A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2018. május 3.*[i]

„A dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – A Bizottság birtokában lévő dokumentumok – Valamely tagállamtól származó dokumentumok – A közös halászati politika szabályainak betartását biztosító ellenőrző rendszer keretében váltott dokumentumok – Az 1224/2009/EK rendelet 113. cikke – Valamely nem kormányzati szervezet kérelme alapján történő nyilvános hozzáférés – Megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatóság – Indokolási kötelezettség – Lojális együttműködés – A jogalap megválasztása”

A T-653/16. sz. ügyben,

a **Máltai Köztársaság** (képviseli: A. Buhagiar, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Baquero Cruz és F. Clotuche-Duvieusart, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott, a Bizottság Főtitkára által 2016. július 13-án hozott azon határozat megsemmisítésére irányuló kérelme tárgyában, amely a Greenpeace-nek egy, Tunéziából egy máltai tonhaltenyésztő halgazdaságba irányuló, állítólag szabálytalan, élő kékúszójútonhal-szállítmánnyal kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmével kapcsolatban határozott, mivel az a Greenpeace számára engedélyezi a máltai hatóságoktól származó dokumentumokhoz való hozzáférést,

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács),

tagjai: S. Gervasoni elnök, K. Kowalik-Bańczyk (előadó) és C. Mac Eochaidh bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

I. A jogvita előzményei

1 2010 márciusában a Greenpeace környezetvédelmi szervezet az Európai Bizottságnak információkat küldött egy, Tunéziából egy Máltán található tonhaltenyésztő halgazdaságba irányuló, állítólag szabálytalan, élő kékúszójútonhal-szállítmányt illetően.

2 Ezen információk alapján a Bizottság a 2010. november 12-i C(2010) 7791 végleges határozatával tájékoztatta a Máltai Köztársaságot a kékúszójú tonhallal kapcsolatos tevékenységek terén tapasztalt szabálytalanságokról, és felkérte arra, hogy a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító közösségi ellenőrző rendszer létrehozásáról, a 847/96/EK, a 2371/2002/EK, a 811/2004/EK, a 768/2005/EK, a 2115/2005/EK, a 2166/2005/EK, a 388/2006/EK, az 509/2007/EK, a 676/2007/EK, az 1098/2007/EK, az 1300/2008/EK és az 1342/2008/EK rendelet módosításáról, valamint a 2847/93/EGK, az 1627/94/EK és az 1966/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. november 20-i 1224/2009/EK tanácsi rendelet (HL 2009. L 343., 1. o.) 102. cikkének (2) bekezdése alapján indítson igazgatási vizsgálatot.

3 A Máltai Köztársaság által lefolytatott igazgatási vizsgálatot (a továbbiakban: igazgatási vizsgálat) követően a Bizottság e tagállammal együtt a 2011. szeptember 12-i C(2011) 6257 végleges határozatban az 1224/2009 rendelet 102. cikkének (4) bekezdése alapján a halászati ellenőrző rendszer hiányosságainak kezelésére irányuló cselekvési tervet (a továbbiakban: cselekvési terv) dolgozott ki. A Bizottság szerint a Máltai Köztársaság a cselekvési tervet 2013 februárjától kielégítően végrehajtotta.

4 Eközben a Greenpeace 2010. április 14-i levelével az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) alapján azt kérte a Bizottságtól, hogy engedélyezze számára az 1. pontban említett kékúszójútonhal-szállítmánnyal kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést, ideértve az e témában a Máltai Köztársaság és a Bizottság között váltott dokumentumokat is (a továbbiakban: a 2010. április 14-i kérelem). E hozzáférést végül a Bizottság 2011. március 3-i megerősítő határozatban tagadta meg. A Greenpeace ezután 2012. május 23-án benyújtott panaszával az európai ombudsmanhoz fordult.

5 A Greenpeace 2012. április 19-i levelében azt kérte a Bizottságtól, hogy adjon számára hozzáférést a 2010. április 14-i kérelmének benyújtása utáni különböző dokumentumokhoz, és különösen a Bizottság által a 2011. március 3-át követően Máltai Köztársaságnak írt vagy a Máltai Köztársaságtól kapott levelekhez (a továbbiakban: 2012. április 19-i kérelem). A Bizottság a 2012. szeptember 25-i határozatával végső fokon megtagadta a Greenpeace-től az e dokumentumokhoz való hozzáférést. A Greenpeace ezután 2013. április 26-án benyújtott panaszával az európai ombudsmanhoz fordult.

6 Az ombudsman 2015. június 29-i ajánlásában megállapította, hogy a Bizottság nem indokolta kellően a 2010. április 14-i és a 2012. április 19-i kérelmekben kért dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezésének megtagadását, és felhívta a Bizottságot arra, hogy engedélyezze a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést vagy a megtagadást támassza alá érvényes indokokkal.

7 A Greenpeace 2015. július 29-i levelében (a továbbiakban: első kérelem) megismételte a 2010. április 14-i és a 2012. április 19-i kérelmét, és az ombudsman ajánlásaira hivatkozva kérte az azon dokumentumok összességéhez való újbóli hozzáférést, amelyekre e két kérelem, valamint az ombudsman által benyújtott két panasz vonatkozott, azaz:

„– minden, a Tunéziából Máltára […] irányuló, kékúszójú tonhal szállítására, valamint későbbi, [2010.] március 20-i, 21-i és 22-i máltai halketrecbe helyezésére és/vagy vágására vonatkozó írásos dokumentumokhoz, ideértve például a fogásra és a szállításra vonatkozó nyilatkozatokat, a megfigyelők jelentéseit stb.;

– e tonhalak szállítását, halketrecbe helyezését és – adott esetben – vágását dokumentáló összes videóhoz […];

– az összes, a Bizottság és a máltai [kormány] között e tárgyban folytatott kommunikációhoz […];

– a 2010. november 12-i C(2010)7791 [végleges] bizottsági határozathoz, […] beleértve annak mellékleteit is;

– a máltai hatóságok által az ezen kérelemre válaszul az [1224/2009] rendelet 102. cikkének (3) bekezdése [alapján] készített jelentéshez;

– az [előző francia bekezdésben] említett jelentés Bizottság általi értékelésével kapcsolatos összes dokumentumhoz;

– a cselekvési tervhez […], és

– a kékúszójú tonhallal kapcsolatos tevékenységek terén Máltán tapasztalt szabálytalanságokkal [kapcsolatban] a Bizottság által a 2011. március 3-át követően Málta[i Köztársaság] írt vagy a [Máltai Köztársaságtól] kapott levelekhez”.

8 A Bizottság 2015. szeptember 28-i elektronikus levelében hozta a Máltai Köztársaság tudomására az első kérelmet, és megkereste annak érdekében, hogy öt munkanapos határidővel közölje, hogy ellenzi-e a tőle származó és a Bizottság által a jelen szakaszban beazonosított dokumentumok hozzáférhetővé tételét.

9 A Máltai Köztársaság 2015. szeptember 30-án a válaszadási határidejének meghosszabbítását kérte.

10 2015. november 5-én a Bizottság tizenöt munkanappal meghosszabbította a Máltai Köztársaság válaszadási határidejét. Ez alkalommal a Bizottság tájékoztatta a Máltai Köztársaságot, hogy úgy határozott, egyrészt, hogy a Greenpeace részére hozzáférést biztosít a Bizottságtól származó dokumentumokhoz, másrészt folytatja a máltai hatóságoktól származó dokumentumokkal kapcsolatban folyamatban lévő konzultációt a Máltai Köztársasággal.

11 A Máltai Köztársaság 2015. november 30-i levelében közölte észrevételeit a Bizottsággal, és kifejtette annak indokait, hogy miért nem lehet hozzáférhetővé tenni sem a tőle, sem a Bizottságtól származó dokumentumokat.

12 2015. december 23-án a Bizottság Tengerügyi és Halászati Főigazgatóságának főigazgatója megtagadta a Greenpeace-től a Máltai Köztársaságtól származó és az ebben a szakaszban beazonosított dokumentumokhoz való hozzáférést, arra hivatkozva, hogy a Máltai Köztársaság ellenezte a tőle származó összes dokumentum hozzáférhetővé tételét (a továbbiakban: első határozat).

13 2016. január 20-án a Greenpeace megerősítő kérelmet (a továbbiakban: megerősítő kérelem) terjesztett elő.

14 A Bizottság 2016. április 13-i levelében tájékoztatta a Máltai Köztársaságot a megerősítő kérelem benyújtásáról. A Bizottság ugyanezen levélben kifejtette, hogy miután újból megvizsgálta az első kérelem tárgyát, olyan, a Bizottság szervezeti egységeitől, illetve a máltai hatóságoktól származó egyéb dokumentumokat azonosított, amelyek e kérelem tárgyába tartoznak. Következésképpen a Bizottság – továbbra is az említett levélben – megkereste a Máltai Köztársaságot annak érdekében, hogy öt munkanapos határidővel közölje, hogy továbbra is kifogásolja-e a tőle származó dokumentumok teljes vagy részleges hozzáférhetővé tételét, ideértve az újonnan azonosított dokumentumokat is.

15 A Máltai Köztársaság 2016. április 18-án a válaszadási határidejének meghosszabbítását kérte.

16 2016. április 27-én a Bizottság tíz munkanappal meghosszabbította a Máltai Köztársaság válaszadási határidejét.

17 2016. május 3-án a Máltai Köztársaság arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy ellenzi a máltai hatóságoktól származó összes dokumentum hozzáférhetővé tételét, ideértve a megerősítő kérelem szakaszában beazonosított dokumentumokat.

18 2016. május 19-én a Bizottság felszólította a Máltai Köztársaságot, hogy tíz munkanapos határidőn belül adja elő annak indokait, hogy miért terjesztette ki a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáféréssel szembeni kifogását.

19 2016. május 27-én a Máltai Köztársaság válaszában teljes mértékben fenntartotta a korábban a 2016. május 3-i levelében – álláspontja szerint elég pontosan – kifejtett álláspontját.

20 2016. július 13-án a Bizottság Főtitkára határozatot hozott a Greenpeace megerősítő kérelméről (a továbbiakban: megtámadott határozat). A Bizottság ugyanaznapi levelében tájékoztatta a Máltai Köztársaságot a megtámadott határozat meghozataláról.

21 A Bizottság a megtámadott határozatban többek között engedélyezte a Greenpeace számára a Bizottság szervezeti egységeitől és a máltai hatóságoktól származó különböző, személyes adatoktól megtisztított dokumentumokhoz való hozzáférést. A Bizottságtól származó dokumentumokat illetően azon dokumentumoknak, amelyek hozzáférhetővé tételéről határoztak, vagy az első kérelem vizsgálata során azonosított, de azt követően a Greenpeace-nek tévedésből meg nem küldött dokumentumoknak (a megtámadott határozat F mellékletében szereplő dokumentumok), vagy pedig csak a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában beazonosított dokumentumoknak (a megtámadott határozat D mellékletében szereplő dokumentumok) feleltek meg. A Máltai Köztársaságtól származó dokumentumokat illetően azon dokumentumok, amelyek hozzáférhetővé tételéről határoztak, mind az első kérelem vizsgálata során azonosított, de azt követően a Greenpeace-nek tévedésből meg nem küldött dokumentumokat (a megtámadott határozat B mellékletének 112–230. pontjában szereplő dokumentumok, a továbbiakban: 112–230. sz. dokumentumok), mind a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában beazonosított dokumentumokat (a megtámadott határozat B mellékletének 1–111. és 231–240. pontjában szereplő dokumentumok, a továbbiakban: 1–111. és 231–240. sz. dokumentumok) tartalmaztak.

II. Az eljárás és a felek kérelmei

22 A Törvényszék Hivatalához 2016. szeptember 19-én benyújtott keresetlevelével a Máltai Köztársaság előterjesztette a jelen keresetet.

23 A Törvényszék Hivatalához ugyanaznap érkezett külön beadványában a Máltai Köztársaság egyrészt a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti ideiglenes intézkedés iránti kérelmet, másrészt a keresetben, az ideiglenes intézkedés iránti kérelemben, valamint azok mellékleteiben szereplő egyes adatok bizalmas kezelése iránti kérelmet terjesztett elő.

24 A Bizottság 2016. december 12-én nyújtotta be ellenkérelmét.

25 A felperes 2017. március 30-án benyújtotta válaszát, a Bizottság pedig 2017. május 19-én nyújtotta be a viszonválaszt.

26 A 2017. augusztus 25-i Málta kontra Bizottság végzésével (T-653/16. R, nem tették közzé, EU:T:2017:583) a Törvényszék elnöke helyt adott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek.

27 A Máltai Köztársaság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot annyiban, amennyiben e határozat hozzáférést biztosít a máltai hatóságoktól származó dokumentumokhoz;

– a Törvényszék a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

28 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a Máltai Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

III. A jogkérdésről

29 Keresetének alátámasztása érdekében a Máltai Köztársaság a keresetlevélben négy jogalapra hivatkozik: elsőként, hogy nem tartották tiszteletben az 1049/2001 rendeletben megállapított eljárási határidőket és megsértették a lojális együttműködés kötelezettségét, másodikként, hogy nem vették figyelembe az első kérelem tárgyát és hibásan egy dokumentumokhoz való hozzáférés iránti új kérelemként kezelték, harmadikként, hogy a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában jogellenesen terjesztették ki a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem tárgyát és megsértették a megfelelő ügyintézés elvét, továbbá negyedikként, hogy megsértették az 1224/2009 rendelet 113. cikkét. Ezenkívül a Máltai Köztársaság válaszában kiemel egy ötödik, az indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapot is.

A. Az elfogadhatóságról

30 A Bizottság úgy véli, hogy a Máltai Köztársaság kereseti kérelmei, továbbá az általa ezen kereseti kérelmeinek alátámasztására felhozott valamennyi jogalap mindenképpen elfogadhatatlan.

1. A Máltai Köztársaság kereseti kérelmeinek elfogadhatóságáról, továbbá az ezen kereseti kérelmek alátámasztására felhozott négy jogalap elfogadhatóságáról

31 A Bizottság elsődlegesen úgy érvel, hogy a Máltai Köztársaság keresete elfogadhatatlan, mivel a „tágabb értelemben vett megerősítő határozat”, nem pedig a Bizottság „külön határozatának” megsemmisítésére irányul, amely a máltai hatóságok által az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében megfogalmazott tiltakozás ellenére biztosítja az ez utóbbi hatóságoktól származó dokumentumokhoz való hozzáférést. Másodlagosan a Bizottság úgy érvel, hogy a Máltai Köztársaság által a keresetének alátámasztása érdekében felhozott négy első jogalap elfogadhatatlan, mivel azok „nem […] az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében felsorolt[, a dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó] anyagi jogi kivételeken alapulnak […]”.

32 A Máltai Köztársaság vitatja ezt az elfogadhatatlansági kifogást.

33 Emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió olyan jogi unió, amelyben az említett unió intézményeinek minden aktusa felülvizsgálat alá esik a tekintetben, hogy az különösen a Szerződésekkel, az általános jogelvekkel összeegyeztethető-e (lásd: 2015. október 6-i Schrems ítélet, C-362/14, EU:C:2015:650, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ugyanis a Szerződések teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, melynek célja, hogy az Európai Unió Bíróságára ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát (1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166, 23. pont).

34 Ezen elv az EUMSZ 263. cikkben jut kifejeződésre, amelynek értelmében az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a Bizottság ajánlásoktól és véleményektől eltérő jogi aktusainak jogszerűségét, és e célból a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt nyújtottak be.

35 Ebből következik, hogy a tagállamok megsemmisítés iránti kereset segítségével megtámadhatják a Bizottság minden szabályozási jellegű vagy egyedi jogi aktusát, és ez alkalommal a kereseti kérelmeik alátámasztására bármely, többek között a lényeges eljárási szabályok megsértésére vagy a Szerződések végrehajtása érdekében hozott jogszabályok megsértésére alapított jogalapra hivatkozhatnak (lásd ebben az értelemben: 1985. március 20-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, 41/83, EU:C:1985:120, 30. pont).

36 Először is ebből az következik, hogy a tagállamok megsemmisítési kereset útján jogosultak vitatni a Bizottság által az 1049/2001 rendelet alapján elfogadott azon határozatot, amely valamely természetes vagy jogi személyt felhatalmaz a Bizottság birtokában lévő, e tagállamtól származó dokumentumokhoz való hozzáférésre, anélkül, hogy olyan elkülönült, egyedül megtámadható bizottsági határozatot kellene azonosítani, amely nem ad helyt az említett tagállamnak az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tételével kapcsolatos tiltakozásának.

37 Másodszor, a tagállam jogosult a harmadik személyek dokumentumokhoz való hozzáférését engedélyező bizottsági határozat ellen irányuló keresetének alátámasztása érdekében minden, a megsemmisítési kereset megnyílásának az EUMSZ 263. cikk szerinti négy esetének egyikéhez kapcsolódó, többek között minden, az általa relevánsnak tartott eljárási vagy anyagi szabály megsértésére alapított jogalapot felhozni, függetlenül attól, hogy e jogalap alkalmas-e, vagy sem, joghatás kiváltására. Így az ilyen határozattal szemben felhozott jogalapot illetően nem kell különbséget tenni aszerint, hogy azt a szabályt, amelyet állítólag megsértettek, az 1049/2001 rendelet vagy más jogi eszköz írja elő.

38 E megfontolásokat nem vonhatja kétségbe a Bizottság lényegében arra alapított érve, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése keretek közé szorítja és korlátozza a tagállamoknak azt a jogát, hogy tiltakozzon azon dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben, amelyeket valamely intézménynek továbbítottak.

39 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése kimondja, hogy bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az intézmény ne tegye hozzáférhetővé az illető tagállamtól származó dokumentumot.

40 Kétségkívül igaz, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdését úgy értelmezték, hogy az csak akkor hatalmazza fel az érintett tagállamot arra, hogy a tőle származó dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben tiltakozzék, ha tiltakozását az ugyanezen rendelet 4. cikke (1)–(3) bekezdésében említett anyagi jogi kivételekre alapozza, és e tekintetben álláspontját megfelelően megindokolja (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 99. pont; 2012. június 21-i IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság ítélet, C-135/11 P, EU:C:2012:376, 59. pont).

41 Ugyanakkor az uniós döntéshozatalban való részvételre vonatkozó, az érintett tagállamra ruházott hatáskörnek az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése általi korlátozása nem tilthatja meg, hogy e tagállam a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező bizottsági határozat megsemmisítését kérje, és e célból az 1049/2001 rendelet 4. cikkének megsértésétől eltérő jogsértésekre is hivatkozzon. Ugyanis a Bizottság által javasolt, ettől eltérő értelmezés azt eredményezné, hogy az uniós jogalkotó korlátozhatná az EUMSZ 263. cikkben a tagállamokra ruházott keresetindítási jog hatályát, és így hátrányosan érintené a teljes jogorvoslati és eljárási rendszert, amelyet a Szerződések hoztak létre, és amely az Európai Unió Bíróságára bízza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát.

42 Hozzá kell tenni, hogy az Alapjogi Charta 42. cikke és az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése, melyeket a Bizottság említ, kétségtelenül rögzíti minden uniós polgárnak, valamint minden, valamely tagállamban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személynek az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés jogát. Ugyanakkor annak lehetővé tétele, hogy valamely tagállam megsemmisítési keresetet nyújtson be a Bizottság dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező határozatával szemben, és ennek érdekében bármely, e határozat jogszerűségét kérdésessé tévő jogalapot felhozzon, nem eredményezi a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti jog indokolatlan szűkítését, hanem csak arra ad lehetőséget az uniós bíróságnak, hogy az említett határozat jogszerűségét az összes alkalmazható eljárási és anyagi szabály tekintetében felülvizsgálja, és így biztosítsa az érintett tagállam hatékony jogorvoslathoz való jogát.

43 Ebből következik, hogy egyrészt a Máltai Köztársaságnak a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kereseti kérelmei, másrészt az e kereseti kérelmek alátámasztására felhozott első négy jogalap elfogadható.

44 Ebből következően a Bizottság által a Máltai Köztársaság kereseti kérelmeivel, valamint az e kereseti kérelmek alátámasztására hivatkozott első négy jogalappal szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

2. Az indokolási kötelezettség megsértésén alapuló ötödik jogalap elfogadhatóságáról

45 A Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott határozat indokolásának elégtelenségére alapított ötödik jogalapot először a válaszban hozták fel és ennél fogva a Törvényszék eljárási szabályzatának 84. cikkének (1) bekezdése értelmében elfogadhatatlan.

46 E szempontból kétségtelenül emlékeztetni kell arra, hogy a Törvényszék eljárási szabályzata 84. cikkének (1) bekezdése szerint „[a]z eljárás további részében semmilyen új jogalapot nem lehet felhozni, kivéve, ha az olyan jogi vagy ténybeli helyzetből származik, amely az eljárás során merült fel”.

47 Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az indokolás hiánya vagy elégtelensége az EUMSZ 263. cikk értelmében vett lényeges eljárási szabályok megsértését jelenti, és olyan imperatív jogalapot képez, amelyet az uniós bíróság hivatalból figyelembe vehet, sőt köteles figyelembe venni (1959. március 20-i Nold kontra Főhatóság ítélet, 18/57, EU:C:1959:6, 115. o.; lásd szintén: 2009. december 2-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-89/08 P, EU:C:2009:742, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 E körülmények között a Törvényszék anélkül bírálhatja el a felpereseknek az indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapját, hogy szükség lenne annak vizsgálatára, hogy ez az először a válaszban felmerült jogalap megfelel-e az eljárási szabályzat 84. cikke (1) bekezdésének (lásd ebben az értelemben: 2017. július 20-i Badica és Kardiam kontra Tanács ítélet, T-619/15, EU:T:2017:532, 43. pont).

49 Ebből következően az ötödik jogalap megalapozottsága az alábbi 51–65. pontban kerül megvizsgálásra.

B. Az ügy érdeméről

50 A Törvényszék megállapítja, hogy először a megtámadott határozat indokolásának elégtelenségére alapított ötödik jogalapot, majd az ugyanezen határozat elfogadásának eljárására vonatkozó első három jogalapot együttesen, végül pedig az 1224/2009 rendelet 113. cikkének megsértésére alapított negyedik jogalapot kell megvizsgálni.

1. Az indokolási kötelezettség megsértésén alapuló ötödik jogalapról

51 A Máltai Köztársaság arra hivatkozik, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban vagy akár a máltai hatóságokat e határozat meghozataláról tájékoztató 2016. július 13-i levélben nem fejtette ki kellően azokat az okokat, amelyek alapján úgy határozott, hogy eltér a korábbi, először is a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek pontosságára vonatkozó követelménnyel, másodszor az első kérelmek tárgyát meghaladó megerősítő kérelmek elfogadhatatlanságával, harmadszor a hozzáférés iránti kérelemben különösen meg nem jelölt dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadásával kapcsolatos gyakorlatától, különösen ha e dokumentumok harmadik személyektől erednek. A Máltai Köztársaság azt is felrója a Bizottságnak, hogy semmilyen magyarázatot nem adott számára azon okokkal kapcsolatban, amelyek alapján azt állapította meg, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem a máltai hatóságoktól származó számos dokumentumra vonatkozik, és ennek következtében hozzáférhetővé kell azokat tenni, jóllehet a Máltai Köztársaság e tárgyban a konzultációs szakasz során többször is a Bizottsághoz fordult.

52 A Bizottság vitatja a Máltai Köztársaság érvelését.

53 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikk által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus természetéhez kell igazítani, valamint a jogi aktust kiadó intézmény érvelését világosan és egyértelműen kell megfogalmazni, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. Az indokolási kötelezettséget az eset összes körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára, a felhívott indokok jellegére, és a címzettek vagy a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett egyéb személyek magyarázathoz fűződő érdekére tekintettel kell vizsgálni. Nem követelmény az indokolással szemben, hogy a releváns tény- és jogkérdések minden részletére kitérjen, amennyiben nem csupán szövege, hanem egyben kontextusa, valamint a tárgyra vonatkozó jogszabályok összessége alapján eldönthető a kérdés, hogy az indokolás megfelel-e az EUMSZ 296. cikk követelményeinek (1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ítélet, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63. pont; 2008. július 1-jei Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai ítélet, C-341/06 P és C-342/06 P, EU:C:2008:375, 88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Egyébiránt az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a Bizottság, amennyiben a határozat lényegesen túllép a korábbi határozatokon és eltér az állandó határozathozatali gyakorlattól, köteles érvelését kifejezett módon kifejteni (1975. november 26-i Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique és társai kontra Bizottság ítélet, 73/74, EU:C:1975:160, 31. pont; 2011. szeptember 29-i Elf Aquitaine kontra Bizottság ítélet, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 155. pont).

55 A jelen ügyben elöljáróban meg kell állapítani, hogy a Máltai Köztársaság nem vitatja a megtámadott határozat indokolásának meglétét és elegendő jellegét annyiban, amennyiben ez az indokolás azt vizsgálja, hogy a Bizottság által azonosított, a máltai hatóságoktól származó dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdése szerinti kivételek közé tartoznak, és ennek következtében e rendelet alapján hozzáférhetővé lehet tenni azokat. A Máltai Köztársaság nem vitatja továbbá azt, hogy a Bizottság egyébként a megtámadott határozatban részletesen kifejtette azokat az indokokat, amelyek alapján álláspontja szerint az 1224/2009 rendelet 113. cikke nem akadályozza az

1049/2001 rendelkezéseinek alkalmazását. Végül a Máltai Köztársaság nem vitatja, hogy lehetősége volt arra, hogy megismerje a megtámadott határozat indokait és a jelen kereset keretében megtámadja azokat.

56 Ezzel szemben a Máltai Köztársaság lényegében azt rója fel a Bizottságnak, hogy először is különös indokolás nélkül eltért a pontatlan hozzáférés iránti kérelmek kezelése, a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok azonosítása és az első kérelmek tárgyát meghaladó megerősítő kérelmek kezelése terén korábban alkalmazott határozathozatali gyakorlatától.

57 Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a Máltai Köztársaság az ilyen határozathozatali gyakorlat fennállásának bizonyítása érdekében csupán a 2015. július 2-i Typke kontra Bizottság ítéletre (T-214/13, EU:T:2015:448, 13. pont) való hivatkozásra szorítkozik egy olyan eset említésével, amelyben a Bizottság Főtitkára elutasított egy megerősítő kérelmet, mivel az a vonatkozó első kérelemben nem szereplő szempontra vonatkozott. Márpedig egyedül ezen ítéletre való hivatkozás nem alapozhatja meg a pontatlan hozzáférés iránti kérelmek kezelésével, a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok azonosításával vagy akár az első kérelmek tárgyát meghaladó megerősítő kérelmek kezelésével kapcsolatban fennálló állandó határozathozatali gyakorlatot. Ennélfogva olyan korábbi állandó bevett gyakorlat hiányában, amelytől a Bizottság állítólag eltért, a Máltai Köztársaság nem kifogásolhatja ezzel az intézménnyel szemben, hogy az nem fejtette ki a megközelítésének állítólagos megváltoztatására vonatkozó indokokat (lásd ebben az értelemben: 2010. április 28-i Amann & Söhne és Cousin Filterie kontra Bizottság ítélet, T-446/05, EU:T:2010:165, 118. és 158. pont; 2012. szeptember 20-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, T-333/09, nem tették közzé, EU:T:2012:449, 92. pont).

58 A Máltai Köztársaság másodszor azt is felrója a Bizottságnak, hogy ezt illetően a konzultációs szakaszban – többek között a 2015. szeptember 30-i, a 2015. november 30-i és a 2016. május 27-i leveleiben – előadott magyarázat iránti kérelmei ellenére sem igazolta a megtámadott határozatban vagy azt megelőzően, hogy bizonyos dokumentumok kapcsolódnak a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemhez.

59 E tekintetben először is kétségkívül igaz, hogy a Máltai Köztársaság 2015. szeptember 30-i levelében érdeklődött a Bizottságnál annak okairól, hogy ez utóbbi felülvizsgálta korábban kifejezett álláspontját, és az első kérelemhez csatolt további, e két fél között váltott dokumentumokat, különösen e-maileket és ülések jegyzőkönyveit. Ezek után elmondható, hogy a Máltai Köztársaság a 2015. november 30-i levelében jelezte, hogy a hozzáférés iránti kérelem nem vonatkozott számos, a Bizottság által relevánsnak tartott dokumentumra. Végül nem vitatott, hogy a Máltai Köztársaság a 2016. május 27-i levelében tiltakozott, hogy a Bizottság a megerősítő kérelem szakaszában új dokumentumokat azonosított, mivel e gyakorlat a Máltai Köztársaság véleménye szerint kiterjeszti a kérelem tárgyát, amit nem enged az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése.

60 Mindazonáltal először is hangsúlyozni kell, hogy noha a 2015. szeptember 30-i levél kifejezetten magyarázatot kért a Bizottságtól, e levél azonban korábbi volt, mint az első határozat, amely helyt adott a Máltai Köztársaság tiltakozásának, és megtagadta a Greenpeace-től a 112–230. sz. dokumentumokhoz való hozzáférést. E körülmények között a Máltai Köztársaság nem kifogásolhatja, hogy a Bizottság az első határozatban nem adott választ a magyarázat iránti kérelmére, és mivel ezt követően nem ismételte meg a magyarázat iránti kérelmét, még kevésbé panaszolhatja fel, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban nem válaszolt arra.

61 Másodszor meg kell jegyezni, hogy a 2015. november 30-i levél – ami szintén korábbi volt, mint az első határozat – egyáltalán nem tartalmazott olyan pontos megjelölést, amely alapján be lehetne azonosítani azokat a dokumentumokat, amelyekre az vonatkozott, és meg lehetne érteni azokat az indokokat, amelyekre tekintettel a szóban forgó dokumentumokra nem vonatkozott a hozzáférés iránti kérelem. Ráadásul e levél egyáltalán nem kért semmilyen magyarázatot a Bizottságtól, és így ez utóbbit egyáltalán nem szólította fel válaszadásra.

62 Harmadszor meg kell állapítani, hogy a Máltai Köztársaság 2016. május 27-i levelében nem kifogásolta a Bizottság által a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában beazonosított összes dokumentumnak a hozzáférés iránti kérelemhez való konkrét kapcsolódását, és ezt illetően még csak magyarázatot sem kért a Bizottságtól. Ugyanis a Máltai Köztársaság a 2016. május 27-i levelében arra szorítkozott, hogy magát az első kérelem vizsgálatának szakaszában nem azonosított dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemhez történő kapcsolódás elvét kifogásolja a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában.

63 Márpedig e tekintetben a Bizottság a megtámadott határozatban emlékeztetett arra, hogy a hozzáférés iránti kérelem újbóli vizsgálatát követően egyéb olyan dokumentumokat is azonosított (1–111. és 231–240. sz. dokumentumok), amelyekre e kérelem vonatkozott. Kétségtelenül igaz, hogy a Bizottság e határozatban nem fejtette ki, hogy milyen okból tartja magát jogosultnak arra, hogy a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában dokumentumokat kapcsoljon a hozzáférés iránti kérelemhez, amikor a dokumentumokhoz való hozzáférésről még az első kérelem vizsgálatának szakaszában sem hozott határozatot. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a Bizottság 2016. április 27-i levelében már kifejtette a Máltai Köztársaságnak, hogy a Bizottság Főtitkárának az a feladata, hogy független módon vizsgálja meg újból a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság főigazgatójának első határozatát, és ezen újbóli vizsgálat keretében a Főtitkárnak kell ellenőriznie, hogy az első határozat szakaszában beazonosították-e az összes olyan dokumentumot, amelyre a kérelem vonatkozott, különösen azon esetet illetően – akárcsak a jelen esetben –, amikor a hozzáférés iránti kérelmet benyújtó fél vitatja, hogy teljes lenne az első határozat szakaszában azonosított dokumentumok jegyzéke. E körülmények között nem volt elengedhetetlen, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban ismét előadja azokat az indokokat, amelyek feljogosították arra, hogy a hozzáférés iránti kérelemhez olyan új dokumentumokat kapcsoljon, amelyeket először a megerősítő kérelem vizsgálatának szakasza során azonosítottak.

64 A fentiekből az következik, hogy a megtámadott határozat indokolása – a Máltai Köztársaság állításával ellentétben – nem hiányos.

65 Következésképpen az ötödik jogalapot, amelyet a Törvényszék az imperatív jogalapok hivatalból történő vizsgálatára irányuló hatáskörében vizsgált, mint megalapozatlant el kell utasítani.

2. A megtámadott határozat elfogadásának eljárására vonatkozó első három jogalapról

66 A Máltai Köztársaság első jogalapjával lényegében azt állítja, hogy a Bizottság az első kérelmet, valamint a megerősítő kérelmet nem dolgozta fel az 1049/2001 rendelet 7. és 8. cikkében előírt határidőn belül, és ezáltal megsértette a máltai hatóságokkal való lojális együttműködés iránti kötelezettségét. A Máltai Köztársaság érvelését illetően e jogalapot három kifogásra lehet bontani, amelyek először is az első kérelemnek és a megerősítő kérelemnek a máltai hatóságokkal való késedelmes – konzultációs célú – közlésen, másodszor a máltai hatóságoknak adott túlzottan rövid válaszadási határidőn, harmadszor az első határozat és a megtámadott határozat késedelmes jellegén alapul, mivel e határozatokat az 1049/2001 rendeletben előírt határidő lejártát követően hozták meg, és a megtámadott határozatot ezenkívül a megerősítő kérelmet elutasító hallgatólagos határozat meghozatala után fogadták el.

67 A Máltai Köztársaság második jogalapjával lényegében azt állítja, hogy a Bizottság félreértette az első kérelem tárgyát, mivel új hozzáférés iránti kérelemként kezelte, amely több, a két korábbi kérelemmel össze nem függő vagy a Greenpeace által különösen nem azonosított dokumentumra vonatkozott. E jogalap keretében a Máltai Köztársaság különösen azt rója fel a Bizottságnak, hogy a hozzáférés iránti kérelem tárgyába olyan – általában újabb – dokumentumokat is beleértett, amelyekre egyrészt nem vonatkozott a 2010. április 14-i és a 2012. április 19-i kérelem, másrészt, tartalmukat tekintve nem kapcsolódtak a Greenpeace által 2010-ben vagy az igazgatási vizsgálat során kifogásolt szabálytalanságokhoz.

68 A Máltai Köztársaság harmadik jogalapjával lényegében úgy érvel, hogy a Bizottság szabálytalanul terjesztette ki a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem tárgyát és megsértette a megfelelő ügyintézés elvét azáltal, hogy a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában elégtelen pontosságú kérelem alapján olyan új dokumentumokat azonosított, amelyeket addig nem azonosítottak olyanként, mint amilyenekre e kérelem vonatkozik. E jogalap keretében a Máltai Köztársaság különösen azt rója fel a Bizottságnak, hogy először is nem kérte fel a Greenpeace-t az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (2) bekezdése alapján arra, hogy pontosítsa a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmét, másodszor, nem végezte el a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti első kérelem alapos vizsgálatát, harmadszor bizonyos dokumentumok vizsgálatát a 1049/2001 rendelet – a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem két szakaszos vizsgálatát előíró – 7. és 8. cikkével ellentétesen kizárólag a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában végezte el, és negyedszer a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem tárgyának meghatározásával kapcsolatban nyilvánvaló értékelési hibát vétett.

69 A Máltai Köztársaság az általa az első három jogalap alátámasztására kifejtett érvelésből következően azt kifogásolja, hogy a Bizottság nem tartott be különböző, a 1049/2001 rendelet 4. és 6–8. cikkében rögzített, és a lojális együttműködés kötelezettségéből következő egyes eljárási szabályokat.

70 Az első három jogalap esetleges érdemi vizsgálata érdekében elsődlegesen meg kell határozni, hogy e jogalapok kiváltanak-e, és ha igen, milyen mértékben joghatásokat.

a) Az első három jogalap hatásossága

71 Annak értékelése érdekében, hogy az első három jogalap kivált-e és milyen mértékben joghatásokat, a Törvényszék szükségesnek tartja, hogy elöljáróban bemutassa a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó eljárás részletes szabályait és célját. E tekintetben különbséget kell tennünk egyrészt az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében előírt eljárási szabályok, másrészt az ugyanezen rendelet 4. cikke (4) és (5) bekezdésében előírt vagy a lojális együttműködés kötelezettségéből következő eljárási szabályok között.

1) Az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében előírt eljárási szabályok

72 Az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében előírt eljárási szabályok az alábbiak szerint foglalhatók össze.

73 Elsőként a hozzáférés iránti kérelemnek elegendően pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az intézmény a dokumentumot azonosítani tudja (1049/2001 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése). Ha a kérelem nem elég pontos, az intézmény felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmet, és ennek során a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról (ugyanezen rendelet 6. cikkének (2) bekezdése). Ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumra vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton is tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos és gyakorlati megoldás érdekében (az említett rendelet 6. cikkének (3) bekezdése). Általánosabban, az intézmények a polgároknak tájékoztatást és segítséget nyújtanak azzal kapcsolatosan, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket hogyan és hol lehet benyújtani (az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése).

74 Másodikként mind az első, mind a megerősítő kérelmeket haladéktalanul el kell bírálni, és az intézmény tizenöt munkanapon belül határoz e kérelmekről, továbbá – elutasítás esetén – a kérelmezőt tájékoztatja ennek az elutasításnak az indokairól (lásd: az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése és 8. cikkének (1) bekezdése). Kivételes esetekben, például amikor az első vagy a megerősítő kérelem jelentős számú vagy nagyon nagy terjedelmű dokumentumra vonatkozik, ez a határidő tizenöt munkanappal meghosszabbítható (lásd: ugyanezen rendelet 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (2) bekezdése). Amennyiben az intézmény nem válaszol az előírt határidőn belül az első kérelemre, a kérelmező az intézmény álláspontjának felülvizsgálatára irányuló megerősítő kérelem benyújtására jogosult (az említett rendelet 7. cikkének (4) bekezdése). Amennyiben az intézmény az

első kérelemre az előírt határidőn belül nem válaszol, az a kérelmezőt feljogosítja arra, hogy elutasító válaszra hivatkozva bírósági eljárást indítson az intézménnyel szemben (az 1049/2001 rendelet 8. cikkének (3) bekezdése).

75 Az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében előírt eljárási szabályokból, és általánosabban e rendelet rendelkezéseinek összességéből több tanulság vonható le.

76 Először is az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkeinek rendelkezéseiből az következik, hogy azok a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek benyújtására vonatkozó részletes szabályokat tartalmazzák, és szabályozzák e kérelmeknek az érintett intézmény általi kezelését. Következésképpen e rendelkezések csak a kérelmező és az érintett intézmény közötti viszonyra vonatkoznak, nem pedig az intézmény és olyan harmadik személyek viszonyára, mint azon tagállamok, amelyektől bizonyos dokumentumok származnak.

77 Az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében előírt eljárás célja elsődlegesen az e dokumentumokhoz való hozzáférésre irányuló kérelmek gyors és könnyű feldolgozásának lehetővé tétele, másodlagosan pedig, hogy – a megfelelő ügyintézés elve alapján – elkerüljék, hogy az intézmény számára a munkateher aránytalan legyen (lásd ebben az értelemben: 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 25., 27. és 28. pont). Ebből az következik, hogy ezt az eljárást a dokumentumokhoz való hozzáférést igénylő személyek érdekében vezették be, figyelembe véve az intézmények korlátait. Ezzel szemben ezen eljárásnak önmagában nem célja, hogy harmadik személyek – különösen tagállamok – azon érdekét védje, hogy bizonyos, tőlük származó dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben tiltakozzék, és nem veszi jobban figyelembe harmadik személyek és a tagállamok korlátait abban az esetben, amikor kikérik a véleményüket e dokumentumok esetleges hozzáférhetővé tételével kapcsolatban.

78 E megállapítást erősíti az a körülmény, hogy az 1049/2001 rendelet célja az 1. cikkének a) pontja értelmében, hogy „a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa”, és azon a (11) preambulumbekezdésében lefektetett elven nyugszik, hogy „az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára”. Ezért e rendelet, és különösen az eljárási jellegű rendelkezéseinek célja a dokumentumokhoz való hozzáférés joga gyakorlásának a lehető legnagyobb mértékben történő megkönnyítése (lásd ebben az értelemben: 2010. június 29-i Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 49. pont), és nem annak megnehezítése azáltal, hogy e jog gyakorlásához nem elengedhetetlen alaki kötöttségeket írnak elő.

79 Végezetül a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem benyújtására nem jelenti a dokumentumokhoz való hozzáférés egyetlen módját. Ugyanis az 1049/2001 rendelet 2. cikke (4) bekezdésének értelmében az intézmények birtokában lévő dokumentumokat a nyilvánosság számára írásbeli kérelem alapján vagy közvetlenül elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül teszik hozzáférhetővé. Ezért – a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek kezeléséről és a kérelem alapján történő hozzáférés részletes szabályairól szóló 6–10. cikken túlmenően – a 1049/2001 rendelet a dokumentumok nyilvántartásának vezetéséről (e rendelet 11. cikke) a dokumentumokhoz való, elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül történő közvetlen hozzáférésről (az említett rendelet 12. cikke) és bizonyos dokumentumoknak a Hivatalos Lapban történő közzétételéről (az említett rendelet 13. cikke) szóló szabályokat is tartalmazza.

80 Ebből következően semmi sem tiltja meg az intézmény számára, hogy akkor is hozzáférhetővé tegyen dokumentumokat, ha semmilyen ez irányú kérelemmel nem fordultak hozzá, vagy – az átláthatóság és a teljesség kedvéért – olyan dokumentumokat tegyen hozzáférhetővé az 1049/2001 rendelet szerinti kérelmet benyújtó személy számára, amelyeket e személy nem azonosított kifejezetten, és amelyekre a kérelme nem irányul.

81 E körülmények között az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében meghatározott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek vizsgálatára vonatkozó szabályok megsértése – amely ugyan bizonyos esetekben érintheti a dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó határozat jogszerűségét – nem érintheti a dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező határozat jogszerűségét.

82 Különösen, először is az 1049/2001 rendelet 6. cikkét illetően pontosítani kell, hogy noha az intézmény nem utasíthat el kérelmet mint nem eléggé pontosat anélkül, hogy a kérelmezőt előzetesen ne hívná fel kérelmének tisztázására (lásd ebben az értelemben: 2011. október 26-i Dufour kontra EKB ítélet, T-436/09, EU:T:2011:634, 31. pont; 2012. május 22-i Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ítélet, T-300/10, EU:T:2012:247, 84–87. pont), ténylegesen nem róható fel az intézménynek, hogy állítólagosan pontatlan kérelem alapján anélkül engedélyezte a dokumentumokhoz való hozzáférést, hogy a kérelmezőt előzetesen a kérelmének tisztázására hívta volna fel.

83 Ugyanis, ha a kérelmezőt nem hívják fel kérelmének tisztázására, az intézmény nem hivatkozhat – valamely harmadik személy pedig még kevésbé –a felperes kérelmének állítólagosan homályos jellegére (lásd ebben az értelemben: 2014. november 19-i Ntouvas kontra ECDC ítélet, T-223/12, nem tették közzé, EU:T:2014:975, pont 46). Ennélfogva abban az esetben, ha az intézmény úgy véli, hogy aránytalan munkateher vállalása nélkül saját maga is képes azonosítani azon dokumentumok összességét, amelyek az – akár általánosan fogalmazó és számos dokumentumra vonatkozó – kérelemhez kapcsolódhatnak, ezen intézmény jogában áll, hogy úgy határozzon e kérelemről, hogy a kérelmezőt nem hívja fel arra, hogy előzetesen tisztázza azt, majd adott esetben hozzáférést biztosítson az azonosított dokumentumok összességéhez, azzal a feltétellel, hogy ez utóbbiak nem tartoznak különösen az 1049/2001 rendelet 4. cikke szerinti kivételek körébe.

84 Egyebekben az intézmény, amely köteles teljes körűen megvizsgálni a hozzáférhetővé tétel iránti kérelemben említett valamennyi dokumentumot (lásd ebben az értelemben: 2012. május 22-i Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ítélet, T-300/10, EU:T:2012:247, 69. pont), bármikor – ideértve elsőként a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszát is – azonosíthat a kérelemhez kapcsolható új dokumentumokat.

85 Másodszor, az 1049/2001 rendelet 7. és 8. cikkét illetően meg kell jegyezni, hogy az ott előírt határidők egyetlen célja, hogy lehetővé tegye a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek gyors kezelését, és gyorsítsa a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételét, amennyiben e hozzáférhetővé tétel lehetséges.

86 Arra is emlékeztetni kell, hogy az 1049/2001 rendelet 7. és 8. cikkében előírt határidők túllépése nem eredményezi az intézmény megfosztását határozat meghozatalára vonatkozó jogkörétől, és önmagában nem minősülhet a dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó határozat megsemmisítését igazoló jogellenességnek (lásd ebben az értelemben: 2012. június 28-i Bizottság kontra Agrofert Holding ítélet, C-477/10 P, EU:C:2012:394, 89. pont; 2016. július 14-i Sea Handling kontra Bizottság ítélet, C-271/15 P, nem tették közzé, EU:C:2016:557, 78., 79. és 84. pont; 2010. január 19-i Co-Frutta kontra Bizottság ítélet, T-355/04 és T-446/04, EU:T:2010:15, 59. és 71. pont).

87 A fent említett határidők túllépése hatásának hiánya még inkább jelentkezik a dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező határozat fennállása esetén, mivel ilyen esetben az a kérelmező javára bevezetett e határidők túllépése ellenére eleget tettek a kérelmének.

88 A fenti megfontolásokra tekintettel egy tagállam nem hivatkozhat eredményesen valamely intézmény dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező határozatával szemben az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkének megsértésére alapított jogalapokra.

89 Márpedig a jelen ügyben a Máltai Köztársaság az általa az első három jogalapjának alátámasztására felhozott és a fenti 66–68. pontban összefoglalt érvelését illetően az 1049/2001 rendelet 6–8. cikke szerinti eljárás olyan szabálytalanságaira hivatkozik, mint többek között olyan dokumentumok

hozzáférhetővé tétele, amelyekre nem vonatkozott különösen az első és a megerősítő kérelem, továbbá a dokumentumoknak a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában való azonosítására, illetve az első és a megerősítő kérelem kezelési határideinek be nem tartására.

90 Ennélfogva a fenti 72–88. pontban kifejtett indokok miatt az ilyen szabálytalanságokra alapított jogalapok a megtámadott határozattal szemben hatástalanok.

2) Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti vagy a lojális együttműködés kötelezettségéből eredő eljárási szabályok

91 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti vagy a lojális együttműködés kötelezettségéből eredő eljárási szabályok az alábbiak szerint mutathatók be.

92 Először is az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése azt írja elő, hogy az intézmény harmadik személyek dokumentumait illetően köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása érdekében, hogy a 4. cikk (1) vagy a (2) bekezdésben előírt valamely kivétel alkalmazható-e, kivéve ha egyértelmű, hogy a dokumentumot hozzáférhetővé kell tenni, vagy az nem tehető hozzáférhetővé.

93 E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy a tagállam azon jogát, hogy a valamely intézmény birtokában lévő, tőle származó dokumentumok hozzáférhetővé tételét megelőzően konzultáljanak vele, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése értelmében már messzemenően biztosított (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 46. pont).

94 Másodsorban az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése– amint arra a fenti 39. pont is rámutatott – előírja, hogy a tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül ne tegye hozzáférhetővé a tőle származó dokumentumot.

95 E tekintetben pontosítani kell, hogy a 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése, mivel azon követelmény előírására korlátozódik, hogy be kell szerezni az érintett tagállam előzetes beleegyezését, amikor utóbbi ez irányú konkrét kérelmet fogalmazott meg, eljárási jellegű (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 78. és 81. pont; 2012. június 21-i IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság ítélet, C-135/11 P, EU:C:2012:376, 53. és 54. pont).

96 Harmadsorban a dokumentumokat hozzáférhetővé tenni tervező intézmény és a tagállam, amelytől e dokumentumok származnak, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt lojális együttműködési kötelezettség értelmében úgy eljárni és együttműködni, hogy az 1049/2001 rendelet rendelkezései hatékonyan alkalmazhatók legyenek (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 85. pont).

97 Különösen az az intézmény, amelyhez valamely tagállamtól származó dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtottak be, és az adott tagállam kötelesek – amint az intézmény értesítette a tagállamot a kérelemről – haladéktalanul lojális párbeszédet kezdeni az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt kivételek esetleges alkalmazásáról, szem előtt tartva különösen annak szükségességét, hogy az intézmény e rendelet 7. és 8. cikkében a hozzáférés iránti kérelemről való döntéshozatalra megállapított határidőn belül meghozhassa döntését (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 86. pont).

98 Így az 1049/2001 rendelet 4. cikke (4) és (5) bekezdésének a lojális együttműködés kötelezettségének megfelelően értelmezett rendelkezéseiből kitűnik, hogy azok annak a részletes szabályait tartalmazzák, hogy az intézmény konzultál azon harmadik személyekkel, amelyektől a dokumentumok származnak, valamint azon tagállamok, amelyektől a dokumentumok származnak, részt vesznek a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos intézményi döntéshozatal folyamatában.

99 Következésképpen – ellentétben az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkeinek rendelkezéseivel – az ugyanezen rendelet 4. cikke (4) és (5) bekezdésének rendelkezései az intézmény és harmadik személyek – különösen a tagállamok – közötti, az ez utóbbiaktól származó dokumentumokkal kapcsolatos viszonyokat szabályozzák, és céljuk, hogy az említett harmadik személyek és tagállamok arra irányuló érdekét védjék, hogy az említett dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben tiltakozzanak.

100 E körülmények között az 1049/2001 rendelet 4. cikke (4) és (5) bekezdése rendelkezéseinek, valamint az intézménynek a tagállammal szemben fennálló lojális együttműködésre vonatkozó kötelezettségének megsértése érintheti az e tagállamtól származó dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező határozat jogszerűségét.

101 A fenti megfontolásokra figyelemmel valamely tagállam eredményesen hivatkozhat valamely intézmény dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező határozatával szemben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (4) és (5) bekezdésének, valamint a lojális együttműködés kötelezettségének az e cikk szerinti eljárás végrehajtása körében történő megsértésére alapított jogalapokra.

102 Márpedig a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Máltai Köztársaság szintén úgy érvel az első jogalap első és második kifogása keretében, hogy noha a Bizottság konzultált vele az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése alapján, annak érdekében, hogy jelezze, hogy ellenzi-e a jogvita tárgyát képező dokumentumok hozzáférhetővé tételét, ez az intézmény nem működött együtt vele teljes mértékig, mivel miután késedelmesen közölte vele a Greenpeace első és megerősítő kérelmét, túlzottan rövid válaszadási határidőket szabott számára. A Máltai Köztársaság ezzel az érveléssel valójában az 1049/2001 rendelet 4. cikke (4) és (5) bekezdése szerinti eljárás szabálytalanságára, valamint a lojális együttműködés kötelezettségének az ezen eljárás körében történő megsértésére hivatkozik.

103 Ennélfogva a fenti 91–101. pontban említett indokok miatt az ilyen érvelés a megtámadott határozattal szemben hatástalan.

104 Következésképpen csak az elégtelen válaszadási határidők szabására, valamint a lojális együttműködés kötelezettségének megsértésére alapított kifogásokat kell megvizsgálni.

b) Az elégtelen válaszadási határidők szabására, valamint a lojális együttműködés kötelezettségének megsértésére alapított kifogások megalapozottságának vizsgálata

105 A jelen ügyben a Máltai Köztársaság nem csak azt rója fel a Bizottságnak, hogy az első kérelmet, valamint a megerősítő kérelmet több hónappal azt követően közölte vele, hogy azt megkapta, hanem főleg, hogy ezt követően csak ötnapos határidőt adott számára ahhoz, hogy a szóban forgó dokumentumok közölhetőségét elemezze az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1)–(3) bekezdése szempontjából, és hogy eldöntse, hogy él-e az ugyanezen rendelet 4. cikkének (5) bekezdése szerinti azon lehetőségével, hogy kérelmezze, hogy ne tegyék hozzáférhetővé e dokumentumokat.

106 E tekintetben előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy noha az 1049/2001 rendelet 7. és 8. cikke arra kötelezi az intézményeket, hogy a meghatározott határidőkön belül válaszoljanak a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó eredeti és megerősítő kérelmekre, e rendelet egyetlen rendelkezése sem szab olyan határidőt, amelyen belül az intézménynek tájékoztatnia kellene a tagállamot a tőle származó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemről, és amelyen belül értesítenie kellene őt az említett kérelemről. Az 1049/2001 rendelet főként nem pontosítja, hogy az intézménynek milyen válaszadási határidőt kell biztosítania e tagállam részére annak érdekében, hogy ez utóbbi az említett intézményt tájékoztathassa a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tételével kapcsolatos esetleges tiltakozásáról.

107 Azonban a fenti 96. és 97. pontban említett ítélkezési gyakorlatra figyelemmel a lojális együttműködés kötelezettségéből az következik, hogy a Bizottságnak körültekintően kell eljárnia az érintett tagállamhoz fűződő viszonyában annak érdekében, hogy az 1049/2001 rendelet 7. és 8. cikke szerinti határidőn belül ő maga is határozatot tudjon hozni.

108 A jelen ügyben, egyrészt, meg kell állapítani, hogy a Bizottság az első – 2015. július 29-i – kérelmet a Máltai Köztársasággal csak 2015. szeptember 28-án, azaz több mint két hónappal azután közölte, miután azt megkapta, és ekkor kérte fel e tagállamot arra, hogy öt munkanapon belül tudassa vele, hogy tiltakozik-e a máltai hatóságoktól származó, e szakaszban azonosított dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben (112–230. sz. dokumentum).

109 Másrészt nem vitatott, hogy a Bizottság a 2016. január 20-án benyújtott megerősítő kérelmet a Máltai Köztársasággal csak 2016. április 13-án, azaz több mint három hónappal azután közölte, miután azt megkapta, és ekkor e tagállamnak ismételten csak ötnapos határidőt adott arra, hogy közölje esetleges tiltakozását a máltai hatóságoktól származó összes dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben, ideértve következésképpen az először a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában azonosítottakat is (1–111. és 231–240. sz. dokumentumok).

110 Ugyanakkor azt is ki kell emelni, először is, hogy a Máltai Köztársaság kérelmére a Bizottság tizenöt munkanappal meghosszabbította az erre a tagállamra az első kérelem közlését követően eredetileg kiszabott határidőt (lásd: a fenti 10. pont). A tényállás szerint a Máltai Köztársaság 2015. november 30-án tiltakozott a 112–230. sz. dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben, noha a Greenpeace első kérelmét 2015. szeptember 28-án, azaz két hónappal korábban közölték vele.

111 Másodszor a Máltai Köztársaság kérelmére a Bizottság tíz munkanappal meghosszabbította az erre a tagállamra az első kérelem közlését követően eredetileg kiszabott határidőt (lásd: a fenti 16. pont). A tényállás szerint a Máltai Köztársaság 2016. május 3-án tiltakozott az összes szóban forgó dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben, noha a Greenpeace első kérelmét 2016. április 13-án, azaz közel három héttel korábban közölték vele. Ezenfelül a Bizottság, miután megkapta a Máltai Köztársaság 2016. május 3-i válaszát, 2016. május 19-én felhívta e tagállamot, hogy tíz munkanapos határidővel fejtse ki azon konkrét okokat, amelyek miatt az 1049/2001 rendelet szerinti kivételek alkalmazandók, valamint a dokumentumok azon részeit, amelyekre e kivételek alkalmazandók (lásd: a fenti 18. pont). Márpedig a Máltai Köztársaság 2016. május 27-én csupán tiltakozásának megismétlésére szorítkozott, rámutatva, hogy a 2016. május 3-i levelében szereplő elemzés elegendő volt azon kivételek azonosítására, amelyekre e levél hivatkozott (lásd: a fenti 19. pont).

112 Így egyértelmű, hogy a Máltai Köztársaságnak valójában több hét állt rendelkezésére ahhoz, hogy az első kérelem vizsgálatának szakaszában, majd a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában elemezze a Bizottság által azonosított dokumentumokat. Ráadásul az érintett dokumentumok száma ellenére a Máltai Köztársaságnak módjában állt elemezni e dokumentumokat, és mindegyikükkel kapcsolatban hivatkozhatott bizonyos, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében, valamint az 1224/2009 rendelet 113. cikkében szereplő kivételekre, mielőtt a Bizottság határozatot hozott volna az első és a megerősítő kérelemmel kapcsolatban.

113 Egyébiránt, tekintettel a fenti 97. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatra, figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (1) és (3) bekezdése és a 8. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében legfeljebb 30 napot meg nem haladó határidőn belül magának a Bizottságnak kellett a Greenpeace első kérelmére, majd a megerősítő kérelmére választ adnia.

114 E körülmények között a Máltai Köztársaság nem hivatkozhat megalapozottan arra, hogy a Bizottság megsértette a lojális együttműködés kötelezettségét azáltal, hogy késedelmesen közölte vele az első és a megerősítő kérelmet, és ezt követően túlzottan rövid válaszadási határidőket szabott számára.

115 Következésképpen az első három jogalapot részben mint hatástalant, részben mint megalapozatlant el kell utasítani.

3. A negyedik, a 1224/2009 rendelet 113. cikkének megsértésére alapított jogalapról

116 A Máltai Köztársaság negyedik jogalapjával lényegében arra hivatkozik, hogy a Bizottság azáltal, hogy engedélyezte a Greenpeace számára a 112–230. sz. dokumentumokhoz való hozzáférést, megsértette az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseit. A Máltai Köztársaság szerint e rendelkezések a máltai hatóságok kifejezett hozzájárulásának hiányában megtiltják az e hatóságok által az 1224/2009 rendelet keretében a Bizottsággal közölt dokumentumok nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételét. A Máltai Köztársaság úgy véli ugyanis, hogy a közös halászati politika szabályai tiszteletben tartásának ellenőrzése terén az 1049/2001 rendelet, és különösen e rendelet 4. cikke szerinti, a dokumentumokhoz a nyilvánosság számára történő hozzáférés általános szabályaitól eltérő különös rendelkezésekről van szó.

117 A Bizottság vitatja a Máltai Köztársaság érvelését. A Bizottság úgy érvel többek között, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseit az 1049/2001 rendelet rendelkezéseivel, valamint különösen ez utóbbi rendelet 4. cikke (5) bekezdésének rendelkezéseivel kell összefüggésben értelmezni és összhangba hozni, amely csak az ugyanezen rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdése szerinti anyagi jogi kivételek alapján hatalmazza fel az érintett tagállamot arra, hogy a tőle származó dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben tiltakozzék.

118 A felek érvelését illetően meg kell határozni, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének az esetleg az 1049/2001 rendelet 4. cikke szerinti rendelkezésekkel együttesen értelmezett rendelkezéseivel ellentétes-e az, hogy a Greenpeace számára engedélyezték a 112–230. sz. dokumentumokhoz való hozzáférést anélkül, hogy a Máltai Köztársaság – amelytől e dokumentumok származtak – ehhez hozzájárult volna.

119 Ennek érdekében előzetesen összefüggésükben kell bemutatni az 1224/2009 rendelet 113. cikkének releváns rendelkezéseit, majd azt kell megvizsgálni, hogy e rendelkezések hogyan illeszkednek az 1049/2001 rendelet rendelkezéseihez.

a) Az 1224/2009 rendelet 113. cikkének és hátterének bemutatása

120 Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy az 1224/2009 rendelet az „adatok és információk” címet viselő XII. címében tartalmazza a „[b]izalmas adatkezelés” című II. fejezetet. E fejezet csak két cikkből áll, a „[sz]emélyes adatok védelmére” vonatkozó 112-ből és a „[b]izalmas adatkezelésre, szakmai és üzleti titoktartásra” vonatkozó 113-ból.

121 Hangsúlyozni kell azt is, hogy az 1224/2009 rendelet 112. és 113. cikke felváltotta a közös halászati politika ellenőrző rendszerének létrehozataláról szóló, 1993. október 12-i 2847/93/EK tanácsi rendelet (HL 1993. L 261, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 2. kötet, 70. o.) 37. cikkét. Ugyanis, mivel a 2847/93 rendelet elfogadásakor nem létezetett a személyes adatok intézmények és tagállamok általi védelméről szóló uniós jogszabály, az említett rendelet 37. cikke egyszerre vonatkozott a (2) és (7)–(10) bekezdéseiben a személyes adatok védelmére és az (1) és a (3)–(6) bekezdéseiben a szakmai és kereskedelmi titoktartás keretében gyűjtött és kicserélt adatok bizalmas kezelésére.

122 Az uniós jogalkotó az 1224/2009 rendelet elfogadása során figyelembe vette a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 8., 1. o., magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 26. kötet,

102. o.), valamint a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1995. L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.) rendelkezéseit.

123 Következésképpen az 1224/2009 rendelet 112. cikke elkülönülten foglalkozik a személyes adatok védelmével, és lényegében a 45/2001 rendeletre, valamint a 95/46 irányelvet átültető nemzeti jogszabályokra utal.

124 Az 1224/2009 rendelet 113. cikkének rendelkezései a maguk részéről nagymértékben átveszik a 2847/93 rendelet 37. cikkének egyéb olyan rendelkezéseit is, amelyek nem a személyes adatok védelmére vonatkoznak.

125 Először is, az 1224/2009 rendelet 113. cikke a szakmai és kereskedelmi titoktartás alá tartozó adatok bizalmas kezelését biztosító rendelkezéseket tartalmaz. Különösen azt írja elő, hogy a tagállamok és a Bizottság minden szükséges lépést megtesznek annak biztosítására, hogy az 1224/2009 rendelet keretében gyűjtött és kapott adatokat a szakmai és üzleti adatok védelmére alkalmazandó szabályoknak megfelelően kezeljék (1224/2009 rendelet 113. cikkének (1) bekezdése). Továbbá az említett rendelet keretében közölt adatokra a bizalmas kezelés terén alkalmazandó szabályok vonatkoznak, amennyiben hozzáférhetővé tételük bizonyos olyan érdekeket sértene, mint – a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogszabályokkal összhangban – az egyén magánszférájához és becsületéhez fűződő érdekek, valamely természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, a bírósági eljárásokhoz és jogi tanácsadáshoz, valamint az ellenőrzésekhez és vizsgálatokhoz fűződő érdekek. Az ezen adatokhoz kapcsolódó információ nyilvánosságra hozatala azonban mindig megengedett, amennyiben az a közös halászati politika szabályai megsértésének megszüntetéséhez vagy megtiltásához szükséges (1224/2009 rendelet 113. cikkének (4) bekezdése).

126 Ezt követően az 1224/2009 rendelet 113. cikke a tagállamoktól származó adatokra vonatkozó különös rendelkezéseket tartalmaz, amelyekre a Máltai Köztársaság ezen okból hivatkozik a jelen jogvita keretében. E tekintetben emlékeztetni kell az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésnek rendelkezéseire, amelyek szinte megegyeznek a 2847/93 rendelet 37. cikke (3) és (5) bekezdésének rendelkezéseivel és az alábbiak szerint rendelkeznek:

„(2) Hacsak az adatközlő tagállam [a jelen rendelet keretében] kifejezett hozzájárulását nem adja, a tagállamok és a Bizottság között kicserélt adatok nem adhatók át más személyeknek, csak a tagállamok vagy az uniós intézmények olyan személyeinek, akiknek a beosztása megköveteli, hogy hozzáférjenek ezekhez az adatokhoz.

(3) [A jelen rendelet keretében gyűjtött és kapott] adatok csak az e rendeletben előírt célra használhatók fel, hacsak az adatokat szolgáltató hatóságok kifejezetten nem járulnak hozzá a más célra való felhasználáshoz, és azzal a feltétellel, hogy az adatokat fogadó hatóság tagállamában hatályban lévő rendelkezések nem tiltják az ilyen jellegű felhasználást.”

127 Végül, az 1224/2009 rendelet 113. cikke általánosabb rendelkezéseket tartalmaz. E cikk különösen azt mondja ki, hogy azt nem lehet akként értelmezni, hogy az akadályozza az említett rendelet alapján megszerzett adatoknak olyan jogi eljárások során való felhasználását, amelyeket a közös halászati politika szabályai tiszteletben tartásának elmulasztása miatt indítottak. Az adatot továbbító tagállam illetékes hatóságait tájékoztatják az összes olyan esetről, ahol azokat az adatokat erre a célra felhasználták (1224/2009 rendelet 113. cikkének (6) bekezdése).

128 E szakaszban több tanulságot is levonhatunk az 1224/2009 rendeletnek a fenti 120–127. pontban említett rendelkezéseiből.

129 Először is, az 1224/2009 rendelet 112. és 113. cikkeinek rendelkezései ilyen vonatkozásukban nem dokumentumokra, hanem csak az e rendelet keretében gyűjtött adatokra vonatkoznak.

130 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az 1224/2009 rendelet nem az „adatok” általános fogalmát, hanem csak különösen a „hajómegfigyelési rendszer adatait” (az 1224/2009 rendelet 4. cikkének (12) pontja) határozza meg.

131 Ugyanakkor, e rendelet rendelkezéseinek összességéből, és különösen annak 12., 33., 34., 63., 78., 93., 101., 109. és 116. cikkéből az következik, hogy az e rendelet által meghatározott adatokat a tagállamok az általuk létesített különböző adatbázisokban veszik nyilvántartásba és egy hivatalos internetes oldal biztonságos felületén érhetők el a tagállamok és a Bizottság által engedélyezett korlátozott számú felhasználó számára. Azon adatok, amelyekre e rendelet irányul, többek között: a hajómegfigyelési rendszer adatai, a halászati tevékenységekre vonatkozó adatok, különösen a halászati napló, a kirakodási nyilatkozat, az átrakási nyilatkozat és az előzetes értesítés, az átvételi nyilatkozatokban, a fuvarokmányokban és az értékesítési bizonylatokban szereplő adatok, a halászati jogosítványokban és a halászati engedélyekben szereplő adatok, a halászati lehetőségek kimerülésére vonatkozó adatok, a vizsgálati és felügyeleti jelentések adatai, motorteljesítménnyel kapcsolatos adatok, a hajófelderítési rendszerben szereplő adatok, az észlelésekre vonatkozó adatok, a nemzetközi halászati megállapodásokra vonatkozó adatok, a halászati területekre, valamint a regionális halászati gazdálkodási szervezetek és hasonló szervezetek szabályozási területére, továbbá harmadik országok vizeire való belépésre és az onnan való kilépésre vonatkozó adatok, az automatikus azonosító rendszer adatai, valamint jogsértések nemzeti nyilvántartásában szereplő adatok.

132 Másodszor az következik az 1224/2009 rendelet 112. és 113. cikkéből, hogy azok az ezen rendelet keretében gyűjtött adatok védelmének három típusát ismerik, az első a személyes adatokra (az említett rendelet 112. és 113. cikke (4) bekezdésének a) pontja), a második a szakmai és kereskedelmi titoktartás körébe tartozó adatokra (ugyanezen rendelet 113. cikkének (1) bekezdése és (4) bekezdésének b) pontja), valamint a harmadik a tagállam által közölt adatokra (az említett rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdés) alkalmazandó. A jelen jogvita e harmadik és utolsó típusra vonatkozik.

133 Harmadszor magának az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének a szövegéből az következik, hogy a valamely tagállam által e rendelet keretében gyűjtött és a Bizottságnak átadott adatok főszabály szerint csak olyan személyeknek adhatók át, akiknek a beosztása megköveteli, hogy hozzáférjenek ezekhez az adatokhoz vagy csak az e rendeletben előírt célra használhatók fel, hacsak az adatokat szolgáltató hatóságok kifejezetten nem járulnak hozzá a más célra való felhasználáshoz.

134 Csak az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (4) és (6) bekezdése értelmezhető úgy, adott esetben, hogy kivételes jelleggel és különös esetben megengedi a valamely tagállamtól származó adatoknak ez utóbbi hozzájárulása nélküli hozzáférhetővé tételét. Ugyanis, egyrészt, ezek a fenti 125. és 127. pontban felidézett rendelkezések látszólag mindenképpen engedélyezik bizonyos adatok hozzáférhetővé tételét vagy felhasználását a közös halászati politika szabályai megsértésének megszüntetése vagy szankcionálása céljából. Másrészt az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy az adatot közlő tagállamot csak bírósági vagy közigazgatási eljárás keretében tájékoztatják az említett adatok felhasználásáról.

135 Már csak az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezései és az 1049/2001 rendelet rendelkezései közötti kapcsolódást kell megvizsgálni.

b) Az 1224/2009 rendelet 113. cikke és az 1049/2001 rendelet közötti kapcsolat

136 Elsődlegesen meg kell állapítani, hogy az 1049/2001 és az 1224/2009 rendelet eltérő célkitűzéseket követ. Az első a hatóságok döntéshozatali eljárásának és azon információk lehető legnagyobb átláthatóságának a biztosítását célozza, amelyeken határozataik alapulnak. Tehát célja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának a lehető legnagyobb mértékben történő megkönnyítése, valamint a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlat elősegítése

(lásd analógia útján: 2010. június 29-i Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 49. pont). A második az 1. cikkének értelmében a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító közösségi ellenőrző rendszer létrehozására vonatkozik.

137 A jelen esetben az 1049/2001 és az 1224/2009 rendelet nem tartalmaz a másikkal szembeni elsőbbséget kifejezetten előíró rendelkezést. Következésképpen e két rendeletet a másikkal összeegyeztethető módon kell alkalmazni, ami ennélfogva biztosítja a koherens alkalmazást (lásd analógia útján: 2010. június 29-i Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 56. pont; 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 110. pont).

138 Másodsorban – figyelemmel a fenti 129. pontban kiemeltekre – meg kell állapítani, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdése rendelkezéseinek önmagukban nem céljuk, hogy az e rendelet keretében valamely tagállam által a Bizottságnak átadott dokumentumok nyilvánosság általi hozzáférésének feltételeit szabályozzák. Ugyanis e rendelkezések csak azon feltételek pontosítására irányulnak, amelyek között a valamely tagállam által az említett rendelet keretében gyűjtött és továbbított adatok továbbíthatók és felhasználhatók.

139 Ebből következik, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezései ilyen minőségükben nem képeznek az 1049/2001 rendelet által előírt, a nyilvánosság számára történő dokumentumokhoz való hozzáférés általános szabályaitól eltérő jogszabályt, hanem inkább a bizonyos adatok megerősített védelmét biztosító különös szabályok körébe tartoznak, pusztán mivel ezen adatokat – akár személyesek, akár nem, és függetlenül bizalmasságuk fokától – valamely tagállam közölte. Ez megmagyarázza, hogy az 1224/2009 rendelet, amely a dokumentumokhoz való nyilvánosság számára történő hozzáférésre vonatkozóan semmilyen rendelkezést sem tartalmaz, nem hivatkozik az 1049/2001 rendeletre, noha mivel tartalmaz adatvédelmi rendelkezéseket, különösen a személyes adatokat illetően például a 112. cikkében említi a 45/2001 rendeletet.

140 Ez nem változtat azon, hogy – amint arra a fenti 137. pont is rámutatott – az 1049/2001 rendeletet és az 1224/2009 rendeletet koherens módon, együttesen kell alkalmazni.

141 Így a többek között az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szereplő, a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályokat nem lehet az e dokumentumokban foglalt adatok továbbítását és felhasználását szabályozó különös – a jelen esetben az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) cikke által előírt – szabályok figyelembevétele nélkül alkalmazni és értelmezni olyan esetekben, amikor, mint a jelen ügyben, a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok az uniós jog egy különös területe – a jelen esetben a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító ellenőrző rendszer – alá tartoznak (lásd analógia útján: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 83. pont; 2016. április 26-i Strack kontra Bizottság, T-221/08, EU:T:2016:242, nem tették közzé, 154. pont).

142 Következésképpen, amennyiben az 1049/2001 rendeleten alapuló valamely kérelem az 1224/2009 rendelet szerinti adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezésére irányul, ez utóbbi rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezési teljes mértékben alkalmazandóvá válnak (lásd analógia útján: 2010. június 29-i Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 63. pont; 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 70. pont).

143 Harmadszor, figyelemmel a fenti 133. és 134. pontban kiemeltekre, meg kell állapítani, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikke (4) és (6) bekezdésében foglalt kivételektől eltekintve ugyanezen rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdése, amely az említett rendelet keretében valamely tagállam által a Bizottsággal közölt dokumentumban szereplő adatokra alkalmazandó, az említett adatoknak az említett rendelet általi bármilyen továbbítását vagy felhasználását e tagállam kifejezett hozzájárulásától teszik függővé.

144 E tekintetben, először is az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének a fenti 126. pontban felidézett szövege tisztán eltér az 1049/2001 rendelet (4) és (5) bekezdésének a fenti 39. és 94. pontban idézett szövegétől. Ugyanis az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezései főszabály szerint megtiltják a valamely tagállam által közölt adatok bizonyos módon történő továbbítását vagy felhasználását, hacsak e tagállam nem járul hozzá ahhoz kifejezetten. És fordítva, jóllehet az következik az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdéséből, hogy az intézmények dokumentumai, ideértve a tagállamoktól származó dokumentumokat is, főszabály szerint a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tehető, ugyanezen rendelet 4. cikkének (5) bekezdése annak előírására szorítkozik, hogy a tagállam kérheti, hogy valamely tőle származó dokumentumot ne tegyenek hozzáférhetővé az előzetes engedélye nélkül.

145 Ezzel szemben az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdése hasonlóan fogalmaz, mint az 1049/2001 rendelet 9. cikkének (3) bekezdése, amely szerint „[a] minősített dokumentumok csak a kibocsátó hozzájárulásával […] adhatók ki”. Márpedig az következik az 1049/2001 rendelet 9. cikkének (3) bekezdéséből, hogy a minősített dokumentumot kibocsátó hatóságnak jogában áll tiltakozni az említett dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben (2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 101. pont).

146 Ebből az következik, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdése nem szorítkozik annak előírására, mint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése, hogy a tagállam kérheti, hogy valamely tőle származó konkrét dokumentumot előzetes beleegyezése nélkül ne tegyenek hozzáférhetővé, hanem az 1049/2001 rendelet 9. cikke (3) bekezdésének mintájára a tagállam előzetes és kifejezett hozzájárulását az e tagállam által közölt adatok bizonyos módon történő továbbítására vagy felhasználására vonatkozó abszolút feltétel szintjére emeli (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 47. és 78. pont).

147 Másodszor elmondható, hogy az 1224/2009 rendelet keretében valamely tagállam által közölt adatokat illetően az uniós jogalkotó bizonyos formában meg kívánta tartani a kibocsátói szabályt, amelyet azonban a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés terén az 1049/2001 rendelet főszabály szerint eltörölt. E szabály, az 1049/2001 rendelet hatálybalépése előtt hatályos formájában azt eredményezte, hogy amikor a valamely intézmény birtokában lévő dokumentum kibocsátója harmadik személy volt, a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet közvetlenül e dokumentum kibocsátójához kellett intézni (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 56. pont).

148 E tekintetben a fenti 126. pont már rámutatott, hogy az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezései lényegében megegyeznek a 2847/93 rendelet 37. cikkének az 1049/2001 rendelet hatálybalépését megelőzően elfogadott (3) és (5) bekezdésével. Márpedig az 1224/2009 rendelet elfogadása során, és az Európai Unió Tanácsának a belső és külső halászati politikával foglalkozó munkacsoportja keretében a svéd küldöttség ellenezte a kibocsátói szabály fenntartását, mivel azt összeegyeztethetetlennek tartotta az időközben hatályba lépett 1049/2001 rendelettel. Következésképpen e küldöttség a rendelkezések számára új szöveget javasolt – ez vált az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdésévé – annak érdekében, hogy az adatokat közlő hatósággal való egyszerű konzultációt írjanak elő. A Tanács azonban végül a Bizottság azon javaslatát fogadta el, hogy az 1224/2009 rendeletbe jelentős módosítások nélkül vegyék át a korábban a 2847/93 rendelet 37. cikkének (3) és (5) bekezdéseiben szereplő rendelkezéseket.

149 Egyértelmű tehát, hogy az uniós jogalkotó az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének elfogadásával fenn kívánta tartani az e rendelet keretében adatokat közlő tagállam jogkörét az említett rendelet által nem szabályozott bármilyen adattovábbítás és -felhasználás nyomon követésére és ellenőrzésére.

150 Harmadszor a valamely tagállam által közölt adatok továbbítására vagy használatára vonatkozó, az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdésében szereplő tilalom minden olyan esetben alkalmazandó, amikor e tagállam nem járult hozzá kifejezetten e továbbításhoz vagy e felhasználáshoz.

151 Ebből az következik, hogy ellentétben azzal, amit a Bíróság a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés terén az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése szerinti korlátozással kapcsolatban kimondott (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 47. és 99. pont), az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésében előírt korlátozás alkalmazása nem függ az érintett tagállam kifejezett és előzetes szándéknyilatkozatától, sem attól, hogy e tagállam valamely, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében vagy az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (4) bekezdésében előírt anyagi jogi kivételre hivatkozik, sem a tagállam esetleges tiltakozásának indokolásától.

152 Negyedszer a továbbításra vagy a felhasználásra vonatkozó, az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt tilalom – mint az adatokat közlő tagállam kifejezett hozzájárulása hiányának közvetlen következménye – nem olyan anyagi jogi kivételen alapul, mint az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében, valamint az 1224/2009 rendelet 113. cikke (4) bekezdésének d) pontjában említett védelme. Ennélfogva e tilalom – a Bizottság állításával ellentétben – nem érhet véget az 1224/2009 rendelet 102. cikkének (2) bekezdése alapján indított igazgatási vizsgálat lezárásakor, hanem csak akkor szűnik meg, amikor a szóban forgó adatokat közlő tagállam kifejezetten hozzájárul a továbbításukhoz vagy felhasználásukhoz.

153 Negyedszerre és végül az 1224/2009 rendelet keretében közölt adatokat tartalmazó dokumentumnak a nyilvánosság, és különösen valamely nem kormányzati szerv részére valamely tagállam által történő hozzáférhetővé tétele az említett adatok továbbításának és felhasználásának nyilvánvalóan e rendelet által nem szabályozott formáját képezi. A Máltai Köztársaság egyébként arra hivatkozik, hogy az 1224/2009 rendelet, és különösen azon rendelkezés elfogadása során, amely az említett rendelet 113. cikkének (3) bekezdésévé vált, és amely az ilyen típusú adatoknak csak az említett „rendeletben előírt célra” történő felhasználását teszi lehetővé, a Bizottság a belső és külső halászati politikával foglalkozó tanácsi munkacsoport keretében, a finn küldöttség kérdésére válaszul kifejtette, hogy az ezen rendelkezés alapján nem „előírt célból” többek között az adatoknak valamely nem kormányzati szerv számára való hozzáférhetővé tételére utalhat.

154 Figyelemmel a fenti megfontolásokra, az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezései főszabály szerint az 1049/2001 rendelet alapján tiltják a valamely tagállam által az 1224/2009 rendelet keretében a Bizottsággal közölt adatoktól meg nem tisztított dokumentumok nyilvános hozzáférhetővé tételét, különösen valamely nem kormányzati szerv számára, amennyiben e tagállam ahhoz kifejezetten nem járult hozzá, és még inkább tiltják – akárcsak a jelen ügyben –, ha az említett tagállam kifejezetten tiltakozott ellene.

155 Ezen értelmezést nem vonhatja kétségbe a Bizottság arra alapított érvelése, hogy az uniós jogalkotó nem alkothatott érvényesen olyan szabályt, amely úgy mellőzi az 1049/2001 rendelet alkalmazását, hogy nem fosztja meg jogalapjuktól az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseit, és nem jár az Alapjogi Charta 42. cikkében, valamint az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében rögzített dokumentumokhoz való hozzáférés jogának aránytalan sérelmével.

156 Ugyanis először is az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy valamely uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív tényezőkön kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen tényezőnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma. Ha valamely uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezen célok vagy összetevők egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy döntő cél

vagy összetevő megkövetel (lásd: 2001. január 30-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-36/98, EU:C:2001:64, 58. és 59. pont; 2016. június 14-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-263/14, EU:C:2016:435, 43. és 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

157 Márpedig egyrészt nem vitatott – amint azt a fenti 136. pont is kiemelte –, hogy az 1224/2009 rendelet elsődleges célja, hogy a közös halászati politika szabályai betartásának biztosítása céljából egy ellenőrzésre, vizsgálatra és végrehajtásra szolgáló uniós rendszert hozzon létre. Másrészt az 1224/2009 rendelet anyagi jogi tartalma túlnyomórészt a közös halászati politikát érinti, még ha csak az e politikára vonatkozó különböző adatok gyűjtését és cseréjét írja is elő. Az 1224/2009 rendelet többek között a 112. és 113. cikkében csak járulékos jelleggel tartalmaz adatvédelmi, és különösen a tagállamok által közölt adatok továbbítását és felhasználását keretbe foglaló és korlátozó rendelkezéseket.

158 E körülmények között a Tanácsnak az 1224/2009 rendeletet egyedül a közös agrárpolitikára vonatkozó EUMSZ 43. cikk alapján kellett elfogadnia, amely a közös halászati politikát is magában foglalja. A Tanács e rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdését különösen nem alapíthatta sem a személyes adatok védelméről szóló EUMSZ 16. cikkre, sem pedig a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésére. Következésképpen a Tanács az 1224/2009 rendelet keretében jogszerűen hozhatott a valamely tagállam által közölt adatokhoz való, e rendelet alapján történő hozzáférést szabályozó különös szabályokat, még ha e különös szabályok következménye a gyakorlatban az ilyen adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés korlátozása is volt.

159 Másodszor kétségtelen tény – amint azt a fenti 42. pont is kiemelte –, hogy egyrészt az Alapjogi Charta 42. cikke, másrészt az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése előírja, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni.

160 Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférési jog feltételeit és korlátait az uniós jogalkotó rendeletekben határozza meg. Ebből következően az intézmények dokumentumaihoz való, a Szerződések által rögzített és biztosított hozzáférés nem általános és abszolút jog, korlátozások és feltételek tárgyát képezi.

161 Különösen azt kell megjegyezni, hogy az adatokhoz való hozzáférésnek az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdésében szereplő korlátozása csak a tagállamoktól származó adatokra alkalmazandó és – amint arra a fenti 147. pont rámutatott – az uniós jogalkotó azon szándékából ered, hogy bizonyos formában megtartsa a kibocsátói szabályt, amely lehetővé teszi, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet közvetlenül e dokumentum kibocsátójához intézzék. Így semmi sem tiltja az 1224/2009 rendelet keretében valamely tagállam által közölt adatokat tartalmazó dokumentumhoz hozzáférni kívánó személy részére, hogy e dokumentumot közvetlenül e tagállamtól igényelje. Ebben az esetben a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet az érintett tagállam nemzeti jogszabályai alapján kell megvizsgálni.

162 Ebből az következik, hogy jóllehet az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdéseinek rendelkezései a valamely tagállam által az ugyanezen rendelet keretében közölt adatok hozzáférhetővé tételére vonatkozó abszolút feltétel szintjére emelték az érintett tagállam előzetes és kifejezett beleegyezését, e rendelkezések nem teszik lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az ezen adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést. Következésképpen e rendelkezések nem járnak az egyrészt az Alapjogi Charta 42. cikkében, másrészt az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében rögzített, dokumentumokhoz való hozzáférés jogának aránytalan sérelmével.

163 E megfontolások fényében kell megvizsgálni, hogy a jelen ügyben az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdésével ellentétes volt-e a 112–230. sz. dokumentumok Greenpeace-szel való közlése.

c) Az 1224/2009 rendelet 113. cikkének megsértésére alapított jogalap megalapozottságának vizsgálata

164 Elöljáróban ki kell emelni, hogy a Máltai Köztársaság kifejti, hogy a 112–230. sz. dokumentumoknak az 1224/2009 rendelet keretében történő váltására közte és a Bizottság között került sor, és azok az e rendelet értelmében vett adatokat tartalmaztak. Így például e dokumentumok közül egyesek a halászhajók helyzetére vagy a líbiai halászhajók tevékenységére vonatkoztak. A többi dokumentum máltai és nemzetközi megfigyelők részletes jelentései, vizsgálati jelentései, és tengerbe, illetve halketrecbe helyezésről szóló nyilatkozatai. Végül bizonyos dokumentumok a Máltai Köztársaság által indított igazgatási vizsgálat keretében, majd a Bizottság által folytatott vizsgálat keretében keletkeztek.

165 A Bizottság a szóban forgó dokumentumok ezen leírását nem kifogásolja. Különösen nem kifogásolja azt, hogy e dokumentumok cseréjére az 1224/2009 rendelet keretében került sor, és azok az e rendelet szerinti adatokat tartalmaznak.

166 A Törvényszék a maga részéről megállapítja, hogy a Máltai Köztársaság által bemutatott 112–230. sz. dokumentumok megfelelnek a Máltai Köztársaság által azokról készített leírásnak, és ugyanolyan típusú számszerű vagy technikai adatokat tartalmaznak, mint amilyeneket az 1224/2009 rendelet említ, és a fenti 131. pont felidéz.

167 E körülmények között a 112–230. sz. dokumentumokban szereplő adatokra az 1224/2009 rendelet 113. cikkének (2) és (3) bekezdése volt alkalmazandó.

168 Ebből az következik, hogy a Bizottság – hacsak nem hivatkozott esetleg az 1224/2009 rendelet 113. cikke (4) és (6) bekezdésének rendelkezéseire – a 112–230. sz. dokumentumokban szereplő adatokat a Máltai Köztársaság kifejezett hozzájárulása nélkül nem tehette hozzáférhetővé, és különösen nem továbbíthatta valamely nem kormányzati szerv részére.

169 Márpedig a jelen ügyben, egyrészt, nem vitatott, hogy a Máltai Köztársaság sohasem járult hozzá kifejezetten a 112–230. sz. dokumentumokban szereplő adatoknak a Greenpeace részére történő továbbításához; sőt, ellenkezőleg, többek között a 2015. november 30-i, valamint 2016. május 3-i és 27-i levelében éppen tiltakozott az ellen. Másrészt a Bizottság soha nem bizonyította, és még csak nem is állította, hogy az e dokumentumokban szereplő adatok Greenpeace-szel való közlése szükséges lett volna ahhoz, hogy a közös halászati politika szabályainak megsértését megszüntessék vagy szankcionálják.

170 Egyébként – a fenti 153. pontban kiemeltekre figyelemmel – a Bizottság nem állíthatja megalapozottan, hogy a Máltai Köztársaságnak a máltai hatóságok által közölt adatok továbbításához vagy felhasználásához való kifejezett hozzájárulására már nem volt szükség, azon indokkal, hogy az igazgatási vizsgálat 2011-ben lezárult, és a Máltai Köztársaság 2013 februárjától kielégítően hajtotta végre az e vizsgálat nyomán felállított cselekvési tervet.

171 Következésképpen a máltai hatóságok hozzájárulásának hiányában a Bizottság nem adhatott jogszerűen hozzáférést a szóban forgó dokumentumokhoz, hacsak nem tisztította meg azokat az összes olyan, az 1224/2009 rendelet hatálya alá tartozó adattól, amelyet tartalmazott.

172 Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy a Bizottság úgy határozott az egyedül a személyes adatoktól megtisztított 112–230. sz. dokumentumoknak a Greenpeace részére történő közléséről, hogy nem vette figyelembe, hogy azok az 1224/2009 rendelet általánosabb értelmében vett adatokat is tartalmaztak. E tekintetben a Törvényszék kiemeli, hogy a Bizottság semmikor sem vizsgálta, hogy ez utóbbi adatok ténylegesen elválaszthatók-e az azokat tartalmazó dokumentumokról, és ennek folytán engedélyezhette-e a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést az említett adatoktól megtisztított formában.

173 Ilyen feltételek mellett a Máltai Köztársaság megalapozottan hivatkozik arra, hogy a Bizottság azáltal, hogy engedélyezte a Greenpeace számára a 112–230. sz. dokumentumhoz való hozzáférést, és azon adatokra tekintettel, amelyeket e dokumentumok tartalmaztak, megsértette az 1224/2009 rendelet 113. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseit.

174 Következésképpen a csak a 112–230. sz. dokumentumokkal kapcsolatban felhozott negyedik jogalapot el kell fogadni.

175 A fentiek összességéből az következik egyrészt, hogy a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni annyiban, amennyiben az a Greenpeace részére lehetővé teszi a 112–230. sz. dokumentumokhoz való hozzáférést, másrészt a többi kereseti kérelmet el kell utasítani.

IV. A költségekről

176 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (3) bekezdése értelmében részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit.

177 A jelen ügyben a Bizottság lett pervesztes a 112–230. sz. dokumentumok hozzáférhetővé tételét illetően, és a Máltai Köztársaság lett pervesztes az 1–111. sz. és a 231–240. sz. dokumentumok hozzáférhetővé tételét illetően. Meg kell tehát állapítani, hogy a felek maguk viselik saját költségeiket, beleértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárással kapcsolatos költségeket is.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék megsemmisíti az Európai Bizottság Főtitkára által 2016. július 13-án hozott, a Greenpeace-nek egy Tunéziából Máltára irányuló, állítólag szabálytalan, élő kékúszójútonhal-szállítmánnyal kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmére vonatkozó határozatát annyiban, amennyiben az engedélyezi a Greenpeace számára a B. mellékletének 112–230. száma alatti dokumentumokhoz való hozzáférést.

2) A Törvényszék a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.

3) A felek maguk viselik saját költségeiket, beleértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárással kapcsolatos költségeket is.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Kihirdetve Luxembourgban, a 2018. május 3-i nyilvános ülésen.

Aláírások

Tartalomjegyzék

I. A jogvita előzményei 1

II. Az eljárás és a felek kérelmei 4

III. A jogkérdésről 5

A. Az elfogadhatóságról 5

1. A Máltai Köztársaság kereseti kérelmeinek elfogadhatóságáról, továbbá az ezen kereseti kérelmek alátámasztására felhozott négy jogalap elfogadhatóságáról 5

2. Az indokolási kötelezettség megsértésén alapuló ötödik jogalap elfogadhatóságáról 7

B. Az ügy érdeméről 8

1. Az indokolási kötelezettség megsértésén alapuló ötödik jogalapról 8

2. A megtámadott határozat elfogadásának eljárására vonatkozó első három jogalapról 10

a) Az első három jogalap hatásossága 11

1) Az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkében előírt eljárási szabályok 11

2) Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti vagy a lojális együttműködés kötelezettségéből eredő eljárási szabályok 14

b) Az elégtelen válaszadási határidők szabására, valamint a lojális együttműködés kötelezettségének megsértésére alapított kifogások megalapozottságának vizsgálata 15

3. A negyedik, a 1224/2009 rendelet 113. cikkének megsértésére alapított jogalapról 17

a) Az 1224/2009 rendelet 113. cikkének és hátterének bemutatása 17

b) Az 1224/2009 rendelet 113. cikke és az 1049/2001 rendelet közötti kapcsolat 19

c) Az 1224/2009 rendelet 113. cikkének megsértésére alapított jogalap megalapozottságának vizsgálata 24

IV. A költségekről 25

i — A jelen szöveg 96., 99., 100., 141., 161. és 162. pontjában az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.