Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen)

den 3 maj 2018 *

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar som innehas av kommissionen – Handlingar som härrör från en medlemsstat – Handlingar som utväxlats inom ramen för ett kontrollsystem för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs – Artikel 113 i förordning (EG) nr 1224/2009 – Allmänhetens tillgång till följd av en ansökan från en icke-statlig organisation – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Motiveringsskyldighet – Lojalt samarbete – Val av rättslig grund”

I mål T-653/16,

Republiken Malta, företrädd av A. Buhagiar, i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och F. Clotuche-Duvieusart, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens generalsekreterares beslut av den 13 juli 2016 avseende en bekräftande ansökan från Greenpeace om tillgång till handlingar rörande en påstådd olaglig transport av levande blåfenad tonfisk från Tunisien till en tonfiskfarm belägen i Malta, i den del Greenpeace beviljas tillgång till handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen),

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni samt domarna K. Kowalik-Bańczyk (referent) och C. Mac Eochaidh,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

I. Bakgrund till tvisten

1 I mars 2010 tillsände miljöorganisationen Greenpeace Europeiska kommissionen uppgifter om en påstått olaglig transport av levande blåfenad tonfisk från Tunisien till en tonfisksfarm belägen i Malta.

2 På grundval av dessa uppgifter underrättade kommissionen, genom beslut K(2010) 7791 slutlig av den 12 november 2010, Republiken Malta om oegentligheter som konstaterats i fråga om kontroller av verksamheter som rör blåfenad tonfisk och anmodade Republiken Malta att inleda en administrativ utredning enligt artikel 102.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (EUT L 343, 2009, s. 1).

3 Efter det att en administrativ undersökning hade genomförts av Republiken Malta (nedan kallad den administrativa undersökningen) upprättade kommissionen, tillsammans med denna medlemsstat, genom beslut K(2011) 6257 slutlig av den 12 september 2011, och på grundval av artikel 102.4 i förordning nr 1224/2009, en handlingsplan för att åtgärda brister i det maltesiska systemet för fiskerikontroll (nedan kallad handlingsplanen). Enligt kommissionen hade Republiken Malta på ett tillfredsställande sätt genomfört handlingsplanen i februari 2013.

4 Under mellantiden begärde Greenpeace, genom en skrivelse av den 14 april 2010, att kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), skulle bevilja Greenpeace tillgång till handlingar som rör den transport av blåfenad tonfisk som omnämns i punkt 1 ovan, inbegripet de handlingar som utväxlats mellan Republiken Malta och kommissionen i frågan (nedan kallad ansökan av den 14 april 2010). Ansökan om tillgång avslogs senast av kommissionen i ett bekräftande beslut av den 3 mars 2011. Greenpeace inlämnade då ett klagomål till Europeiska ombudsmannen den 23 maj 2012.

5 Genom skrivelse av den 19 april 2012 begärde Greenpeace att kommissionen skulle låta Greenpeace få tillgång till olika handlingar som tillkommit efter det att Greenpeace inlämnat sin ansökan av den 14 april 2010 och, i synnerhet de delar av skriftväxlingen mellan Republiken Malta och kommissionen som utarbetats eller mottagits av kommissionen efter den 3 mars 2011 (nedan kallad ansökan av den 19 april 2012). Kommissionen vägrade senast Greenpeace tillgång till dessa handlingar i ett bekräftande beslut av den 25 september 2012. Greenpeace inlämnade då ett nytt klagomål till Europeiska ombudsmannen den 26 april 2013.

6 Genom rekommendationen av den 29 juni 2015 fann ombudsmannen att kommissionen inte hade anfört tillräckliga skäl för sin vägran att bevilja tillgång till de handlingar som omfattas av ansökningarna av den 14 april 2010 och av den 19 april 2012 och uppmanade kommissionen att bevilja tillgång till de aktuella handlingarna eller att ange giltiga skäl för sin vägran.

7 Genom skrivelse av den 29 juli 2015 (nedan kallad den ursprungliga ansökan) upprepade Greenpeace sina ansökningar av den 14 april 2010 och av den 19 april 2012 med hänvisning till ombudsmannens rekommendationer, varvid Greenpeace på nytt begärde tillgång till samtliga handlingar som omfattas av dessa två ansökningar samt de handlingar som omfattas av de två klagomål som ombudsmannen utrett, nämligen följande:

– varje skriftlig handling som rör transporten av blåfenad tonfisk … från Tunisien till Malta och den efterföljande placeringen i kasse och/eller slakten av sådan tonfisk i Malta den 20, 21 och 22 mars [2010], däribland exempelvis kopior av fångstdeklarationer och överföringsdeklarationer, observatörsrapporter, och så vidare,

– varje video som dokumenterar transport, placering i kassar och, i förekommande fall, slakt av sådan tonfisk,

– all skriftlig kommunikation som rör dessa frågor mellan kommissionen och [Maltas regering],

– kommissionens beslut K(2010) 7791 (slutlig) av den 12 november 2010 … inklusive bilagor,

– den rapport som upprättas av de maltesiska myndigheterna som svar på denna ansökan [i enlighet med] artikel 102.3 i [förordning nr 1224/2009],

– varje handling som rör kommissionens bedömning i den rapport som avses i föregående strecksats,

– handlingsplanen …, och

– all skriftväxling mellan [Republiken] Malta och kommissionen [om] de oegentligheter som konstaterats avseende kontroller av verksamheter som rör blåfenad tonfisk i Malta som upprättats eller mottagits efter den 3 mars 2011”.

8 Genom e-postmeddelande av den 28 september 2015 informerade kommissionen Republiken Malta om den ursprungliga ansökan och uppmanade denna att inom fem arbetsdagar ange huruvida den motsatte sig utlämnandet av handlingar som härrör från densamma och som kommissionen identifierat i detta skede.

9 Den 30 september 2015 begärde Republiken Malta förlängning av tidsfristen för att svara.

10 Den 5 november 2015 förlängde kommissionen Republiken Maltas tidsfrist för svar med 15 arbetsdagar. Vid detta tillfälle informerade kommissionen Greenpeace om att den hade beslutat dels att ge Greenpeace tillgång till handlingar som härrör från kommissionen, dels att fortsätta det pågående samrådet med Republiken Malta vad gäller handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna.

11 Genom skrivelse av den 30 november 2015 meddelade Republiken Malta kommissionen sina synpunkter, varvid den förklarade varför den ansåg att både de handlingar som härrör från den och de handlingar som härrör från kommissionen inte kunde lämnas ut.

12 Den 23 december 2015 förklarade generaldirektören för generaldirektoratet (GD) för havsfrågor och fiske att denne vägrade att bevilja Greenpeace tillgång till de handlingar som härrör från Republiken Malta och som identifierats i detta skede, med motiveringen att Republiken Malta hade motsatt sig utlämnandet av handlingar som härrör från densamma (nedan kallat det ursprungliga beslutet).

13 Den 20 januari 2016 ingav Greenpeace en bekräftande ansökan (nedan kallad den bekräftande ansökan).

14 Genom skrivelse av den 13 april 2016 underrättade kommissionen Republiken Malta om den bekräftande ansökan. I samma skrivelse angav kommissionen att den, efter en ny översyn av vad den ursprungliga ansökan omfattar, hade identifierat andra handlingar från sina tjänster som härrör från de maltesiska myndigheterna och som ska anses omfattas av denna ansökan. I samma skrivelse uppmanade kommissionen av ovan angivna skäl, Republiken Malta att inom fem arbetsdagar ange huruvida den fortfarande motsatte sig ett helt eller delvist utlämnande av de handlingar som härrör från Republiken Malta, inklusive de nyligen identifierade handlingarna.

15 Den 18 april 2016 begärde Republiken Malta förlängning av sin tidsfrist för att svara.

16 Den 27 april 2016 förlängde kommissionen Republiken Maltas tidsfrist för svar med tio arbetsdagar.

17 Den 3 maj 2016 informerade Republiken Malta kommissionen om att den motsatte sig utlämnande vad avser samtliga handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna, inklusive de handlingar som identifierats under undersökningen av den bekräftande ansökan.

18 Den 19 maj 2016 anmodade kommissionen Republiken Malta att inom tio arbetsdagar ange skälen till och omfattningen av sin invändning mot ett utlämnande av handlingarna i fråga.

19 Den 27 maj 2016 svarade Republiken Malta att den helt vidhöll det ställningstagande som den enligt egen mening uttryckt på ett tillräckligt precist sätt i sin skrivelse av den 3 maj 2016.

20 Den 13 juli 2016 antog kommissionens generalsekreterare ett beslut avseende Greenpeace bekräftande ansökan (nedan kallat det angripna beslutet). Genom en skrivelse samma dag underrättade kommissionen Republiken Malta om det angripna beslutet.

21 Genom det angripna beslutet beviljade kommissionen, särskilt, Greenpeace tillgång till olika handlingar som härrör både från dess avdelningar och från de maltesiska myndigheterna, i vilka personuppgifter redigerats. Vad gäller de handlingar som härrör från kommissionen beviljades tillgång antingen till handlingar som identifierats vid prövningen av den ursprungliga ansökan, men av misstag därefter inte överlämnats till Greenpeace (dessa handlingar anges i bilaga F till det angripna beslutet), eller till handlingar som endast identifierats vid prövningen av den bekräftande ansökan (dessa handlingar anges i bilaga D till det angripna beslutet). Vad beträffar de handlingar som härrör från Republiken Malta beviljades tillgång både till handlingar som identifierats vid prövningen av den ursprungliga ansökan (dessa handlingar anges i bilaga B till det angripna beslutet under numren 112–230) (nedan kallade handlingarna nr 112–230) och till de handlingar som identifierats vid prövningen av den bekräftande ansökan (dessa handlingar anges i bilaga B till det angripna beslutet under numren 1–111 och 231–240) (nedan kallade handlingarna nr 1–111 och 231–240).

II. Förfarandet och parternas yrkanden

22 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 september 2016 väckte Republiken Malta förevarande talan.

23 Genom separata handlingar som inkom till tribunalens kansli samma dag ansökte Republiken Malta dels om interimistiska åtgärder i syfte att erhålla uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet, dels om konfidentiell behandling av vissa uppgifter i ansökan och i ansökan om interimistiska åtgärder och i dess bilagor.

24 Kommissionen inkom med svaromål den 12 december 2016.

25 Sökanden ingav replik den 30 mars 2017 och kommissionen ingav duplik den 19 maj 2017.

26 Genom beslut av den 25 augusti 2017, Malta/kommissionen (T-653/16 R, ej publicerat, EU:T:2017:583), biföll tribunalens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder och angav att frågan om rättegångskostnader skulle anstå.

27 Republiken Malta har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, i den del det innebär att tillgång beviljas till handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Republiken Malta att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

29 Till stöd för sin talan har Republiken Malta i ansökan åberopat fyra grunder, vilka avser, för det första, överskridande av de förfarandetidsfrister som anges i förordning nr 1049/2001 och åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete, för det andra, felaktig tolkning av räckvidden av den ursprungliga ansökan och felaktig behandling av densamma som en ny ansökan om tillgång till handlingar, för det tredje, otillåten utvidgning av omfattningen av ansökan om tillgång till handlingar vid prövningen av den bekräftande ansökan samt åsidosättande av principen om god förvaltningssed, och, för det fjärde, åsidosättande av artikel 113 i förordning nr 1224/2009. Republiken Malta har dessutom, i sin replik, åberopat en femte grund avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

A. Upptagande till prövning

30 Kommissionen har hävdat att Republiken Maltas yrkanden och, under alla omständigheter, samtliga grunder som Republiken Malta åberopat till stöd för dessa yrkanden inte tas upp till sakprövning.

1. Frågan huruvida Republiken Maltas yrkanden och de fyra första grunder som har åberopats till stöd för dessa yrkanden kan upptas till sakprövning

31 Kommissionen har i första hand gjort gällande att Republiken Maltas talan inte kan tas upp till sakprövning i den del den avser ogiltigförklaring av ett ”bekräftande beslut i allmänhet” och inte ogiltigförklaring av ett ”särskilt beslut” från kommissionens sida, genom vilket kommissionen beviljar tillgång till handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna, trots att dessa motsatt sig detta med åberopande av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Kommissionen har i andra hand gjort gällande att de fyra första grunder som Republiken Malta har åberopat till stöd för sin talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom dessa grunder ”inte är … baserade på de materiella undantag [från allmänhetens tillgång till handlingar] som avses i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001”.

32 Republiken Malta har bestritt denna invändning om rättegångshinder.

33 Det ska erinras om att unionen är en rättslig union vars institutioner är underkastade prövning av om deras rättsakter står i överensstämmelse med bland annat fördragen och de allmänna rättsprinciperna (se dom av den 6 oktober 2015, Schrems C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 60 och där angiven rättspraxis). Genom fördragen har det nämligen instiftats ett fullständigt system med rättsmedel och

förfaranden för prövning med syfte att anförtro Europeiska unionens domstol behörighet att pröva av lagenligheten av institutionernas rättsakter (dom av den 23 april 1986, Les Verts/kommissionen, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 23).

34 Denna princip kommer särskilt till uttryck i artikel 263 FEUF, vilken föreskriver att Europeiska unionens domstol ska granska lagenligheten av rättsakter som antas av kommissionen och som inte är rekommendationer och yttranden, och att domstolen för detta ändamål ska vara behörig att pröva talan rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av fördragen eller av någon rättsregel som gäller deras tillämpning eller rörande maktmissbruk.

35 Härav följer att medlemsstaterna har möjlighet att, genom en talan om ogiltigförklaring, ifrågasätta varje rättsakt av beslutskaraktär som kommissionen antar, i form av en förordning eller ett individuellt beslut, och därvid, till stöd för sina yrkanden, åberopa grunder som rör exempelvis åsidosättande av väsentliga formföreskrifter eller åsidosättande av rättsregler som antagits för att tillämpa fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 1985, Italien/kommissionen, 41/83, EU:C:1985:120, punkt 30).

36 För det första står det klart att en medlemsstat har befogenhet att, genom en talan om ogiltigförklaring, ifrågasätta ett kommissionsbeslut som antagits med stöd av förordning nr 1049/2001 varigenom en juridisk eller fysisk person beviljas tillgång till handlingar som innehas av kommissionen och som härrör från den medlemsstaten, utan att det är nödvändigt att identifiera ett särskilt beslut från kommissionens sida – vilket skulle vara det enda beslut mot vilket talan kan väckas – att inte beakta medlemsstatens invändning mot ett utlämnande av de berörda handlingarna.

37 För det andra har en medlemsstat rätt att – till stöd för sin talan mot ett kommissionsbeslut att bevilja tredje parter tillgång till handlingar – anföra grunder som rör något av de fyra fall då talan om ogiltigförklaring kan väckas enligt artikel 263 FEUF och, i synnerhet, grunder som rör åsidosättande av en processuell eller materiell regel som medlemsstaten anser vara av betydelse, oavsett om denna grund är verkningsfull eller verkningslös. När det gäller upptagandet till sakprövning av en grund som åberopats mot ett sådant beslut, finns det således ingen anledning att göra åtskillnad beroende på om den bestämmelse som påstås ha åsidosatts föreskrivs i förordning nr 1049/2001 eller om den föreskrivs i någon annan rättsakt.

38 Dessa överväganden påverkas inte av kommissionens argument att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 reglerar och begränsar medlemsstaternas möjlighet att motsätta sig att handlingar som de överlämnat till en institution lämnas ut.

39 Det ska härvidlag erinras om att det i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 anges att ”[e]n medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande”.

40 Artikel 4.5 i förordningen har visserligen tolkats så, att den berörda medlemsstaten endast får motsätta sig att handlingar som härrör från den lämnas ut med hänvisning till de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 i samma förordning och om den vederbörligen motiverar sin ståndpunkt i detta avseende (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 99, och dom av den 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punkt 59).

41 Det regelverk som omgärdar den möjlighet att delta i unionsbeslut som den berörda medlemsstaten tilldelats enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 hindrar emellertid inte denna medlemsstat från att yrka ogiltigförklaring av kommissionens beslut att bevilja tillgång till handlingarna i fråga och att därvid anföra andra invändningar om rättsstridighet än att artikel 4 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts. Den motsatta tolkning som kommissionen har föreslagit skulle göra det möjligt för unionslagstiftaren att begränsa omfattningen av den talerätt som tillerkänns medlemsstaterna genom

artikel 263 FEUF och därmed försvaga det fullständiga system med rättsmedel och förfaranden för prövning som införts genom fördragen varigenom Europeiska unionens domstol anförtros behörighet att pröva av lagenligheten av institutionernas rättsakter.

42 Artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 15.3 FEUF, som båda nämns av kommissionen, stadfäster rätten för varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat att få till tillgång till institutionernas handlingar. Den omständigheten att en medlemsstat ges möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut om beviljande av tillgång till handlingar och att därvid åberopa grunder för att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut leder emellertid inte till en oberättigad begränsning av rätten till tillgång till handlingar, utan endast till att det blir möjligt för unionsdomstolen att pröva lagenligheten av detta beslut mot bakgrund av de processuella och materiella regler som kan vara tillämpliga och att på detta sätt garantera den berörda medlemsstatens rätt till ett effektivt rättsmedel.

43 Härav följer att Republiken Maltas yrkanden om delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet och denna medlemsstats fyra första grunder till stöd för dessa yrkanden kan tas upp till sakprövning.

44 Följaktligen ska kommissionens invändning om rättegångshinder gentemot Republiken Maltas yrkanden och dess fyra första grunder till stöd för dessa yrkanden avvisas.

2. Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

45 Kommissionen har hävdat att den femte grunden, avseende otillräcklig motivering till det omtvistade beslutet, åberopats för första gången i repliken och att den därför inte kan tas upp till sakprövning enligt artikel 84.1 i tribunalens rättegångsregler.

46 Enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

47 Avsaknad av motivering eller brister i motiveringen innebär emellertid, enligt fast rättspraxis, ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, och utgör en grund avseende tvingande rätt som unionsdomstolarna kan och till och med måste pröva ex officio (dom av den 20 mars 1959, Nold/Höga myndigheten, 18/57, EU:C:1959:6, s. 115; se även dom den 2 december 2009, kommissionen/Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

48 Under dessa förutsättningar kan tribunalen pröva en grund som en sökande anfört avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, utan att det är nödvändigt att pröva om denna grund, som anförts först i repliken, uppfyller kraven i artikel 84.1 i rättegångsreglerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juli 2017, Badica och Kardiam/rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, punkt 43).

49 Frågan huruvida talan kan bifallas såvitt avser den femte grunden kommer således att prövas i punkterna 51–65 nedan.

B. Prövning i sak

50 Tribunalen anser att det är lämpligt att först pröva den femte grunden, avseende otillräcklig motivering till det omtvistade beslutet, och att därefter göra en samlad prövning av de tre första grunderna, avseende förfarandet för antagandet av samma beslut, varefter tribunalen slutligen kommer att pröva den fjärde grunden, avseende åsidosättande av artikel 113 i förordning nr 1224/2009.

1. Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

51 Republiken Malta har hävdat att kommissionen varken i det angripna beslutet eller ens i skrivelsen av den 13 juli 2016, varigenom de maltesiska myndigheterna upplystes om att kommissionen antagit detta beslut, gett en tillräckligt utförlig förklaring till varför den beslutat att avvika från sin tidigare praxis avseende, för det första, kravet på precision i ansökan om tillgång till handlingar, för det andra, att bekräftande ansökningar som går utöver räckvidden av de ursprungliga ansökningarna inte får upptas till sakprövning, och, för det tredje, att handlingar som inte uttryckligen anges i ansökan om tillgång till handlingar inte får lämnas ut, och detta i synnerhet om handlingarna härrör från tredje parter. Republiken Malta har också hävdat att kommissionen inte gett denna medlemsstat någon förklaring till varför den ansåg att många av de handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna omfattas av ansökan om tillgång till handlingar och att de därför bör lämnas ut, trots att Republiken Malta flera gånger ställt frågor härom till kommissionen under samrådsfasen.

52 Kommissionen har bestritt Republiken Maltas argument.

53 Tribunalen erinrar om att den motivering som krävs i artikel 296 FEUF enligt fast rättspraxis ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63; se även dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

54 Det framgår dessutom av rättspraxis att det åligger kommissionen att på ett uttryckligt sätt utveckla sitt resonemang när den går märkbart längre än tidigare beslut och på detta sätt avviker från sin fasta praxis (dom av den 26 november 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique m.fl./kommissionen, 73/74, EU:C:1975:160, punkt 31, och dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 155).

55 I förevarande fall konstaterar tribunalen inledningsvis att Republiken Malta inte har bestritt att det angripna beslutet är motiverat och att denna motivering är tillräcklig vad avser prövningen huruvida de handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna och som kommissionen har identifierat omfattas av de undantag som anges i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och huruvida de kan lämnas ut på grundval av denna förordning. Republiken Malta ifrågasätter inte det faktum att kommissionen dessutom i det angripna beslutet noggrant förklarat varför den menar att artikel 113 i förordning nr 1224/2009 inte utgör hinder för att tillämpa bestämmelserna i förordning nr 1049/2001. Republiken Malta har slutligen inte bestritt att den haft möjlighet att få kännedom om skälen för det angripna beslutet och att bestrida motiveringen inom ramen för förevarande talan.

56 Republiken Malta har däremot hävdat att kommissionen, för det första, utan särskild motivering, avvikit från sin tidigare beslutspraxis vad gäller behandlingen av opreciserade ansökningar om rätt till tillgång till handlingar, identifiering av de handlingar som omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar och behandlingen av bekräftande ansökningar som går utöver räckvidden av de ursprungliga ansökningarna.

57 Tribunalen noterar emellertid att Republiken Malta, som grund för sitt påstående om att det föreligger en sådan beslutspraxis, endast hänvisat till dom av den 2 juli 2015, Typke/kommissionen (T-214/13, EU:T:2015:448, punkt 13), i vilken det omnämns ett fall där kommissionens generalsekreterare avslagit en bekräftande ansökan i den del denna rörde en aspekt som inte omfattades av den ursprungliga ansökan. En hänvisning till denna enda dom utgör dock inte bevis för att det föreligger en fast beslutspraxis vad gäller behandlingen av opreciserade ansökningar om rätt till tillgång till handlingar, identifiering av de handlingar som omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar eller ens behandlingen av bekräftande ansökningar som går utöver räckvidden av de ursprungliga ansökningarna. Eftersom det inte finns stöd för påståendet om en tidigare fast beslutspraxis från vilken kommissionen gjort avsteg, kan Republiken Malta inte göra gällande att denna institution inte på ett tydligt sätt angett skälen till sitt påstådda ändrade synsätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2010, Amann & Söhne och Cousin Filterie/kommissionen, T-446/05, EU:T:2010:165, punkterna 118 och 158, och dom av den 20 september 2012, Polen/kommissionen, T-333/09, ej publicerad, EU:T:2012:449, punkt 92).

58 Republiken Malta har även gjort gällande att kommissionen inte, vare sig i det angripna beslutet eller i ett tidigare skede, i tillräcklig utsträckning motiverat varför vissa handlingar knutits till ansökan om tillgång till handlingar, trots att Republiken Malta bett kommissionen om förklaringar härtill under samrådsfasen, däribland i sina skrivelser av den 30 september 2015, den 30 november 2015 och den 27 maj 2016.

59 I detta avseende är det riktigt att Republiken Malta, i sin skrivelse av den 30 september 2015, frågat kommissionen varför denna ändrat sin tidigare ståndpunkt och beslutat att den ursprungliga ansökan även ska anses omfatta handlingar de utbytt sinsemellan, särskilt e-postmeddelanden och mötesprotokoll. Det framgår vidare att Republiken Malta, i sin skrivelse av den 30 november 2015, förklarat att den menar att många handlingar som kommissionen anser vara relevanta inte kan anses omfattas av ansökan om tillgång. Slutligen är det utrett att Republiken Malta, i sin skrivelse av den 27 maj 2016, motsatt sig att kommissionen identifierat nya handlingar i samband med den bekräftande ansökan, varvid Republiken Malta förklarat att detta sätt att förfara innebär en utvidgning av omfattningen av denna ansökan, vilken inte är tillåten enligt bestämmelserna i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001.

60 Tribunalen påpekar, för det första, att även om Republiken Malta, i skrivelsen av den 30 september 2015, uttryckligen begärde förklaringar från kommissionen, så ägde detta rum tidigare än när det ursprungliga beslutet fattades. I detta beslut bifölls den invändning som framställts av Republiken Malta, och Greenpeace nekades tillgång till handlingarna nr 112–230. Under dessa omständigheter kan Republiken Malta inte göra gällande att kommissionen i det ursprungliga beslutet inte besvarat dess begäran om förklaringar. Eftersom Republiken Malta inte därefter upprepat denna begäran om förklaringar, kan den inte heller kritisera kommissionen för att den inte besvarat denna begäran i det angripna beslutet.

61 För det andra bör det påpekas att skrivelsen av den 30 november 2015, som även den meddelades före det ursprungliga beslutet, inte innehåller några uppgifter som gör det möjligt att identifiera vilka handlingar som den hänvisade till och förstå varför de aktuella handlingarna inte omfattades av ansökan om tillgång. Denna skrivelse innehöll ingen begäran om förklaringar från kommissionens sida och krävde därför inget svar från kommissionen.

62 För det tredje ska det påpekas att Republiken Malta, i sin skrivelse av den 27 maj 2016, inte bestred att det fanns konkreta band mellan ansökan om tillgång och respektive handling som kommissionen identifierat vid prövningen av den bekräftande ansökan och att Republiken Malta inte hade begärt ytterligare förklaringar på denna punkt från kommissionen. Republiken Malta hade nämligen, i sin skrivelse av den 27 maj 2016, endast bestritt själva principen om att det vid prövningen av den bekräftande ansökan kan anses föreligga band mellan denna ansökan om tillgång till handlingar och handlingar som inte identifierats vid prövningen av den ursprungliga ansökan.

63 I det angripna beslutet har kommissionen emellertid erinrat om att den, efter omprövning av ansökan om tillgång till handlingar, identifierat andra handlingar som omfattas av ansökan (handlingarna nr 1–111 och 231–240). Det är visserligen riktigt att kommissionen i detta beslut inte angett varför den ansåg att den hade rätt att, vid prövningen av den bekräftande ansökan, förklara att dessa handlingar omfattas av ansökan om tillgång, trots att den inte tagit ställning till ett eventuellt utlämnande av dessa handlingar vid prövningen av den ursprungliga ansökan. Det bör emellertid påpekas att kommissionen i sin skrivelse av den 27 april 2016 redan hade meddelat Republiken Malta att kommissionens generalsekreterares uppdrag innefattar att göra en oberoende omprövning av det ursprungliga beslut som fattats av generaldirektören för GD Havsfrågor och fiske och att det i samband med denna omprövning ankom på generalsekreteraren att kontrollera om samtliga handlingar som omfattas av ansökan verkligen identifierats i samband med det ursprungliga beslutet, i synnerhet i fall som det förevarande, där den som ansökt om tillgång invänt att förteckningen över de handlingar som identifierats i det ursprungliga beslutet inte var fullständig. Under dessa omständigheter var det inte absolut nödvändigt att kommissionen i det angripna beslutet på nytt angav varför den ansåg att den hade rätt att förklara att handlingar som identifierats först vid prövningen av den bekräftande ansökan ska anses omfattas av ansökan om tillgång.

64 Av det ovan anförda följer att Republiken Maltas påstående att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat är felaktigt.

65 Tribunalen finner således, vid sin prövning av den femte grunden, inom ramen för utövandet av sin behörighet att ex officio pröva grunder som utgör tvingande rätt, att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund.

2. De tre första grunderna avseende förfarandet för antagandet av det angripna beslutet

66 Genom sin första grund har Republiken Malta hävdat att kommissionen inte behandlat den ursprungliga ansökan och den bekräftande ansökan inom de tidsfrister som föreskrivs i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001, och att kommissionen härvidlag åsidosatt sin skyldighet att samarbeta lojalt med de maltesiska myndigheterna. Med beaktande av Republiken Maltas argument kan denna grund delas upp i tre invändningar, nämligen, för det första, att kommissionen tillsänt de maltesiska myndigheterna den ursprungliga ansökan och den bekräftande ansökan för samråd för sent, för det andra, att de maltesiska myndigheterna beviljats alltför korta tidsfrister för svar, och, för det tredje, att det ursprungliga beslutet och det angripna beslutet fattats för sent, eftersom dessa beslut antogs efter utgången av de frister som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 och det angripna beslutet dessutom antagits efter det att det redan uppstått ett tyst beslut om avslag på den bekräftande ansökan.

67 I sin andra grund har Republiken Malta hävdat att kommissionen – genom att behandla den ursprungliga ansökan som en ny ansökan om tillgång, som omfattar flera handlingar som saknar samband med någon av Greenpeaces två föregående ansökningar och flera handlingar som inte identifierats av Greenpeace – inte tagit hänsyn till den ursprungliga ansökans omfattning. Inom ramen för denna grund har Republiken Malta bland annat hävdat att kommissionen ansett att ansökan om tillgång även omfattar handlingar som ofta är nytillkomna och som dels inte uttryckligen omfattas av ansökan av den 14 april 2010 och ansökan av den 19 april 2012, dels, på grund av sin natur, inte har något samband med oegentligheter som Greenpeace vänt sig emot år 2010 eller i samband med den administrativa undersökningen.

68 I sin tredje grund har Republiken Malta gjort gällande att kommissionen på ett rättsstridigt sätt utvidgat omfattningen av ansökan om tillgång till handlingar och därmed åsidosatt principen om god förvaltningssed genom att, vid prövningen av den bekräftande ansökan och på grundval av en ansökan inte är tillräckligt precis, identifiera nya handlingar som inte hade identifierats som om de omfattas av denna ansökan. Inom ramen för denna grund har Republiken Malta i synnerhet invänt mot att

kommissionen, för det första, inte anmodade Greenpeace att klargöra sin ansökan om tillgång till handlingarna med stöd av artikel 6.2 i förordning nr 1049/2001, för det andra, inte gjort en ingående prövning av den ursprungliga ansökan om tillgång till handlingar, för det tredje, undersökt vissa handlingar endast vid prövningen av den bekräftande ansökan, vilket strider mot artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001, vilken organiserar ett tvåstegsförfarande för behandling av ansökningar om tillgång till handlingar, och, för det fjärde, gjort en uppenbart oriktig bedömning vad gäller fastställandet av föremålet för och räckvidden av ansökan om tillgång till handlingar.

69 Det framgår av de argument Republiken Malta anfört till stöd för de tre första grunderna som om denna medlemsstat hävdar att kommissionen åsidosatt de processuella reglerna i artiklarna 4 och 6–8 i förordning nr 1049/2001 och även vissa regler som följer av skyldigheten till lojalt samarbete.

70 När det gäller prövningen i sak av de tre första grunderna, är det först nödvändigt att fastställa huruvida, och i vilken utsträckning, dessa grunder är verksamma.

a) Frågan huruvida de tre första grunderna är verksamma

71 För att bedöma huruvida, och i vilken utsträckning, de tre första grunderna är verksamma, anser tribunalen att det först är nödvändigt att utreda villkoren för och målen med behandlingen av ansökningar om tillgång till handlingar. I detta avseende är det nödvändigt att skilja mellan, å ena sidan, de förfaranderegler som anges i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 och, å andra sidan, de förfaranderegler som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i samma förordning eller de regler som följer av skyldigheten till lojalt samarbete.

1) Handläggningsreglerna i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001

72 De förfaranderegler som anges i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 kan sammanfattas enligt följande.

73 För det första måste ansökningar om tillgång vara tillräckligt utförliga för att institutionen ska kunna identifiera vilken handling som begärs utlämnad (artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001). Om en ansökan inte är tillräckligt utförlig, så ska institutionen uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och bistå sökanden med detta, exempelvis genom att tillhandahålla information om användning av de offentliga registren över handlingar (artikel 6.2 i samma förordning). Om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning (artikel 6.3 i nämnda förordning). Mer generellt ska institutionerna ge medborgarna information om och hjälp med formerna för tillgång till handlingar (artikel 6.4 i förordning nr 1049/2001).

74 För det andra ska såväl ursprungliga ansökningar som bekräftande ansökningar behandlas skyndsamt, varvid institutionen inom 15 arbetsdagar ska fatta beslut avseende dessa ansökningar och, vid ett eventuellt avslag, meddela sökanden skälen för sin vägran (se artikel 7.1 respektive artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001). I undantagsfall, till exempel om den ursprungliga ansökan eller den bekräftande ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får denna tidsfrist förlängas med 15 arbetsdagar (se artikel 7.3 respektive artikel 8.2 i samma förordning). Om institutionen inte besvarar den ursprungliga ansökan inom den föreskrivna tidsfristen, så har sökanden rätt att ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning (artikel 7.4 i nämnda förordning). Om institutionen inte besvarar den bekräftande ansökan inom den föreskrivna tidsfristen, så ska ansökan anses ha avslagits, och sökanden ska ha rätt att väcka talan mot institutionen (artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001).

75 Flera upplysningar kan utläsas av de förfaranderegler som fastställs i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 och, mer allmänt, samtliga bestämmelser i denna förordning.

76 För det första framgår det av bestämmelserna i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 att de reglerar förfarandena för ingivande av ansökningar om tillgång till handlingar och att de reglerar den berörda institutionens behandling av dessa ansökningar. Dessa bestämmelser rör således endast relationerna mellan sökanden och den berörda institutionen, och inte förhållandena mellan institutionen och tredje parter, såsom medlemsstaterna, från vilka vissa handlingar kan härröra.

77 Det förfarande som föreskrivs i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 har vidare, i första hand, som syfte att möjliggöra en skyndsam och enkel behandling av ansökningar om tillgång till dessa handlingar och, i andra hand, att, i enlighet med principen om god förvaltningssed, undvika att institutionen får bära en oproportionerligt stor arbetsbörda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 oktober 2014, Strack/kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250 punkterna 25, 27 och 28). Härav följer att detta förfarande har införts med hänsyn till intressena hos de personer som ansöker om tillgång till handlingar, samtidigt som hänsyn tas till vilka krav som åläggs institutionerna. Detta förfarande har däremot inte i sig till syfte att skydda tredje parters intressen, däribland medlemsstaternas, att motsätta sig utlämnande av handlingar som härrör från dem. Hänsyn tas inte heller till vad detta medför för besvär för tredje parter och för medlemsstaterna när de rådfrågas om ett eventuellt utlämnande av dessa handlingar.

78 Denna slutsats stöds av det faktum att förordning nr 1049/2001, enligt dess artikel 1 a, syftar till att ”garantera största möjliga tillgång till handlingar” och bygger på den princip som uttrycks i skäl 11, nämligen att ”institutionernas samtliga handlingar [bör] göras tillgängliga för allmänheten”. Det är därför denna förordning, och i synnerhet dess bestämmelser av processuell karaktär, har till syfte att i största möjliga utsträckning underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punkt 49), och att inte göra det svårare att utöva denna rättighet, exempelvis genom att föreskriva icke nödvändiga formkrav.

79 Slutligen utgör en ansökan om tillgång till handlingar inte det enda sättet att få tillgång till handlingar. Enligt artikel 2.4 i förordning nr 1049/2001 ska nämligen handlingar som innehas av institutionerna göras tillgängliga antingen efter en skriftlig ansökan eller direkt i elektronisk form eller genom ett register. Det är av denna anledning som förordning nr 1049/2001, förutom artiklarna 6–10 avseende behandling av ansökningar om tillgång till handlingar och om hur tillgång kan beviljas med anledning av en ansökan, även innehåller bestämmelser som avser förande av register över handlingar (artikel 11 i förordningen), direkt tillgång till handlingar i elektronisk form eller via ett register (artikel 12 i förordningen) och offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av vissa handlingar (artikel 13 i förordningen).

80 Härav följer att det inte finns något hinder mot att en institution offentliggör handlingar, även om den inte mottagit någon ansökan därom, eller att den, för transparensens och fullständighetens skull, till en person som lämnat in en ansökan på grundval av förordning nr 1049/2001, lämnar ut handlingar som denna person inte uttryckligen identifierat och hänvisat till i sin ansökan.

81 Under dessa omständigheter påverkar åsidosattandet av de regler för prövning av ansökningar om tillgång till handlingar som anges i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 – även om detta åsidosättande i vissa fall skulle kunna påverka lagenligheten av ett beslut om att vägra tillgång till handlingarna – inte lagenligheten av ett beslut att bevilja tillgång till handlingar.

82 Tribunalen vill särskilt och för det första, vad gäller artikel 6 i förordning nr 1049/2001, påpeka att om en institution inte får avvisa en ansökan som otillräckligt preciserad, utan att uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, punkt 31, och dom av den 22 maj 2012, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, punkterna 84–87), så kan det inte heller med framgång göras gällande att en institution ska kritiseras för att denna beviljat tillgång till handlingar på grundval av en påstått opreciserad ansökan, utan att uppmana sökanden att förtydliga sin begäran.

83 När sökanden inte har anmodats att klargöra sin ansökan kan nämligen varken institutionen eller, än mindre, en tredje part med framgång göra invändningar med påstående om att sökandens ansökan är för vag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, ej publicerad, EU:T:2014:975, punkt 46). Detta innebär att för den händelse att en institution anser sig själv kunna identifiera, utan oproportionerlig arbetsbörda, samtliga handlingar som kan kopplas till en ansökan, även om denna ansökan är allmänt formulerad och omfattar ett stort antal handlingar, så står det denna institution fritt att ta ställning till denna ansökan, utan att först uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och därefter, i förekommande fall, bevilja tillgång till samtliga identifierade handlingar, under förutsättning att dessa inte omfattas av de undantag som bland annat föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

84 Eftersom en institution är skyldig att göra en fullständig undersökning av samtliga handlingar som omfattas av en sådan ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 maj 2012, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, punkt 69), kan denna när som helst, däribland först vid prövningen av den bekräftande ansökan, identifiera nya handlingar som kan anses ha koppling till ansökan.

85 När det för det andra gäller artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 bör det noteras att de tidsfrister som där föreskrivs har som enda syfte att möjliggöra en skyndsam handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar och påskynda att de begärda handlingarna utlämnas när så är möjligt.

86 Det ska vidare erinras om att ett överskridande av de tidsfrister som föreskrivs i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 inte medför att institutionen förlorar sin behörighet att fatta ett beslut och att överskridandet inte i sig medför att ett beslut att neka tillgång till handlingar är rättsstridigt på ett sätt som gör att det bör ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 89, dom av den 14 juli 2016, Sea Handling/kommissionen, C-271/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:557, punkterna 78, 79 och 84, och dom av den 19 januari 2010, Co-Frutta/kommissionen, T-355/04 och T-446/04, EU:T:2010:15, punkterna 59 och 71).

87 Slutsatsen att underlåtenheten att iaktta ovannämnda tidsfrister saknar inverkan gör sig än mer gällande vad gäller ett beslut att bevilja tillgång till handlingarna, eftersom sökanden, i en sådan situation, har uppnått önskat resultat, trots att dessa tidsfrister överskridits. Det ska påpekas att dessa tidsfrister endast införts i sökandens intresse.

88 Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan en medlemsstat inte åberopa grunder avseende åsidosättande av artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 gentemot en institutions beslut att bevilja tillgång till handlingar.

89 I förevarande fall konstaterar tribunalen, mot bakgrund av de argument som framförts av Republiken Malta till stöd för de tre första grunderna och som sammanfattas i punkterna 66–68 ovan, att Republiken Malta i dessa tre grunder framför anklagelser om oegentligheter i det förfarande som föreskrivs i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001, såsom utlämnande av handlingar som inte specifikt angavs i den ursprungliga respektive den bekräftande ansökan, identifiering av handlingar vid prövningen av den bekräftande ansökan eller underlåtenhet att iaktta tidsfrister för att handlägga den ursprungliga respektive den bekräftande ansökan.

90 Av de skäl som angetts ovan i punkterna 72–88 är de grunder som avser dessa oegentligheter verkningslösa som stöd för talan mot det angripna beslutet.

2) Förfaranderegler som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 eller som följer av skyldigheten till lojalt samarbete

91 De förfaranderegler som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 eller som följer av skyldigheten till lojalt samarbete kan sammanfattas enligt följande.

92 I artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att institutionen, för handlingar som härrör från tredje parter, ska samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 i samma förordning är tillämpliga, om det inte är uppenbart att handlingen ska lämnas ut eller att det är uppenbart att den inte ska lämnas ut.

93 Det har härvidlag slagits fast att medlemsstatens rätt att rådfrågas innan handlingar som en institution innehar och som härrör från medlemsstaten utlämnas i hög grad redan är etablerad genom artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 46).

94 För det andra föreskriver artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, såsom redan har påpekats i punkt 39 ovan, att en medlemsstat får begära att institutionen inte ska lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan medlemsstaten föregående medgivande.

95 I detta avseende bör det noteras att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 är av processuell karaktär, eftersom den inskränker sig till att föreskriva att det för att en handling ska lämnas ut krävs att den berörda medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande för det fall att medlemsstaten har framställt en särskild begäran därom (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkterna 78 och 81, och dom av den 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punkterna 53 och 54).

96 För det tredje är den institution som avser att offentliggöra handlingar och den medlemsstat från vilken dessa handlingar härrör, i enlighet med den princip om lojalt samarbete som anges i artikel 4.3 FEU, skyldiga att agera och samarbeta, så att bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 verkligen kan tillämpas (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 85).

97 Den institution som har mottagit en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat och sistnämnda medlemsstat ska så snart som denna institution har delgett medlemsstaten denna ansökan, genast inleda en lojal dialog avseende frågan huruvida undantagen som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eventuellt ska tillämpas, samt särskilt vara uppmärksamma på att det är nödvändigt att nämnda institution får möjlighet att fatta sitt beslut inom de frister inom vilka den i enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordningen ska besluta om denna ansökan om tillgång till handlingar (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 86).

98 Det följer således av bestämmelserna i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001, tolkade i enlighet med skyldigheten till lojalt samarbete, att dessa bestämmelser reglerar hur en institution ska samråda med tredje parter från vilka handlingarna härrör. I dessa bestämmelser anges också hur medlemsstater från vilka handlingarna härrör ska ges möjlighet att delta i institutionens beslutsprocess innan denna fattar sitt beslut om tillgång till handlingar.

99 Bestämmelserna i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 reglerar således, till skillnad från bestämmelserna i artiklarna 6–8 i samma förordning, förhållandet mellan institutionerna och tredje parter, i synnerhet medlemsstaterna, när det gäller handlingar som härrör från de sistnämnda, och har som syfte är att skydda tredje parters och medlemsstaternas intresse att motsätta sig att nämnda handlingar lämnas ut.

100 Mot denna bakgrund kan ett åsidosättande av artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 och av institutionens skyldighet till lojalt samarbete gentemot en medlemsstat påverka lagenligheten av ett beslut att bevilja tillgång till handlingar som härrör från denna medlemsstat.

101 Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan en medlemsstat åberopa grunder avseende åsidosättande av artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 gentemot en institutions beslut att bevilja tillgång till handlingar som härrör från denna medlemsstat och grunder som avser åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete i genomförandet av det förfarande som föreskrivs i denna artikel.

102 I förevarande fall konstaterar tribunalen emellertid att Republiken Malta, inom ramen för den första grundens första och andra del, hävdat att kommissionen, när den med stöd av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 samrådde med Republiken Malta, för att få klarhet huruvida Republiken Malta motsatte sig ett utlämnande av de omtvistade handlingarna, inte samarbetade fullt ut, eftersom kommissionen, efter att för sent ha delgett Republiken Malta Greenpeaces ursprungliga ansökan och bekräftande ansökan, fastställt alldeles för korta tidsfrister för svar. Republiken Maltas argument i denna del innebär att denna medlemsstat påstår att det förekommit en oegentlighet i det förfarande som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 och ett åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete.

103 Av de skäl som angetts ovan i punkterna 91–101 är sådana argument verkningslösa som stöd för talan mot det angripna beslutet.

104 Tribunalen kommer därför att endast att pröva de anmärkningar som rör otillräckliga svarsfrister och åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete.

b) Prövning av de anmärkningar som rör otillräckliga svarsfrister och åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete.

105 I förevarande fall har Republiken Malta invänt mot att kommissionen delgav den såväl den ursprungliga ansökan som den bekräftande ansökan först flera månader efter det att kommissionen mottog dem. Republiken Malta har därutöver, och i synnerhet, även invänt mot att kommissionen därefter endast tilldelat denna medlemsstat en tidsfrist på fem dagar för att analysera huruvida dessa handlingar kan lämnas ut, med hänsyn till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och för denna medlemsstat att besluta huruvida den önskar utnyttja sin rätt enligt artikel 4.5 i samma förordning att begära att dessa handlingar inte ska lämnas ut.

106 I detta hänseende ska det inledningsvis erinras om att artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 ålägger institutionerna en skyldighet att besvara ursprungliga och bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar inom en bestämd tidsfrist. Samtidigt finns det ingen bestämmelse i förordningen som fastställer en tidsfrist inom vilken ett institut bör informera en medlemsstat om att det inkommit en ansökan om tillgång till handlingar som härrör från medlemsstaten och delge densamma denna ansökan. I förordning nr 1049/2001 föreskrivs framför allt inget om hur lång tidsfrist för svar som institutionen i så fall ske bevilja denna medlemsstat så att denna kan meddela institutionen sina eventuella invändningar mot utlämnandet av handlingarna i fråga.

107 Mot bakgrund av den rättspraxis som nämnts i punkterna 96 och 97 ovan följer det emellertid av skyldigheten till lojalt samarbete att kommissionen är skyldig att agera med omsorg i sina kontakter med den berörda medlemsstaten för att denna ska kunna fatta ett beslut inom de tidsfrister som denna åläggs i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001.

108 I förevarande fall konstaterar tribunalen att kommissionen delgett Republiken Malta den ursprungliga ansökan, daterad den 29 juli 2015, först den 28 september 2015, det vill säga mer än två månader efter att ha mottagit densamma, och att kommissionen härvidlag anmodade denna medlemsstat att inom fem arbetsdagar informera kommissionen om den motsatte sig ett utlämnande av de handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna och som identifierats i detta skede (handlingarna nr 112–230).

109 Vidare är det ostridigt att kommissionen tillsände Republiken Malta den bekräftande ansökan, vilken ingavs den 20 januari 2016, först den 13 april 2016, det vill säga nästan tre månader efter mottagandet, och att kommissionen, vid detta tillfälle, på nytt endast beviljat denna medlemsstat en tidsfrist på fem arbetsdagar för att inkomma med eventuella invändningar mot utlämnande av samtliga handlingar som härrör från de maltesiska myndigheterna, inklusive de handlingar som först identifierats i samband med prövningen av den bekräftande ansökan (handlingarna nr 1–111 och 231–240).

110 Det ska dock även påpekas att kommissionen, på Republiken Maltas begäran, förlängt den frist som ursprungligen föreskrevs för medlemsstaten vad avser den ursprungliga ansökan med ytterligare 15 arbetsdagar (se punkt 10 ovan). Faktum är att Republiken Malta motsatte sig ett utlämnande av handlingarna nr 112–230 den 30 november 2015, medan Greenpeaces ursprungliga ansökan hade meddelats Republiken Malta den 28 september 2015, det vill säga mer än två månader tidigare.

111 För det andra har kommissionen, på Republiken Maltas begäran, förlängt den svarsfrist som ursprungligen föreskrevs för medlemsstaten vad avser den bekräftande ansökan med ytterligare tio arbetsdagar (se punkt 16 ovan). Faktum är att Republiken Malta motsatte sig ett utlämnande av samtliga aktuella handlingar den 3 maj 2016, medan Greenpeaces bekräftande ansökan hade meddelats Republiken Malta den 13 april 2016, det vill säga nästan tre veckor tidigare. Kommissionen har dessutom, efter att ha mottagit Republiken Maltas svar av den 3 maj 2016, den 19 maj 2016 uppmanat denna medlemsstat att, inom en tidsfrist på tio arbetsdagar, ange konkreta skäl varför de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 ska tillämpas samt vilka delar av handlingarna som Republiken Malta anser omfattas av dessa undantag (se punkt 18 ovan). Republiken Malta nöjde sig emellertid med att, den 27 maj 2016, upprepa sina invändningar genom att ange att analysen i denna medlemsstats skrivelse av den 3 maj 2016 var tillräcklig för att identifiera de undantag som denna skrivelse hänvisar till (se punkt 19 ovan).

112 Republiken Malta hade således i praktiken flera veckor på sig för att analysera de handlingar som kommissionen hade identifierat vid prövningen av den ursprungliga ansökan och sedan vid prövningen av den bekräftande ansökan. Vidare står det klart att Republiken Malta, trots det stora antalet berörda handlingar, kunde studera dessa handlingar och – för var och en av dem och innan kommissionen fattade sina beslut avseende den ursprungliga respektive den bekräftande ansökan – göra gällande vissa av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 och i artikel 113 i förordning nr 1224/2009.

113 Mot bakgrund av den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 97 ovan, måste hänsyn tas till det faktum att kommissionen enligt artiklarna 7.1, 7.3, 8.1 och 8.2 i förordning nr 1049/2001, själv var skyldig att besvara Greenpeaces ursprungliga ansökan och bekräftande ansökan inom högst 30 dagar.

114 Under dessa omständigheter kan Republiken Malta inte med framgång hävda att kommissionen åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete genom att för sent delge denna medlemsstat den ursprungliga och den bekräftande ansökan och att genom att bevilja denna medlemsstat alltför korta tidsfrister för svar.

115 Talan ska således ogillas såvitt avser de tre första grunderna, eftersom den till viss del är verkningslös och till viss del inte kan vinna bifall.

3. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 113 i förordning nr 1224/2009.

116 I sin fjärde grund har Republiken Malta hävdat att kommissionen åsidosatt bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 genom att bevilja Greenpeace tillgång till handlingarna nr 112–230. Enligt Republiken Malta förbjuds genom dessa bestämmelser offentliggörande av de handlingar som översänts av de maltesiska myndigheterna till kommissionen enligt förordning nr 1224/2009, om dessa myndigheter inte lämnat ett uttryckligt medgivande därtill. Republiken Malta anser nämligen att det är fråga om särskilda bestämmelser som föreskriver undantag från de allmänna reglerna om allmänhetens tillgång till handlingar i förordning nr 1049/2001 och, i synnerhet, artikel 4 i samma förordning. Dessa undantag gäller kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

117 Kommissionen har bestritt Republiken Maltas argument. Kommissionen har bland annat gjort gällande att bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 ska kombineras och sammanjämkas med bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, och särskilt artikel 4.5 i nämnda förordning. Enligt sistnämnda bestämmelse får en medlemsstat endast motsätta sig att handlingar som härrör från den lämnas ut med stöd av de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning.

118 Mot bakgrund av parternas argument är det nödvändigt att fastställa huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, eventuellt i kombination med bestämmelserna i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, utgör hinder mot att bevilja Greenpeace tillgång till handlingarna nr 112–230 utan samtycke från Republiken Malta, från vilken dessa dokument härrör.

119 För detta ändamål är det till att börja med nödvändigt att sätta de relevanta bestämmelserna i artikel 113 i förordning nr 1224/2009 i sitt sammanhang och att därefter undersöka hur dessa bestämmelser förhåller sig till bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

a) Presentation av artikel 113 i förordning nr 1224/2009 och dess sammanhang

120 Det ska inledningsvis påpekas att avdelning XII i förordning nr 1224/2009, som har rubriken ”Uppgifter och information”, innehåller ett kapitel II, som rör ”[d]atakonfidentialitet”. Detta kapitel består av två artiklar, nämligen artiklarna 112 och 113, vilka rör ”[s]kydd av personuppgifter” respektive ”[t]ystnadsplikt och företagshemligheter”.

121 Det bör också noteras att artiklarna 112 och 113 i förordning nr 1224/2009 ersatte artikel 37 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 261, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 118). Vid tidpunkten för antagandet av förordning nr 2847/93 förelåg nämligen ingen allmän unionslagstiftning om skydd av personuppgifter från institutionernas och medlemsstaternas sida. I artikel 37 i nämnda förordning reglerades, i punkterna 2 och 7–10, skydd av identifikationsuppgifter och, i punkterna 1 och 3–6 i samma artikel reglerades konfidentiell behandling av uppgifter som samlas in och utväxlas inom ramen för nämnda förordning med hänsyn till tystnadsplikt och affärshemligheter.

122 I samband med antagandet av förordning nr 1224/2009 beaktade unionslagstiftaren antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter av gemenskapens institutioner och organ och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1) och av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31).

123 Härav följer att artikel 112 i förordning nr 1224/2009 numera separat behandlar skydd av personuppgifter, med hänvisning till förordning nr 45/2001, och till den nationella lagstiftning som genomför direktiv 95/46.

124 Artikel 113 i förordning nr 1224/2009 återger i stora delar övriga bestämmelser i artikel 37 i förordning nr 2847/93, som inte handlar om skydd av personuppgifter.

125 För det första innehåller artikel 113 i förordning nr 1224/2009 bestämmelser som garanterar konfidentiell behandling av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt och företagshemligheter. Där föreskrivs särskilt att medlemsstaterna och kommissionen ska vidta alla åtgärder som krävs för att se till att de uppgifter som samlas in och erhålls inom ramen för förordning nr 1224/2009 behandlas i enlighet med tillämpliga regler om tystnadsplikt och företagshemligheter (artikel 113.1 i förordning nr 1224/2009). De uppgifter som lämnas ut enligt nämnda förordning omfattas av tillämpliga sekretessregler, om ett utlämnande skulle skada vissa intressen, såsom den enskildes privatliv och integritet, i enlighet med unionslagstiftningen om skydd av personuppgifter, samt en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning, inspektioner eller undersökningar. Information som rör sådana uppgifter får emellertid alltid röjas om detta är nödvändigt för att se till att en överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken upphör eller förbjuds (artikel 113.4 i förordning nr 1224/2009).

126 Artikel 113 i förordning nr 1224/2009 innehåller vidare bestämmelser som är specifika för uppgifter som härrör från medlemsstaterna. Det är därför Republiken Malta åberopar dessa bestämmelser i förevarande tvist. I detta avseende är det viktigt att erinra om bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, som i stort sett är identiska med dem i artikel 37.3 och 37.5 i förordning nr 2847/93. Förstnämnda bestämmelser har följande lydelse:

”2. Uppgifter som utväxlas mellan medlemsstaterna och kommissionen [inom ramen för denna förordning] får inte överföras till andra personer än de personer i medlemsstaterna och i [unionens] institutioner vars arbetsuppgifter kräver att de har tillgång till dem, om inte de medlemsstater som överför uppgifterna uttryckligen ger sitt samtycke.

3. [De uppgifter som samlas in och erhålls inom ramen för denna förordning] får inte användas för annat ändamål än det som anges i denna förordning, om inte de myndigheter som lämnar dem uttryckligen ger samtycke till att de används för annat ändamål, och under förutsättning att gällande bestämmelser i den medlemsstat vars myndighet tar emot uppgifterna inte förbjuder en sådan användning.”

127 Artikel 113 i förordning nr 1224/2009 innehåller slutligen mer allmänna bestämmelser. I synnerhet föreskrivs i denna artikel att den inte får tolkas som ett hinder för att de uppgifter som erhålls enligt denna förordning används inom ramen för sådana rättsliga åtgärder eller förfaranden som inleds senare på grund av att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken inte har följts. De behöriga myndigheterna i den medlemsstat som lämnar uppgifterna ska informeras om alla de fall då dessa uppgifter används i detta syfte (artikel 113.6 i förordning nr 1224/2009).

128 I detta skede kan flera upplysningar utläsas dras från bestämmelserna i förordning nr 1224/2009, som det hänvisas till i punkterna 120–127 ovan.

129 För det första är bestämmelserna i artiklarna 112 och 113 i förordning nr 1224/2009 inte tillämpliga på handlingar, utan endast de uppgifter som samlats in enligt denna förordning.

130 I detta avseende bör det noteras att förordning nr 1224/2009 inte innehåller någon definition av det allmänna begreppet ”uppgifter”, utan endast det specifikare begreppet ”uppgifter från det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg” (artikel 4 led 12 i förordning nr 1224/2009).

131 Det följer emellertid av bestämmelserna i denna förordning, särskilt artiklarna 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 och 116, att de uppgifter som där avses, särskilt är uppgifter som registrerats av medlemsstaterna i olika databaser som inrättats av medlemsstaterna och vilka gjorts tillgängliga på den säkra delen av en officiell webbplats för ett begränsat antal användare som godkänts av medlemsstaterna och av kommissionen. Förordningen omfattar således i synnerhet uppgifter från det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg, uppgifter om fiskeverksamhet, i synnerhet fiskeloggbok, landningsdeklaration, omlastningsdeklaration och förhandsanmälan, uppgifter från deklarationer om övertagande, transportdokument och avräkningsnotor. uppgifter från fiskelicenser och fisketillstånd, uppgifter om uttömning av fiskemöjligheter, uppgifter från inspektions- och övervakningsrapporter, uppgifter om maskinstyrka, uppgifter från systemet för positionsbestämning, uppgifter om iakttagelser, uppgifter som avser internationella fiskeavtal, uppgifter om ankomster till och avfärder från fiskeområden, havsområden, områden för reglering av vissa regionala organisationer samt tredjelands vatten, uppgifter från det automatiska identifieringssystemet och uppgifterna i det nationella överträdelseregistret.

132 För det andra framgår det av artiklarna 112 och 113 i förordning nr 1224/2009 att dessa föreskriver tre typer av skydd för uppgifter som samlas in enligt denna förordning, vilka, för det första, är tillämpliga på personuppgifter (artikel 112 och artikel 113.4 a i nämnda förordning), för det andra, uppgifter som omfattas av tystnadsplikt och företagshemligheter (artikel 113.1 och 113.4 b i samma förordning) och, för det tredje, uppgifter som lämnats av en medlemsstat (artikel 113.2 och 113.3 i nämnda förordning). Det är den tredje och sista typen av skydd som är i fråga i förevarande tvist.

133 För det tredje framgår det av själva lydelsen i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 att de uppgifter som samlas in och överlämnas av en medlemsstat till kommissionen inom ramen för denna förordning i princip endast kan lämnas vidare till andra personer än de personer vars uppgifter kräver att de har tillgång till dem eller användas för andra ändamål än de som föreskrivs i denna förordning, om de medlemsstater som tillhandahöll uppgifterna uttryckligen gett sitt samtycke därtill.

134 Endast bestämmelserna i artikel 113.4 och 113.6 i förordning nr 1224/2009 skulle eventuellt kunna tolkas så, att de undantagsvis och i särskilda fall, tillåter utlämnande av uppgifter från en medlemsstat utan dess medgivande. Dessa bestämmelser, vars innehåll sammanfattas i punkterna 125 och 127 ovan, verkar nämligen i vart fall tillåta att vissa uppgifter lämnas ut eller utnyttjas, detta i syfte att få överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken att upphöra eller att bestraffa sådana överträdelser. Vidare föreskrivs i artikel 113.6 i förordning nr 1224/2009 att den medlemsstat som lämnar uppgifterna endast ska informeras i de fall nämnda uppgifter används i administrativa eller rättsliga förfaranden.

135 Det återstår att undersöka förhållandet mellan bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 och bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

b) Förhållandet mellan artikel 113 i förordning nr 1224/2009 och förordning nr 1049/2001

136 För det första bör det påpekas att förordningarna nr 1049/2001 och nr 1224/2009 har olika syften. Den första förordningen syftar till att säkerställa största möjliga insyn i offentliga myndigheters beslutsprocesser och i de upplysningar på vilka dessa myndigheter grundar sina beslut. Den syftar således till att i största möjliga utsträckning underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar och till att främja goda förvaltningsrutiner (se, analogt, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punkt 49). Den andra är förordningen syftar, enligt artikel 1 i densamma, till att inrätta ett system för kontroll, inspektion och verkställighet, för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

137 I förevarande fall innehåller förordningarna nr 1049/2001 och nr 1224/2009 inte några uttryckliga bestämmelser om vilken förordning som har företräde. Det ska därför säkerställas att respektive förordning tillämpas på ett sätt som är förenligt med hur den andra förordningen tillämpas och att tillämpningen av dem således blir samstämmig (se, analogt, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punkt 56, och dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 110).

138 Tribunalen konstaterar, för det andra, mot bakgrund av vad som angetts i punkt 129 ovan, att bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 inte i sig syftar till att reglera villkoren för allmänhetens tillgång till de handlingar som översänts till kommissionen av en medlemsstat inom ramen för denna förordning. Dessa bestämmelser är nämligen avsedda att precisera på vilka villkor handlingar som samlats in och överförts av en medlemsstat kan överföras och användas inom ramen för denna förordning.

139 Av detta följer att bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 inte i sig utgör en speciallagstiftning som avviker från de allmänna regler om allmänhetens tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, men verkar snarare vara specifika regler för att säkerställa ett förstärkt skydd för vissa uppgifter, vilka inte nödvändigtvis behöver utgöra personuppgifter, och detta oberoende av deras nivå av konfidentialitet. Den enda omständighet som är relevant är att uppgifterna har lämnats av en medlemsstat. Detta förklarar varför förordning nr 1224/2009, vilken inte innehåller någon bestämmelse om allmänhetens tillgång till handlingar, inte hänvisar till förordning nr 1049/2001, trots att det i förordning nr 1224/2009, i den mån som den innehåller bestämmelser om skydd av uppgifter, och särskilt personuppgifter, bland annat i artikel 112 i förstnämnda förordning, görs hänvisningar till förordning nr 45/2001.

140 Såsom har påpekats i punkt 137 ovan ska förordning nr 1049/2001 och förordning nr 1224/2009 tillsammans tillämpas på ett sammanhängande sätt.

141 När de handlingar som begärs utlämnade liksom i detta mål tillhör ett särskilt område inom unionsrätten – i det aktuella fallet ett kontrollsystem för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs – kan tillämpningen och tolkningen av reglerna om tillgång till handlingar, vilka bland annat återfinns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, emellertid inte ske utan att hänsyn tas till de specifika regler som styr överföring och användning av de uppgifter som dessa handlingar innehåller. I det förevarande fallet återfinns dessa regler i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 (se, analogt, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 83, och dom av den 26 april 2016, Strack/kommissionen, T-221/08, ej publicerad, EU:T:2016:242, punkt 154).

142 Av detta följer att när syftet med en ansökan som grundar sig på förordning nr 1049/2001 är att få tillgång till handlingar som innehåller uppgifter, i den mening som avses i förordning nr 1224/2009, är bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i sistnämnda förordning tillämpliga fullt ut (se, analogt, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punkt 63, och dom av den 2 oktober 2014, Strack/kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 70).

143 Tribunalen konstaterar, för det tredje, mot bakgrund av vad som angetts i punkterna 133 och 134 ovan, att bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, som är tillämpliga på de uppgifter som ingår i en handling som lämnats in av en medlemsstat till kommissionen enligt nämnda förordning, föreskriver att varje överföring eller användning av nämnda uppgifter som inte föreskrivs i nämnda förordning kräver ett uttryckligt medgivande från denna medlemsstat. Detta gäller med förbehåll för de undantag som anges i bestämmelserna i artikel 113.4 och 113.6 i förordning nr 1224/2009.

144 Det ska i detta sammanhang, för det första, påpekas att lydelsen av artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, vilken framgår av punkt 126 ovan, skiljer sig avsevärt från lydelsen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, vilken framgår av punkterna 39 och 94 ovan. Bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 förbjuder nämligen i princip vissa former av överföring eller användning av uppgifter som en medlemsstat har överlämnat, om inte den senare gett sitt uttryckliga medgivande. Det framgår av artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 att institutionernas handlingar, inbegripet dem som härrör från medlemsstaterna, i princip kan offentliggöras. I artikel 4.5 i samma förordning föreskrivs däremot endast att en medlemsstat kan begära att en handling som härrör från denna medlemsstat inte ska lämnas ut utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

145 Artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 innehåller en formulering som liknar den i artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001. I sistnämnda bestämmelse anges att ”[k]änsliga handlingar skall lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke”. Det framgår emellertid av artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001 att den myndighet som upprättat en känslig handling har behörighet att motsätta sig ett utlämnande av handlingens innehåll (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 101).

146 Härav följer att artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, till skillnad från artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, inte endast föreskriver att en handling som härrör från en medlemsstat inte får lämnas ut efter det att denna medlemsstat gjort klart att den inte lämnar sitt medgivande därtill, och att artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, i likhet med artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001, uppställer medlemsstatens föregående och uttryckliga medgivande som ett absolut villkor för vissa former av överföring och användning av uppgifter som denna medlemsstat har lämnat ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkterna 47 och 78).

147 För det andra förefaller unionslagstiftaren, vad gäller de uppgifter som överlämnats av en medlemsstat i enlighet med förordning nr 1224/2009, haft för avsikt att i viss utsträckning behålla den så kallade upphovsmannaregeln, trots att denna, vad gäller allmänhetens tillgång till handlingar, i princip upphävts genom förordning 1049/2001. Denna regel innebar, i den form som gällde fram till ikraftträdandet av förordning nr 1049/2001, att när en institution innehade en handling som hade upprättats av en tredje part, så skulle ansökan om att få tillgång till en handling ställas direkt till den som upprättat denna handling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 56).

148 Tribunalen har i punkt 126 ovan redan påpekat att artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 i princip har samma lydelse som artikel 37.3 och 37.5 i förordning nr 2847/93, vilka antogs innan förordning nr 1049/2001 trädde i kraft. När förordning nr 1224/2009 skulle antas motsatte sig den svenska delegationen, inom ramen för förhandlingarna i arbetsgruppen för intern och extern fiskeripolitik i Europeiska unionen, att upphovsmannaregeln skulle behållas. Den svenska delegationen ansåg att denna regel var oförenlig med förordning nr 1049/2001, som under mellantiden hade trätt i kraft. Denna delegation föreslog därför en alternativ utformning av de bestämmelser som senare blev till artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009, med innebörden att samråd endast behövde äga rum med de myndigheter som överlämnat uppgifter. Rådet följde dock kommissionens förslag att i förordning nr 1224/2009 återupprepa de bestämmelserna som tidigare förekom i artikel 37.3 och 37.5 i förordning nr 2847/93, utan några större ändringar.

149 Det framgår således att unionslagstiftarens avsikt när denne antog artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 var att, gentemot den medlemsstat som överlämnat uppgifter enligt denna förordning, bevara medlemsstatens rätt att övervaka och kontrollera alla former av överföring eller användning av dessa uppgifter som inte föreskrivs i nämnda förordning.

150 För det tredje är det förbud mot överföring eller användning av uppgifter som en medlemsstat överlämnat som föreskrivs i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 tillämpligt i samtliga fall där medlemsstaten inte uttryckligen har lämnat sitt samtycke till denna överföring eller användning.

151 Härav följer, i motsats till domstolens avgöranden vad avser begränsning av allmänhetens tillgång till handlingar enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkterna 47 och 99), att det för tillämpning av den begränsning som föreskrivs i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 varken uppställs något krav på en uttrycklig och föregående viljeyttring från den berörda medlemsstatens sida, eller att denna medlemsstat åberopar ett materiellt undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eller i artikel 113.4 i förordning nr 1224/2009 eller att medlemsstaten motiverar sin eventuella invändning.

152 För det fjärde är det förbud mot överföring eller användning som föreskrivs i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 en direkt följd av att det inte föreligger något uttryckligt medgivande från den medlemsstat som lämnat uppgifterna. Detta förbud grundas således inte på ett materiellt undantag, såsom skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, vilket föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och i artikel 113.4 d i förordning nr 1224/2009. Detta förbud ska således, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte upphöra att gälla när en administrativ undersökning som inletts enligt artikel 102.2 i förordning nr 1224/2009 väl avslutats, utan upphör först att gälla om den medlemsstat som lämnat uppgifterna i fråga uttryckligen samtycker till att de överlämnas eller används.

153 För det fjärde och slutligen utgör överföring till allmänheten, däribland en icke-statlig organisation, av en handling som innehåller uppgifter som en medlemsstat lämnat enligt förordning nr 1224/2009 en form av överföring och användning av nämnda uppgifter som inte föreskrivs i denna förordning. Republiken Malta har vidare gjort gällande att kommissionen, vid antagandet av förordning nr 1224/2009, och närmare bestämt den bestämmelse som senare blev artikel 113.3 i nämnda förordning och vilken förbjuder användning av sådana uppgifter ”för annat ändamål än det som anges i [nämnda] förordning”, i arbetsgruppen för intern och extern fiskeripolitik, och som svar på en fråga från den finska delegationen, förklara att begreppet ”annat ändamål” i denna bestämmelse bland annat kan avse en icke-statlig organisations publicering av uppgifter.

154 Mot bakgrund av ovanstående överväganden innebär bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 i princip ett förbud mot att handlingar som innehåller icke redigerade uppgifter som en medlemsstat har överlämnat till kommissionen i enlighet med förordning nr 1224/2009, utlämnas till allmänheten, däribland till en icke-statlig organisation, med stöd av förordning nr 1049/2001, om denna medlemsstat inte uttryckligen har samtyckt därtill. Detta gäller i än högre grad om nämnda medlemsstat, såsom i förevarande fall, uttryckligen har motsatt sig detta.

155 Denna tolkning påverkas inte av kommissionens argument att unionslagstiftaren inte med giltig verkan kunde införa en regel som förhindrar tillämpning av förordning nr 1049/2001 utan följden att bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 därmed ska anses sakna rättslig grund och utan att på ett oproportionerligt sätt begränsa rätten till tillgång till handlingar, vilken stadfästs genom artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 15.3 FEUF.

156 Det framgår nämligen, för det första, av fast rättspraxis att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Om bedömningen av en unionsrättsakt visar att den tjänar två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet eller den huvudsakliga beståndsdelen (se dom av den 30 januari 2001,

Spanien/rådet, C-36/98, EU:C:2001:64, punkterna 58 och 59, och där angiven rättspraxis, och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet, C-263/14, EU:C:2016:435, punkterna 43 och 44 och där angiven rättspraxis).

157 Såsom har påpekats i punkt 136 ovan syftar förordning nr 1224/2009 till att upprätta ett system för kontroll, inspektion och verkställighet för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1224/2009 avser huvudsakligen den gemensamma fiskeripolitiken, om än genom föreskrifter om insamling och utbyte av uppgifter som avser denna politik. Det är endast som en följdåtgärd som det i förordning nr 1224/2009, däribland artiklarna 112 och 113, föreskrivs bestämmelser om skydd av uppgifter och, i synnerhet, bestämmelser som reglerar och begränsar överföring och användning av uppgifter som medlemsstaterna har meddelat.

158 Under dessa omständigheter kunde rådet med rätta anta förordning nr 1224/2009 med angivande av artikel 43 FEUF som enda grund. Sistnämnda bestämmelse rör den gemensamma jordbrukspolitiken, vilken innefattar den gemensamma fiskeripolitiken. I synnerhet var rådet förhindrat att anta artikel 113.2 och 113.3 i denna förordning på grundval av artikel 16 FEUF, vilken rör skydd av personuppgifter, eller på grundval av artikel 15.3 FEUF, vilken rör tillgång till handlingar. Därför kunde rådet lagligen, inom ramen för förordning nr 1224/2009, införa särskilda bestämmelser som reglerar tillgången till uppgifter som överlämnats av en medlemsstat i enlighet med denna förordning, trots att dessa särskilda bestämmelser i praktiken leder till att allmänhetens tillgång till handlingar som innehåller sådana uppgifter begränsas.

159 För det andra är det riktigt, såsom har påpekats i punkt 42 ovan, att artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 15.3 FEUF föreskriver att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ska ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, oberoende av medium.

160 Det ska emellertid erinras om att det i artikel 15.3 FEUF föreskrivs att de villkor och gränser som gäller för rätten till tillgång till handlingar fastställs av unionslagstiftaren genom förordningar. Därav följer att rätten till tillgång till institutionernas handlingar, såsom denna stadfästs och garanteras genom fördragen, inte är allmän och absolut, utan kan bli föremål för begränsningar och restriktioner.

161 Det bör särskilt noteras att den begränsning av rätten till tillgång till uppgifter som föreskrivs i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 endast gäller för uppgifter som härrör från medlemsstaterna och att denna begränsning, såsom har påpekats i punkt 147 ovan, har sin bakgrund i unionslagstiftarens vilja att i viss utsträckning bibehålla upphovsmannaregeln, vilken gör det möjligt att vända sig direkt till upphovsmannen med en begäran om att få tillgång till en handling. Det finns således ingenting som hindrar en person som önskar få tillgång till en handling som innehåller uppgifter som lämnats av en medlemsstat i enlighet med förordning nr 1224/2009 att vända sig direkt till denna medlemsstat med en begäran om att få tillgång till denna handling. I ett sådant fall ska ansökan om tillgång till handlingar behandlas i enlighet med den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten.

162 Av detta följer att även om ett föregående och uttryckligt godkännande från den berörda medlemsstatens sida utgör ett absolut villkor för utlämnande av uppgifter som lämnats av en medlemsstat enligt förordning nr 1224/2009, så gör bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i samma förordning det inte omöjligt eller orimligt svårt att få tillgång till handlingar som innehåller sådana uppgifter. Dessa bestämmelser innebär således inte en oproportionerlig inskränkning av rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 15.3 FEUF.

163 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva huruvida artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 i förevarande fall utgjorde hinder mot att till Greenpeace lämna ut handlingarna nr 112–230.

c) Prövning av grunden om åsidosättande av artikel 113 i förordning nr 1224/2009

164 Till att börja med bör det påpekas att Republiken Malta har förklarat att handlingarna nr 112–230 utväxlats mellan denna medlemsstat och kommissionen enligt förordning nr 1224/2009 och att de innehåller uppgifter i den mening som avses i den förordningen. Till exempel innehåller några av dessa handlingar uppgifter rörande libyska fiskefartygs position eller verksamhet. Andra handlingar består av detaljerade rapporter, inspektionsrapporter samt deklarationer om transporter och om placering i kasse, vilka upprättats av maltesiska och internationella observatörer. Slutligen har vissa handlingar upprättats inom ramen för den administrativa utredning som Malta inlett, och inom ramen för uppföljningen av denna undersökning från kommissionens sida.

165 Kommissionen har inte invänt mot denna beskrivning av de aktuella handlingarna. Kommissionen har särskilt inte ifrågasatt påståendet att dessa handlingar utväxlats inom ramen för förordning nr 1224/2009 och att de innehåller uppgifter i den mening som avses i den förordningen.

166 Tribunalen noterar vidare att handlingarna nr 112–230, som ingetts av Republiken Malta, motsvarar denna medlemsstats beskrivning av desamma och att de innehåller uppgifter, däribland sifferuppgifter eller uppgifter av teknisk art, av samma typ som dem som det hänvisas till i förordning nr 1224/2009, vilka beskrivs i punkt 131 ovan.

167 Under dessa omständigheter var artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 tillämplig på de uppgifter som återfinns i handlingarna nr 112–230.

168 Härav följer att kommissionen inte på något annat sätt än att genom eventuellt åberopa bestämmelserna i artikel 113.4 och 113.6 i förordning nr 1224/2009 kunde lämna ut uppgifterna i handlingarna nr 112–230 till allmänheten, och särskilt en icke-statlig organisation, utan uttryckligt medgivande från Republiken Maltas sida.

169 I förevarande fall är det emellertid ostridigt att Republiken Malta aldrig uttryckligen har samtyckt till överföring till Greenpeace av uppgifterna i handlingarna nr 112–230 och att denna medlemsstat tvärtom uttryckligen motsatt sig detta, däribland i sina skrivelser av den 30 november 2015, den 3 maj 2017 och den 27 maj 2016. Vidare har kommissionen aldrig visat, eller ens påstått, att det var nödvändigt att lämna ut uppgifterna i dessa handlingar till Greenpeace för att få överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken att upphöra eller att bestraffa sådana överträdelser.

170 Mot bakgrund av vad som har angetts ovan i punkt 153 har kommissionen dessutom inte fog för att hävda att ett uttryckligt medgivande av Republiken Malta till överföring eller användning av de uppgifter som lämnats av de maltesiska myndigheterna inte längre var nödvändigt, med motiveringen att den administrativa utredningen hade avslutats under år 2011 och att Republiken Malta från och med februari 2013 på ett tillfredsställande genomfört den handlingsplan som upprättats med anledning av denna undersökning.

171 I avsaknad av medgivande från de maltesiska myndigheternas sida kunde kommissionen således inte lagenligen bevilja tillgång till de aktuella handlingarna, utan att först avlägsna samtliga däri ingående uppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1224/2009.

172 Tribunalen konstaterar emellertid att kommissionen beslutat att överlämna handlingarna nr 112–230 till Greenpeace, varvid endast personuppgifter i dessa handlingar redigerats bort, och att kommissionen inte beaktat att dessa handlingar även innehöll uppgifter i den mer allmänna mening som avses i förordning nr 1224/2009. I det avseendet påpekar tribunalen att kommissionen inte vid något tillfälle undersökt huruvida dessa uppgifter verkligen kunde avskiljas från de handlingar där de framgår och huruvida kommissionen således kunde bevilja tillgång till handlingarna vad avser redigerade uppgifter.

173 Republiken Malta har således rätt i sitt påstående att kommissionen åsidosatt bestämmelserna i artikel 113.2 och 113.3 i förordning nr 1224/2009 genom att bevilja Greenpeace tillgång till handlingarna nr 112–230 och således till de uppgifter som ingår i dessa handlingar.

174 Talan ska således bifallas, såvitt avser den fjärde grunden, vilken endast avser handlingar nr 112–230.

175 Av det anförda följer att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, i den mån som Greenpeace beviljas tillgång till handlingarna nr 112–230, och att talan ska ogillas i övrigt.

IV. Rättegångskostnader

176 Enligt artikel 134.3 i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

177 I förevarande fall har kommissionen tappat målet vad gäller utlämnande av handlingarna nr 112–230. Republiken Malta har tappat målet vad gäller utlämnande av handlingarna nr 1–111 och 231–240. Tribunalen beslutar därför att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader, inbegripet kostnaderna i det interimistiska förfarandet.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen),

följande:

1) Kommissionens generalsekreterares beslut av den 13 juli 2016 avseende en bekräftande ansökan från Greenpeace om tillgång till handlingar rörande en påstått olaglig transport av levande blåfenad tonfisk från Tunisien till Malta ogiltigförklaras, i den del Greenpeace beviljas tillgång till de handlingar som anges i bilaga B till denna ansökan, med numren 112–230.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Vardera parten ska bära sina rättegångskostnader, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 maj 2018.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten 1

II. Förfarandet och parternas yrkanden 5

III. Rättslig bedömning 5

A. Upptagande till prövning 5

1. Frågan huruvida Republiken Maltas yrkanden och de fyra första grunder som har åberopats till stöd för dessa yrkanden kan upptas till sakprövning 5

2. Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten 7

B. Prövning i sak 7

1. Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten 8

2. De tre första grunderna avseende förfarandet för antagandet av det angripna beslutet 10

a) Frågan huruvida de tre första grunderna är verksamma 11

1) Handläggningsreglerna i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 11

2) Förfaranderegler som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 eller som följer av skyldigheten till lojalt samarbete 14

b) Prövning av de anmärkningar som rör otillräckliga svarsfrister och åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete 20

3. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 113 i förordning nr 1224/2009 22

a) Presentation av artikel 113 i förordning nr 1224/2009 och dess sammanhang 17

b) Förhållandet mellan artikel 113 i förordning nr 1224/2009 och förordning nr 1049/2001 . 19

c) Prövning av grunden om åsidosättande av artikel 113 i förordning nr 1224/2009 24

IV. Rättegångskostnader 25