Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Afdeling)

3. maj 2018 *

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter, som Kommissionen er i besiddelse af – dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat – dokumenter, der er udvekslet inden for rammerne af kontrolordningen med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik – artikel 113 i forordning (EF) nr. 1224/2009 – offentlighedens aktindsigt efter en begæring indgivet af en ikke-statslig organisation – annullationssøgsmål – formaliteten – begrundelsespligt – loyalt samarbejde – valg af retsgrundlaget«

I sag T-653/16,

Republikken Malta ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annullation af afgørelsen truffet den 13. juli 2016 af Europa-Kommissionens generalsekretær om en genfremsat begæring fra Greenpeace om aktindsigt i dokumenter vedrørende en angiveligt uregelmæssig forsendelse af levende almindelig tun fra Tunesien til et akvakulturbrug med tun i Malta, for så vidt som Greenpeace herved fik aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra de maltesiske myndigheder,

har

RETTEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne K. Kowalik-Bańczyk (refererende dommer) og C. Mac Eochaidh,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

I. Tvistens baggrund

1 I marts 2010 sendte den ikke-statslige organisation Greenpeace oplysninger til Europa-Kommissionen angående en angiveligt uregelmæssig forsendelse af levende almindelig tun fra Tunesien til et akvakulturbrug med tun i Malta.

2 På grundlag af disse oplysninger gav Kommissionen ved afgørelse K(2010) 7791 endelig af 12. november 2010 Republikken Malta meddelelse om de uregelmæssigheder, der var blevet identificeret på området for kontrol med aktiviteter forbundet med almindelig tun, og anmodede den om at indlede en administrativ undersøgelse i henhold til artikel 102, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (EUT 2009, L 343, s. 1).

3 Efter afslutningen af Republikken Maltas administrative undersøgelse (herefter »den administrative undersøgelse«) udarbejdede Kommissionen i fællesskab med denne medlemsstat ved afgørelse K(2011) 6257 endelig af 12. september 2011 og på grundlag af artikel 102, stk. 4, i forordning nr. 1224/2009 en handlingsplan med det formål at lukke hullerne i det maltesiske system for fiskerikontrol (herefter »handlingsplanen«). Ifølge Kommissionen har Republikken Malta på korrekt vis gennemført denne handlingsplan fra februar 2013.

4 I mellemtiden indgav Greenpeace ved skrivelse af 14. april 2010 en begæring til Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43), om at give organisationen aktindsigt i dokumenterne vedrørende forsendelsen af den almindelige tun, der er nævnt i præmis 1 ovenfor, herunder de dokumenter, der er blevet udvekslet i denne henseende mellem Republikken Malta og Kommissionen (herefter »begæringen af 14. april 2010«). Kommissionen gav i sidste ende Greenpeace afslag på aktindsigt i en bekræftende afgørelse af 3. marts 2011. Greenpeace indgav derfor en klage til Den Europæiske Ombudsmand den 23. maj 2012.

5 Ved skrivelse af 19. april 2012 fremsatte Greenpeace en begæring for Kommissionen om aktindsigt i forskellige dokumenter, der er dateret efter indgivelsen af begæringen af 14. april 2010, herunder navnlig i korrespondancen mellem Republikken Malta og Kommissionen, som denne sidstnævnte har udarbejdet eller modtaget efter den 3. marts 2011 (herefter »begæringen af 19. april 2012«). Kommissionen gav i sidste ende Greenpeace afslag på aktindsigt i disse dokumenter i en bekræftende afgørelse af 25. september 2012. Greenpeace indgav derfor en ny klage til Den Europæiske Ombudsmand den 26. april 2013.

6 Ved anbefaling af 29. juni 2015 konkluderede Ombudsmanden, at Kommissionen ikke havde givet en tilstrækkelig begrundelse for sit afslag på at give aktindsigt i de dokumenter, der var omhandlet i begæringerne af 14. april 2010 og 19. april 2012, og opfordrede Kommissionen til at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter eller at angive gyldige grunde for afslaget.

7 Ved skrivelse af 29. juli 2015 (herefter »den oprindelige begæring«) gentog Greenpeace sine begæringer af 14. april 2010 og 19. april 2012 med henvisning til Ombudsmandens anbefalinger og med en ny begæring om at få aktindsigt i samtlige dokumenter, der er omhandlet i de to begæringer samt i de to klager til Ombudsmanden, dvs. følgende:

»– alle skriftlige dokumenter vedrørende overførslen af almindelig tun […] fra Tunesien til Malta samt den efterfølgende anbringelse i bur og/eller slagtning i Malta, den 20., 21. og 22. marts [2010], herunder f.eks. kopierne af erklæringerne om fangst og overførsel, observationsrapporterne osv.

– alt videoindhold, som dokumenterer transporten, anbringelsen i bur og i givet fald slagtningen af denne tun […]

– al skriftlig kommunikation vedrørende de ovennævnte områder mellem Kommissionen og [den] maltesiske [regering] […]

– [Kommissionens] afgørelse K(2010) 7791 [endelig] af 12. november 2010 […], herunder alle bilagene hertil

– den rapport, der blev udarbejdet af de maltesiske myndigheder som svar på denne begæring [i overensstemmelse med] artikel 102, stk. 3, i forordning [nr. 1224/2009]

– alle dokumenter vedrørende Kommissionens vurdering af den rapport, der er nævnt [i leddet] ovenfor

– handlingsplanen […] og

– al korrespondance mellem [Republikken] Malta og Kommissionen [vedrørende] de uregelmæssigheder, der var blevet identificeret på området for kontrol med aktiviteter forbundet med almindelig tun i Malta, som er affattet eller modtaget efter den 3. marts 2011«.

8 Ved e-mail af 28. september 2015 gjorde Kommissionen Republikken Malta opmærksom på den oprindelige begæring og hørte denne medlemsstat med henblik på, at den inden for en frist på fem arbejdsdage gav Kommissionen svar på, om den modsatte sig udbredelsen af de dokumenter, der hidrører fra Republikken Malta, og som Kommissionen havde identificeret på dette tidspunkt.

9 Den 30. september 2015 anmodede Republikken Malta om en forlængelse af svarfristen.

10 Den 5. november 2015 forlængede Kommissionen den svarfrist, der var fastsat for Republikken Malta, med 15 arbejdsdage. I denne anledning gav Kommissionen medlemsstaten meddelelse om, at den havde besluttet dels at give Greenpeace aktindsigt i dokumenterne fra Kommissionen, dels, at den ville forsætte den igangværende høring af Republikken Malta angående de dokumenter, der hidrører fra de maltesiske myndigheder.

11 Ved skrivelse af 30. november 2015 indsendte Republikken Malta sine bemærkninger til Kommissionen med angivelse af grundene til, at den var af den opfattelse, at både dokumenterne fra denne medlemsstat og dem fra Kommissionen ikke ville kunne udbredes.

12 Den 23. december 2015 gav generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat (GD) for »Maritime Anliggender og Fiskeri« Greenpeace afslag på aktindsigt i dokumenterne fra Republikken Malta, der var identificeret på dette tidspunkt, med den begrundelse, at denne havde modsat sig udbredelsen af alle de dokumenter, der hidrørte fra denne medlemsstat (herefter »den oprindelige afgørelse«).

13 Den 20. januar 2016 indgav Greenpeace en genfremsat begæring (herefter »den genfremsatte begæring«).

14 Ved skrivelse af 13. april 2016 gav Kommissionen Republikken Malta meddelelse om den genfremsatte begæring. I samme skrivelse præciserede Kommissionen, at efter en fornyet undersøgelse af genstanden for den oprindelige begæring havde den identificeret andre dokumenter fra både sine egne tjenestegrene og fra de maltesiske myndigheder, som var omfattet af denne begæring. Følgelig foretog Kommissionen en høring af Republikken Malta – stadig i samme skrivelse – med henblik på, at denne inden for en frist på fem arbejdsdage gav Kommissionen svar på, om den stadig modsatte sig den fulde eller delvise udbredelse af dokumenterne fra denne medlemsstat, herunder de dokumenter, der var blevet identificeret for nylig.

15 Den 18. april 2016 anmodede Republikken Malta om en forlængelse af svarfristen.

16 Den 27. april 2016 forlængede Kommissionen den svarfrist, der var fastsat for Republikken Malta, med ti arbejdsdage.

17 Den 3. maj 2016 meddelte Republikken Malta Kommissionen, at den modsatte sig udbredelsen af alle dokumenter fra de maltesiske myndigheder, herunder dem, der var blevet identificeret på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring.

18 Den 19. maj 2016 opfordrede Kommissionen Republikken Malta til inden for en frist på ti arbejdsdage at præcisere grundene for og rækkevidden af sin indsigelse mod fremlæggelsen af de omhandlede dokumenter.

19 Den 27. maj 2016 svarede Republikken Malta, idet den til fulde fastholdt den holdning, som den efter egen opfattelse havde givet tilstrækkeligt præcist udtryk for i sin skrivelse af 3. maj 2016.

20 Den 13. juli 2016 traf Kommissionens generalsekretær en afgørelse om den genfremsatte begæring fra Greenpeace (herefter »den anfægtede afgørelse«). Ved skrivelse af samme dag gav Kommissionen Republikken Malta meddelelse om vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

21 Med den anfægtede afgørelse gav Kommissionen særligt Greenpeace aktindsigt – i en udgave renset for personoplysninger – i forskellige dokumenter fra både sine egne tjenestegrene og fra de maltesiske myndigheder. Hvad angår dokumenterne fra Kommissionen svarede de dokumenter, som det var blevet besluttet at videregive, enten til de dokumenter, der var blevet identificeret på tidspunktet for behandlingen af den oprindelige begæring, men som ved en fejltagelse ikke var blevet fremsendt til Greenpeace derefter (dokumenterne anført i bilag F til den anfægtede afgørelse), eller de dokumenter, der først var blevet identificeret på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring (dokumenterne anført i bilag D til den anfægtede afgørelse). Hvad angår dokumenterne fra Republikken Malta svarede de dokumenter, som i henhold til afgørelsen kan videregives, både til de dokumenter, der var blevet identificeret på tidspunktet for behandlingen af den oprindelige begæring (dokumenterne anført i bilag B til den anfægtede afgørelse under nr. 112-230, herefter »dokument nr. 112-230«), og til de dokumenter, der var blevet identificeret på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring (dokumenterne anført i bilag B til den anfægtede afgørelse under nr. 1-111 og 231-240, herefter »dokument nr. 1-111 og 231-240«).

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. september 2016 har Republikken Malta anlagt denne sag.

23 Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den samme dag indgav Republikken Malta dels en begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på at opnå udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse, dels en anmodning om fortrolig behandling i forhold til offentligheden af visse oplysninger, der er angivet i stævningen og i begæringen om foreløbige forholdsregler samt i bilagene hertil.

24 Kommissionen har afgivet svarskrift den 12. december 2016.

25 Sagsøgeren indleverede en replik den 30. marts 2017, og Kommissionen indleverede en duplik den 19. maj 2017.

26 Ved kendelse af 25. august 2017, Malta mod Kommissionen (T-653/16 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:583), tog Rettens præsident begæringen om foreløbige forholdsregler til følge og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne.

27 Republikken Malta har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som denne giver aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra de maltesiske myndigheder.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Republikken Malta tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

29 Til støtte for sit søgsmål har Republikken Malta i stævningen gjort fire anbringender gældende, som henholdsvis vedrører, for det første, overskridelse af de i forordning nr. 1049/2001 fastsatte processuelle frister og tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde, for det andet, det manglende iagttagelse af den oprindelige begærings rækkevidde og den fejlagtige behandling af denne som en ny begæring om aktindsigt i dokumenterne, for det tredje, ulovlig udvidelse af genstanden for begæringen om aktindsigt i dokumenterne på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring og tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og, for det fjerde, tilsidesættelse af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009. I replikken har Republikken Malta desuden fremsat et femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

A. Om formaliteten

30 Kommissionen har anført, at de påstande, som Republikken Malta har nedlagt, og under alle omstændigheder samtlige anbringender, som medlemsstaten har fremsat til støtte for disse påstande, må afvises.

1. Om formaliteten med hensyn til de påstande, som Republikken Malta har nedlagt, og de fire første anbringender, der er fremsat til støtte for disse påstande

31 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at Republikken Maltas søgsmål må afvises, for så vidt som det tilsigter en annullation af en »bekræftende afgørelse i generel forstand« og ikke af en »særskilt afgørelse« fra Kommissionen om tildeling af aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra de

maltesiske myndigheder til trods for denne medlemsstats indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at de fire første anbringender, som Republikken Malta har fremsat til støtte for sit søgsmål, skal afvises, for så vidt som disse anbringender »ikke er […] støttet på de materielle undtagelser [til aktindsigt], der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning […] nr. 1049/2001«.

32 Republikken Malta har bestridt denne afvisningspåstand.

33 Det skal bemærkes, at Den Europæiske Union er en retsunion, hvor enhver retsakt fra dens institutioner er undergivet kontrol med, at den er forenelig med bl.a. traktaterne og de generelle retsprincipper (jf. dom af 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis). Ved traktaterne er der nemlig indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23).

34 Dette princip kommer navnlig til udtryk i artikel 263 TEUF, ifølge hvilken Den Europæiske Unions Domstol prøver lovligheden af retsakter vedtaget af Kommissionen, bortset fra henstillinger og udtalelser, og i denne henseende har kompetence til at udtale sig om klager angående inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaterne eller af retsregler vedrørende deres gennemførelse samt magtfordrejning.

35 Heraf følger, at medlemsstaterne ved et annullationssøgsmål kan anfægte enhver afgørelsesretsakt, Kommissionen har udstedt, hvad enten den har karakter af retsforskrift eller er af individuel karakter, og i denne henseende påberåbe sig ethvert anbringende til støtte for deres påstande, som vedrører bl.a. tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter eller tilsidesættelse af retsregler, der er fastsat med henblik på anvendelsen af traktaterne (jf. i denne retning dom af 20.3.1985, Italien mod Kommissionen, 41/83, EU:C:1985:120, præmis 30).

36 For det første følger det heraf, at en medlemsstat ved et annullationssøgsmål kan anfægte en afgørelse, truffet af Kommissionen på grundlag af forordning nr. 1049/2001, og som giver en fysisk eller juridisk person tilladelse til få aktindsigt i dokumenter, der er i Kommissionens besiddelse, som hidrører fra denne medlemsstat, uden at det er fornødent at identificere en særskilt afgørelse fra Kommissionen, der alene vil kunne anfægtes, for ikke at godtage denne medlemsstats indsigelse mod udbredelsen af de omhandlede dokumenter.

37 For det andet kan en medlemsstat til støtte for sit søgsmål til prøvelse af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved en tredjemand gives tilladelse til aktindsigt i dokumenter, påberåbe sig ethvert anbringende, der knytter sig til et af de fire tilfælde for iværksættelse af et annullationssøgsmål, der er fastsat i artikel 263 TEUF, og navnlig, ethvert anbringende, der vedrører tilsidesættelse af en processuel eller materiel regel, som den finder relevant, uden hensyntagen til, om dette anbringende er virksomt eller ej. Hvad angår formaliteten vedrørende et anbringende, der er påberåbt til prøvelse af en sådan afgørelse, skal der derfor ikke foretages en sondring af, om den regel, som hævdes tilsidesat, er fastsat i forordning nr. 1049/2001 eller i et andet retligt instrument.

38 Disse betragtninger drages ikke i tvivl af Kommissionens argumentation, der i det væsentlige vedrører det forhold, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 har af- og begrænset medlemsstaternes ret til at modsætte sig udbredelsen af dokumenter, som de har fremsendt til en institution.

39 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at »en medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke«.

40 Det er ganske vist korrekt, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er blevet fortolket således, at den kun giver den berørte medlemsstat mulighed for at modsætte sig udbredelsen af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten selv, såfremt den henviser til de materielle undtagelser, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 1-3, og giver en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 99, og af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 59).

41 Denne begrænsning af beføjelsen til at deltage i Unionens afgørelse, der er tildelt den berørte medlemsstat ved artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, kan ikke forbyde denne medlemsstat at nedlægge påstand om annullation af afgørelsen fra Kommissionen om at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter og i denne henseende at påberåbe sig andre ulovligheder end dem, der vedrører tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Den modsatte fortolkning, som Kommissionen har fremført, ville nemlig gøre det muligt for EU-lovgiver at indskrænke omfanget af den klageret, der er tildelt medlemsstaterne ved artikel 263 TEUF, og derved underminere det fuldstændige retsmiddel- og proceduresystem, som er indført ved traktaterne, og hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter.

42 Det skal ganske vist tilføjes, at artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 15, stk. 3, TEUF, som begge er nævnt af Kommissionen, fastslår, at alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det forhold, at en medlemsstat gives mulighed for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet af Kommissionen, hvori den giver aktindsigt i dokumenter, og i denne henseende at fremsætte ethvert anbringende, der kan rejse tvivl om denne afgørelses lovlighed, har imidlertid ikke den konsekvens, at retten til aktindsigt i dokumenter begrænses uberettiget, men gør det blot muligt for Unionens retsinstanser at kontrollere nævnte afgørelses lovlighed med hensyn til alle de processuelle og materielle regler, der vil kunne finde anvendelse, og dermed at sikre den berørte medlemsstats adgang til effektive retsmidler.

43 Heraf følger, at Republikken Maltas påstand om delvis annullation af den anfægtede afgørelse og de første fire anbringender, der er fremsat til støtte for disse påstande, kan antages til realitetsbehandling.

44 Dermed skal Kommissionens påstand om afvisning af Republikken Maltas påstande og de første fire anbringender, der er fremsat til støtte herfor, forkastes.

2. Om formaliteten vedrørende det femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

45 Kommissionen har anført, at det femte anbringende angående en manglende begrundelse for den anfægtede afgørelse er blevet fremsat for første gang i replikken, og derfor skal det afvises i henhold til artikel 84, stk. 1, i Rettens procesreglement.

46 Det skal i denne forbindelse ganske vist bemærkes, at ifølge procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

47 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at en manglende eller utilstrækkelig begrundelse falder ind under begrebet væsentlige formelle mangler i artikel 263 TEUF og udgør et anbringende, som Unionens retsinstanser kan – eller skal – tage stilling til ex officio (dom af 20.3.1959, Nold mod Den Høje Myndighed, 18/57, EU:C:1959:6, s. 115; jf. ligeledes dom af 2.12.2009, Kommissionen mod Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

48 Retten kan som følge heraf tage stilling til sagsøgernes anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten uden at skulle undersøge, om dette anbringende, der er fremsat for første gang i replikken, opfylder kravene i procesreglementets artikel 84, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 20.7.2017, Badica og Kardiam mod Rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, præmis 43).

49 Dermed skal det i præmis 51-65 nedenfor undersøges, om det femte anbringende er velbegrundet.

B. Om realiteten

50 Retten er af den opfattelse, at det femte anbringende vedrørende utilstrækkelig begrundelse af den anfægtede afgørelse skal behandles først, dernæst skal de tre første anbringender vedrørende vedtagelsesprocessen for denne afgørelse behandles samlet, og til sidst behandles det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009.

1. Om det femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

51 Republikken Malta har anført, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse eller endda i skrivelsen af 13. juli 2016, hvorved de maltesiske myndigheder modtog meddelelse om vedtagelsen af denne afgørelse, ikke i fornødent omfang har redegjort for grundene til, at Kommissionen havde besluttet at fravige sin tidligere praksis, som for det første vedrører kravet om præcision i forbindelse med begæringer om aktindsigt, for det andet, at genfremsatte begæringer, der overskrider genstanden for de oprindelige begæringer, ikke kan antages til realitetsbehandling, og for det tredje, at dokumenter, der ikke er specifikt identificeret i begæringen om aktindsigt, ikke udbredes, bl.a. når de hidrører fra tredjemænd. Republikken Malta har ligeledes kritiseret Kommissionen for ikke at have givet den nogen forklaring angående grundene til, at den havde besluttet, at adskillige dokumenter fra de maltesiske myndigheder var omfattet af genstanden for begæringen om aktindsigt og følgelig skulle videregives, selv om Republikken Malta havde forhørt Kommissionen herom flere gange i løbet af høringsfasen.

52 Kommissionen har bestridt Republikken Maltas argumentation.

53 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63; jf. ligeledes dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 88 og den heri nævnte retspraksis).

54 Det følger i øvrigt af retspraksis, at det, når beslutningen går betydeligt længere end forudgående beslutninger og adskiller sig fra en fast afgørelsespraksis, påhviler Kommissionen at fremføre sin argumentation udtrykkeligt (dom af 26.11.1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique m.fl. mod Kommissionen, 73/74, EU:C:1975:160, præmis 31, og af 29.9.2011, Elf Aquitaine mod Kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 155).

55 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis konstateres, at Republikken Malta ikke har anfægtet den omstændighed, at der foreligger en begrundelse for den anfægtede afgørelse, og at denne er tilstrækkelig, for så vidt som denne undersøger, om dokumenterne fra de maltesiske myndigheder, som Kommissionen har identificeret, er omfattet af de i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte undtagelser, og om de følgelig kan videregives på grundlag af denne forordning. Desuden har Republikken Malta ikke rejst tvivl om den omstændighed, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse i øvrigt udførligt har angivet grundene til, at artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 ifølge Kommissionen ikke var til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001. Endelig har Republikken Malta ikke bestridt at have været i stand til at få kendskab til begrundelserne for den anfægtede afgørelse og at anfægte begrundelsen inden for rammerne af dette søgsmål.

56 Derimod har Republikken Malta i det væsentlige for det første foreholdt Kommissionen, at den uden nogen særlig begrundelse har fraveget sin tidligere beslutningspraksis angående behandling af upræcise begæringer om aktindsigt, identificeringen af de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt og behandlingen af genfremsatte begæringer, som overskrider genstanden for de oprindelige begæringer.

57 Det skal imidlertid bemærkes, at Republikken Malta med henblik på at godtgøre, at der foreligger en sådan beslutningspraksis, nøjes med at henvise til dom af 2. juli 2015, Typke mod Kommissionen (T-214/13, EU:T:2015:448, præmis 13), hvori nævnes et tilfælde, hvor Kommissionens generalsekretær havde givet afslag på en genfremsat begæring, for så vidt som denne vedrørte et aspekt, der ikke var omfattet af den tilsvarende oprindelige begæring. På grundlag af påberåbelsen af denne ene dom kan det imidlertid ikke lægges til grund, at der findes en fast beslutningspraksis angående behandlingen af upræcise begæringer om aktindsigt, identificeringen af dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, eller endog angående behandlingen af genfremsatte begæringer, som overskrider genstanden for de oprindelige begæringer. Da det ikke er bevist, at der foreligger en fast tidligere praksis, som Kommissionen har fraveget, kan Republikken Malta ikke kritisere denne institution for ikke at have angivet grundene til den angivelige ændring i sin fremgangsmåde (jf. i denne retning dom af 28.4.2010, Amann & Söhne og Cousin Filterie mod Kommissionen, T-446/05, EU:T:2010:165, præmis 118 og 158, og af 20.9.2012, Polen mod Kommissionen, T-333/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:449, præmis 92).

58 Republikken Malta har ligeledes for det andet kritiseret Kommissionen for ikke i tilstrækkelig grad at have givet en begrundelse i den anfægtede afgørelse eller forud for denne for visse dokumenters tilknytning til begæringen om aktindsigt trods medlemsstatens anmodninger om uddybende forklaringer i denne forbindelse under høringsfasen, bl.a. i skrivelserne af 30. september 2015, 30. november 2015 og 27. maj 2016.

59 I denne henseende er det først og fremmest ganske vist korrekt, at Republikken Malta i sin skrivelse af 30. september 2015 forhørte sig hos Kommissionen om årsagerne til, at den var gået væk fra et tidligere fastslået synspunkt og havde knyttet dokumenter, som var blevet udvekslet mellem dem til den oprindelige begæring, herunder navnlig e-mails og mødeprotokoller. Dernæst fremgår det, at Republikken Malta i sin skrivelse af 30. november 2015 har anført, at adskillige af de dokumenter, som Kommissionen har fundet relevante, ifølge medlemsstaten ikke var omfattet af begæringen om aktindsigt. Endelig er det ubestridt, at Republikken Malta i sin skrivelse af 27. maj 2016 gjorde indsigelse mod Kommissionens identificering af nye dokumenter på tidspunktet for den genfremsatte begæring, idet denne praksis ifølge Republikken Malta udgør en udvidelse af genstanden for begæringen, som ikke er tilladt i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

60 Det skal ikke desto mindre for det første bemærkes, at selv om der i skrivelsen af 30. september 2015 udtrykkeligt blev anmodet om uddybende forklaringer fra Kommissionen, var denne skrivelse dog dateret før den oprindelige afgørelse, hvorved Republikken Maltas indsigelse blev taget til følge og Greenpeace fik afslag på aktindsigt i dokument nr. 112-230. På denne baggrund kan Republikken Malta ikke kritisere Kommissionen for ikke at have besvaret medlemsstatens anmodning om

uddybende forklaringer i den oprindelige afgørelse, og fordi medlemsstaten ikke efterfølgende gentog nævnte anmodning om uddybende forklaringer, kan den ikke klage over, at Kommissionen ikke har besvaret denne anmodning i den anfægtede afgørelse.

61 For det andet skal det bemærkes, at skrivelsen af 30. november 2015, som ligeledes er dateret før den oprindelige afgørelse, ikke indeholdt nogen præcisering, der gør det muligt at identificere de dokumenter, som skrivelsen omhandlede, og forstå baggrunden for, hvorfor de omhandlede dokumenter ikke havde været omfattet af begæringen om aktindsigt. Desuden afkrævede denne skrivelse ingen forklaring fra Kommissionen og gav derfor ikke anledning til noget svar fra Kommissionens side.

62 For det tredje skal det konstateres, at Republikken Malta i sin skrivelse af 27. maj 2016 ikke anfægtede den konkrete tilknytning af alle de dokumenter, som Kommissionen havde identificeret på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring, til begæringen om aktindsigt og heller ikke krævede forklaringer fra Kommissionen i denne henseende. I sin skrivelse af 27. maj 2016 begrænsede Republikken Malta sig nemlig til at anfægte selve princippet om at knytte dokumenter, som ikke var blevet identificeret på tidspunktet for behandlingen af den oprindelige begæring, til begæringen om aktindsigt på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring.

63 I denne henseende har Kommissionen i den anfægtede afgørelse bemærket, at den efter en fornyet behandling af begæringen om aktindsigt havde identificeret andre dokumenter, som var omfattet af dennes område (dokument nr. 1-111 og 231-240). Det er ganske vist korrekt, at Kommissionen i denne afgørelse ikke angav grundene til, at den mente at have ret til at knytte dokumenter til begæringen om aktindsigt på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring, når den ikke havde truffet afgørelse om udbredelsen af disse dokumenter på tidspunktet for behandlingen af den oprindelige begæring. Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen i sin skrivelse af 27. april 2016 allerede havde forklaret Republikken Malta, at Kommissionens generalsekretær havde til opgave at foretage en fornyet uafhængig behandling af den oprindelige afgørelse, som generaldirektøren for GD for »Maritime Anliggender og Fiskeri« havde truffet, og at det inden for rammerne af denne fornyede behandling påhvilede generalsekretæren at kontrollere, om alle de dokumenter, som var omfattet af genstanden for begæringen, var blevet identificeret på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, navnlig i de tilfælde, hvor ophavsmanden til begæringen om aktindsigt således som i det foreliggende tilfælde anfægtede, at listen over de dokumenter, der var blevet identificeret på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, var fuldstændig. På denne baggrund var det ikke nødvendigt, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse på ny skulle angive grundene til, at den havde ret til at knytte nye dokumenter, der var blevet identificeret for første gang på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring, til begæringen om aktindsigt.

64 Det følger af det ovenstående, at den anfægtede afgørelse ikke er behæftet med den af Republikken Malta hævdede begrundelsesmangel.

65 Dermed skal det femte anbringende, som Retten i medfør af sin beføjelse til at påkende anbringender ex officio har undersøgt, forkastes som ugrundet.

2. Om de tre første anbringender vedrørende proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse

66 Med sit første anbringende har Republikken Malta nærmere bestemt anført, at Kommissionen ikke har behandlet den oprindelige begæring samt den genfremsatte begæring inden for de i artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 fastsatte frister, og at den i denne sammenhæng har tilsidesat sin pligt til loyalt samarbejde med de maltesiske myndigheder. Henset til Republikken Maltas argumentation kan dette anbringende opdeles i tre klagepunkter, som for det første vedrører den forsinkede meddelelse – med henblik på høringen – til de maltesiske myndigheder af den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring, for det andet vedrører fastsættelsen af uforholdsmæssigt korte svarfrister for

de maltesiske myndigheder og for det tredje vedrører det forhold, at den oprindelige afgørelse og den anfægtede afgørelse var truffet for sent, idet disse afgørelser var blevet vedtaget efter udløbet af de i forordning nr. 1049/2001 fastsatte frister, og idet den anfægtede afgørelse i øvrigt var blevet vedtaget, efter der var opstået en stiltiende afgørelse om afslag på den genfremsatte begæring.

67 Med sit andet anbringende har Republikken Malta nærmere bestemt anført, at Kommissionen har fejlbedømt rækkevidden af den oprindelige begæring, idet den behandlede den som en ny begæring om aktindsigt, der omfattede adskillige dokumenter uden tilknytning til de to tidligere begæringer, eller som Greenpeace ikke specifikt havde identificeret. Inden for rammerne af dette anbringende har Republikken Malta navnlig kritiseret Kommissionen for at have inkluderet dokumenter i genstanden for begæringen om aktindsigt, som generelt set var af nyere dato, som dels ikke var udtrykkeligt omfattet af begæringerne af 14. april 2010 og 19. april 2012, dels på grund af deres indhold ikke havde tilknytning til de uregelmæssigheder, som Greenpeace havde påpeget i 2010, eller til den administrative undersøgelse.

68 Med sit tredje anbringende har Republikken Malta nærmere bestemt anført, at Kommissionen på ulovlig vis har udvidet genstanden for begæringen om aktindsigt i dokumenterne og har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, idet den på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring og på grundlag af en begæring, som ikke var tilstrækkelig præcis, identificerede nye dokumenter, som ikke hidtil var blevet identificeret som omfattet af genstanden for denne begæring. Inden for rammerne af dette anbringende har Republikken Malta navnlig kritiseret Kommissionen for for det første ikke at have opfordret Greenpeace til at præcisere sin begæring om aktindsigt i dokumenterne på grundlag af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, for det andet for ikke at have foretaget en grundig undersøgelse af den oprindelige begæring om aktindsigt i dokumenterne, for det tredje for først at have undersøgt visse dokumenter på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring i strid med artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001, idet den fastlagde en undersøgelsesprocedure i to faser for begæringerne om aktindsigt i dokumenterne, og for det fjerde for at have foretaget et åbenbart urigtigt skøn for så vidt angår fastlæggelsen af omfanget af og genstanden for begæringen om aktindsigt i dokumenterne.

69 Det følger af de af Republikken Malta fremførte argumenter til støtte for de første tre anbringender, at den kritiserer Kommissionen for at have tilsidesat forskellige processuelle regler, der er fastsat i artikel 4 og 6-8 i forordning nr. 1049/2001, og som for visse af dem ligeledes følger af pligten til loyalt samarbejde.

70 Med henblik på den mulige undersøgelse af, om de tre første anbringender er velbegrundede, skal det på forhånd fastlægges, om og i hvilket omfang disse anbringender er virksomme.

a) Relevansen af de første tre anbringender

71 Med henblik på at vurdere, om – og i hvilket omfang – de tre anbringender er relevante, finder Retten det nødvendigt indledningsvis at fremlægge formålet med og de nærmere bestemmelser vedrørende proceduren for behandlingen af begæringer om aktindsigt. I denne henseende skal der sondres mellem de processuelle regler i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 på den ene side og procedurereglerne i samme forordnings artikel 4, stk. 4 og 5, eller dem, der følger af pligten til loyalt samarbejde, på den anden side.

1) Procedurereglerne i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001

72 Procedurereglerne i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 kan sammenfattes på følgende måde.

73 For det første skal begæringer om aktindsigt være tilstrækkeligt præcise til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument (artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001). Er en begæring ikke tilstrækkelig præcis, anmoder institutionen den, der har fremsat begæringen, om at præcisere sin begæring og bistår vedkommende hermed f.eks. ved at give oplysninger om anvendelse af offentlige registre over dokumenter (samme forordnings artikel 6, stk. 2). Vedrører en begæring et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan den pågældende institution ligeledes sammen med den, der har fremsat begæringen, uformelt søge at nå frem til en rimelig løsning (nævnte forordnings artikel 6, stk. 3). Mere generelt skal institutionerne give borgerne oplysninger om og være dem behjælpelige med hensyn til, hvordan og hvor begæringer om aktindsigt kan indgives (artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001).

74 For det andet skal både de oprindelige begæringer og de genfremsatte begæringer behandles straks, idet institutionen skal træffe afgørelse om disse begæringer inden 15 arbejdsdage og i tilfælde af afslag give den, der har fremsat begæringen, en begrundelse for dette afslag (jf. henholdsvis artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001). I undtagelsestilfælde, f.eks. hvis den oprindelige eller genfremsatte begæring vedrører meget lange dokumenter, eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter, kan denne frist forlænges med 15 arbejdsdage (jf. henholdsvis samme forordnings artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk. 2). Har institutionen ikke afgivet svar på en oprindelig begæring inden for den fastsatte frist, kan den, der har fremsat begæringen, således genfremsætte denne med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling (nævnte forordnings artikel 7, stk. 4). Har institutionen ikke afgivet svar på den genfremsatte begæring inden for den fastsatte frist, kan den, der har fremsat begæringen, således påberåbe sig, at der foreligger et afslag, og iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning (artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001).

75 Der kan udledes flere oplysninger af procedurereglerne i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 og mere overordnet af samtlige bestemmelser i denne forordning.

76 Først og fremmest følger det af bestemmelserne i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001, at de regulerer bestemmelserne om indgivelsen af begæringer om aktindsigt og fastlægger, hvorledes den omhandlede institution skal behandle disse begæringer. Dermed vedrører disse bestemmelser kun forholdet mellem den, der har fremsat begæringen, og den omhandlede institution og ikke forholdet mellem institutionen og de tredjeparter, såsom de medlemsstater, hvorfra visse dokumenter hidrører.

77 Dernæst har den i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 fastsatte procedure for det første til formål at fremme en hurtig og enkel behandling af begæringer om aktindsigt i disse dokumenter og for det andet at undgå – i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik – at institutionen pålægges en uforholdsmæssig arbejdsbyrde (jf. i denne retning dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 25, 27 og 28). Heraf følger, at denne procedure er blevet indført til fordel for de personer, der ønsker aktindsigt i dokumenterne, alt imens der tages hensyn til institutionernes begrænsninger. Denne procedure har derimod ikke i sig selv til formål at beskytte tredjeparters interesse, herunder navnlig medlemsstaternes interesse, i at modsætte sig udbredelsen af visse dokumenter fra medlemsstaterne og tager ikke umiddelbart hensyn til tredjeparternes og medlemsstaternes begrænsninger i tilfælde, hvor de er blevet hørt angående den mulige udbredelse af disse dokumenter.

78 Denne konstatering understøttes af den omstændighed, at forordning nr. 1049/2001 i henhold til forordningens artikel 1, litra a), har til formål at »sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter« og hviler på det i 11. betragtning til denne forordning anførte princip, hvorefter »alle institutionernes dokumenter [bør] være offentligt tilgængelige«. Dette er grunden til, at denne forordning, og navnlig procedurebestemmelserne, har til formål i videst muligt omfang at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 49) og ikke at gøre udøvelse af denne ret mere besværlig bl.a. ved at underkaste den formelle krav, der ikke er uundværlige.

79 Endelig bemærkes, at indgivelsen af en begæring om aktindsigt i dokumenter ikke udgør den eneste form for aktindsigt i dokumenter. I henhold til artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 gives offentligheden nemlig adgang til dokumenter, der er i institutionernes besiddelse, enten efter skriftlig begæring eller direkte i elektronisk form eller gennem et register. Dette er grunden til, at forordning nr. 1049/2001 ud over artikel 6-10 vedrørende behandlingen af begæringer om aktindsigt i dokumenter og måderne, hvorpå der gives aktindsigt på grundlag af en begæring, indeholder bestemmelser angående oprettelsen af registre over dokumenter (denne forordnings artikel 11), om den direkte adgang i elektronisk form eller gennem et register (nævnte forordnings artikel 12) og angående offentliggørelsen af visse dokumenter i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (forordningens artikel 13).

80 Heraf følger, at intet forhindrer en institution i at gøre dokumenter offentlige, selv om den ikke er blevet forelagt en begæring i denne henseende, eller af hensyn til gennemsigtigheden og fuldstændigheden at oplyse en person, der har indgivet en begæring på grundlag af forordning nr. 1049/2001, om dokumenter, som denne person ikke udtrykkeligt har identificeret og henvist til i sin begæring.

81 På denne baggrund kan tilsidesættelsen de i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 fastsatte regler om behandlingen af begæringer om aktindsigt i dokumenter, selv om den i visse situationer ville kunne påvirke lovligheden af en afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumenter, ikke berøre lovligheden af en afgørelse, hvorved det gives aktindsigt i dokumenter.

82 Hvad for det første angår artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 skal det præciseres, at selv om en institution kan afvise en begæring, fordi den ikke er tilstrækkelig præcis, uden på forhånd at anmode den, der har indgivet begæringen, om at præcisere denne (jf. i denne retning dom af 26.10.2011, Dufour mod ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, præmis 31, og af 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, præmis 84-87), kan en institution derimod ikke på en meningsfuld måde kritiseres for at have givet aktindsigt i dokumenter på grundlag af en begæring, der hævdes at være uprækcis, uden på forhånd at anmode den, der har fremsat begæringen, om at præcisere denne.

83 Når den, der har fremsat begæringen, ikke er blevet anmodet om at præcisere denne, kan hverken institutionen eller – så meget desto mindre – en tredjepart således på en meningsfuld måde henvise til den angiveligt vage karakter af sagsøgerens begæring (jf. i denne retning dom af 19.11.2014, Ntouvas mod ECDC, T-223/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:975, præmis 46). Såfremt en institution måtte være af den opfattelse, at den selv – uden at pådrage sig en uforholdsmæssig arbejdsbyrde – er i stand til identificere alle de dokumenter, der ville kunne knyttes til en begæring, selv hvis den er affattet i generelle vendinger og vedrører adskillige dokumenter, står det derfor denne institution frit for at træffe afgørelse om denne begæring uden på forhånd at anmode den, der har fremsat begæringen, om at præcisere denne og derefter i givet fald at give aktindsigt i alle de identificerede dokumenter med forbehold for, at disse dokumenter ikke er omfattet af de undtagelser, der er fastsat bl.a. i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

84 Idet en institution er forpligtet til at foretage en fuldstændig undersøgelse af alle de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt (jf. i denne retning dom af 22.5.2012, Hilfsfonds mod Kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, præmis 69), kan den i øvrigt på ethvert tidspunkt, herunder for første gang på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring, identificere nye dokumenter, som ville kunne knytte sig til begæringen.

85 Hvad for det andet angår artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 skal det bemærkes, at de frister, disse bestemmelser fastsætter, alene har til formål at sikre en hurtig behandling af begæringer om aktindsigt i dokumenter og at fremskynde udbredelsen af de ønskede dokumenter, når denne udbredelse er mulig.

86 Det skal ligeledes bemærkes, at overskridelsen af de i artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 fastsatte frister ikke har den følge, at institutionen fratages beføjelsen til at vedtage en afgørelse, og kan ikke i sig selv behæfte en afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumenter med en ulovlighed, som kan begrunde afgørelsens annullation (jf. i denne retning dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, præmis 89, af 14.7.2016, Sea Handling mod Kommissionen, C-271/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:557, præmis 78, 79 og 84, og af 19.1.2010, Co-Frutta mod Kommissionen, T-355/04 og T-446/04, EU:T:2010:15, præmis 59 og 71).

87 Den omstændighed, at overskridelsen af de ovennævnte frister ikke har nogen betydning, gør sig så meget desto mere gældende, når der er tale om en afgørelse, hvorved der gives aktindsigt i dokumenter, for så vidt som den, der har fremsat begæringen, under disse omstændigheder har fået medhold til trods for overskridelsen af disse frister, som kun var blevet indført til fordel for denne.

88 Henset til ovenstående betragtninger kan en medlemsstat ikke med føje påberåbe sig anbringender vedrørende tilsidesættelse af artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 til prøvelse af en afgørelse fra en institution, hvorved der gives aktindsigt i dokumenter.

89 Henset til de af Republikken Malta fremførte argumenter til støtte for de tre første anbringender, som er sammenfattet i præmis 66-68 ovenfor, skal det i det foreliggende tilfælde konstateres, at republikken Malta inden for rammerne af disse tre anbringender har påberåbt sig, at der foreligger uregelmæssigheder, som har påvirket den i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 fastsatte procedure, såsom bl.a. udbredelsen af dokumenter, der ikke er specifikt omfattet af den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring, identificeringen af dokumenter på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte eller den manglende overholdelse af fristerne for behandlingen af den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring.

90 Af de ovenfor i præmis 72-88 anførte årsager er de anbringender, der vedrører sådanne uregelmæssigheder, derfor ikke af relevans i forhold til den anfægtede afgørelse.

2) Procedureregler, der er fastsat i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001, eller som følger af pligten til loyalt samarbejde

91 De procedureregler, der er fastsat i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001, eller som følger af pligten til loyalt samarbejde, kan præsenteres på følgende måde.

92 For det første fastsætter artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, at foreligger der et dokument fra en tredjemand, skal institutionen rådføre sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til samme forordnings artikel 4, stk. 1 eller 2, finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

93 Det er i denne henseende blevet fastslået, at en medlemsstats ret til at blive hørt inden udbredelsen af de dokumenter, som en institution er i besiddelse af, og som hidrører fra denne, i vidt omfang er blevet erhvervet på grundlag af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 46).

94 For det andet fastsætter artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, således som det allerede er blevet anført i præmis 39 ovenfor, at en medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dennes forudgående samtykke.

95 Det skal i denne forbindelse præciseres, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 har karakter af en procedureregel, idet den begrænser sig til at fastsætte et krav om et forudgående samtykke fra den berørte medlemsstat, når denne tidligere har fremsat en specifik anmodning herom (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 78 og 81, og af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 53 og 54).

96 For det tredje har den institution, som påtænker at gøre dokumenter offentlige, og den medlemsstat, hvorfra disse dokumenter hidrører, i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, pligt til at handle og samarbejde, således at bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 kan anvendes effektivt (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 85).

97 Den institution, der modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, skal uopholdeligt og sammen med medlemsstaten, når institutionen har videresendt anmodningen til den, indlede loyale drøftelser om den eventuelle anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, idet de navnlig skal være opmærksomme på, at institutionen skal have mulighed for at træffe afgørelse inden for de frister, inden for hvilke institutionen i henhold til forordningens artikel 7 og 8 har pligt til at besvare en anmodning om aktindsigt (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 86).

98 Det følger således af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 på grundlag af en fortolkning i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde, at de fastlægger reglerne for en institutions høring af de tredjeparter, hvorfra dokumenterne hidrører, og reglerne om deltagelse af de medlemsstater, hvorfra dokumenter vedrørende processen for vedtagelse af institutionens afgørelse om aktindsigt hidrører.

99 Dermed regulerer bestemmelserne i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 i modsætning til bestemmelserne i samme forordnings artikel 6-8, forholdet mellem institutionen og tredjeparterne, herunder navnlig medlemsstaterne, for så vidt angår de dokumenter, der hidrører fra disse, og har til formål at beskytte nævnte tredjeparters og medlemsstaternes interesse i at modsætte sig udbredelsen af nævnte dokumenter.

100 På denne baggrund vil tilsidesættelsen af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 samt institutionens pligt til loyalt samarbejde med en medlemsstat kunne påvirke lovligheden af en afgørelse, hvorved der gives aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra denne medlemsstat.

101 Henset til ovenstående betragtninger kan en medlemsstat med føje gøre anbringender vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 og pligten til loyalt samarbejde i forbindelse med gennemførelsen af den i denne bestemmelse fastsatte procedure gældende til prøvelse af en afgørelse fra en institution, hvorved der gives aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra denne medlemsstat.

102 I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid konstateres, at Republikken Malta inden for rammerne af det første anbringendes første og andet klagepunkt ligeledes har anført, at Kommissionen i forbindelse med høringen af medlemsstaten på grundlag af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på, at Republikken Malta kunne meddele Kommissionen, om den modsatte sig udbredelsen af de omtvistede dokumenter, ikke har samarbejdet fuldt ud med denne, for så vidt som den efter at have givet medlemsstaten en forsinket meddelelse om den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring fra Greenpeace fastsatte nogle uforholdsmæssigt korte svarfrister for Republikken Malta. Med denne argumentation har Republikken Malta reelt påberåbt sig, at den i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte procedure var behæftet med en uregelmæssighed, og at der i forbindelse med denne procedure er sket tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde.

103 Af de ovenfor i præmis 91-101 anførte årsager er en sådan argumentation dermed af relevans i forhold til den anfægtede afgørelse.

104 Følgelig skal det undersøges, om de klagepunkter, der alene vedrører fastsættelsen af de utilstrækkelige svarfrister og tilsidesættelsen af pligten til loyalt samarbejde, er velbegrundede.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt de klagepunkter, der vedrører fastsættelsen af de utilstrækkelige svarfrister og tilsidesættelsen af pligten til loyalt samarbejde, er velbegrundede

105 I den foreliggende sag har Republikken Malta ikke alene kritiseret Kommissionen for at have givet denne meddelelse om den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring flere måneder efter at have modtaget dem, men også, og i særdeleshed, for dernæst at have fastsat en frist på kun fem dage for medlemsstaten til at analysere, hvorvidt de omhandlede dokumenter kunne videregives, henset til de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og til at beslutte, hvorvidt den skulle gøre brug af medlemsstatens mulighed, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 5, for at anmode om, at der ikke gives aktindsigt i disse dokumenter.

106 Det skal i denne henseende på forhånd bemærkes, at selv om artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 pålægger institutionerne at besvare oprindelige begæringer og genfremsatte begæringer om aktindsigt inden for bestemte frister, er der ingen bestemmelser i denne forordning, som fastsætter en frist, inden for hvilken en institution bør give en medlemsstat meddelelse om, at der er fremsat en begæring om aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra denne medlemsstat, og fremsende nævnte begæring til den. Forordning nr. 1049/2001 præciserer især ikke, hvilken svarfrist institutionen således burde give denne medlemsstat med henblik på, at denne kan give nævnte institution meddelelse om sin eventuelle indsigelse mod udbredelsen af de omhandlede dokumenter.

107 Henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 96 og 97 ovenfor, følger det af pligten til loyalt samarbejde, at Kommissionen har pligt til at handle med omhu i sit forhold til den berørte medlemsstat med henblik på, at den selv kan træffe afgørelse inden for de frister, der er pålagt denne i henhold til artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001.

108 I den foreliggende sag skal det for det første konstateres, at Kommissionen først den 28. september 2015 gav Republikken Malta meddelelse om den oprindelige begæring, der var fremsat den 29. juli 2015, dvs. næsten to måneder efter at have modtaget den, og at Kommissionen i denne sammenhæng anmodede medlemsstaten om inden for en frist på fem arbejdsdage at give Kommissionen meddelelse om, hvorvidt den modsatte sig udbredelsen af de dokumenter, der hidrørte fra de maltesiske myndigheder, som var blevet identificeret på dette tidspunkt (dokument nr. 112-230).

109 Det er for det andet ubestridt, at Kommissionen først den 13. april 2016 gav Republikken Malta meddelelse om den genfremsatte begæring, der var fremsat den 20. januar 2016, dvs. næsten tre måneder efter at have modtaget den, og at Kommissionen i denne sammenhæng igen anmodede medlemsstaten om inden for en frist på fem arbejdsdage at give Kommissionen meddelelse om, hvorvidt den eventuelt modsatte sig udbredelsen af alle dokumenter, der hidrørte fra de maltesiske myndigheder, herunder følgelig dem, som var blevet identificeret for første gang på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring (dokument nr. 1-111 og 231-240).

110 Det skal dog ligeledes bemærkes, for det første, at Kommissionen på anmodning fra Republikken Malta forlængede den oprindeligt fastsatte frist for denne medlemsstat med 15 arbejdsdage efter meddelelsen af den oprindelige begæring (jf. præmis 10 ovenfor). Under disse omstændigheder har Republikken Malta den 30. november 2015 modsat sig udbredelsen af dokument nr. 112-230, mens den oprindelige begæring fra Greenpeace var blevet meddelt denne den 28. september 2015, dvs. mere end to måneder tidligere.

111 For det andet forlængede Kommissionen på anmodning fra Republikken Malta den oprindeligt fastsatte frist for denne medlemsstat med ti arbejdsdage efter meddelelsen om den genfremsatte begæring (jf. præmis 16 ovenfor). Under disse omstændigheder har Republikken Malta den 3. maj 2016 modsat sig udbredelsen af alle de omhandlede dokumenter, mens den genfremsatte begæring fra Greenpeace var blevet meddelt denne den 13. april 2016, dvs. næsten tre uger tidligere. Efter at have modtaget svaret fra Republikken Malta den 3. maj 2016 anmodede Kommissionen den 19. maj 2016 desuden denne medlemsstat om – inden for en frist på ti arbejdsdage – at præcisere de konkrete grunde til, at de i forordning nr. 1049/2001 fastsatte undtagelser finder anvendelse, samt hvilke dele af dokumenterne der er omfattet af disse undtagelser (jf. præmis 18 ovenfor). Den 27. maj 2016 begrænsede Republikken Malta sig imidlertid til at gentage sin indsigelse, idet den anførte, at den i medlemsstatens skrivelse af 3. maj 2016 indeholdte analyse var tilstrækkelig til at identificere de undtagelser, som skrivelsen henviste til (jf. præmis 19 ovenfor).

112 Det lader derfor til, at Republikken Malta i praksis har haft flere uger til at analyse de dokumenter, som Kommissionen havde identificeret på tidspunktet for behandlingen af den oprindelige begæring og efterfølgende på tidspunktet for behandlingen af den genfremsatte begæring. Trods mængden af de omhandlede dokumenter har Republikken Malta desuden haft lejlighed til at analyse disse dokumenter og for hver af dem, og inden Kommissionen traf afgørelse angående den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring, at gøre visse af de i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 og i artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 fastsatte undtagelser gældende.

113 Henset til den i præmis 97 ovenfor nævnte retspraksis skal der i øvrigt tages hensyn til den omstændighed, at Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 1 og 3, og artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001 selv var forpligtet til at besvare Greenpeaces oprindelige begæring og derefter denne organisations genfremsatte begæring inden for frister, som ikke måtte overskride mere end højst 30 dage.

114 På denne baggrund har Republikken Malta intet grundlag for at gøre gældende, at Kommissionen, idet den gav medlemsstaten forsinket meddelelse om den oprindelige begæring og den genfremsatte begæring, og idet den derefter tildelte den uforholdsmæssigt korte svarfrister, har tilsidesat pligten til loyalt samarbejde.

115 Dermed skal de tre første anbringender forkastes som delvis uvirksomme og delvis ugrundede.

3. Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009

116 Med sit fjerde anbringende har Republikken Malta nærmere bestemt anført, at Kommissionen, idet den gav Greenpeace aktindsigt i dokument nr. 112-230, har tilsidesat bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009. Republikken Malta har anført, at disse bestemmelser forbød udbredelse til offentligheden af dokumenter, som disse myndigheder har fremsendt til Kommissionen inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, når der ikke forelå udtrykkeligt samtykke fra de maltesiske myndigheder. Republikken Malta har i denne henseende anført, at der er tale om specifikke bestemmelser, som inden for området for overholdelsen af reglerne i den fælles fiskeripolitik fraviger de almindelige regler om aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001, og navnlig i denne forordnings artikel 4.

117 Kommissionen har bestridt Republikken Maltas argumentation. Kommissionen har bl.a. gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 skal sammenholdes og afstemmes med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001, og nærmere bestemt denne forordnings artikel 4, stk. 5, som giver en medlemsstat ret til at modsætte sig udbredelsen af dokumenter, der hidrører fra denne, på grundlag af de materielle undtagelser, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 1-3.

118 Henset til parternes argumentation skal det afgøres, om – og i hvilket omfang – bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, eventuelt sammenholdt med artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, var til hinder for, at Greenpeace fik aktindsigt i dokument nr. 112-230, selv om der ikke forelå samtykke fra Republikken Malta, hvorfra disse dokumenter hidrørte.

119 Med henblik herpå skal de relevante bestemmelser i artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 og den sammenhæng, de indgår i, først præsenteres, dernæst skal det undersøges, hvorledes disse bestemmelser passer sammen med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001.

a) Præsentation af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 og den sammenhæng, den indgår i

120 Det skal indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 1224/2009 under afsnit XII, der har overskriften »Data og information«, indeholder kapitel II, som vedrører »[d]atafortrolighed«. Dette kapitel består kun af to artikler, nemlig artikel 112 og 113, som vedrører henholdsvis »[b]eskyttelse af personoplysninger« og »[t]avshedspligt«.

121 Det skal ligeledes bemærkes, at artikel 112 og 113 i forordning nr. 1224/2009 har erstattet artikel 37 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT 1993, L 261, s. 1). Da der på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 2847/93 ikke fandtes nogen generel EU-lovgivning angående institutionernes og medlemsstaternes beskyttelse af personoplysninger, vedrørte denne forordnings artikel 37 derfor både i artiklens stk. 2 og 7-10 beskyttelsen af persondata og i stk. 1 og 3-6 fortroligheden af de data, der blev indsamlet og udvekslet inden for rammerne af denne forordning i henhold til tavshedspligt og forretningshemmeligheder.

122 I forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1224/2009 tog EU-lovgiver hensyn til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001, L 8, s. 1) samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31).

123 Derfor omhandler artikel 112 i forordning nr. 1224/2009 – nu særskilt – beskyttelsen af personoplysninger, idet den i det væsentlige henviser til forordning nr. 45/2001 og de nationale forskrifter, der gennemfører direktiv 95/46.

124 Bestemmelserne i artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 gengiver for deres vedkommende i vid udstrækning de andre bestemmelser i artikel 37 i forordning nr. 2847/93, som ikke vedrørte beskyttelsen af personoplysninger.

125 Først og fremmest indeholder artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 bestemmelser, der sikrer tavshedspligten. Det er navnlig fastsat, at medlemsstaterne og Kommissionen træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de data, der indsamles og modtages inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, behandles i overensstemmelse med gældende bestemmelser om tavshedspligt (artikel 113, stk. 1, i forordning nr. 1224/2009). Data, der videregives inden for rammerne af nævnte forordning, er ydermere underlagt de gældende regler om fortrolighed, når deres udbredelse vil være til skade for visse interesser, såsom privatlivets fred og den enkeltes integritet – og dette i henhold til EU-lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger – en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, retssager og juridisk rådgivning eller formålet med inspektioner og undersøgelser. Oplysninger vedrørende disse data må imidlertid altid videregives, hvis det er nødvendigt for at bringe en overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik til ophør eller at forbyde den (artikel 113, stk. 4, i forordning nr. 1224/2009).

126 Dernæst indeholder artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 bestemmelser, som specifikt angår data, der hidrører fra medlemsstaterne, og som af denne grund er blevet påberåbt af Republikken Malta inden for rammerne af nærværende tvist. Det bemærkes i denne henseende, at bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 er næsten identiske med bestemmelserne i artikel 37, stk. 3 og 5, i forordning nr. 2847/93 og bestemmer følgende:

»2. De oplysninger, der udveksles mellem medlemsstaterne og Kommissionen [inden for rammerne af denne forordning], videregives ikke til andre end de personer i medlemsstaterne og i EU-institutionerne, hvis opgaver gør det nødvendigt for dem at have adgang til oplysningerne, medmindre den medlemsstat, der har fremsendt oplysningerne, udtrykkeligt giver sit samtykke hertil.

3. De oplysninger, [der er indsamlet og modtaget inden for rammerne af denne forordning], må ikke anvendes til andre formål end dem, der følger af denne forordning, medmindre de myndigheder, der leverer oplysningerne, giver deres udtrykkelige samtykke hertil, og gældende bestemmelser i den modtagende medlemsstat ikke forbyder en sådan anvendelse.«

127 Endelig indeholder artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 mere generelle bestemmelser. Denne artikel fastsætter bl.a., at den ikke kan fortolkes således, at den er til hinder for, at data, der er indhentet i medfør af denne forordning, anvendes i forbindelse med senere retsforfølgning på grund af manglende overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik. Myndighederne i den medlemsstat, der fremsender dataene, skal underrettes om alle tilfælde, hvor de pågældende data anvendes med dette formål for øje (artikel 113, stk. 6, i forordning nr. 1224/2009).

128 På dette trin kan flere oplysninger udledes af bestemmelserne i forordning nr. 1224/2009 som nævnt i præmis 120-127 ovenfor.

129 For det første finder bestemmelserne i artikel 112 og 113 i forordning nr. 1224/2009 ikke som sådan anvendelse på dokumenter, men alene på data, der er indsamlet inden for rammerne af denne forordning.

130 Det skal i denne henseende konstateres, at forordning nr. 1224/2009 ikke definerer det generelle begreb »data«, men alene det mere specifikke begreb »FOS-data (FOS = fartøjsovervågningssystem)« (artikel 4, nr. 12), i forordning nr. 1224/2009).

131 Det følger imidlertid af samtlige bestemmelser i denne forordning, herunder navnlig forordningens artikel 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 og 116, at de data, som forordningen omhandler, navnlig er data, der er registreret af medlemsstaterne i forskellige IT-databaser, som disse har oprettet og gjort tilgængelige på en officiel internetsides sikre del for et begrænset antal brugere, der er godkendt af medlemsstaterne og Kommissionen. Det er således navnlig FOS-data, fiskeridata, navnlig fiskerilogbogen, landingsopgørelsen, omladningsopgørelsen og forhåndsmeddelelsen, data fra overtagelseserklæringer, transportdokumenter og salgsnotaer, data fra fiskerilicenser og fiskeritilladelser, data om opbrugte fiskerimuligheder, data fra inspektions- og overvågningsrapporter, data vedrørende maskineffekt, fartøjssporingssystemdata, data om observationer, data vedrørende internationale fiskeriaftaler, data om indsejling i eller udsejling fra fiskeriområder, havområder, hvor der gælder særlige regler for adgang til farvande og ressourcer, områder, der reguleres af regionale fiskeriforvaltningsorganisationer og lignende organisationer og et tredjelands farvande, data fra et automatisk identifikationssystem og data fra de nationale registre over overtrædelser, der er omfattet af denne forordning.

132 Det følger for det andet af artikel 112 og 113 i forordning nr. 1224/2009, at de fastsætter tre typer af beskyttelse af data, der er indsamlet inden for rammerne af denne forordning, som for den førstes vedkommende finder anvendelse på personoplysninger [forordningens artikel 112 og 113, stk. 4, litra a)], for den andens vedkommende på fortrolige oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten

[samme forordnings artikel 113, stk. 1, og stk. 4, litra b)], og for den tredjes vedkommende på data, der videregives af en medlemsstat (forordningens artikel 113, stk. 2 og 3). Det er denne tredje og sidstnævnte beskyttelsestype, som nærværende tvist omhandler.

133 For det tredje følger det af selve ordlyden af artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, at de oplysninger, der indsamles og videregives af en medlemsstat til Kommissionen inden for rammerne af denne forordning, i princippet ikke må videregives til andre end de personer, hvis opgaver gør det nødvendigt for dem at have adgang til oplysningerne, eller bruges til andre formål end dem, der er fastsat i denne forordning, medmindre den medlemsstat, der har fremsendt oplysningerne, udtrykkeligt giver sit samtykke hertil.

134 Det er alene bestemmelserne i artikel 113, stk. 4 og 6, i forordning nr. 1224/2009, som eventuelt ville kunne fortolkes således, at de undtagelsesvist og i konkrete tilfælde giver mulighed for at udbrede oplysninger, der hidrører fra en medlemsstat, uden dennes samtykke. Dels lader det således til, at disse bestemmelser, som er nævnt i præmis 125 og 127 ovenfor, under alle omstændigheder giver tilladelse til udbredelse eller anvendelse af visse dokumenter med henblik på at forfølge eller bringe en overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik til ophør. Dels fastsætter artikel 113, stk. 6, i forordning nr. 1224/2009, at den medlemsstat, der fremsender dataene, alene skal underrettes om anvendelsen af nævnte data i forbindelse med juridiske eller administrative sager.

135 Tilbage står nu at undersøge samspillet mellem bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 og bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001.

b) Samspillet mellem artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 og forordning nr. 1049/2001

136 Det skal for det første konstateres, at forordning nr. 1049/2001 og forordning nr. 1224/2009 har forskellige formål. Den første forordning har til formål at sikre den størst mulige gennemsigtighed i de offentlige myndigheders beslutningsproces og i de oplysninger, som ligger til grund for myndighedernes beslutninger. Forordningen har således til formål i videst muligt omfang at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt samt at fremme god forvaltningsskik (jf. analogt dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 49). Den anden forordning har i henhold til forordningens artikel 1 til formål at oprette ordning for kontrol, inspektion og håndhævelse for at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.

137 I det foreliggende tilfælde indeholder forordning nr. 1049/2001 og forordning nr. 1224/2009 ikke nogen bestemmelser, som udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang for den anden. Opgaven består derfor i at sikre en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig (jf. analogt dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 56, og af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 110).

138 Henset til det i præmis 129 ovenfor anførte skal det for det andet konstateres, at bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 ikke sig selv har til formål at regulere betingelserne for offentlighedens aktindsigt i dokumenter, der er videregivet af en medlemsstat til Kommissionen inden for rammerne af denne forordning. Disse bestemmelser har nemlig alene til formål at præcisere betingelserne for, hvornår data, der er indsamlet og videregivet af en medlemsstat inden for rammerne af nævnte forordning, kan videregives og anvendes.

139 Heraf følger, at bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 ikke som sådan udgør en særlov, som fraviger de generelle regler om offentlighedens aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001, men kan snarere sammenlignes med specifikke regler, der skal sikre en øget beskyttelse af visse oplysninger, uanset om de er personoplysninger, og uafhængigt af deres grad af fortrolighed, alene på grund af den omstændighed, at de er blevet videregivet af en

medlemsstat. Dette forklarer, hvorfor forordning nr. 1224/2009, som ikke indeholder nogen bestemmelser angående offentlighedens aktindsigt i dokumenter, ikke henviser til forordning nr. 1049/2001, selv om den, for så vidt som den indeholder bestemmelser vedrørende beskyttelse af data og navnlig af personoplysninger, bl.a. i artikel 112 nævner forordning nr. 45/2001.

140 Som anført i præmis 137 ovenfor forholder det sig ikke desto mindre således, at forordning nr. 1049/2001 og forordning nr. 1224/2009 bør anvendes på sammenhængende måde.

141 Reglerne om aktindsigt, der bl.a. findes i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, kan endvidere ikke, når – som i den foreliggende sag – de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, henhører under et særligt område af EU-retten, i det foreliggende tilfælde kontrolordningen med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, anvendes og fortolkes uden hensyntagen til de særlige regler, der regulerer videregivelsen og anvendelsen af de oplysninger, der er indeholdt i disse dokumenter, som i det foreliggende tilfælde er fastsat i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 (jf. analogt dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 83, og af 26.4.2016, Strack mod Kommissionen, T-221/08, EU:T:2016:242, ikke trykt i Sml., præmis 154).

142 Når formålet med en begæring, som er baseret på forordning nr. 1049/2001, er at få aktindsigt i dokumenter, der indeholder data som omhandlet i forordning nr. 1224/2009, gælder bestemmelserne i denne forordnings artikel 113, stk. 2 og 3, følgelig fuldt ud (jf. analogt dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 63, og af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 70).

143 Henset til det ovenfor i præmis 133 og 134 anførte skal det for det tredje konstateres, at alene med forbehold for de undtagelser, der eventuelt er fastsat i bestemmelserne i artikel 113, stk. 4 og 6, i forordning nr. 1224/2009, betinger bestemmelserne i samme forordnings artikel 113, stk. 2 og 3, der finder anvendelse på de data, der er indeholdt i et dokument, som en medlemsstat har videregivet til Kommissionen inden for rammerne af nævnte forordning, enhver videregivelse eller anvendelse af disse data, der ikke er fastsat i nævnte forordning, af denne medlemsstats udtrykkelige samtykke.

144 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at begreberne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, hvortil er henvist i præmis 126 ovenfor, adskiller sig klart fra dem, der er nævnt i præmis 39 og 94 ovenfor, vedrørende artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 forbyder nemlig i princippet visse former for overførsel eller anvendelse af de data, som en medlemsstat har videregivet, medmindre denne har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Modsat, og selv om det fremgår af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, at institutionernes dokumenter, herunder dem, der hidrører fra medlemsstater, i princippet kan gøres offentlige, begrænser samme forordnings artikel 4, stk. 5, sig til at fastsætte, at en medlemsstat kan anmode om, at der ikke gives aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.

145 Artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 er derimod formuleret i vendinger, der svarer til dem i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter »[f]ølsomme dokumenter [kun] gøres offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører«. Det følger imidlertid af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, at den, fra hvem et følsomt dokument hidrører, har beføjelsen til at modsætte sig, at indholdet af nævnte dokument offentliggøres (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 101).

146 Heraf følger, at artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 ikke som artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 begrænser sig til at fastsætte, at når en medlemsstat har fremsat en specifik anmodning herom, kan et dokument, der hidrører fra denne medlemsstat, ikke længere offentliggøres uden dennes forudgående samtykke, men ligesom i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 forudsætter den medlemsstatens forudgående og udtrykkelige samtykke som en absolut betingelse for

visse former for overførsel og anvendelse af de oplysninger, som denne medlemsstat har videregivet (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 47 og 78).

147 Dernæst bemærkes, at EU-lovgiver for så vidt angår de oplysninger, der er blevet videregivet af en medlemsstat inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, har tilsigtet at opretholde ophavsmandsreglen i en bestemt form, som ellers i princippet var blevet afskaffet ved forordning nr. 1049/2001 på området for aktindsigt i dokumenter. Denne regel, i den udformning, den havde, inden forordning nr. 1049/2001 trådte i kraft, indebar, at når en institution var i besiddelse af et dokument, som var udarbejdet af en tredjemand, skulle en anmodning om aktindsigt rettes direkte til dokumentets ophavsmand (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 56).

148 I denne henseende er det allerede blevet anført i præmis 126 ovenfor, at bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 i det væsentlige er identiske med dem, der blev vedtaget, inden forordning nr. 1049/2001 trådte i kraft, i artikel 37, stk. 3 og 5, i forordning nr. 2847/93. I forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1224/2009 og inden for rammerne af Rådet for Den Europæiske Unions arbejdsgruppe vedrørende »den Interne og Eksterne Fiskeripolitik« var den svenske delegation imidlertid imod bevarelsen af ophavsmandsreglen, som denne medlemsstat vurderede var uforenelig med forordning nr. 1049/2001, der var trådt i kraft i mellemtiden. Denne delegation havde følgelig foreslået en anden affattelse af de bestemmelser, som er blevet til artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, med henblik på at indføre en simpel høring af de myndigheder, der har videregivet oplysningerne. Rådet endte imidlertid med at vedtage Kommissionens forslag om i forordning nr. 1224/2009 at gentage bestemmelserne, der tidligere var anført i artikel 37, stk. 3 og 5, i forordning nr. 2847/93, uden at foretage nogen væsentlige ændringer.

149 Det lader derfor til, at EU-lovgiver ved at vedtage artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 har ønsket at bevare beføjelsen for den medlemsstat, der har videregivet oplysninger inden for rammerne af denne forordning til at kontrollere og styre enhver form for overførsel eller anvendelse af disse oplysninger, som ikke er fastsat i nævnte forordning.

150 Endvidere finder forbuddet mod overførsel eller anvendelse af oplysninger, der er blevet videregivet af en medlemsstat, som er fastsat i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, under alle omstændigheder anvendelse i tilfælde, hvor denne medlemsstat ikke udtrykkelig har givet samtykke til overførslen eller anvendelsen.

151 Heraf følger, at i modsætning til det, der er blevet fastslået for så vidt angår den begrænsning i offentlighedens aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 47 og 99), er anvendelsen af den begrænsning, der er fastsat i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, ikke betinget af hverken en udtrykkelig forudgående viljestilkendegivelse fra den omhandlede medlemsstat, eller at denne medlemsstat skal påberåbe sig en af de i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 eller i artikel 113, stk. 4, i forordning nr. 1224/2009 fastsatte materielle undtagelser, eller af denne medlemsstats begrundelse af en eventuel indsigelse.

152 Endelig bemærkes, at den direkte konsekvens af, at den medlemsstat, der har videregivet oplysningerne, undlader at give sit udtrykkelige samtykke, er det i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 fastsatte forbud mod overførsel eller anvendelse, som ikke er støttet på en materiel undtagelse, såsom beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 samt i artikel 113, stk. 4, litra d), i forordning nr. 1224/2009. Dette forbud kan dermed ikke, således som Kommissionen har gjort gældende, ophøre ved afslutningen af en administrativ undersøgelse, der er blevet iværksat i henhold til artikel 102, stk. 2, i forordning nr. 1224/2009, men ophører først, når den medlemsstat, der har videregivet den omhandlede oplysninger, udtrykkelig giver samtykke til deres overførsel eller deres anvendelse.

153 For det fjerde og sidste bemærkes, at videregivelsen til offentligheden, og navnlig til en ikke-statslig organisation, af et dokument, som indeholder oplysninger, der er blevet videregivet af en medlemsstat inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, udgør åbenlyst en form for overførsel og anvendelse af disse oplysninger, som ikke er fastsat i denne forordning. Republikken Malta har desuden gjort gældende, at i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1224/2009, og nærmere bestemt af den bestemmelse, der er blevet forordningens artikel 113, stk. 3, som forbyder anvendelsen af denne type oplysninger »til andre formål end dem, der følger af [nævnte] forordning«, havde Kommissionen inden for rammerne af Rådets arbejdsgruppe vedrørende »den Interne og Eksterne Fiskeripolitik« forklaret, som svar på et spørgsmål fra den finske delegation, at de »andre formål«, der er nævnt i denne bestemmelse, kunne være en henvisning til bl.a. en ikke-statslig organisations offentliggørelse af oplysninger.

154 Henset til ovenstående betragtninger forbyder bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 i princippet udbredelsen af dokumenter til offentligheden, navnlig til en ikke-statslig organisation, på grundlag af forordning nr. 1049/2001, som ikke er renset for oplysninger, som en medlemsstat har videregivet til Kommissionen inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, når denne medlemsstat ikke har givet udtrykkeligt samtykke hertil, og så meget desto mere, når denne medlemsstat udtrykkeligt har modsat sig udbredelsen, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.

155 Denne fortolkning kan ikke drages i tvivl på grundlag af Kommissionens argumentation om, at EU-lovgiver ikke gyldig kunne udstede en regel, som tilsidesætter anvendelsen af forordning nr. 1049/2001, uden at behæfte bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 med et manglende retsgrundlag og uden at være til uforholdsmæssig skade for retten til aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder og i artikel 15, stk. 3, TEUF.

156 Det følger således for det første af fast retspraksis, at valget af et retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller af disse led kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er accessorisk, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led (jf. dom af 30.1.2001, Spanien mod Kommissionen, C-36/98, EU:C:2001:64, præmis 58 og 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet, C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 43 og 44 og den deri nævnte retspraksis).

157 Det er imidlertid for det første ubestridt, således som det er anført i præmis 136 ovenfor, at forordning nr. 1224/2009 primært har til formål at oprette ordning for kontrol, inspektion og håndhævelse for at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik. For det andet vedrører det materielle indhold af forordning nr. 1224/2009 hovedsageligt den fælles fiskeripolitik, idet den fastsætter regler om indsamling og udveksling af forskellige oplysninger vedrørende denne politik. Det er kun accessorisk, at forordning nr. 1224/2009 – bl.a. i artikel 112 og 113 – indeholder bestemmelser vedrørende beskyttelsen af oplysninger, og navnlig bestemmelser, der regulerer og begrænser overførslen og anvendelsen af oplysninger, der er videregivet af medlemsstaterne.

158 På denne baggrund kunne Rådet vedtage forordning nr. 1224/2009 alene på grundlag af artikel 43 TEUF vedrørende den fælles landbrugspolitik, som omfatter den fælles fiskeripolitik. Rådet kunne især ikke vedtage denne forordnings artikel 113, stk. 2 og 3, hverken på grundlag af artikel 16 TEUF om beskyttelsen af personoplysninger eller på grundlag af artikel 15, stk. 3, TEUF vedrørende aktindsigt i dokumenter. Følgelig kunne Rådet lovligt fastsætte specifikke regler inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, som regulerer aktindsigt i oplysninger, som en medlemsstat har fremsendt i henhold til denne forordning, selv om disse specifikke regler i praksis har den konsekvens, at de begrænser offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, der indeholder sådanne oplysninger.

159 Det er for det andet ganske vist korrekt, således som det er blevet anført i præmis 42 ovenfor, at både artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 15, stk. 3, TEUF fastsætter, at alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset medium.

160 Det skal imidlertid bemærkes, at artikel 15, stk. 3, TEUF bestemmer, at betingelserne for og begrænsninger i retten til aktindsigt fastsættes ved forordning af EU-lovgiver. Heraf følger, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, således som den er forankret og garanteret ved traktaterne, ikke er en generel og absolut ret, og at den kan underlægges begrænsninger og restriktioner.

161 Det skal navnlig bemærkes, at den begrænsning i adgangen til oplysninger, der er fastsat i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009, kun finder anvendelse på oplysninger, der hidrører fra medlemsstaterne, og følger, som anført i præmis 147 ovenfor, af EU-lovgivers vilje til at bevare ophavsmandsreglen i en bestemt form, som gør det muligt at fremsende en begæring om aktindsigt i et dokument direkte til ophavsmanden til dette dokument. Der er dermed intet til hinder for, at en person, der ønsker at få aktindsigt i et dokument, der indeholder oplysninger, som en medlemsstat har fremsendt inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, anmoder om dette dokument direkte hos denne medlemsstat. I et sådant tilfælde vil begæringen om aktindsigt i dokumenterne blive behandlet i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.

162 Heraf følger, at selv om bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 forudsætter medlemsstatens udtrykkelige og forudgående samtykke som en absolut betingelse for offentliggørelsen af oplysninger, der er blevet fremsendt af en medlemsstat inden for rammerne af nævnte forordning, gør denne forordning det ikke umulig eller uforholdsmæssigt vanskeligt at få aktindsigt i dokumenter, der indeholder disse oplysninger. Følgelig er disse bestemmelser ikke til uforholdsmæssig skade for retten til aktindsigt i dokumenter, der er forankret dels i artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder, dels i artikel 15, stk. 3, TEUF.

163 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 i den foreliggende sag var til hinder for videregivelsen til Greenpeace af dokument nr. 112-230.

c) Undersøgelse af, om anbringendet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 er velbegrundet

164 Det skal indledningsvis bemærkes, at Republikken Malta har forklaret, at dokument nr. 112-230 er blevet udvekslet mellem denne og Kommissionen inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, og at de indeholder oplysninger som omhandlet i denne forordning. Visse af disse dokumenter indeholder f.eks. oplysninger om, hvor fiskerfartøjer befinder sig, eller om libyske fiskerfartøjers aktiviteter. Andre dokumenter er detaljerede rapporter, inspektionsrapporter, erklæringer om overførsel til havs og brugen af bur, der er udarbejdet af maltesiske og internationale observatører. Endelig er visse dokumenter blevet udarbejdet i forbindelse med den administrative undersøgelse, som Republikken Malta har iværksat, og derefter Kommissionens opfølgning på denne undersøgelse.

165 Kommissionen har ikke bestridt denne beskrivelse af de omhandlede dokumenter. Den har navnlig ikke rejst tvivl om den omstændighed, at de er blevet udvekslet inden for rammerne af forordning nr. 1224/2009, og at de indeholder oplysninger som omhandlet i denne forordning.

166 Retten har for sit vedkommende konstateret, at dokument nr. 112-230, der er fremlagt af Republikken Malta, svarer til den beskrivelse, som medlemsstaten har givet, og at de indeholder oplysninger, bl.a. som tal eller af teknisk karakter, af samme type som dem, der er nævnt i forordning nr. 1224/2009 og i præmis 131 ovenfor.

167 På denne baggrund fandt artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009 anvendelse på de oplysninger, der er indeholdt i dokument nr. 112-230.

168 Heraf følger, at medmindre Kommissionen eventuelt påberåbte sig bestemmelserne i artikel 113, stk. 4 og 6, i forordning nr. 1224/2009, kunne den ikke offentliggøre de oplysninger, der er indeholdt i dokument nr. 112-230, og navnlig ikke overføre dem til ikke-statslig organisation uden Republikken Maltas udtrykkelige samtykke.

169 I den foreliggende sag er det imidlertid for det første ubestridt, at Republikken Malta aldrig har givet udtrykkeligt samtykke til overførslen af oplysningerne i dokument nr. 112-230 til Greenpeace, og at medlemsstaten derimod udtrykkeligt modsatte sig dette, bl.a. i dens skrivelser af 30. november 2015 samt af 3. og 27. maj 2016. For det andet har Kommissionen aldrig godtgjort eller endog hævdet, at fremsendelsen af de oplysninger, der er indeholdt i disse dokumenter, til Greenpeace var nødvendig med henblik på at forfølge eller bringe en overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik til ophør.

170 Henset til det ovenfor i præmis 153 anførte har Kommissionen desuden intet grundlag for at gøre gældende, at Republikken Maltas udtrykkelige samtykke til overførslen eller anvendelsen af de oplysninger, som de maltetiske myndigheder havde fremsendt, ikke længere var nødvendigt, med den begrundelse, at den administrative undersøgelse var blevet afsluttet i 2011, og at Republikken Malta fra februar 2013 på tilfredsstillende vis havde iværksat en handlingsplan på baggrund af denne undersøgelse.

171 Følgelig kunne Kommissionen ikke lovligt give aktindsigt i de omhandlede dokumenter uden de maltesiske myndigheders samtykke, medmindre den rensede dem for samtlige oplysninger, der er omfattet af forordning nr. 1224/2009, som de indeholdt.

172 Det skal imidlertid konstateres, at Kommissionen har besluttet at videregive dokument nr. 112-230 til Greenpeace, kun renset for de personoplysninger, som de indeholdt, uden at tage hensyn til den omstændighed, at de ligeledes indeholdt oplysninger, som mere generelt er omhandlet i forordning nr. 1224/2009. I denne henseende bemærker Retten, at Kommissionen på intet tidspunkt har undersøgt, om disse oplysninger rent faktisk kunne udskilles fra de dokumenter, der indeholdt dem, og om det i den foreliggende sag følgelig var muligt for Kommissionen at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter i en form renset for de nævnte oplysninger.

173 På denne baggrund kan Republikken Malta med føje gøre gældende, at Kommissionen, idet den gav Greenpeace aktindsigt i dokument nr. 112-230 og følgelig i de oplysninger, som de indeholdt, har tilsidesat bestemmelserne i artikel 113, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1224/2009.

174 Dermed skal det fjerde anbringende, der alene er fremsat i forhold til dokument nr. 112-230, tages til følge.

175 Det følger af det ovenstående, for det første, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, for så vidt som den giver Greenpeace aktindsigt i dokument nr. 112-230, og, for det andet, at Kommissionen i øvrigt frifindes.

IV. Sagsomkostninger

176 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

177 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen tabt sagen for så vidt angår udbredelsen af dokument nr. 112-230, og Republikken Malta har tabt sagen for så vidt angår udbredelsen af dokument nr. 1-111 og 231-240. Retten bestemmer følgelig, at hver part bærer sine egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Niende Afdeling):

1) Afgørelsen truffet den 13. juli 2016 af Europa-Kommissionens generalsekretær om en genfremsat begæring fra Greenpeace om aktindsigt i dokumenter vedrørende en angiveligt uregelmæssig forsendelse af levende almindelig tun fra Tunesien til Malta annulleres, for så vidt som den giver Greenpeace aktindsigt i de dokumenter, der er anført i bilag B til afgørelsen under nr. 112-230.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. maj 2018.

Underskrifter

Indholdsfortegnelse[1]

I. Tvistens baggrund 1

II. Retsforhandlinger og parternes påstande 4

III. Retlige bemærkninger 5

A. Om formaliteten 5

1. Om formaliteten med hensyn til de påstande, som Republikken Malta har nedlagt, og de fire første anbringender, der er fremsat til støtte for disse påstande 5

2. Om formaliteten vedrørende det femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten 7

B. Om realiteten 8

1. Om det femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten 8

2. Om de tre første anbringender vedrørende proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse 10

a) Relevansen af de første tre anbringender 11

1) Procedurereglerne i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 11

2) Procedureregler, der er fastsat i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001, eller som følger af pligten til loyalt samarbejde 14

b) Spørgsmålet om, hvorvidt de klagepunkter, der vedrører fastsættelsen af de utilstrækkelige svarfrister og tilsidesættelsen af pligten til loyalt samarbejde, er velbegrundede 16

3. Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 17

a) Præsentation af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 og den sammenhæng, den indgår i 18

b) Samspillet mellem artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 og forordning nr. 1049/2001 .. 20

c) Undersøgelse af, om anbringendet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 113 i forordning nr. 1224/2009 er velbegrundet 24

IV. Sagsomkostninger 25

1 – Indholdsfortegnelsen er blevet opdateret.