и потвърдителното заявление в сроковете, предвидени в членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001, и че по този повод не е изпълнила задължението си за лоялно сътрудничество с малтийските органи. С оглед на доводите на Република Малта това основание може да се раздели на три оплаквания, първо, късното съобщаване за консултиране с малтийските органи на първоначалното заявление и на потвърдителното заявление, второ, определянето на прекалено кратки срокове за отговор от страна на малтийските органи и трето, късното постановяване на първоначалното решение и на обжалваното решение, тъй като тези решения са приети след изтичането на предвидените в Регламент № 1049/2001 срокове, а освен това обжалваното решение е прието след мълчалив отказ по потвърдително заявление.
- 67 С второто си основание Република Малта поддържа по същество, че Комисията не се е съобразила с обхвата на първоначалното заявление, като го е счела за ново заявление за достъп, обхващащо няколко документа, които нямат връзка с двете предишни заявления или не са конкретно посочени от Greenpeace. В рамките на това основание Република Малта упреква Комисията по-специално, че е включила в обхвата на заявлението за достъп документи, които поначало са по-скорошни и които, от една страна, не са били изрично посочени в заявленията от 14 април 2010 г. и от 19 април 2012 г. и от друга страна, по съдържанието им не са били свързани с нередностите, изложени от Greenpeace през 2010 г., или с административното разследване.
- 68 С третото си основание Република Малта поддържа по същество, че Комисията неправилно е разширила обхвата на заявлението за достъп до документите и е нарушила принципа на добра администрация, като във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление и въз основа на недостатъчно точно заявление е установила нови документи, които до този момент не са били установени като попадащи в обхвата на това заявление. В рамките на това основание Република Малта упреква Комисията по-специално, първо, че не е приканила Greenpeace да изясни заявлението си за достъп до документите на основание член 6, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, второ, че не е извършила задълбочена проверка на първоначалното заявление за достъп до документите, трето, че в нарушение на членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001 е разгледала някои документи едва във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление, като е провела двуетапна процедура за разглеждане на заявленията за достъп до документите, и четвърто, че е допуснала явна грешка в преценката по отношение на определянето на предмета и обхвата на заявлението за достъп до документите.
- 69 От доводите, развити от Република Малта в подкрепа на първите три основания, следва, че тя упреква Комисията, че е нарушила различни процесуални правила, които са предвидени в член 4 и членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 и някои от които произтичат по-специално от задължението за лоялно сътрудничество.
- 70 За целите на евентуално разглеждане на основателността на първите три основания следва най-напред да се прецени дали и в каква степен тези основания са относими.

а) Относимост на първите три основания

- 71 За да прецени дали и в каква степен първите три основания са относими, Общият съд счита за необходимо да представи предварително, условията и целите на процедурата за разглеждане на заявленията за достъп до документи. В това отношение следва да се направи разграничение между, от една страна, процедурните правила, предвидени в членове 6—8 от Регламент

№ 1049/2001, и от друга страна, процедурните правила, които са предвидени в член 4, параграфи 4 и 5 от същия регламент или произтичат от задължението за лоялно сътрудничество.

1) Процедурните правила, предвидени в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001

- 72 Процедурните правила, предвидени в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001, могат да бъдат обобщени, както следва.
- 73 На първо място, заявленията за достъп трябва да бъдат достатъчно точни, за да могат институциите да идентифицират искания документ (член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001). Ако дадена заявка не е достатъчно точна, институцията приканва заявителя да внесе разяснения и му помага за това, като например му предоставя информация за употребата на публичните документални регистри (член 6, параграф 2 от същия регламент). В случай на заявление за много голям документ или за голям брой документи въпросната институция може да се съгласува неофициално със заявителя за намиране на справедливо решение (член 6, параграф 3 от посочения регламент). В по-общ план институциите предоставят информация и съдействие на гражданите за условията на подаване на заявления за достъп до документи (член 6, параграф 4 от Регламент № 1049/2001).
- 74 На второ място, както първоначалните, така и потвърдителните заявления трябва да се разглеждат своевременно, като институцията трябва да се произнесе по тези заявления в срок от петнадесет работни дни, а в случай на отказ трябва да изложи пред заявителя мотивите за отказа (вж. съответно член 7, параграф 1 и член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001). По изключение, например когато първоначалното или потвърдителното заявление се отнася до много голям документ или до голям брой документи, този срок може да бъде удължен с петнадесет работни дни (вж. съответно член 7, параграф 3 и член 8, параграф 2 от същия регламент). При липсата на отговор на институцията по първоначално заявление в съответния срок, заявителят има право да представи потвърдително заявление с искане институцията да преразгледа позицията си (член 7, параграф 4 от посочения регламент). При липса на отговор по потвърдително заявление в съответния срок, заявителят има право да се позове на наличието на отрицателен отговор и да подаде жалба по съдебен ред срещу институцията (член 8, параграф 3 от Регламент № 1049/2001).
- 75 От предвидените в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 процедурни правила, и по-общо от разпоредбите на този регламент, могат да се направят няколко извода.
- 76 Преди всичко от разпоредбите на членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 следва, че те уреждат условията за подаване на заявления за достъп до документи и организират разглеждането им от съответната институция. Следователно тези разпоредби се отнасят само до отношенията между заявителя и съответната институция, като са изключени отношенията между институцията и трети лица, каквито са държавите членки, които са издали съответните документи.
- 77 По-нататък, целта на предвидената в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 процедура е, главно, да се осигури възможност за бързо и лесно разглеждане на заявленията за достъп до тези документи и евентуално, в съответствие с принципа на добра администрация да не се допусне институцията да понесе несъразмерна работна натовареност (вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2014 г., *Strack/Комисия*, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 25, 27 и 28). Следователно тази процедура е въведена в интерес на лицата, искащи достъп до документи, като същевременно се отчитат трудностите, които срещат институциите. В замяна на това сама по себе си тази процедура няма за цел да защити интереса на трети лица, и по-специално на държавите членки, да се противопоставят на оповестяването на някои документи, издадени от тях, нито се вземат предвид трудностите, които срещат третите лица и държавите членки при провеждане на консултации с тях относно евентуалното оповестяване на тези документи.

- 78 Тази констатация се потвърждава от обстоятелството, че съгласно член 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 той има за цел да гарантира „възможно най-широк достъп до документите“ и същият се основава на изразения в съображение 11 от него принцип, че „до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп“. Ето защо целта на този регламент, и по-конкретно на разпоредбите му от процедурно естество, е да се улесни в най-голяма степен упражняването на правото на достъп до документите (вж. в този смисъл решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, т. 49), а не да се затрудни упражняването му, по-специално като то се постави в зависимост от формални изисквания, които не са наложителни.
- 79 Накрая, подаването на заявление за достъп до документи не е единственият начин за достъп до документи. Всъщност по силата на член 2, параграф 4 от Регламент № 1049/2001 документите, държани от институциите, се предоставят за достъп на обществеността било въз основа на писмено заявление, било пряко в електронна форма или чрез използването на регистър. Ето защо освен членове 6—10, свързани с разглеждането на заявленията за достъп до документи и с правилата за достъп в резултат на заявление, Регламент № 1049/2001 съдържа разпоредби относно воденето на регистри на документите (член 11 от този регламент), правото на пряк достъп до документите в електронна форма или чрез регистър (член 12 от същия регламент) и публикуването в Официален вестник на някои документи (член 13 от посочения регламент).
- 80 От това следва, че няма забрана институция да даде публичен достъп до документи, дори да не е направено искане в този смисъл, или по съображения за прозрачност и изчерпателност да предостави на лице, подало заявление на основание Регламент № 1049/2001, документи, които това лице не е идентифицирало изрично, нито ги е посочило в заявлението.
- 81 При тези обстоятелства, въпреки че в някои хипотези нарушението на правилата за разглеждане на заявления за достъп до документи, предвидени в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001, може да засегне законосъобразността на решение, с което се отказва достъп до документи, то не може да засегне законосъобразността на решение за предоставяне на достъп до документи.
- 82 Първо, що се отнася по-конкретно до член 6 от Регламент № 1049/2001, следва да се уточни, че макар институцията да не може да отхвърли заявление като недостатъчно точно, без да прикани предварително заявителя да изясни искането си (вж. в този смисъл решения от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ, T-436/09, EU:T:2011:634, т. 31 и от 22 май 2012 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, T-300/10, EU:T:2012:247, т. 84—87), няма основание институцията да бъде упреквана, че е предоставила достъп до документи въз основа на заявление, за което се твърди, че е неточно, без да прикани предварително заявителя да изясни искането си.
- 83 Всъщност, когато заявителят не е бил приканен да изясни искането си, нито институцията, нито а fortiori трето лице, може да изтъква надлежно твърдение за неяснота на искането на жалбоподателя (вж. в този смисъл решение от 19 ноември 2014 г., Ntouvass/ECDC, T-223/12, непубликувано, EU:T:2014:975, т. 46). При това положение в хипотезата, при която институция счита, че е в състояние самостоятелно да установи, без да понесе несъразмерна работна натовареност, всички документи, които могат да бъдат свързани с дадено заявление, дори да е формулирано най-общо и да се отнася до редица документи, институцията може да се произнесе по заявлението, без да прикани предварително заявителя да го изясни, след което евентуално да предостави достъп до всички установени документи, при условие че те не попадат в обхвата на изключенията, предвидени по-специално в член 4 от Регламент № 1049/2001.

- 84 От друга страна, тъй като е длъжна да извърши пълен преглед на всички посочени в заявлението за оповестяване документи (вж. в този смисъл решение от 22 май 2012 г., *Internationaler Hilfsfonds/Комисия*, T-300/10, EU:T:2012:247, т. 69), институцията може във всеки един момент, включително за първи път във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление, да установи нови документи, които могат да бъдат свързани със заявлението.
- 85 На второ място, що се отнася до членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001, следва да се отбележи, че единствената цел на предвидените в тях срокове е да се даде възможност за бързото разглеждане на заявленията за достъп до документите и да се ускори оповестяването на поисканите документи, когато то е възможно.
- 86 Следва да се припомни и че неспазването на сроковете, предвидени в членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001, не лишава институцията от правомощието ѝ да приеме решение и само по себе си не може да доведе до незаконосъобразност на решението, с което се отказва достъп до документи, обосноваваща отмяната му (вж. в този смисъл решения от 28 юни 2012 г., *Комисия/Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, т. 89, от 14 юли 2016 г., *Sea Handling/Комисия*, C-271/15 P, непубликувано, EU:C:2016:557, т. 78, 79 и 84 и от 19 януари 2010 г., *Co-Frutta/Комисия*, T-355/04 и T-446/04, EU:T:2010:15, т. 59 и 71).
- 87 Липсата на последици от неспазването на посочените по-горе срокове се потвърждава в още по-голяма степен в случай на решение, с което се предоставя достъп до документи, доколкото в тази хипотеза заявлението на заявителя е уважено въпреки неспазването на тези срокове, които са предвидени единствено в негова полза.
- 88 Предвид изложените по-горе съображения държава членка не може да изтъкне надлежно срещу решение на институция за предоставяне на достъп до документи основания, изведени от нарушение на членове 6—8 от Регламент № 1049/2001.
- 89 Впрочем в настоящия случай с оглед на доводите, изтъкнати от Република Малта в подкрепа на първите три основания и обобщени в точки 66—68 по-горе, следва да се приеме, че в рамките на тези три основания Република Малта се позовава на нередности, засягащи предвидената в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 процедура, каквито са по-специално оповестяването на документи, които не са изрично посочени в първоначалното и в потвърдителното заявление, установяването на документи във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление или още неспазването на сроковете за разглеждане на първоначалното и потвърдителното заявление.
- 90 Ето защо поради причините, изложени в точки 72—88 по-горе, изведените от тези нередности основания са неотнормирани към обжалваното решение.

2) Процедурните правила, които са предвидени в член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001 или произтичат от задължението за лоялно сътрудничество

- 91 Процедурните правила, които са предвидени в член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001 или произтичат от задължението за лоялно сътрудничество, могат да бъдат представени, както следва.
- 92 На първо място, член 4, параграф 4 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че по отношение на документи, издадени от трето лице, институцията се консултира с него, за да прецени дали е приложимо някое от изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1 или 2 от същия регламент, освен ако не е очевидно, че документът трябва или не трябва да се оповестява.

- 93 В това отношение Съдът е приел, че по силата на член 4, параграф 4 от Регламент № 1049/2001 държавата членка до голяма степен вече разполага с право да бъде консултирана преди оповестяването на издадени от нея документи, които са държани от институцията (решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 46).
- 94 На второ място, член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 предвижда, както вече беше отбелязано в точка 39 по-горе, че държава членка може да поиска от институцията да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие.
- 95 В това отношение следва да се уточни, че тъй като се ограничава до това да предвиди изискване за предварително съгласие на съответната държава членка, когато последната е направила конкретно искане в този смисъл, член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 има процедурен характер (решения от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 78 и 81 и от 21 юни 2012 г., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия, C-135/11 P, EU:C:2012:376, т. 53 и 54).
- 96 На трето място, институцията, която възнамерява да предостави публичен достъп до документи, и държавата членка, която ги е издала, трябва в съответствие с предвиденото в член 4, параграф 3 ДЕС задължение за лоялно сътрудничество да действат и да си сътрудничат по такъв начин, така че разпоредбите на Регламент № 1049/2001 да могат да се приложат ефективно (решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 85).
- 97 В частност институцията, получила заявление за достъп до произхождащ от държава членка документ, и последната трябва, след като заявлението е съобщено от тази институция на посочената държава членка, незабавно да започнат добросъвестен диалог относно евентуалното приложение на предвидените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 изключения, като следят по-специално за необходимостта посочената институция да вземе становище в сроковете по членове 7 и 8 от този регламент, в които е длъжна да се произнесе по това заявление за достъп (решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 86).
- 98 Така от разпоредбите на член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001, тълкувани в съответствие със задължението за лоялно сътрудничество, следва, че те организират условията за консултациите на съответната институция с трети лица, издали документи, както и условията за участие на издалите документи държави членки в процеса на вземане на решението на институцията относно достъпа до документите.
- 99 Следователно, обратно на разпоредбите на членове 6—8 от Регламент № 1049/2001, разпоредбите на член 4, параграфи 4 и 5 от същия регламент уреждат отношенията между институциите и третите лица, по-специално държавите членки, що се отнася до издадените от последните документи, и имат за цел да защитят интереса на посочените трети лица и на държавите членки да се противопоставят на оповестяването на посочените документи.
- 100 При тези обстоятелства нарушението на разпоредбите на член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001, както и неизпълнението на задължението за лоялно сътрудничество на институцията по отношение на държава членка могат да засегнат законосъобразността на решение, с което се предоставя достъп до документи, издадени от тази държава членка.
- 101 Предвид изложените по-горе съображения държавата членка може да изтъкне надлежно срещу решение на институция за предоставяне на достъп до издадени от тази държава документи основания, изведени от нарушение на член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001, както и от неизпълнение на задължението за лоялно сътрудничество при прилагането на предвидената в този член процедура.

102 В случая обаче следва да се отбележи, че в рамките на първото и второто оплакване по първото основание Република Малта поддържа и че когато Комисията се е консултирала с нея на основание член 4, параграф 4 от Регламент № 1049/2001, за да се осведоми дали тази държава членка се противопоставя на оповестяването на спорните документи, посочената институция не ѝ е оказала пълно сътрудничество, доколкото, след като ѝ е съобщила със закъснение първоначалното и потвърдителното заявление на Greenpeace, тя ѝ е определила прекалено кратки срокове за отговор. С този довод Република Малта изтъква в действителност нередовност, опорочаваща процедурата, предвидена в член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001, както и неизпълнение в рамките на тази процедура на задължението за лоялно сътрудничество.

103 Ето защо поради причините, изложени в точки 91—101 по-горе, тези доводи са относими към обжалваното решение.

104 Следователно трябва да се разгледа основателността само на оплакванията, изведени от определянето на недостатъчни срокове за отговор и от неизпълнението на задължението за лоялно сътрудничество.

б) Разглеждане на основателността на оплакванията, изведени от определянето на недостатъчни срокове за отговор и от неизпълнението на задължението за лоялно сътрудничество

105 В случая Република Малта упреква Комисията не само за това, че ѝ е съобщила първоначалното и потвърдителното заявление няколко месеца след получаването им, но и най-вече за това, че впоследствие ѝ е определила срок само от пет работни дни, за да анализира въпроса дали разглежданите документи следва да бъдат оповестени с оглед на изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, и за да реши дали да използва възможността, предвидена в член 4, параграф 5 от същия регламент, да поиска тези документи да не бъдат оповестени.

106 В това отношение следва да се припомни най-напред, че макар членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001 да задължават институциите да отговарят на първоначалните и потвърдителните заявления за достъп до документи в определените срокове, нито една разпоредба от този регламент не определя краен срок, в който съответната институция трябва да уведоми държавата членка за подаването на заявление за достъп до издадени от последната документи и да ѝ съобщи посоченото заявление. Преди всичко Регламент № 1049/2001 не уточнява в този случай срока за отговор, който институцията трябва да определи на тази държава членка, така че последната да може евентуално да се противопостави пред посочената институция на оповестяването на разглежданите документи.

107 Въпреки това, с оглед на посочената в точки 96 и 97 по-горе съдебната практика, от задължението за лоялно сътрудничество следва, че Комисията трябва да действа с дължимата грижа в отношенията си със съответната държава членка, за да може самата тя да се произнесе в сроковете, предвидени за нея в членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001.

108 В настоящия случай, от една страна, следва да се констатира, че Комисията не е представила първоначалното искане, от 29 юли 2015 г. в Република Малта едва на 28 септември 2015 г., т.е. почти два месеца след получаване на съобщението, и че по този повод тя иска от тази държава членка да предостави информация в рамките на пет работни дни дали да се противопостави на оповестяването на документи, издадени от малтийските органи, установени на този етап (документи № 112—230).

- 109 От друга страна, безспорно е, че Комисията е съобщила на Република Малта потвърдителното заявление, подадено на 20 януари 2016 г., едва на 13 април 2016 г., а именно почти три месеца след получаването му, и че по този повод тя отново е определила на тази държава членка срок от пет работни дни, за да се противопостави евентуално на оповестяването на всички документи, издадени от малтийските органи, включително установените за първи път във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление (документи № 1—111 и № 231—240).
- 110 Въпреки това следва да се отбележи, първо, че по искане на Република Малта Комисията е продължила с петнадесет работни срока, определен първоначално на тази държава членка дни след съобщаването на първоначалното заявление (вж. т. 10 по-горе). В действителност Република Малта се е противопоставила на оповестяването на документи № 112—230 на 30 ноември 2015 г., докато първоначалното заявление на Greenpeace ѝ е било съобщено на 28 септември 2015 г., т.е. повече от два месеца по-рано.
- 111 Второ, по искане на Република Малта Комисията е продължила с десет работни дни срока, определен първоначално на тази държава членка след съобщаването на потвърдителното заявление (вж. т. 16 по-горе). В действителност Република Малта се е противопоставила на оповестяването на всички разглеждани документи на 3 май 2016 г., докато потвърдителното заявление на Greenpeace ѝ е било съобщено на 13 април 2016 г., т.е. около три седмици по-рано. Освен това, след като е получила отговора на Република Малта от 3 май 2016 г., на 19 май 2016 г. Комисията е приканила тази държава членка да уточни в срок от десет работни дни конкретните причини, поради които намират приложение изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001, както и частите от документите, които са обхванати от тези изключения (вж. т. 18 по-горе). На 27 май 2016 г. обаче Република Малта само възпроизвежда възражението си, като посочва, че анализът, съдържащ се в писмото от 3 май 2016 г., е достатъчен, за да се установят изключенията, към които препраща това писмо (вж. т. 19 по-горе).
- 112 При това положение е видно, че Република Малта е разполагала на практика с няколко седмици, за да анализира документите, установени от Комисията във фазата на разглеждане на първоначалното заявление и впоследствие — във фазата на разглеждане на потвърдителното заявление. Освен това въпреки броя на съответните документи Република Малта е била в състояние да анализира тези документи и да посочи за всеки от тях и преди Комисията да се произнесе по първоначалното и по потвърдителното заявление, някои от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001 и член 113 от Регламент № 1224/2009.
- 113 От друга страна, с оглед на съдебната практика, цитирана в точка 97 по-горе, следва да се вземе предвид обстоятелството, че съгласно член 7, параграфи 1 и 3 и член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 самата Комисия е била длъжна да отговори на първоначалното и на потвърдителното заявление на Greenpeace в срок не по-дълъг от 30 дни.
- 114 При тези обстоятелства Република Малта няма основание да поддържа, че като ѝ е съобщила със закъснение първоначалното и потвърдителното заявление и като ѝ е определила впоследствие прекалено кратки срокове за отговор, Комисията не е изпълнила задължението за лоялно сътрудничество.
- 115 Ето защо първите три основания трябва да бъдат отхвърлени като частично неотнормирани и частично необосновани.

3. По четвъртото основание, изведено от нарушение на член 113 от Регламент № 1224/2009

- 116 С четвъртото си основание Република Малта поддържа по същество, че като е предоставила на Greenpeace достъп до документи № 112—230, Комисията е нарушила разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009. Според Република Малта тези разпоредби забраняват при липсата на изрично съгласие на малтийските органи публичното оповестяване на документите, предоставени от тези органи на Комисията в рамките на Регламент № 1224/2009. Всъщност Република Малта счита, че става въпрос за конкретни разпоредби които дерогират, в областта на контрола на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството, общите правила за публичния достъп до документи, предвидени в Регламент № 1049/2001, и по-специално в член 4 от този регламент.
- 117 Комисията оспорва доводите на Република Малта. Тя посочва по-конкретно, че разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 трябва да бъдат тълкувани във връзка и в съответствие с тези на Регламент № 1049/2001, и по-специално с член 4, параграф 5 от последния регламент, който допуска възможност държава членка да се противопостави на оповестяването на издадени от нея документи само въз основа на материалните изключения, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от същия регламент.
- 118 С оглед на доводите на страните следва да се прецени дали и в каква степен разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, евентуално във връзка с тези на член 4 от Регламент № 1049/2001, не допускат възможност Greenpeace да получи достъп до документи № 112—230 при липсата на съгласие на Република Малта, която ти е издала.
- 119 За тази цел следва предварително да бъдат представени в техния контекст релевантните разпоредби на член 113 от Регламент № 1224/2009, след което да се прецени по какъв начин тези разпоредби се свързват с разпоредбите на Регламент № 1049/2001.

а) Представяне на член 113 от Регламент № 1224/2009 и на неговия контекст

- 120 В началото следва да се отбележи, че в озаглавения „Данни и информация“ дял XII на Регламент № 1224/2009 се съдържа глава II относно „[п]оверителността на данните“. Тази глава се състои само от две разпоредби, а именно членове 112 и 113, отнасящи се съответно до „[з]ащитата на личните данни“ и „[п]оверителността на служебната и търговската тайна“.
- 121 Следва да се отбележи и че членове 112 и 113 от Регламент № 1224/2009 заменят член 37 от Регламент (ЕИО) № 2847/93 на Съвета от 12 октомври 1993 година относно установяването на система за контрол, приложима към общата политика в областта на рибарството (ОВ L 261, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г. глава 4, том 2, стр. 109). Всъщност при липсата към датата на приемане на Регламент № 2847/93 на общо законодателство на Съюза относно защитата на личните данни от институциите и от държавите членки, член 37 от посочения регламент разглежда едновременно в параграф 2 и параграфи 7—10 защитата на данните за имената на лицата, а в параграф 1 и параграфи 3—6 — поверителността на данните, събирани и обменяни в рамките на посочения регламент във връзка със служебната и търговската тайна.
- 122 При приемането на Регламент № 1224/2009 законодателят на Съюза взема предвид приемането на Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г. глава 13, том 30, стр. 142) и на Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на

физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г. глава 13, том 17, стр. 10).

- 123 От това следва, че член 112 от Регламент № 1224/2009 вече разглежда самостоятелно защитата на личните данни, като препраща основно към Регламент № 45/2001 и към националните законодателства за транспониране на Директива 95/46.
- 124 Що се отнася до разпоредбите на член 113 от Регламент № 1224/2009, те възпроизвеждат до голяма степен останалите разпоредби на член 37 от Регламент № 2847/93, в които не се разглежда защитата на личните данни.
- 125 Преди всичко, член 113 от Регламент № 1224/2009 съдържа разпоредби, които гарантират поверителността на данните, обхванати от служебната и търговската тайна. В него е предвидено по-специално, че държавите членки и Комисията предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират, че данните, събирани и получавани в рамките на Регламент № 1224/2009, се третират в съответствие с приложимите правила за служебна и търговска тайна (член 113, параграф 1 от Регламент № 1224/2009). Освен това данните, предадени в рамките на посочения регламент, чието разкриване би било в противоречие с някои интереси, каквито са личният живот и неприкосновеността на личността — при това в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни, търговските интереси на физическо или юридическо лице, съдебните производства и правните становища или обхватът на инспекции или разследвания, са обект на приложимите правила относно поверителността. Въпреки това информацията, свързана с тези данни, може да се разкрива винаги когато това е необходимо за прекратяването или забраната на нарушения на правилата на общата политика в областта на рибарството (член 113, параграф 4 от Регламент № 1224/2009).
- 126 По-нататък, член 113 от Регламент № 1224/2009 съдържа специфични разпоредби за данните, които произхождат от държавите членки и по тази причина са изтъкнати от Република Малта в рамките на настоящия спор. В това отношение е необходимо да се припомнят разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, които са почти идентични с тези на член 37, параграфи 3 и 5 от Регламент № 2847/93 и предвиждат следното:
- „2. Данните, обменяни между държавите членки и Комисията [в рамките на настоящия регламент], не се предават на лица, различни от лицата в институциите на държавите членки или на Общността, чиито функции изискват да имат такъв достъп, освен ако държавите членки, предаващи данните, са дали своето изрично съгласие.
3. Данните[, които са събирани и получавани в рамките на настоящия регламент], не се използват за цели, различни от предвидените в настоящия регламент, освен ако органите, предоставящи данните, са дали своето изрично съгласие за използване на данните за други цели и при условие че разпоредбите, действащи в държавата членка на органа, получаващ данните, не забраняват такова използване“.
- 127 Накрая, член 113 от Регламент № 1224/2009 съдържа и по-общи разпоредби. По-конкретно този член предвижда, че не може да се тълкува като препятствие за използването на данните, получени съгласно посочения регламент в рамките на съдебните действия или производства, предприети в отговор на неспазване на правилата на общата политика в областта на рибарството. Компетентните органи на държавата членка, предаваща данните, се информират за всички случаи, в които посочените данни са били използвани за тези цели (член 113, параграф 6 от Регламент № 1224/2009).
- 128 На този етап от разпоредбите на Регламент № 1224/2009, посочени в точки 120—127, могат да се направят няколко извода.

- 129 Първо, разпоредбите на членове 112 и 113 от Регламент № 1224/2009 не следва да се прилагат сами по себе си към документи, а само към данни, събрани в рамките на този регламент.
- 130 В това отношение следва да се посочи, че Регламент № 1224/2009 съдържа определение не за общото понятие „данни“, а само за по-конкретното „данни от система за наблюдение на корабите“ (член 4, точка 12 от Регламент № 1224/2009).
- 131 Въпреки това от всички разпоредби на този регламент, и по-специално от членове 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 и 116, следва, че данните, за които той се отнася, са по-конкретно тези, които са регистрирани от държавите членки във въведени от тях различни бази данни и които са достъпни в зоната с ограничен достъп на официален уебсайт за ограничен брой потребители, на които са предоставени права за тази цел от държавите членки и от Комисията. Този регламент се отнася по-специално за данни от системата за наблюдение на корабите, данни за риболовните дейности, по-конкретно риболовния дневник, декларацията за разтоварване, декларацията за трансбордиране и предварителното уведомление, данни от декларации за приемане, документи за транспорт и документи за продажба, данни от лицензии и разрешения за риболов, данни за изчерпване на възможностите за риболов, данни по доклади от инспекции и надзор, данни за мощността на двигателя, данни от системата за откриване на кораби, данни от наблюдения, данни, свързани с международни споразумения в областта на рибарството, данни за влизане във и излизане от риболовни зони, морски зони, регулаторни зони на регионални организации и води на трета държава, данни от системата за автоматично разпознаване, както и данни от националните регистри на нарушенията.
- 132 Второ, от членове 112 и 113 от Регламент № 1224/2009 следва, че те предвиждат три вида защита на данните, събрани в рамките на този регламент, които са приложими, първият, за личните данни (член 112 и член 113, параграф 4, буква а) от посочения регламент), вторият, за поверителните данни, обхванати от служебната и търговската тайна (член 113, параграф 1 и параграф 4, буква б) от същия регламент), и третият, за данните, предоставени от държава членка (член 113, параграфи 2 и 3 от посочения регламент). В рамките на настоящия спор се разглежда именно последният, трети вид защита.
- 133 Трето, от самия текст на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 следва, че данните, събрани и предадени от държавата членка на Комисията в рамките на този регламент, могат по принцип да се предоставят на лица, различни от тези, чиито функции изискват да имат такъв достъп, или да бъдат използвани за цели, различни от посочените в този регламент, само ако държавите членки, които са предоставили тези данни, дадат своето изрично съгласие.
- 134 Само разпоредбите на член 113, параграфи 4 и 6 от Регламент № 1224/2009 биха могли евентуално да се тълкуват като позволяващи, по изключение и в специфични хипотези, оповестяването на данни, произхождащи от държава членка, без нейно съгласие. Всъщност е видно, от една страна, че тези разпоредби, припомнени в точки 125 и 127 по-горе, във всички случаи допускат оповестяването или използването на определени данни за целите на предотвратяването или санкционирането на нарушение на правилата на общата политика в областта на рибарството. От друга страна, член 113, параграф 6 от Регламент № 1224/2009 предвижда, че държавата членка, която предоставя данните, само се уведомява за използването на посочените данни в рамките на съдебни или административни производства.
- 135 Остава да се разгледа връзката между разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 и тези на Регламент № 1049/2001.

б) Връзката между член 113 от Регламент № 1224/2009 и Регламент № 1049/2001

- 136 На първо място, следва да се отбележи, че Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1224/2009 имат различни цели. Първият цели да осигури възможно най-голяма прозрачност на процеса на вземане на решения от органите на публична власт, както и на информацията, на която се основават техните решения. Следователно той има за цел в най-голяма степен да улесни упражняването на правото на достъп до документите, както и да насърчи добрите административни практики (вж. по аналогия решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, т. 49). Целта на вторият, съгласно член 1 от него, е да създаде система за контрол, инспекции и изпълнение, за да се гарантира спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството.
- 137 В конкретния случай Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1224/2009 не съдържат разпоредба, изрично предвиждаща приоритета на единия спрямо другия. Ето защо следва да се осигури прилагане на всеки от тези регламенти, което да е съвместимо с прилагането на другия и да позволи по този начин тяхното съгласувано прилагане (вж. по аналогия решения от 29 юни 2010 г., Комисия/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, т. 56 и от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 110).
- 138 На второ място, с оглед на отбелязаното в точка 129 по-горе, следва да се приеме, че разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 сами по себе си нямат за цел да регламентират условията за публичен достъп до документи, изпратени от държава членка до Комисията в рамките на настоящия регламент. Всъщност целта на тези разпоредби е само да се уточнят условията, при които могат да бъдат предавани и използвани данните, събрани и изпращани от държава членка в рамките на посочения регламент.
- 139 От това следва, че разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 не представляват сами по себе си специален закон, който да дерогира общите правила за публичен достъп до документи, предвидени в Регламент № 1049/2001, а се отнася по скоро до специфични правила, осигуряващи засилена защита на определени данни, независимо дали имат личен характер или не и независимо от тяхната степен на поверителност, поради простия факт, че са предоставени от държава членка. Това обяснява защо в Регламент № 1224/2009, който не съдържа никакви разпоредби относно публичния достъп до документи, не е направено позоваване на Регламент № 1049/2001, въпреки че доколкото съдържа разпоредби за защита на данните, и в частност на тези, които имат личен характер, в него, по-конкретно в член 112, се упоменава Регламент № 45/2001.
- 140 Независимо от това, както бе посочено в точка 137 по-горе, следва да се прилагат съгласувано и едновременно Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1224/2009.
- 141 Освен това, когато документите, посочени в заявлението за достъп, попадат в определена област от правото на Съюза, в случая система за контрол за осигуряване на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството, както по настоящото дело, правилата за достъп до документите, които се съдържат по-специално в член 4 от Регламент № 1049/2001, не биха могли да се прилагат и тълкуват, без да се вземат предвид специфичните правила, уреждащи предаването и използването на данните, съдържащи се в тези документи, които правила в случая са предвидени в член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 (вж. по аналогия решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 83 и от 26 април 2016 г., Strack/Комисия, T-221/08, EU:T:2016:242, непубликувано, т. 154).

- 142 Вследствие на това разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 се прилагат изцяло в случай на заявление на основание Регламент № 1049/2001, насочено към получаване на достъп до документи, които съдържат лични данни по смисъла на Регламент № 1224/2009 (вж. по аналогия решения от 29 юни 2010 г., Комисия/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, т. 63 и от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 70).
- 143 На трето място, с оглед на отбелязаното в точки 133 и 134 по-горе се налага изводът, че освен когато са налице изключенията, евентуално предвидени с разпоредбите на член 113, параграфи 4 и 6 от Регламент № 1224/2009, разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от същия регламент, които са приложими за данните, съдържащи се в документ, предоставен от държава членка на Комисията в рамките на посочения регламент, изискват за всяко предаване или използване на посочените данни, което не е предвидено в този регламент, същата държава членка да даде изрично съгласието си.
- 144 В това отношение, първо, текстът на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, припомнен в точка 126 по-горе, се различава ясно от този на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, припомнен в точки 39 и 94 по-горе. Всъщност разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 забраняват по принцип определени форми на предаване или използване на данни от държава членка, освен ако последният не даде изричното си съгласие за това. Обратно, въпреки че както следва от член 2, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, документите на институциите, включително издадените от държавите членки, могат по принцип да бъдат публично оповестени, разпоредбите на член 4, параграф 5 от същия регламент предвиждат единствено че държава членка може да поиска издаден от нея документ да не бъде оповестяван без нейното предварително съгласие.
- 145 В замяна на това член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 е формулиран аналогично на член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, съгласно които „[ч]увствителните документи се [...] предоставят, при условие че има съгласие на органа, който ги е издал“. Все пак от член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 следва, че органът, който е издал чувствителен документ, разполага с правомощието да се противопостави на оповестяването на съдържанието на посочения документ (решение от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 101).
- 146 Следователно, за разлика от член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 не предвижда единствено че когато държава членка е направила специфично искане в този смисъл, издаден от нея документ не може да бъде оповестяван впоследствие без нейното предварително съгласие, а по примера на член 9, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 издига изричното предварително съгласие на държавата членка в абсолютно условие за някои форми на предаване и използване на данните, предоставени от тази държава членка (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 47 и 78).
- 147 Второ, видно е, че по отношение на данните, предоставени от държава членка в рамките на Регламент № 1224/2009, законодателят на Съюза е решил да запази под определена форма правилото за авторството, което впрочем е по принцип отменено в областта на публичния достъп до документи с Регламент № 1049/2001. Това правило, във формата, в която се е прилагало преди влизане в сила на Регламент № 1049/2001, предполага, че когато държан от институция документ е издаден от трето лице, заявлението за достъп до документа трябва да се отправи пряко към автора на този документ (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 56).
- 148 В това отношение вече бе отбелязано в точка 126 по-горе, че разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 са по същество идентични на тези на член 37, параграфи 3 и 5 от Регламент № 2847/93, които са приети след влизане в сила на Регламент

№ 1049/2001. Все пак, в хода на приемането на Регламент № 1224/2009 и в рамките на работната група, наречена „Вътрешна и външна политика в областта на рибарството“, към Съвета на Европейския съюз, шведската делегация се е противопоставила на правилото за авторството, счтено от нея за несъвместимо с междувременно влезлия в сила Регламент № 1049/2001. Ето защо тази делегация е предложила друга редакция на разпоредбите, станали член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, така че да се предвиди обикновена консултация с органите, които са предоставили данни. Въпреки това Съветът в крайна сметка е приел предложението на Комисията разпоредбите, съдържащи се до този момент в член 37, параграфи 3 и 5 от Регламент № 2847/93, да бъдат възпроизведени в Регламент № 1224/2009, без да се внасят съществени промени.

- 149 От това е видно, че като е приел член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, законодателят на Съюза е искал да запази правомощието на държавата членка, предоставила данни в рамките на този регламент, да контролира и прилага всяка форма на предаване или използване на тези данни, която не е предвидена в този регламент.
- 150 Трето, предвидената в член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 забрана за предаване или използване на данните, предоставени от държава членка, се прилага във всички случаи, в които тази държава членка не е дала изричното си съгласие за това предаване или използване.
- 151 Следователно, противно на това, което е прието по отношение на ограничението, предвидено в областта на публичния достъп до документи с член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 47 и 99), прилагането на ограничението, предвидено в член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, не е обусловено нито от изрично и предварително волеизявление на съответната държава членка, нито от позоваване от последната на материално изключение по член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 или по член 113, параграф 4 от Регламент № 1224/2009, нито от мотивиране на евентуално направеното от държавата членка възражение.
- 152 Четвърто, тъй като е пряка последица от липсата на изрично съгласие на държавата членка, която е предоставила данни, предвидената в член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 забрана за предаване или използване не се основава на материално изключение, каквото е защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, посочено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, както и в член 113, параграф 4, буква г) от Регламент № 1224/2009. При това положение посочената забрана не може, както твърди Комисията, да отпадне към момента на приключване на административно разследване, започнато на основание член 102, параграф 2 от Регламент № 1224/2009, а действието ѝ се прекратява едва в момента, в който държавата членка, предоставила разглежданите данни, даде своето изрично съгласие за предаването или използването им.
- 153 На четвърто и последно място, публичното оповестяване, по-специално на неправителствена организация, на документ, съдържащ данните, предоставени от държава членка в рамките на Регламент № 1224/2009, очевидно представлява форма на предаване и използване на тези данни, която не е предвидена в този регламент. Впрочем Република Малта твърди, че при приемането на Регламент № 1224/2009, и по-специално на разпоредбата, която е понастоящем член 113, параграф 3 от посочения регламент и забранява използването на този вид данни „за цели, различни от предвидените в [посочения] регламент“, Комисията е обяснила в рамките на работна група „Вътрешна и външна политика в областта на рибарството“ към Съвета и в отговор на въпрос на финландската делегация, че посочените в тази разпоредба „цели, различни от предвидените“, могат да се отнасят по-конкретно до публикуването на данни от неправителствена организация.

- 154 Предвид изложените по-горе съображения разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 забраняват по принцип и на основание Регламент № 1049/2001 публичното оповестяване, по-специално на неправителствена организация, на документи с незаличени данни, предоставени от държава членка на Комисията в рамките на Регламент № 1224/2009, когато тази държава членка не е дала изрично съгласието си и *a fortiori*, когато, както е случаят, посочената държава членка се е противопоставила изрично на оповестяването им.
- 155 Това тълкуване не може да се постави под съмнение от доводите на Комисията, изведени от обстоятелството, че законодателят на Съюза не може надлежно да предвиди правило, възпрепятстващо прилагането на Регламент № 1049/2001, без да наруши разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 поради липса на правно основание и без да накърни несъразмерно правото на достъп до документи, закрепено в член 42 от Хартата на основните права и в член 15, параграф 3 ДФЕС.
- 156 Всъщност, първо, от постоянната съдебна практика следва, че изборът на правното основание на акт на Съюза трябва да почива на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на този акт. Ако при преценката на акт на Съюза се установи, че той има две цели или е съставен от две части, като едната от целите или едната от съставните части може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част (вж. решения от 30 януари 2001 г., Испания/Съвет, C-36/98, EU:C:2001:64, т. 58 и 59 и цитираната съдебна практика и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет, C-263/14, EU:C:2016:435, т. 43 и 44 и цитираната съдебна практика).
- 157 Впрочем, от една страна, е безспорно, както бе посочено в точка 136 по-горе, че основната цел на Регламент № 1224/2009 е да създаде система за контрол, инспекции и изпълнение, за да се гарантира спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството. От друга страна, материалното съдържание на Регламент № 1224/2009 се отнася в преобладаваща степен до общата политика в областта на рибарството, включително като предвижда събирането и обмена на различни данни, свързани с тази политика. В Регламент № 1224/2009, и по-конкретно в членове 112 и 113, се съдържат само акцесорно разпоредби относно защитата на данните, по-специално разпоредби, уреждащи и ограничаващи предаването и използването на данните, предоставени от държавите членки.
- 158 При тези обстоятелства Съветът е следвало да приеме Регламент № 1224/2009 единствено на основание член 43 ДФЕС, отнасящ се до общата селскостопанска политика, която обхваща общата политика в областта на рибарството. По-специално не е било възможно Съветът да приеме член 113, параграфи 2 и 3 от този регламент нито на основание член 16 ДФЕС, отнасящ се до защитата на личните данни, нито на основание член 15, параграф 3 ДФЕС, отнасящ се до достъпа до документи. Следователно Съветът е можел надлежно да предвиди в рамките на Регламент № 1224/2009 специфични правила, уреждащи достъпа до данните, предоставени от държава членка въз основа на този регламент, макар тези специфични правила да могат на практика да доведат до ограничаване на публичния достъп до документи, съдържащи такива данни.
- 159 Второ, несъмнено е, както бе отбелязано в точка 42 по-горе, че член 42 от Хартата на основните права, от една страна, и член 15, параграф 3 ДФЕС, от друга, предвиждат, че всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител.

- 160 Въпреки това следва да се припомни, че член 15, параграф 3 ДФЕС предвижда, че условията и ограниченията на правото на достъп до документите, се определят от законодателя на Съюза с регламенти. От това следва, че правото на достъп до документите на институциите, залегнало и гарантирано в Договорите, не е общо и абсолютно и може да бъде предмет на ограничения.
- 161 По-специално следва да се отбележи, че ограничаването на достъпа до данни, предвидено в член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009, се прилага само за произхождащите от държавите членки данни и произтича, както бе отбелязано в точка 147 по-горе, от волята на законодателя на Съюза да запази под определена форма правилото за авторството, което позволява заявлението за достъп до документ да се отправи пряко към автора на този документ. Така няма пречка лице, което желае да получи достъп до документ, съдържащ данни, предоставени от държава членка в рамките на Регламент № 1224/2009, да поиска документа пряко от тази държава членка. В тази хипотеза заявлението за достъп до документите се разглежда в съответствие с националното законодателство на съответната държава членка.
- 162 Следователно, макар да издигат изричното предварително съгласие на съответната държавата членка в абсолютно условие за оповестяването на данните, предоставени от държава членка в рамките на Регламент № 1224/2009, разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от същия регламент не правят невъзможен или прекомерно труден достъпа до документите, съдържащи тези данни. Ето защо тези разпоредби не засягат несъразмерно правото на достъп до документите, което е закрепено, от една страна, в член 42 от Хартата на основните права и от друга страна, в член 15, параграф 3 ДФЕС.
- 163 С оглед на тези съображения следва да се провери дали в случая член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 допуска предоставянето на Greenpeace на документи № 112—230.

в) Разглеждане на второто основание, изведено от нарушение на член 113 от Регламент № 1224/2009

- 164 В началото следва да се отбележи, че Република Малта пояснява, че документи № 112—230 са били разменени между нея и Комисията в рамките на Регламент № 1224/2009 и че те съдържат данни по смисъла на този регламент. Така например някои от тези документи съдържали данни за местоположението на риболовните кораби или за дейностите на риболовните кораби на Либия. Други документи били подробни доклади, доклади от инспекции, декларации за морски превоз и за поставяне в садки, изготвени от малтийски и международни наблюдатели. Накрая, някои документи били изготвени в рамките на административното разследване, започнато от Република Малта, а впоследствие — по повод на това разследване от Комисията.
- 165 Комисията не оспорва това описание на разглежданите документи. По-специално тя не поставя под съмнение факта, че те са били разменени в рамките на Регламент № 1224/2009 и че съдържат данни по смисъла на този регламент.
- 166 От своя страна Общият съд констатира, че представените от Република Малта документи № 112—230 съответстват на даденото им от последната описание и че те съдържат данни, по-специално цифрови и технически, които са от същия вид като посочените в Регламент № 1224/2009, припомнени в точка 131 по-горе.
- 167 При тези обстоятелства член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009 е приложим за данните, съдържащи се в документи № 112—230.

- 168 От това следва, че освен ако не се позове евентуално на разпоредбите на член 113, параграфи 4 и 6 от Регламент № 1224/2009, Комисията не може да оповести публично, и по-специално да изпрати на неправителствена организация, данните, съдържащи се в документи № 112—230 без изричното съгласие на Република Малта.
- 169 В случая обаче, от една страна, е безспорно, че Република Малта никога не е давала изрично съгласието си да се изпратят на Greenpeace данните, съдържащи се в документи № 112—230 и че напротив, дори се е противопоставила изрично на това, по-конкретно в писмата си от 30 ноември 2015 г., както и от 3 и 27 май 2016 г. От друга страна, Комисията изобщо не е доказала, нито дори е твърдяла, че предоставянето на Greenpeace на съдържащите се в тези документи данни е било необходимо за предотвратяване или санкциониране на нарушение на правилата на общата политика в областта на рибарството.
- 170 Впрочем с оглед на посоченото в точка 153 по-горе Комисията няма основание да поддържа, че изричното съгласие на Република Малта за предаването или използването на данните, предоставени от малтийските органи, вече не е необходимо, тъй като административното разследване е приключило през 2011 г. и Република Малта е приложила в задоволителна степен от февруари 2013 г. плана за действие, изготвен в резултат на това разследване.
- 171 Следователно при липса на съгласие на малтийските органи Комисията не е имала основание да даде достъп до разглежданите документи, без да заличи всички данни, обхванати от Регламент № 1224/2009, които се съдържат в тях.
- 172 Налага се обаче изводът, че Комисията е решила да предостави на Greenpeace документи № 112—230, в които са били заличени само съдържащите се в тях лични данни, без да вземе предвид факта, че те съдържат и данни в по-широкия смисъл на Регламент № 1224/2009. В това отношение Общият съд отбелязва, че в нито един момент Комисията не е изследвала въпроса дали действително е било възможно последните данни да бъдат отделени от документите, в които те са се съдържали, и дали вследствие на това е можело в конкретния случай да даде достъп до разглежданите документи под форма, в която тези данни са заличени.
- 173 При тези обстоятелства Република Малта има основание да поддържа, че като е предоставила на Greenpeace достъп до документи № 112—230 и по този начин — достъп до съдържащите се в тях данни, Комисията е нарушила разпоредбите на член 113, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1224/2009.
- 174 Ето защо четвъртото основание, което е изтъкнато единствено във връзка с документи № 112—230, трябва да бъде уважено.
- 175 От всичко изложено по-горе следва, от една страна, че обжалваното решение трябва да се отмени в частта му, в която на Greenpeace се предоставя достъп до документи № 112—230, и от друга страна, че в останалата им част исканията в жалбата трябва да се отхвърлят.

IV. По съдебните разноски

- 176 Съгласно член 134, параграф 3 от Процедурния правилник, ако страните са загубили по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.
- 177 В случая Комисията е загубила по искането във връзка с оповестяването на документи № 112—230, а Република Малта е загубила по искането във връзка с оповестяването на документи № 1—111 и № 231—240. Ето защо всяка страна следва да понесе направените от нея съдебни разноски, включително тези по обезпечителното производство.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав),

реши:

- 1) **Отменя решението на генералния секретар на Европейската комисията от 13 юли 2016 г. по потвърдително заявление на Greenpeace за достъп до документи относно предполагаемо незаконосъобразно изпращане на жив червен тон от Тунис към Малта в частта му, в която на Greenpeace се предоставя достъп до документите, изброени в приложение В към него под номера 112—230.**
- 2) **Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**
- 3) **Всяка страна понася направените от нея съдебни разноски, включително тези по обезпечителното производство.**

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 3 май 2018 година.

Подписи

Съдържание¹

I. Обстоятелствата по спора	1
II. Производство и искания на страните	4
III. От правна страна	5
A. По допустимостта	5
1. По допустимостта на искането на Република Малта и на първите четири основания, изтъкнати в негова подкрепа	5
2. По допустимостта на петото основание за нарушение на задължението за мотивиране .	7
B. По същество	8
1. По петото основание за нарушение на задължението за мотивиране	8
2. По първите три основания, свързани с процедурата по приемане на обжалваното решение	11
a) Относимост на първите три основания	11
1) Процедурните правила, предвидени в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 ..	12
2) Процедурните правила, които са предвидени в член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001 или произтичат от задължението за лоялно сътрудничество	14
б) Разглеждане на основателността на оплакванията, изведени от определянето на недостатъчни срокове за отговор и от неизпълнението на задължението за лоялно сътрудничество	16
3. По четвъртото основание, изведено от нарушение на член 113 от Регламент № 1224/2009	18
a) Представяне на член 113 от Регламент № 1224/2009 и на неговия контекст	17
б) Връзката между член 113 от Регламент № 1224/2009 и Регламент № 1049/2001	21
в) Разглеждане на второто основание, изведено от нарушение на член 113 от Регламент № 1224/2009	25
IV. По съдебните разноски	26

¹ Съдържанието е актуализирано.