Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

3 päivänä toukokuuta 2018*

Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Komissiolla olevat asiakirjat – Jäsenvaltiolta saadut asiakirjat – Valvontajärjestelmän yhteydessä yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi vaihdetut asiakirjat – Asetuksen (EY) N:o 1224/2009 113 artikla – Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin hallituksesta riippumattoman järjestön jättämän hakemuksen johdosta – Kumoamiskanne – Tutkittavaksi ottaminen – Perusteluvelvollisuus – Vilpitön yhteistyö – Oikeusperustan valinta

Asiassa T-653/16,

Maltan tasavalta, asiamiehenään A. Buhagiar,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Baquero Cruz ja F. Clotuche-Duvieusart,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta komission pääsihteerin 13.7.2016 tekemän päätöksen, jolla otetaan kantaa Greenpeacen uudistettuun hakemukseen saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat elävän tonnikalan väitetysti sääntöjenvastaista lähettämistä Tunisiasta Maltalla sijaitsevaan tonnikalan kasvatuslaitokseen, kumoamiseksi siltä osin kuin kyseisessä päätöksessä Greenpeacelle annetaan oikeus tutustua Maltan viranomaisilta saatuihin asiakirjoihin,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni sekä tuomarit K. Kowalik-Bańczyk (esittelevä tuomari) ja C. Mac Eochaidh,

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

I Asian tausta

1 Ympäristönsuojelujärjestö Greenpeace lähetti vuoden 2010 maaliskuussa Euroopan komissiolle tietoja elävän tonnikalan väitetysti sääntöjenvastaisesta lähettämisestä Tunisiasta Maltalla sijaitsevaan tonnikalan kasvatuslaitokseen.

2 Komissio ilmoitti näiden tietojen perusteella 12.11.2010 tehdyllä päätöksellä K(2010) 7791 lopullinen Maltan tasavallalle sääntöjenvastaisuuksista, jotka oli todettu tonnikalaan liittyvien toimien valvonnan alalla, ja pyysi tätä yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, asetusten (EY) N:o 847/96, (EY) N:o 2371/2002, (EY) N:o 811/2004, (EY) N:o 768/2005, (EY) N:o 2115/2005, (EY) N:o 2166/2005, (EY) N:o 388/2006, (EY) N:o 509/2007, (EY) N:o 676/2007, (EY) N:o 1098/2007, (EY) N:o 1300/2008 ja (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2847/93, (EY) N:o 1627/94 ja (EY) N:o 1966/2006 kumoamisesta 20.11.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 (EUVL 2009, L 343, s. 1) 102 artiklan 2 kohdan nojalla aloittamaan hallinnollisen selvityksen.

3 Maltan tasavallan kiireellisesti suorittaman hallinnollisen selvityksen (jäljempänä hallinnollinen selvitys) johdosta komissio laati yhdessä kyseisen jäsenvaltion kanssa 12.9.2011 tehdyllä päätöksellä K(2011) 6257 lopullinen asetuksen N:o 1224/2009 102 artiklan 4 kohdan nojalla toimintasuunnitelman, jolla pyritään korjaamaan Maltan kalastuksenvalvontajärjestelmässä olevat puutteet (jäljempänä toimintasuunnitelma). Komission mukaan Maltan tasavalta on soveltanut kyseistä toimintasuunnitelmaa tyydyttävästi vuoden 2013 helmikuusta alkaen.

4 Greenpeace pyysi tällä välin 14.4.2010 päivätyllä kirjeellä komissiota Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) nojalla antamaan sille tutustuttaviksi asiakirjat, jotka koskevat edellä 1 kohdassa mainittua tonnikalan lähettämistä, ja myös asiakirjat, jotka oli vaihdettu tämän osalta Maltan tasavallan ja komission välillä (jäljempänä 14.4.2010 tehty hakemus). Komissio kieltäytyi antamasta näitä asiakirjoja Greenpeacen tutustuttavaksi viimeksi 3.3.2011 tehdyllä vahvistavalla päätöksellä. Greenpeace saattoi siis asian Euroopan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi 23.5.2012 tekemällään kantelulla.

5 Greenpeace pyysi 19.4.2012 päivätyllä kirjeellä komissiota antamaan sille tutustuttaviksi eri asiakirjoja, jotka oli laadittu sen 14.4.2010 tekemän hakemuksen jälkeen, ja erityisesti Maltan tasavallan ja komission väliset kirjeenvaihdot, jotka komissio oli laatinut tai saanut 3.3.2011 jälkeen (jäljempänä 19.4.2012 tehty hakemus). Komissio kieltäytyi antamasta näitä asiakirjoja Greenpeacen tutustuttaviksi viimeksi 25.9.2012 tehdyllä vahvistavalla päätöksellä. Greenpeace saattoi siis asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi 26.4.2013 tekemällään uudella kantelulla

6 Oikeusasiamies päätteli 29.6.2015 antamassaan suosituksessa, ettei komissio ollut perustellut riittävästi sitä, ettei se ollut antanut 14.4.2010 ja 19.4.2012 tehdyissä hakemuksissa tarkoitettuja asiakirjoja tutustuttaviksi, ja kehotti komissiota antamaan kyseiset asiakirjat tutustuttaviksi tai esittämään kieltäytymiselle pätevät syyt.

7 Greenpeace uudisti 29.7.2015 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä alkuperäinen hakemus) 14.4.2010 ja 19.4.2012 tehdyt hakemuksensa viittaamalla oikeusasiamiehen suosituksiin ja pyytämällä uudelleen tutustuttaviksi kaikkia niitä asiakirjoja, jotka mainittiin näissä kummassakin hakemuksessa ja kummassakin oikeusasiamiehen tutkimassa kantelussa ja joihin kuuluivat:

– kaikki asiakirjat, jotka koskevat tonnikalan – – siirtämistä Tunisiasta Maltaan sekä sen myöhempää altaaseen panemista ja/tai teurastamista Maltalla 20., 21. ja 22.3.[2010], ja myös esimerkiksi jäljennökset saalis- ja siirtoilmoituksista, tarkkailuraportit, yms.

– kaikki videosisällöt, joissa kuvataan tonnikalan siirtämistä, altaaseen panemista ja mahdollisesti teurastamista – –

– kaikki edellä mainittuja seikkoja koskeva kirjallinen viestintä komission ja Maltan [hallituksen] välillä – –

– 12.11.2010 tehty komissio päätös K(2010) 7791 [lopullinen] – – kaikkine liitteineen

– Maltan viranomaisten laatima selvitys vastauksena tähän asetuksen [N:o 1224/2009] 102 artiklan 3 kohdan mukaiseen pyyntöön

– kaikki asiakirjat, jotka koskevat komission tekemää arviointia edellä olevassa [luetelma]kohdassa mainitusta selvityksestä

– toimintasuunnitelma – – ja

– kaikki Maltan [tasavallan] ja komission välinen kirjeenvaihto, [joka koskee] tonnikalaan Maltalla liittyvien toimintojen valvonnassa todettuja sääntöjenvastaisuuksia ja joka on laadittu tai saatu 3.3.2011 jälkeen”.

8 Komissio antoi 28.9.2015 päivätyllä sähköpostilla Maltan tasavallalle tiedoksi alkuperäisen hakemuksen ja kuuli Maltan tasavaltaa, jotta se ilmoittaisi komissiolle viiden työpäivän kuluessa, vastustaako se siltä saatujen ja komission tuossa vaiheessa yksilöimien asiakirjojen sisällön ilmaisemista.

9 Maltan tasavalta pyysi 30.9.2015 jatkamaan sille vastauksen jättämistä varten asetettua määräaikaa.

10 Komissio jatkoi 5.11.2015 viidellätoista työpäivällä Maltan tasavallalle vastauksen jättämistä varten asetettua määräaikaa. Komissio ilmoitti Maltan tasavallalle tässä yhteydessä, että se oli päättänyt yhtäältä antaa Greenpeacen tutustuttaviksi komissiolta peräisin olevat asiakirjat ja toisaalta jatkaa meneillään olevia neuvotteluja Maltan tasavallan kanssa Maltan viranomaisilta saatujen asiakirjojen osalta.

11 Maltan tasavalta toimitti 30.11.2015 päivätyllä kirjeellä huomautuksena komissiolle ja esitti syyt, joiden vuoksi se katsoi, ettei siltä saatujen eikä myöskään komission laatimien asiakirjojen sisältöä voitu ilmaista.

12 Komission meri- ja kalastusasioiden pääosaston (PO) pääjohtaja eväsi 23.12.2015 Greenpeacelta oikeuden tutustua Maltan tasavallalta saatuihin ja kyseisessä vaiheessa yksilöityihin asiakirjoihin sillä perusteella, että Maltan tasavalta oli vastustanut kaikkien siltä saatujen asiakirjojen sisällön ilmaisemista (jäljempänä alkuperäinen päätös).

13 Greenpeace teki 20.1.2016 uudistetun hakemuksen (jäljempänä uudistettu hakemus).

14 Komissio ilmoitti 13.4.2016 päivätyllä kirjeellä Maltan tasavallalle uudistetun hakemuksen tekemisestä. Komissio täsmensi tuossa samassa kirjeessä, että se oli alkuperäisen hakemuksen alan uudelleen tarkastelun johdosta yksilöinyt muita asiakirjoja, jotka olivat peräisin sen yksiköiltä sekä Maltan viranomaisilta ja jotka kuuluivat kyseisen hakemuksen piiriin. Komissio kuuli siis tuossa samassa kirjeessä Maltan tasavaltaa, jotta tämä ilmoittaisi komissiolle viiden työpäivän kuluessa, vastustaako se edelleen siltä saatujen asiakirjojen, ja myös hiljattain yksilöityjen asiakirjojen, sisällön ilmaisemista kokonaan tai osittain.

15 Maltan tasavalta pyysi 18.4.2016 jatkamaan sille vastauksen jättämistä varten asetettua määräaikaa.

16 Komissio jatkoi 27.4.2016 kymmenellä työpäivällä Maltan tasavallalle vastauksen jättämistä varten asetettua määräaikaa.

17 Maltan tasavalta ilmoitti 3.5.2016 komissiolle, että se vastustaa kaikkien Maltan viranomaisilta saatujen asiakirjojen ja myös uudistettua hakemusta tutkittaessa yksilöityjen asiakirjojen sisällön ilmaisemista.

18 Komissio pyysi 19.5.2016 Maltan tasavaltaa täsmentämään kymmenen työpäivän kuluessa, millä perusteilla ja miten laajasti se vastusti kyseessä olevien asiakirjojen luovuttamista.

19 Maltan tasavalta vastasi 27.5.2016 pysyttämällä kokonaisuudessaan kantansa, jonka se oli ilmaissut mielestään riittävän täsmällisesti 3.5.2016 päivätyssä kirjeessään.

20 Komission pääsihteeri teki 13.7.2016 päätöksen, jolla otetaan kantaa Greenpeacen uudistettuun hakemukseen (jäljempänä riidanalainen päätös). Samana päivänä päivätyllä kirjeellä komissio ilmoitti Maltan tasavallalle riidanalaisen päätöksen tekemisestä.

21 Riidanalaisella päätöksellä komissio erityisesti myönsi Greenpeacelle oikeuden tutustua eri asiakirjoihin, jotka olivat peräisin sen yksiköiltä ja Maltan viranomaisilta, siten, että niistä oli poistettu henkilötiedot. Komission laatimien asiakirjojen osalta asiakirjat, joiden sisältö oli päätetty ilmaista, olivat joko alkuperäisen hakemuksen tutkintavaiheessa yksilöityjä asiakirjoja, joita ei erehdyksessä ollut kuitenkaan toimitettu tämän jälkeen Greenpeacelle (asiakirjat, jotka luetellaan riidanalaisen päätöksen liitteessä F), tai asiakirjoja, jotka oli yksilöity vasta uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa (riidanalaisen päätöksen liitteessä D luetellut asiakirjat). Maltan tasavallalta saatujen asiakirjojen osalta asiakirjat, joiden sisältö oli päätetty ilmaista, käsittivät alkuperäisen hakemuksen tutkintavaiheessa yksilöidyt asiakirjat (riidanalaisen päätöksen liitteessä B numeroin 112–230 luetellut asiakirjat; jäljempänä asiakirjat nro 112–230) sekä uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa yksilöidyt asiakirjat (riidanalaisen päätöksen liitteessä B numeroin 1–111 ja 231–240 luetellut asiakirjat; jäljempänä asiakirjat nro 1–111 ja 231–240).

II Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

22 Maltan tasavalta nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.9.2016 toimittamallaan kannekirjelmällä.

23 Maltan tasavalta teki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä toimittamillaan erillisillä asiakirjoilla yhtäältä välitoimihakemuksen riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseksi ja toisaalta hakemuksen tiettyjen kannekirjelmään ja välitoimihakemukseen ja niiden liitteisiin sisältyvien tietojen luottamuksellisesta käsittelystä yleisöön nähden.

24 Komissio jätti vastinekirjelmänsä 12.12.2016.

25 Kantaja jätti kantajan vastauksen 30.3.2017, ja komissio jätti vastaajan vastauksen 19.5.2017.

26 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hyväksyi välitoimihakemuksen 25.8.2017 antamallaan määräyksellä Malta v. komissio (T-653/16 R, ei julkaistu, EU:T:2017:853) ja päätti, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

27 Maltan tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin kyseisellä päätöksellä annetaan tutustuttaviksi Maltan viranomaisilta saadut asiakirjat ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa Maltan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

29 Maltan tasavalta vetoaa kannekirjelmässä kanteensa tueksi neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen menettelyä koskevien määräaikojen ylittämistä ja vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä, toinen alkuperäisen hakemuksen alan virheellistä huomioon ottamista ja sen tarkastelemista virheellisesti uutena asiakirjoihin tutustumista koskevana hakemuksena, kolmas asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen sääntöjenvastaista laajentamista uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista ja neljäs asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan rikkomista. Maltan tasavalta esittää vastauksessa lisäksi viidennen kanneperusteen, joka koskee perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä.

A Tutkittavaksi ottaminen

30 Komissio väittää, että Maltan tasavallan vaatimukset ja joka tapauksessa kaikki sen näiden vaatimusten tueksi esittämät kanneperusteet on jätettävä tutkimatta.

1. Maltan tasavallan vaatimusten ja neljän ensimmäisen näiden vaatimusten tueksi esitetyn kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

31 Komissio väittää ensisijaisesti, että Maltan tasavallan kanne on jätettävä tutkimatta, koska sillä pyritään komission tekemän ”laajassa mielessä vahvistavan päätöksen” kumoamiseen eikä sellaisen ”yksittäistapausta koskevan päätöksen” kumoamiseen, jolla Maltan viranomaisilta saadut asiakirjat annettaan tutustuttaviksi siitä huolimatta, että mainitut viranomaiset ovat vastustaneet sitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan nojalla. Komissio väittää toissijaisesti, että Maltan tasavallan neljä ensimmäistä kanteensa tueksi esittämää kanneperustetta on jätettävä tutkimatta, koska nämä kanneperusteet ”eivät – – perustu asetuksen – – N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyihin [yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeviin] aineellisiin poikkeuksiin”.

32 Maltan tasavalta riitauttaa tämän oikeudenkäyntiväitteen

33 On huomautettava, että Euroopan unioni on oikeusunioni, jossa kaikki mainitun unionin toimielinten toimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden yhteensoveltuvuus etenkin perussopimusten ja yleisten oikeusperiaatteiden kanssa (ks. tuomio 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perussopimuksilla on näet luotu täysin kattava

oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta Euroopan unionin tuomioistuimen tehtäväksi (tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti, 294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta).

34 Kyseinen periaate ilmaistaan erityisesti SEUT 263 artiklassa, jonka mukaan Euroopan unionin tuomioistuin tutkii komission toimien laillisuuden suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, ja sillä on tässä tarkoituksessa toimivalta ratkaista kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen tai harkintavallan väärinkäyttö.

35 Tästä seuraa, että jäsenvaltiot voivat riitauttaa kumoamiskanteella kaikki komission toimet, olivatpa ne normatiivisia tai yksittäistapauksia koskevia, ja vedota siinä yhteydessä vaatimustensa tueksi muun muassa olennaisten menettelymääräysten rikkomista tai perussopimusten soveltamiseksi annettujen oikeussääntöjen rikkomista koskevaan kanneperusteeseen (ks. myös tuomio 20.3.1985, Italia v. komissio (41/83, EU:C:1985:120, 30 kohta).

36 Ensimmäiseksi on huomautettava, että tästä seuraa, että jäsenvaltio voi riitauttaa kumoamiskanteella komission asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tekemän päätöksen, jolla luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle annetaan oikeus tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka on saatu kyseiseltä jäsenvaltiolta, eikä ole tarpeen yksilöidä sellaista erillistä komission päätöstä, joka yksin voitaisiin riitauttaa, olla ryhtymättä toimenpiteisiin sen johdosta, että mainittu jäsenvaltio vastustaa asianomaisten asiakirjojen sisällön ilmaisemista.

37 Toiseksi on todettava, että jäsenvaltio voi vedota sellaisesta komission päätöksestä nostamansa kanteen tueksi, jolla kolmannelle annetaan oikeus tutustua asiakirjoihin, kaikkiin kanneperusteisiin, jotka liittyvät johonkin niistä neljästä SEUT 263 artiklassa määrätystä tapauksesta, joissa kumoamiskanne voidaan nostaa, ja erityisesti kaikkiin kanneperusteisiin, jotka koskevat sen merkitykselliseksi katsoman menettelysäännön tai aineellisen säännön rikkomista, eikä tämä vaikuta siihen, onko kyseinen kanneperuste tehokas. Tällaisen päätöksen osalta esitetyn kanneperusteen tutkittavaksi ottamisesta on siten todettava, ettei ole tarpeen tehdä eroa sen mukaan, onko säännöstä, jonka rikkomiseen vedotaan, säädetty asetuksessa N:o 1049/2001 vai jossain muussa säädöksessä.

38 Näitä näkökohtia ei voida kyseenalaistaa komission argumentaatiolla, joka perustuu lähinnä siihen, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdalla on säännelty ja rajoitettu jäsenvaltioiden oikeutta vastustaa niiden asiakirjojen sisällön ilmaisemista, jotka ne ovat toimittaneet toimielimelle.

39 Tältä osin on huomautettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta”.

40 Pitää tosin paikkansa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohtaa on tulkittu siten, että siinä annetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle lupa vastustaa siltä peräisin olevien asiakirjojen luovuttamista vain saman asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen aineellisten poikkeusten perusteella ja perustelemalla asianmukaisesti kantansa tältä osin (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 99 kohta ja tuomio 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. komissio, C-135/11 P, EU:C:2012:376, 59 kohta).

41 Tällä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa säännellyllä asianomaiselle jäsenvaltiolle annetulla mahdollisuudella osallistua unionin päätökseen ei voida kuitenkaan kieltää kyseistä jäsenvaltiota vaatimasta sellaisen komission päätöksen kumoamista, jolla kyseessä olevat asiakirjat annetaan tutustuttaviksi, ja vetoamasta tässä tarkoituksessa muihin kuin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan rikkomiseen perustuviin lainvastaisuuksiin. Komission ehdottama vastakkainen tulkinta merkitsisi näet sitä, että unionin lainsäätäjällä on mahdollisuus rajoittaa SEUT 263 artiklalla jäsenvaltioille annetun

kanneoikeuden ulottuvuutta ja puuttua siis perussopimuksilla luotuun täysin kattavaan oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmään, jossa toimielinten toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on annettu Euroopan unionin tuomioistuimen tehtäväksi.

42 On vielä todettava, että sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa että SEUT 15 artiklan 3 kohdassa – jotka molemmat komissio mainitsee – vahvistetaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, oleva oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin. Se, että jäsenvaltion sallitaan nostaa kumoamiskanne komission päätöksestä, jolla annetaan oikeus tutustua asiakirjoihin, ja esittää tässä tarkoituksessa mikä tahansa kanneperuste, jolla kyseenalaistetaan tuon päätöksen laillisuus, ei johda kuitenkaan siihen, että oikeutta tutustua asiakirjoihin rajoitetaan perusteettomasti, vaan ainoastaan siihen, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia mainitun päätöksen laillisuuden kaikkien niiden menettelysääntöjen ja aineellisten sääntöjen kannalta, joita voidaan soveltaa, ja taata siten asianomaisen jäsenvaltion oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

43 Tästä seuraa, että yhtäältä Maltan tasavallan vaatimukset, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista, ja toisaalta neljä ensimmäistä niiden tueksi esitettyä kanneperustetta voidaan ottaa tutkittaviksi.

44 Komission esittämä oikeudenkäyntiväite, joka koskee Maltan tasavallan vaatimuksia ja neljää ensimmäistä niiden tueksi esitettyä kanneperustetta, on siis hylättävä.

2. Perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskevan viidennen kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

45 Komissio väittää, että viides kanneperuste, joka perustuu riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen, on esitetty ensimmäistä kertaa vastauksessa ja se on näin ollen jätettävä tutkimatta unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdan nojalla.

46 Tältä osin on tosin huomautettava, että työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdan mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin.

47 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustelujen puuttuminen tai niiden riittämättömyys kuuluu SEUT 263 artiklassa tarkoitettuihin olennaisen menettelymääräyksen rikkomisiin ja sitä on pidettävä sellaisena oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvana perusteena, jonka unionin tuomioistuimet voivat ottaa tai niiden pitää ottaa huomioon omasta aloitteestaan (tuomio 20.3.1959, Nold v. korkea viranomainen, 18/57, EU:C:1959:6, s. 115; ks. myös tuomio 2.12.2009, komissio v. Irlanti ym., C-89/08 P, EU:C:2009:742, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia kantajien esittämän perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskevan kanneperusteen ilman, että on tarpeen selvittää, täyttääkö kyseinen vastauksessa ensimmäistä kertaa esitetty kanneperuste työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdan vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 20.7.2017, Badica ja Kardiam v. neuvosto, T-619/15, EU:T:2017:532, 43 kohta).

49 Viidennen kanneperusteen perusteltavuutta tarkastellaan siis jäljempänä 51–65 kohdassa.

B Asiakysymys

50 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että aluksi on tutkittava viides kanneperuste, joka perustuu riidanalaisen päätöksen puutteellisiin perusteluihin, ja tämän jälkeen yhdessä kolme ensimmäistä kanneperustetta, jotka koskevat tuon saman päätöksen tekomenettelyä, ja lopuksi neljäs kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan rikkomiseen.

1. Viides kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä

51 Maltan tasavalta väittää, että komissio ei ole esittänyt riidanalaisessa päätöksessä eikä edes 13.7.2016 päivätyssä kirjeessä, jolla Maltan viranomaisille ilmoitettiin kyseisen päätöksen tekemisestä, riittävästi niitä syitä, joiden johdosta se oli päättänyt luopua aikaisemmasta käytännöstään, joka koskee ensinnäkin vaatimusta asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten täsmällisyydestä, toiseksi alkuperäisten hakemusten alan ylittävien uudistettujen hakemusten käsittelemättä jättämistä ja kolmanneksi sellaisten asiakirjojen luovuttamatta jättämistä, joita ei ole nimenomaisesti yksilöity asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa, etenkin silloin, kun ne on saatu kolmansilta. Maltan tasavalta moittii komissiota myös siitä, ettei se ole toimittanut Maltan tasavallalle mitään selitystä niistä syistä, joiden vuoksi se katsoi, että useat Maltan viranomaisilta saadut asiakirjat kuuluivat asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen piiriin, eikä niitä tarvinnut tämän johdosta luovuttaa, vaikka Maltan tasavalta oli tiedustellut komission mielipidettä asiasta useaan kertaan lausuntavaiheen aikana.

52 Komissio riitauttaa Maltan tasavallan argumentaation.

53 On huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan mukaiset vaatimukset, on otettava huomioon niiden sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta; ks. myös tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että komission on, jos sen päätös menee huomattavasti pidemmälle kuin sen aikaisemmat päätökset ja poikkeaa vakiintuneesta päätöskäytännöstä, nimenomaisesti selostettava päättelyään (tuomio 26.11.1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique ym. v. komissio, 73/74, EU:C:1975:160, 31 kohta ja tuomio 29.9.2011, Elf Aquitaine v. komissio, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 155 kohta).

55 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on aluksi todettava, että Maltan tasavalta ei kiistä sitä, että riidanalaista päätöstä on perusteltu ja että perustelut ovat riittävät, siltä osin kuin siinä selvitetään, kuuluvatko komission yksilöimät Maltan viranomaisilta saadut asiakirjat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten piiriin ja voidaanko niiden sisältö tämän jälkeen ilmaista kyseisen asetuksen nojalla. Maltan tasavalta ei myöskään kyseenalaista sitä, etteikö komissio olisi lisäksi selittänyt riidanalaisessa päätöksessä yksityiskohtaisesti niitä syitä, joiden vuoksi asetuksen N:o 1224/2009 113 artikla ei sen mukaan estänyt soveltamasta asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä. Maltan tasavalta ei lopuksi kiistä sitä, että se on voinut selvittää riidanalaisen päätöksen syyt ja riitauttaa sen perustelut nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä.

56 Maltan tasavalta moittii komissiota sitä vastoin ensinnäkin lähinnä siitä, että tämä on hylännyt ilman erityisiä perusteluja aikaisemman päätöskäytäntönsä, joka koskee epätäsmällisten asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyä, asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen piiriin kuuluvien asiakirjojen yksilöimistä ja alkuperäisiä hakemuksia laajempien uudistettujen hakemusten käsittelyä.

57 On kuitenkin huomattava, että Maltan tasavalta vain viittaa tällaisen päätöskäytännön olemassaolon osoittamiseksi 2.7.2015 annettuun tuomioon Typke v. komissio (T-214/13, EU:T:2015:448, 13 kohta) ja mainitsee erään tapauksen, jossa komission pääsihteeri on hylännyt uudistetun hakemuksen siltä osin kuin se koski seikkaa, joka ei kuulunut vastaavan alkuperäisen hakemuksen piiriin. Pelkästään tähän tuomioon vetoamalla ei voida kuitenkaan osoittaa, että on olemassa sellainen vakiintunut päätöskäytäntö, joka koskee epätäsmällisten asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyä, asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen piiriin kuuluvien asiakirjojen yksilöimistä tai jopa alkuperäisiä hakemuksia laajempien uudistettujen hakemusten käsittelyä. Koska ei siis ole ilmennyt sellaista aikaisempaa vakiintunutta käytäntöä, josta komissio olisi poikennut, Maltan tasavalta ei voi moittia komissiota siitä, ettei tämä ole esittänyt syitä väitetylle lähestymistapansa muuttamiselle (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2010, Amann & Söhne ja Cousin Filterie v. komissio, T-446/05, EU:T:2010:165, 118 ja 158 kohta ja tuomio 20.9.2012, Puola v. komissio, T-333/09, ei julkaistu, EU:T:2012:449, 92 kohta).

58 Maltan tasavalta moittii komissiota toiseksi myös siitä, ettei tämä ole perustellut riittävästi riidanalaisessa päätöksessä tai kyseistä päätöstä aikaisemmin sitä, miten eräät asiakirjat liittyivät asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen, vaikka Maltan tasavalta oli esittänyt tätä koskevia selvityspyyntöjä lausuntovaiheessa muun muassa 30.9.2015, 30.11.2015 ja 27.5.2016 päivätyissä kirjeissään.

59 Tältä osin pitää aluksi tosin paikkansa, että Maltan tasavalta on 30.9.2015 päivätyssä kirjeessään tiedustellut komissiolta syitä, joiden vuoksi komissio oli tarkastanut aikaisemmin ilmaisemaansa kantaa ja liittänyt alkuperäiseen hakemukseen Maltan tasavallan ja komission välillä vaihdettuja asiakirjoja ja erityisesti sähköpostiviestejä ja kokouspöytäkirjoja. Tämän jälkeen on ilmeistä, että Maltan tasavalta on 30.11.2015 päivätyssä kirjeessään todennut, että useat komission merkityksellisiksi katsomat asiakirjat eivät sen mukaan kuuluneet asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen piiriin. Lopuksi on selvää, että Maltan tasavalta on 27.5.2016 päivätyssä kirjeessään vastustanut sitä, että komissio yksilöi uusia asiakirjoja uudistetun hakemuksen vaiheessa, koska kyseinen käytäntö merkitsee Maltan tasavallan mukaan hakemuksen alan laajentamista, jota asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan säännöksissä ei sallita.

60 On kuitenkin ensimmäiseksi huomautettava, että vaikka 30.9.2015 päivätyssä kirjeessä pyydettiin nimenomaisesti komissiolta selityksiä, tuo kirje edeltää kuitenkin sitä alkuperäistä päätöstä, jolla hyväksyttiin Maltan tasavallan vastalause ja evättiin Greenpeacelta mahdollisuus tutustua asiakirjoihin nro 112–230. Tämän perusteella Maltan tasavalta ei voi moittia komissiota siitä, ettei tämä ole vastannut sen selityspyyntöön alkuperäisessä päätöksessä, ja – koska se ei ole uudistanut tämän jälkeen mainittua selityspyyntöä – se voi myöskään arvostella sitä, ettei komissio ole vastannut siihen riidanalaisessa päätöksessä.

61 Toiseksi on huomattava, että 30.11.2015 päivätyssä kirjeessä, joka myös edeltää alkuperäistä päätöstä, ei ollut mitään täsmennystä, jonka nojalla voitaisiin yksilöidä asiakirjat, joita se koski, ja ymmärtää syyt, joiden vuoksi kyseessä olevat asiakirjat eivät olisi kuuluneet asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön piiriin. Kirjeessä ei ole myöskään pyydetty mitään selitystä komissiolta eikä se tämän johdosta edellyttänyt tältä mitään vastausta.

62 Kolmanneksi on todettava, että Maltan tasavalta ei ole 27.5.2016 päivätyssä kirjeessään riitauttanut sitä, että kaikki komission uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa yksilöimät asiakirjat liittyvät konkreettisesti asiakirjoihin tutustumista koskevaan pyyntöön, eikä se ole pyytänyt komissiolta tältä

osin myöskään selityksiä. Maltan tasavalta on 27.5.2016 päivätyssä kirjeessään vain riitauttanut sinänsä sen, että asiakirjat, joita ei ole yksilöity alkuperäisen hakemuksen tutkintavaiheessa, liittyvät uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa lähtökohtaisesti asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen.

63 Komissio on huomauttanut tältä osin kuitenkin riidanalaisessa päätöksessä, että se oli asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen uudelleen tarkastelun jälkeen yksilöinyt muita asiakirjoja, jotka kuuluivat kyseisen hakemuksen piiriin (asiakirjat nro 1–111 ja 231–240). Pitää tosin paikkansa, ettei komissio ole selittänyt tuossa päätöksessä, mistä syystä se katsoi, että sillä oli oikeus liittää asiakirjoja asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa, vaikka se ei ollut ottanut kantaa näiden asiakirjojen sisällön ilmaisemiseen alkuperäisen hakemuksen tutkintavaiheessa. On kuitenkin huomattava, että komissio oli jo 27.4.2016 päivätyssä kirjeessään selittänyt Maltan tasavallalle, että komission pääsihteerin tehtävänä oli tarkastella uudelleen itsenäisesti komission meri- ja kalastusasioiden PO:n pääjohtajan alkuperäistä päätöstä ja että tämän uudelleen tarkastelun yhteydessä pääsihteerin oli tarkastettava, oliko kaikki hakemuksen piiriin kuuluvat asiakirjat todellakin yksilöity alkuperäisen päätöksen vaiheessa erityisesti niissä tapauksissa, joissa – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen jättäjä riitautti alkuperäistä päätöstä tehtäessä yksilöityjen asiakirjojen luettelon täydellisyyden. Tämän perusteella ei ollut välttämätöntä, että komissio esittää uudelleen riidanalaisessa päätöksessä syyt, joiden vuoksi se oli sallinut liittää asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen uusia asiakirjoja, jotka oli yksilöity ensimmäistä kertaa uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa.

64 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaiseen päätökseen ei liity Maltan tasavallan väittämää perusteluita koskevaa virhettä.

65 Viides kanneperuste, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut sen toimivaltansa perusteella, joka koskee oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvan perusteen esiin ottamista viran puolesta, on siis hylättävä perusteettomana.

2. Kolme ensimmäistä kanneperustetta, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen tekomenettelyä

66 Maltan tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan lähinnä, että komissio ei ole käsitellyt alkuperäistä hakemusta ja uudistettua hakemusta asetuksen N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklassa säädetyissä määräajoissa ja että se on tässä yhteydessä laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä vilpitöntä yhteistyötä Maltan viranomaisten kanssa. Kun otetaan huomioon Maltan tasavallan argumentaatio, kyseinen kanneperuste voidaan jakaa kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee sitä, että alkuperäinen hakemus ja uudistettu hakemus on toimitettu Maltan viranomaisille lausuntoa varten myöhässä, toinen sitä, että Maltan viranomaisille on annettu kohtuuttoman lyhyet määräajat vastauksen antamista varten, ja kolmas sitä, että alkuperäinen päätös ja riidanalainen päätös on tehty myöhässä, koska kyseiset päätökset on tehty asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen määräaikojen päättymisen jälkeen ja koska riidanalainen päätös on lisäksi tehty sen jälkeen, kun uudistetun hakemuksen hylkäämisestä on syntynyt implisiittinen päätös.

67 Maltan tasavalta väittää toisessa kanneperusteessaan lähinnä, että komissio ei ole ottanut huomioon alkuperäisen hakemuksen alaa, koska se on tarkastellut kyseistä hakemusta asiakirjoihin tutustumista koskevana uutena hakemuksena, joka kattaa lukuisia asiakirjoja, jotka eivät liity kahteen aikaisempaan hakemukseen ja joita Greenpeace ei ollut nimenomaisesti yksilöinyt. Tämän kanneperusteen yhteydessä Maltan tasavalta moittii komissiota erityisesti siitä, että se on sisällyttänyt asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen piiriin asiakirjoja, jotka olivat yleensä uudempia ja joita yhtäältä ei ollut nimenomaisesti mainittu 14.4.2010 ja 19.4.2012 päivätyissä hakemuksissa ja jotka toisaalta eivät liittyneet sisällöltään Greenpeacen vuonna 2010 ilmoittamiin sääntöjenvastaisuuksiin tai hallinnolliseen tutkimukseen.

68 Maltan tasavalta väittää kolmannessa kanneperusteessaan lähinnä, että komissio on sääntöjenvastaisesti laajentanut asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen alaa ja loukannut hyvän hallinnon periaatetta yksilöimällä uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa sellaisen hakemuksen perusteella, joka ei ollut riittävän täsmällinen, uusia asiakirjoja, joita ei ollut siihen mennessä yksilöity kyseisen hakemuksen alaan kuuluviksi. Maltan tasavalta moittii tämän kanneperusteen yhteydessä komissiota erityisesti siitä, että se ei ensimmäiseksi ole pyytänyt Greenpeacea selventämään asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemustaan asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 2 kohdan nojalla, se ei toiseksi ole tutkinut yksityiskohtaisesti alkuperäistä asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemusta, se on kolmanneksi tutkinut tietyt asiakirjat vasta uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa asetuksen N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklan vastaisesti järjestämällä kaksivaiheisen asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten tutkintamenettelyn ja se on neljänneksi tehnyt ilmeisen arviointivirheen asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen kohteen ja alan määrittämisen osalta.

69 Maltan tasavallan kolmen ensimmäisen kanneperusteensa tueksi esittämistä argumenteista seuraa, että se väittää komission rikkoneen asetuksen N:o 1049/2001 4 ja 6–8 artiklassa vahvistettuja erilaisia menettelysääntöjä, joista eräät perustuvat myös vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen.

70 Kolmen ensimmäisen kanneperusteen perusteltavuuden mahdollista tutkintaa varten on ensin määritettävä, ovatko, ja miltä osin, kyseiset kanneperusteet tehokkaita.

a) Kolmen ensimmäisen kanneperusteen tehokkuus

71 Sen arvioimiseksi, ovatko, ja miltä osin, kolme ensimmäistä kanneperustetta tehokkaita, unionin yleinen tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi esittää aluksi asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten tutkintamenettelyä koskevat yksityiskohdat ja tavoitteet. Tältä osin on erotettava toisistaan yhtäältä asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädetyt menettelysäännöt ja toisaalta saman asetuksen 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetyt tai vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen perustuvat menettelysäännöt.

1) Asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädetyt menettelysäännöt

72 Asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädetyt menettelysäännöt voidaan esittää tiivistetysti seuraavalla tavalla.

73 Ensimmäiseksi on todettava, että asiakirjoihin tutustumista koskevat hakemukset on esitettävä riittävän täsmällisesti, jotta pyydetty asiakirja on toimielimen tunnistettavissa (asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohta). Jos hakemus ei ole riittävän täsmällinen, toimielin pyytää hakijaa täsmentämään hakemustaan ja avustaa hakijaa tässä esimerkiksi antamalla tietoja julkisten asiakirjarekisterien käytöstä (saman asetuksen 6 artiklan 2 kohta). Jos hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, kyseinen toimielin voi neuvotella hakijan kanssa epävirallisesti kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi (mainitun asetuksen 6 artiklan 3 kohta). Toimielinten on yleisesti annettava kansalaisille tietoa ja neuvoja siitä, miten asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus tehdään (asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 4kohta).

74 Toiseksi on todettava, että sekä alkuperäiset että uudistetut hakemukset on käsiteltävä välittömästi ja toimielimen on otettava näihin hakemuksiin kantaa viidentoista työpäivän kuluessa, ja jos hakemus hylätään, ilmoitettava hakijalle, mistä syystä hakemus on hylätty (ks. asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 1 kohta ja 8 artiklan 1 kohta). Poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun alkuperäinen tai uudistettu hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, kyseistä määräaikaa voidaan jatkaa viidellätoista työpäivällä (ks. saman asetuksen 7 artiklan 3 kohta ja 8 artiklan 2 kohta). Jos toimielin ei anna alkuperäiseen hakemukseen vastausta asetetussa määräajassa, hakija voi tehdä uudistetun hakemuksen ja pyytää toimielintä tarkistamaan

kantaansa (mainitun asetuksen 7 artiklan 4 kohta). Jos toimielin ei anna uudistettuun hakemukseen vastausta asetetussa määräajassa, hakija voi vedota siihen, että sen hakemus on hylätty, ja nostaa kanteen toimielintä vastaan tuomioistuimessa (asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohta).

75 Asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädetyistä menettelysäännöistä ja yleisemmin kyseisen asetuksen säännöksistä kokonaisuudessaan voidaan päätellä useita ohjeita.

76 Asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklan säännöksistä seuraa aluksi, että niillä säännellään asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten tekemistä koskevia yksityiskohtia ja järjestetään se, miten asianomainen toimielin käsittelee kyseiset hakemukset. Nämä säännökset koskevat siis vain hakijan ja asianomaisen toimielimen välisiä suhteita eivätkä toimielimen ja jäsenvaltioiden kaltaisten kolmansien, joilta tietyt asiakirjat ovat peräisin, välisiä suhteita.

77 Tämän jälkeen on todettava, että asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädetyn menettelyn tavoitteena on lähtökohtaisesti mahdollistaa näihin asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten nopea ja helppo käsittely ja toissijaisesti välttää hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti se, että toimielimelle aiheutuu suhteetonta työtaakkaa (ks. vastaavasti tuomio 2.10.2014, Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 25, 27 ja 28). Tästä seuraa, että kyseinen menettely on otettu käyttöön niiden henkilöiden edun mukaisesti, jotka pyytävät oikeutta tutustua asiakirjoihin, samalla kun otetaan huomioon toimielinten velvoitteet. Kyseisen menettelyn tarkoituksena ei sitä vastoin ole sinällään suojella kolmansien intressiä eikä etenkään jäsenvaltioiden intressiä vastustaa tiettyjen niiltä saatujen asiakirjojen sisällön ilmaisemista, eikä siinä oteta myöskään huomioon kolmansien ja jäsenvaltioiden velvoitteita siinä tapauksessa, että niitä kuullaan kyseisten asiakirjojen sisällön mahdollisesta ilmaisemisesta.

78 Tätä toteamusta tukee se, että asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on sen 1 artiklan a alakohdan mukaan ”taat[a] mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”, ja se perustuu kyseisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa ilmaistuun periaatteeseen, jonka mukaan ”toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi – – oltava yleisön tutustuttavissa”. Tämän vuoksi kyseisellä asetuksella ja etenkin sen menettelyä koskevilla säännöksillä pyritään tekemään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttö mahdollisimman helpoksi (ks. vastaavasti tuomio 29.6.2010, komissio v. Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 49 kohta), eikä vaikeuttamaan kyseisen oikeuden käyttöä muun muassa soveltamalla siihen sellaisia muodollisia velvoitteita, jotka eivät ole välttämättömiä.

79 Lopuksi on todettava, ettei asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen tekeminen ole ainoa tapa tutustua asiakirjoihin. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 4 kohdan mukaan näet yleisön on saatava tutustua toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin joko kirjallisen hakemuksen perusteella tai suoraan sähköisessä muodossa tai rekisteristä. Tämän vuoksi asetuksessa N:o 1049/2001 on sen 6–10 artiklan lisäksi, jotka liittyvät asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyyn ja siihen, miten asiakirjoihin tutustutaan hakemuksen tekemisen jälkeen, säännöksiä, jotka koskevat asiakirjarekisterin pitämistä (kyseisen asetuksen 11 artikla), asiakirjoihin tutustumista suoraan sähköisessä muodossa tai rekisteristä (kyseisen asetuksen 12 artikla) ja tiettyjen asiakirjojen julkaisemista virallisessa lehdessä (mainitun asetuksen 13 artikla).

80 Tästä seuraa, ettei missään kielletä toimielintä julkistamasta asiakirjoja, vaikka sille ei ole tehty mitään tätä koskevaa hakemusta, tai toimittamasta avoimuuden ja kattavuuden vuoksi henkilölle, joka on tehnyt hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 nojalla, asiakirjoja, joita kyseinen henkilö ei ole nimenomaisesti yksilöinyt ja maininnut hakemuksessaan.

81 Tämän perusteella asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädettyjen asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyyn liittyvien sääntöjen rikkominen ei voi vaikuttaa sen päätöksen laillisuuteen, jolla asiakirjat annetaan tutustuttaviksi, vaikka se saattaakin tietyissä tilanteissa vaikuttaa sen päätöksen laillisuuteen, jolla asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi.

82 Erityisesti on täsmennettävä ensimmäiseksi asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan osalta, että vaikka toimielin ei voikaan hylätä hakemusta sen vuoksi, ettei se ole riittävän täsmällinen, pyytämättä hakijaa ensin täsmentämään hakemustaan (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2011, Dufour v. EKP, T-436/09, EU:T:2011:634, 31 kohta ja tuomio 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, T-300/10, EU:T:2012:247, 84–87 kohta), toimielintä ei voida sitä vastoin moittia hyödyllisesti siitä, että se on antanut asiakirjoja tutustuttaviksi väitetysti epätäsmällisen hakemuksen nojalla pyytämättä hakijaa ensin täsmentämään hakemustaan.

83 Kun hakijaa ei ole pyydetty täsmentämään hakemustaan, toimielin ja varsinkaan kolmas ei näet voi vedota hyödyllisesti siihen, että kantajan hakemus on väitetysti epämääräinen (ks. vastaavasti tuomio 19.11.2014, Ntouvas v. ECDC, T-223/12, ei julkaistu, EU:T:2014:975, 46 kohta). Siinä tilanteessa, jossa toimielin katsoo voivansa yksilöidä itse ilman kohtuutonta työtaakkaa kaikki asiakirjat, jotka voivat liittyä hakemukseen, joka on muotoiltu sinänsä hyvin yleisesti ja koskee useita asiakirjoja, kyseinen toimielin voi siis ottaa kyseiseen hakemukseen kantaa pyytämättä ensin hakijaa täsmentämään sitä ja tämän jälkeen antaa kaikki yksilöidyt asiakirjat tutustuttaviksi, jolleivät kyseiset asiakirjat kuulu muun muassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten alaan.

84 Koska toimielimen on tutkittava täysimääräisesti kaikki tutustumispyynnössä mainitut asiakirjat (ks. vastaavasti tuomio 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, T-300/10, EU:T:2012:247, 69 kohta), se voi yksilöidä milloin tahansa, ja myös ensimmäistä kertaa uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa, uusia asiakirjoja, jotka saattavat liittyä hakemukseen.

85 Toiseksi on huomattava asetuksen N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklasta, että niissä säädettyjen määräaikojen ainoana tavoitteena on mahdollistaa asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten nopea käsittely ja vauhdittaa pyydettyjen asiakirjojen sisällön ilmaisemista silloin, kun tämä ilmaiseminen on mahdollista.

86 On myös huomautettava, että asetuksen N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklassa säädettyjen määräaikojen ylittäminen ei voi johtaa siihen, ettei toimielimellä ole enää oikeutta tehdä päätöstä, eikä se voi sinällään merkitä sitä, että päätös, jolla evätään oikeus tutustua asiakirjoihin, on lainvastainen sen kumoamisen oikeuttavalla tavalla (ks. vastaavasti tuomio 28.6.2012, komissio v. Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, 89 kohta; tuomio 14.7.2016, Sea Handling v. komissio, C-271/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:557, 78, 79 ja 84 kohta sekä tuomio 19.1.2010, Co-Frutta v. komissio, T-355/04 ja T-446/04, EU:T:2010:15, 59 ja 71 kohta).

87 Se, ettei edellä mainittujen määräaikojen ylittymisellä ole vaikutusta, pätee sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun on kyse päätöksestä, jolla asiakirjat annetaan tutustuttaviksi, koska tällaisessa tilanteessa hakija on saanut myönteisen vastauksen näiden määräaikojen, jotka on vahvistettu ainoastaan hakijan eduksi, ylittämisestä huolimatta.

88 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella jäsenvaltio ei voi vedota hyödyllisesti sellaisen toimielimen päätöksen osalta, jolla asiakirjat annetaan tutustuttaviksi, kanneperusteisiin, jotka koskevat asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklan rikkomista.

89 Kun otetaan huomioon Maltan tasavallan kolmen ensimmäisen kanneperusteen tueksi esittämät argumentit, jotka on esitetty tiivistetysti edellä 66–68 kohdassa, käsiteltävässä tapauksessa on kuitenkin todettava, että Maltan tasavalta vetoaa näiden kolmen kanneperusteen yhteydessä sääntöjenvastaisuuksiin, jotka liittyvät asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädettyyn menettelyyn ja joita ovat muun muassa sellaisten asiakirjojen sisällön ilmaiseminen, joita ei ole mainittu nimenomaisesti alkuperäisessä ja uudistetussa hakemuksessa, asiakirjojen yksilöiminen uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa tai alkuperäisen ja uudistetun hakemuksen käsittelyyn sovellettavien määräaikojen noudattamatta jättäminen.

90 Edellä 72–88 kohdassa esitetyistä syistä tällaisiin sääntöjenvastaisuuksiin perustuvat kanneperusteet ovat siis tehottomia riidanalaisen päätöksen osalta.

2) Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetyt tai vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen perustuvat menettelysäännöt

91 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetyt tai vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen perustuvat menettelysäännöt voidaan esittää tiivistetysti seuraavalla tavalla.

92 Ensimmäiseksi on todettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos kyse on kolmannelta saadusta asiakirjasta, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko saman artiklan 4 artiklan 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.

93 Tältä osin on jo katsottu, että jäsenvaltiot ovat saaneet oikeuden tulla kuulluksi ennen kuin toimielimen hallussa olevien, jäsenvaltiolta saatujen asiakirjojen sisältö ilmaistaan jo erittäin laajasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdan nojalla (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 46 kohta).

94 Toiseksi on huomautettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa säädetään – kuten edellä 39 kohdassa on jo todettu –, että jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseiseltä jäsenvaltiolta saatua asiakirjaa ilman sen etukäteen antamaa suostumusta.

95 Tältä osin on täsmennettävä, että koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa säädetään ainoastaan vaatimuksesta saada kyseessä olevan jäsenvaltion etukäteen antama suostumus, jos se on esittänyt aikaisemmin tällaisen erityisen pyynnön, kyseinen sääntöjenvastaisuus on luonteeltaan menettelyllinen (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 78 ja 81 kohta sekä tuomio 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. komissio, C-135/11 P, EU:C:2012:376, 53 ja 54 kohta).

96 Kolmanneksi on huomautettava, että toimielimen, joka aikoo julkistaa asiakirjoja, ja jäsenvaltion, jolta kyseiset asiakirjat on saatu, on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön velvoitteen mukaisesti toimittava yhdessä ja tehtävä yhteistyötä niin, että asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä voidaan tehokkaasti soveltaa (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 85 kohta).

97 On erityisesti niin, että toimielimen, jolle on esitetty hakemus saada tutustua jäsenvaltiolta saatuun asiakirjaan, ja kyseisen jäsenvaltion on heti, kun toimielin on antanut tämän hakemuksen tiedoksi kyseiselle jäsenvaltiolle, aloitettava viipymättä vilpitön vuoropuhelu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten mahdollisesta soveltamisesta, ja niiden on otettava huomioon erityisesti tarve antaa kyseiselle toimielimelle mahdollisuus ottaa asiaan kantaa siinä määräajassa, jossa sen on asetuksen 7 ja 8 artiklan mukaan tehtävä päätös tällaisesta asiakirjaan tutustumista koskevasta hakemuksesta (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 86 kohta).

98 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdan säännöksistä, kun niitä tulkitaan vilpittömän yhteistyön velvoitteen mukaisesti, siis seuraa, että niillä järjestetään tavat, joilla toimielin kuulee kolmansia, joilta asiakirja on saatu, sekä tavat, joilla jäsenvaltiot, joilta asiakirjat on saatu, osallistuvat asiakirjoihin tutustumista koskevan toimielimen päätöksentekomenettelyyn.

99 Asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklan säännöksistä poiketen saman asetuksen 4 artiklan 4 ja 5 kohdan säännöksissä säännellään näin ollen toimielimen ja kolmansien, erityisesti jäsenvaltioiden, välisiä suhteita siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioilta saaduista asiakirjoista, ja niiden tarkoituksena on suojella mainittujen kolmansien ja jäsenvaltioiden intressiä vastustaa mainittujen asiakirjojen sisällön ilmaisemista.

100 Tämän perusteella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdan säännösten rikkominen ja toimielimellä jäsenvaltioon nähden olevan vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättäminen voivat vaikuttaa sellaisen päätöksen laillisuuteen, jolla kyseiseltä jäsenvaltiolta saadut asiakirjat annetaan tutustuttaviksi.

101 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella jäsenvaltio voi vedota hyödyllisesti sellaisen toimielimen päätöksen osalta, jolla siltä saadut asiakirjat annetaan tutustuttaviksi, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdan rikkomista koskeviin kanneperusteisiin ja vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämiseen kyseisessä artiklassa säädettyä menettelyä sovellettaessa.

102 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on kuitenkin todettava, että Maltan tasavalta väittää ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen ja toisen osan yhteydessä myös, että kun komissio kuuli sitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdan nojalla, jotta se ilmoittaisi komissiolle, vastustaako se riidanalaisten asiakirjojen sisällön ilmaisemista, kyseinen toimielin ei tehnyt Maltan tasavallan kanssa täysimääräisesti yhteistyötä, koska toimitettuaan Maltan tasavallalle myöhässä Greenpeacen alkuperäisen ja uudistetun hakemuksen, komissio myönsi sille kohtuuttoman lyhyen määräajan vastauksen antamista varten. Maltan tasavalta vetoaa tällä argumentaatiolla todellisuudessa sääntöjenvastaisuuteen, joka liittyy asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädettyyn menettelyyn, ja vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämiseen kyseisen menettelyn yhteydessä.

103 Edellä 91–101 kohdassa mainituista syistä tällainen argumentaatio on siis tehoton riidanalaisen päätöksen osalta.

104 Tämän johdosta on tutkittava pelkästään niiden osien perusteltavuus, jotka koskevat riittämättömän määräajan myöntämistä vastauksen antamista varten ja vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä.

b) Niiden osien perusteltavuuden tutkiminen, jotka koskevat riittämättömän määräajan myöntämistä vastauksen antamista varten ja vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä

105 Käsiteltävässä tapauksessa Maltan tasavalta moittii komissiota paitsi siitä, että se on toimittanut alkuperäisen hakemuksen ja uudistetun hakemuksen Maltan tasavallalle useita kuukausia sen jälkeen, kun se oli saanut ne, myös ennen kaikkea siitä, että se on myöntänyt Maltan tasavallalle vain viisi päivää aikaa analysoida asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeuksien kannalta sitä, voidaanko kyseessä olevat asiakirjat luovuttaa, ja päättää käyttää tai olla käyttämättä sille saman asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa säädettyä mahdollisuutta pyytää, ettei näiden asiakirjojen sisältöä ilmaista.

106 Tältä osin on aluksi huomautettava, että vaikka asetuksen N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklan mukaan toimielinten on vastattava alkuperäisiin ja uudistettuihin asiakirjoihin tutustumista koskeviin hakemuksiin määrätyissä määräajoissa, missään kyseisen asetuksen säännöksessä ei vahvisteta määräaikaa, jossa toimielimen olisi ilmoitettava jäsenvaltiolle tältä tuleviin asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen tekemisestä ja toimitettava tälle mainittu hakemus. Asetuksessa N:o 1049/2001 ei ennen kaikkea täsmennetä, miten pitkä määräaika toimielimen olisi tällöin myönnettävä kyseiselle jäsenvaltiolle vastauksen antamista varten, jotta jäsenvaltio voi ilmoittaa mainitulle toimielimelle mahdollisesti vastustavansa kyseessä olevien asiakirjojen sisällön ilmaisemista.

107 Kun otetaan huomioon edellä 96 ja 97 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, vilpittömän yhteistyön velvoitteesta seuraa kuitenkin, että komission on toimittava huolellisesti suhteissaan asianomaiseen jäsenvaltioon, jotta se voi itse ottaa asiaan kantaa määräajoissa, jotka sille on asetettu asetuksen N:o 1049/2001 7 ja 8 kohdassa.

108 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on yhtäältä todettava, että komissio toimitti alkuperäisen, 29.7.2015 päivätyn hakemuksen Maltan tasavallalle vasta 28.9.2015 eli lähes kaksi kuukautta sen jälkeen, kun se oli saanut sen, ja että se pyysi tässä yhteydessä mainittua jäsenvaltiota ilmoittamaan sille viiden työpäivän kuluessa, vastustaako se kyseisessä vaiheessa yksilöityjen Maltan viranomaisilta saatujen asiakirjojen sisällön ilmaisemista (asiakirjat nro 112–230).

109 Toisaalta on selvää, että komissio on toimittanut Maltan tasavallalle 20.1.2016 tehdyn uudistetun hakemuksen vasta 13.4.2016 eli lähes kolmen kuukautta sen jälkeen, kun se oli saanut sen, ja että se myönsi tässä yhteydessä uudelleen kyseiselle jäsenvaltiolle vain viisi työpäivää aikaa ilmoittaa sille, vastustaako se kaikkien Maltan viranomaisilta saatujen asiakirjojen ja siis myös niiden asiakirjojen sisällön ilmaisemista, jotka oli yksilöity ensimmäistä kertaa uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa (asiakirjat nro 1–111 ja 231–240).

110 On kuitenkin myös korostettava ensimmäiseksi, että Maltan tasavallan pyynnöstä komissio jatkoi viidellätoista työpäivällä kyseiselle jäsenvaltiolle alkuperäisen hakemuksen toimittamisen johdosta alun perin asetettua määräaikaa (ks. edellä 10 kohta). Maltan tasavalta vastusti tosiasiassa 30.11.2015 asiakirjojen nro 112–230 sisällön ilmaisemista, vaikka Greenpeacen alkuperäinen hakemus oli toimitettu sille jo 28.9.2015 eli kaksi kuukautta aikaisemmin.

111 Toiseksi on todettava, että Maltan tasavallan pyynnöstä komissio jatkoi kymmenellä työpäivällä kyseiselle jäsenvaltiolle uudistetun hakemuksen toimittamisen johdosta alun perin asetettua määräaikaa (ks. edellä 16 kohta). Maltan tasavalta vastusti tosiasiassa 3.5.2016 kaikkien kyseessä olevien asiakirjojen sisällön ilmaisemista, vaikka Greenpeacen uudistettu hakemus oli toimitettu sille jo 13.4.2016 eli lähes kolme viikkoa aikaisemmin. Saatuaan Maltan tasavallan 3.5.2016 päivätyn vastauksen, komissio pyysi lisäksi 19.5.2016 kyseistä jäsenvaltiota täsmentämään kymmenen työpäivän kuluessa konkreettiset syyt, joiden vuoksi asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia oli sovellettava, ja ne asiakirjojen osat, jotka kuuluivat sen mukaan näiden poikkeuksien piiriin (ks. edellä 18 kohta). Maltan tasavalta kuitenkin vain toisti 27.5.2016 vastustavansa ilmaisemista toteamalla, että sen 3.5.2016 päivättyyn kirjeeseen sisältyvä arviointi oli riittävä niiden poikkeuksien määrittämiseksi, joihin kyseisessä kirjeessä viitattiin (ks. edellä 19 kohta).

112 On siis ilmeistä, että Maltan tasavallalla on käytännössä ollut useita viikkoja aikaa arvioida komission alkuperäisen hakemuksen tutkintavaiheessa ja tämän jälkeen uudistetun hakemuksen tutkintavaiheessa yksilöimiä asiakirjoja. Asianomaisten asiakirjojen lukumäärästä huolimatta Maltan tasavalta on lisäksi voinut arvioida näitä asiakirjoja ja vedota niistä kunkin osalta ja ennen kuin komissio ottaa kantaa alkuperäiseen ja uudistettuun hakemukseen eräisiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa ja asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklassa säädettyihin poikkeuksiin.

113 Edellä 97 kohdassa mainitun oikeuskäytännön nojalla on otettava lisäksi huomioon se, että asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 8 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan komission itsensä oli vastattava Greenpeacen alkuperäiseen hakemukseen ja tämän jälkeen uudistettuun hakemukseen määräajoissa, joiden pituus voi olla enintään 30 päivää.

114 Tämän perusteella Maltan tasavalta ei voi perustellusti väittää, että kun komissio toimitti sille myöhässä alkuperäisen ja uudistetun hakemuksen ja myönsi sille tämän jälkeen kohtuuttoman lyhyet määräajat vastauksen antamista varten, se jätti noudattamatta vilpillisen yhteistyön velvoitetta.

115 Kolme ensimmäistä kanneperustetta on siis hylättävä osittain tehottomina ja osittain perusteettomina.

3. Neljäs kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan rikkomista

116 Maltan tasavalta väittää neljännessä kanneperusteessaan lähinnä, että kun komissio myönsi Greenpeacelle oikeuden tutustua asiakirjoihin nro 112–230, se rikkoi asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä. Maltan tasavallan mukaan kyseisissä säännöksissä kiellettiin ilman Maltan viranomaisten nimenomaista suostumusta ilmaisemasta yleisölle kyseisten viranomaisten asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti toimittamien asiakirjojen sisältöä. Maltan tasavalta näet katsoo, että kyse on erityissäännöksistä, joilla poiketaan yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen valvonnan alalla asetuksessa N:o 1049/2001 ja etenkin kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetyistä yleisistä säännöistä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin.

117 Komissio riitauttaa Maltan tasavallan argumentaation. Se väittää etenkin, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset ja asetuksen N:o 1049/2001 säännökset ja erityisesti viimeksi mainitun asetuksen 4 artiklan 5 kohdan säännökset, joiden mukaan jäsenvaltio saa vastustaa siltä saatujen asiakirjojen sisällön ilmaisemista vain saman asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen aineellisten poikkeusten nojalla, on yhdistettävä toisiinsa ja sovitettava yhteen.

118 Asianosaisten argumentaation perusteella on määritettävä, olivatko – ja missä määrin – asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset, yhdistettynä mahdollisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan säännöksiin, esteenä sille, että Greenpeacelle annettiin lupa tutustua asiakirjoihin nro 112–230 ilman Maltan tasavallan, jolta kyseiset asiakirjat oli saatu, suostumusta.

119 Tätä varten on aluksi esitettävä asiayhteydessään asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan merkitykselliset säännökset ja tämän jälkeen tutkittava, miten kyseiset säännökset nivoutuvat yhteen asetuksen N:o 1049/2001 säännösten kanssa.

a) Asetuksen N:o 1224/2009 113 artikla ja sen asiayhteyden esittäminen

120 Aluksi on huomautettava, että asetuksen N:o 1224/2009 XII osastossa, jonka otsikko on ”Tiedot”, on II luku, joka koskee ”tietojen luottamuksellisuu[tta]”. Kyseisessä luvussa on vain kaksi artiklaa eli 112 ja 113 artikla, jotka koskevat ”henkilötietojen suoja[a]” ja ”ammatti- ja liikesalaisuuksien salassapitovelvollisuuden [piiriin kuuluvien tietojen] luottamuksellisuu[tta]”.

121 On myös korostettava, että asetuksen N:o 1224/2009 112 ja 113 artiklalla on korvattu yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä 12.10.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2847/93 (EYVL 1993, L 261, s. 1) 37 artikla. Koska asetuksen N:o 2847/93 antamisajankohtana ei ollut olemassa toimielinten ja jäsenvaltioiden tarjoamaa henkilötietojen suojaa koskevaa yleistä unionin lainsäädäntöä, mainitun asetuksen 37 artiklan 2 ja 7–10 kohdassa tarkasteltiin näet nimiä koskevien tietojen suojaa ja kyseisen 37 artiklan 1 ja 3–6 kohdassa mainitun asetuksen mukaisesti vastaanotettujen ja vaihdettujen tietojen luottamuksellisuutta ammatti- ja liikesalaisuuksien salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvina.

122 Unionin lainsäätäjä on asetusta N:o 1224/2009 antaessaan ottanut huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1) ja yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (EYVL 1995, L 281, s. 31) antamisen.

123 Tämän johdosta asetuksen N:o 1224/2009 112 artikla koskee nykyään erillään henkilötietojen suojaa ja viitataan olennaisilta osin asetukseen N:o 45/2001 sekä direktiivin 95/46 täytäntöönpanemiseksi annettuihin kansallisiin lainsäädäntöihin.

124 Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan säännöksissä toistetaan puolestaan laajalti asetuksen N:o 2847/93 37 artiklan muut säännökset, jotka eivät koskeneet henkilötietojen suojaa.

125 Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklaan sisältyy aluksi säännöksiä, joilla taataan ammatti- ja liikesalaisuuksien salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen luottamuksellisuus. Siinä säädetään erityisesti, että jäsenvaltiot ja komissio toteuttavat kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti kerättyjä ja vastaanotettuja tietoja käsitellään sovellettavia ammatti- ja liikesalaisuuksien salassapitovelvollisuutta koskevia sääntöjä noudattaen (asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 1 kohta). Myös mainitun asetuksen mukaisesti toimitettuihin tietoihin sovelletaan sovellettavia luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä, kun tietojen paljastaminen tuottaisi vahinkoa tietyille eduille, kuten yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojalle – noudattaen tältä osin henkilötietojen suojaa koskevaa unionin lainsäädäntöä –, luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisille eduille, tuomioistuinkäsittelylle ja oikeudellisten neuvojen antamiselle tai tarkastus- ja tutkintatoimien laajuudelle. Näihin seikkoihin liittyvät tiedot voidaan kuitenkin antaa aina, jos tämä on tarpeellista yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen rikkomisen lopettamiseksi tai kieltämiseksi (asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 4 kohta).

126 Asetuksen N:o 1224/2009 113 artikla sisältää tämän jälkeen jäsenvaltioilta saaduille tiedoille ominaisia säännöksiä, joihin Maltan tasavalta on tästä syystä vedonnut nyt vireillä olevan oikeusriidan yhteydessä. Tältä osin on palautettava mieleen asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset, jotka ovat lähes samanlaiset kuin asetuksen N:o 2847/93 37 artiklan 3 ja 5 kohdan säännökset ja joissa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltioiden ja komission [tämän asetuksen mukaisesti] keskenään vaihtamia tietoja ei saa välittää muille kuin sellaisille jäsenvaltioiden tai yhteisön toimielinten palveluksessa oleville henkilöille, joiden työtehtävät edellyttävät niihin tutustumista, paitsi jos ne toimittaneet jäsenvaltiot antavat siihen nimenomaisen suostumuksensa.

3. [Tämän asetuksen mukaisesti kerättyjä ja vastaanotettuja] tietoja ei saa käyttää mihinkään muuhun kuin tässä asetuksessa säädettyyn tarkoitukseen, jolleivät tiedot toimittaneet viranomaiset anna nimenomaista suostumustaan käyttää tietoja muihin tarkoituksiin, ja edellyttäen, ettei tiedot vastaanottaneen viranomaisen jäsenvaltiossa voimassa olevissa säännöksissä kielletä tällaista tietojen käyttöä.”

127 Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklassa on lopuksi yleisempiä säännöksiä. Erityisesti on huomattava, että kyseisen artiklan mukaan sitä ei voida tulkita siten, että se estää kyseisen asetuksen nojalla saatujen tietojen käyttämisen oikeus- tai syytetoimissa, jotka on myöhemmin pantu vireille yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi. Tiedot lähettäneen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille on ilmoitettava kaikista tapauksista, joissa mainittuja tietoja on käytetty näihin tarkoituksiin (asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 6 kohta).

128 Tässä vaiheessa edellä 120–127 kohdassa mainituista asetuksen N:o 1224/2009 säännöksistä voidaan johtaa useita neuvoja.

129 Asetuksen N:o 1224/2009 112 ja 113 säännöksiä ei ensinnäkään ole sellaisenaan tarkoitus soveltaa asiakirjoihin vaan pelkästään kyseisen asetuksen mukaisesti kerättyihin tietoihin.

130 Tästä on todettava, että asetuksessa N:o 1224/2009 ei määritellä yleistä käsitettä ”tiedot” vaan yksinomaan erityisempi käsite ”satelliittiseurantajärjestelmän tiedot” (asetuksen N:o 1224/2009 4 artiklan 12 alakohta).

131 Kaikista kyseisen asetuksen ja etenkin sen 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 ja 116 artiklan säännöksistä seuraa kuitenkin, että siinä mainitut tiedot ovat muun muassa tietoja, jotka jäsenvaltiot ovat merkinneet perustamiinsa eri tietokantoihin ja joihin rajatulla määrällä jäsenvaltioiden ja komission

valtuutuksen saaneita käyttäjiä on mahdollisuus tutustua virallisen verkkosivuston suojatussa osiossa. Kyseisessä asetuksessa tarkoitetaan siten erityisesti alusten satelliittiseurantajärjestelmän tietoja, kalastustoimintaan liittyviä tietoja, joita ovat erityisesti kalastuspäiväkirjan, purkamisilmoituksen, jälleenlaivausilmoituksen ja ennakkoilmoituksen tiedot, haltuunottoilmoituksiin, kuljetusasiakirjoihin ja myynti-ilmoituksiin sisältyviä tietoja, kalastuslisensseihin ja kalastuslupiin sisältyviä tietoja, tietoja kalastusmahdollisuuksien käyttämisestä loppuun, tarkastus- ja tarkkailuraporteista saatuja tietoja, moottoritehoa koskevia tietoja, alusten paikantamisjärjestelmän tietoja, havaintoja koskevia tietoja, kansainvälisiin kalastussopimuksiin liittyviä tietoja, tietoja, jotka koskevat saapumista kalastusalueille, merialueille, tiettyjen alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen sääntelyalueille ja kolmannen maan vesille sekä poistumista kyseisiltä alueilta, automaattisen tunnistusjärjestelmän tietoja ja rikkomuksia koskevien kansallisten rekisterien tietoja.

132 Asetuksen N:o 1224/2009 112 ja 113 artiklasta seuraa toiseksi, että niissä säädetään kolmen tyyppisestä kyseisen asetuksen mukaisesti kerättyjen tietojen suojasta, ja niistä ensimmäinen koskee henkilötietoja (mainitun asetuksen 112 artikla ja 113 artiklan 4 kohdan a alakohta), toinen ammatti- ja liikesalaisuuksien salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja (saman asetuksen 113 artiklan 1 kohta ja 4 kohdan b alakohta) ja kolmas jäsenvaltion toimittamia tietoja (mainitun asetuksen 113 artiklan 2 ja 3 kohta). Nyt käsiteltävässä riita-asiassa on kyse juuri tuosta kolmannen ja viimeisen tyypin suojasta.

133 Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuodosta seuraa kolmanneksi, että jäsenvaltioiden kyseisen asetuksen mukaisesti keräämät ja komissiolle toimittamat tiedot voidaan lähtökohtaisesti välittää muille kuin sellaisille henkilöille, joiden työtehtävät edellyttävät niihin tutustumista, ja niitä saadaan käyttää muuhun kuin kyseisessä asetuksessa säädettyyn tarkoitukseen ainoastaan, jos kyseiset tiedot toimittaneet jäsenvaltiot ovat antaneet siihen nimenomaisen suostumuksensa.

134 Vain asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 4 ja 6 kohdan säännöksiä voitaisiin mahdollisesti tulkita siten, että niissä sallitaan poikkeuksena ja erityistilanteissa jäsenvaltiolta saatujen tietojen sisällön ilmaiseminen ilman jäsenvaltion suostumusta. Yhtäältä näet kyseisissä säännöksissä, jotka on palautettu mieleen edellä 125 ja 127 kohdassa, näytetään hyväksyttävän kaikissa tilanteissa tiettyjen tietojen sisällön ilmaiseminen tai käyttö yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen rikkomisen lopettamiseksi ja seuraamuksen määräämiseksi siitä. Toisaalta asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiolle, joka toimittaa tiedot, ilmoitetaan pelkästään mainittujen tietojen käyttämisestä oikeus- ja syytetoimissa.

135 On vielä tutkittava asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten ja asetuksen N:o 1049/2001 säännösten välistä suhdetta.

b) Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan ja asetuksen N:o 1049/2001 välinen suhde

136 Ensimmäiseksi on todettava, että asetuksilla N:o 1049/2001 ja 1224/2009 on erilaiset tavoitteet. Ensimmäisellä pyritään turvaamaan viranomaisten päätöksentekomenettelyn ja niiden päätösten perusteena olevien tietojen mahdollisimman laaja avoimuus. Sillä pyritään siis tekemään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttö mahdollisimman helpoksi sekä edistämään hyviä hallintokäytäntöjä (ks. analogisesti tuomio 29.6.2010, komissio v. Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 49 kohta). Jälkimmäisellä on sen 1 artiklan mukaan tarkoitus perustaa valvontaa, tarkastuksia ja täytäntöönpanon valvontaa koskeva järjestelmä, jolla pyritään varmistamaan yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen.

137 Nyt käsiteltävässä tapauksessa asetuksissa N:o 1049/2001 ja N:o 1224/2009 ei ole säännöstä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti toisen ensisijaisuudesta toiseen nähden. Näin ollen on taattava se, että näitä asetuksia sovelletaan toisiinsa nähden yhteen soveltuvalla tavalla siten, että niitä voidaan siis

soveltaa johdonmukaisesti (ks. analogisesti tuomio 29.6.2010, komissio v. Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 56 kohta ja tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 110 kohta).

138 Toiseksi on todettava edellä 129 kohdassa esitetyn perusteella, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten tarkoituksena ei sinänsä ole säännellä edellytyksiä, joilla yleisö saa tutustua jäsenvaltion komissiolle kyseisen asetuksen mukaisesti toimittamiin asiakirjoihin. Kyseisillä säännöksillä pyritään näet vain täsmentämään edellytykset, joilla jäsenvaltion mainitun asetuksen mukaisesti keräämät ja toimittamat tiedot voidaan välittää ja niitä voidaan käyttää.

139 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset eivät sinällään merkitse erityislakia, jolla poiketaan asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyistä yleisistä säännöistä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin, vaan ne liittyvät pikemminkin erityissääntöihin, joilla taataan tiettyjen sellaisten tietojen vahvistettu suoja, jotka ovat henkilötietoja tai muita tietoja, riippumatta siitä, miten luottamuksellisia ne ovat, pelkästään siitä syystä, että jäsenvaltio on toimittanut ne. Tämä selittää sen, miksi asetuksessa N:o 1224/2009, jossa ei ole yhtään säännöstä, joka koskee yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin, ei viitata asetukseen N:o 1049/2001, vaikka siinä ja etenkin sen 112 artiklassa mainitaan – siltä osin kuin siinä on säännöksiä, jotka koskevat tietosuojaa ja erityisesti henkilötietojen suojaa – asetus N:o 45/2001.

140 Kuten edellä 137 kohdassa on korostettu, asetusta N:o 1049/2001 ja asetusta N:o 1224/2009 on kuitenkin sovellettava yhtaikaa johdonmukaisesti.

141 Muun muassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa olevia asiakirjoihin tutustumista koskevia sääntöjä ei siis voida silloin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa mainitut asiakirjat kuuluvat jonkin unionin oikeuden erityisalan piiriin eli nyt käsiteltävässä tapauksessa sellaisen valvontajärjestelmän piiriin, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, soveltaa ja tulkita ottamatta huomioon näihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen välittämistä ja käyttämistä koskevia erityissääntöjä, joista säädetään nyt käsiteltävässä tapauksessa asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa (ks. analogisesti tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 83 kohta ja tuomio 26.4.2016, Strack v. komissio, T-221/08, EU:T:2016:242, ei julkaistu, 154 kohta).

142 Silloin, kun asetukseen N:o 1049/2001 perustuvalla hakemuksella pyydetään oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät asetuksessa N:o 1224/2009 tarkoitettuja tietoja, viimeksi mainitun asetuksen 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset tulevat kaikilta osin sovellettaviksi (ks. analogisesti tuomio 29.6.2010, komissio v. Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, 63 kohta ja tuomio 2.10.2014, Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 70 kohta).

143 Edellä 133 ja 134 kohdassa mieleen palautetun perusteella on kolmanneksi todettava, että jollei ainoastaan asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 4 ja 6 kohdan säännöksissä mahdollisesti säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, tuon saman asetuksen 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten, joita sovelletaan jäsenvaltion komissiolle mainitun asetuksen mukaisesti toimittamaan asiakirjaan sisältyviin tietoihin, mukaan kaikkeen sellaiseen välittämiseen ja käyttämiseen, josta ei säädetä mainitussa asetuksessa, on saatava kyseisen jäsenvaltion nimenomainen suostumus.

144 Tältä osin on todettava ensimmäiseksi, että edellä 126 kohdassa mieleen palautetun asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuoto erottuu selvästi edellä 39 ja 94 kohdassa mieleen palautetusta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan sanamuodosta. Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksissä kielletään näet lähtökohtaisesti tietyn tyyppinen jäsenvaltion toimittamien tietojen välittäminen tai käyttäminen, jollei viimeksi mainittu ole antanut siihen nimenomaista suostumustaan. Kuten asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee päinvastoin, toimielinten asiakirjat, ja myös jäsenvaltioilta saadut asiakirjat, voidaan

lähtökohtaisesti julkistaa, ja saman asetuksen 4 artiklan 5 kohdan säännöksissä vain säädetään, että jäsenvaltio voi pyytää, ettei kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa luovuteta ilman sen etukäteen antamaa suostumusta.

145 Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohta on muotoiltu sitä vastoin käyttäen samaa sanamuotoa kuin asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan ”arkaluonteinen asiakirja –– luovutetaan vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin”. Asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdasta kuitenkin seuraa, että sillä, jolta arkaluonteinen asiakirja on peräisin, on oikeus vastustaa sitä, että mainitun asiakirjan sisältö ilmaistaan (tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 101 kohta).

146 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa ei vain säädetä – kuten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa –, että kun jäsenvaltio on esittänyt tällaisen erityisen pyynnön, siltä saadun asiakirjan sisältöä ei saa tämän jälkeen enää ilmaista ilman sen etukäteen antamaa suostumusta, vaan siinä tehdään asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdan esimerkin mukaisesti jäsenvaltion etukäteen antamasta nimenomaisesta suostumuksesta ehdoton edellytys kyseisen jäsenvaltion toimittamien tietojen tietyn tyyppiselle välittämiselle ja käyttämiselle (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 47 ja 78 kohta).

147 Toiseksi on ilmeistä, että unionin lainsäätäjä on halunnut jäsenvaltion asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti toimittamien tietojen osalta pysyttää tietyssä muodossa voimassa laatijasäännön, joka on kuitenkin lähtökohtaisesti poistettu asetuksella N:o 1049/2001 siltä osin kuin on kyse yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin. Tämä sääntö merkitsi siinä muodossaan, joka oli voimassa ennen asetuksen N:o 1049/2001 voimaantuloa, sitä, että kun toimielimen hallussa olevan asiakirjan oli laatinut kolmas, asiakirjaan tutustumista koskeva hakemus oli osoitettava suoraan asiakirjan laatijalle (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 56 kohta)

148 Tältä osin edellä 126 kohdassa on jo korostettu, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset ovat pääosin samanlaiset kuin ennen asetuksen N:o 1049/2001 voimaantuloa annetut asetuksen N:o 2847/93 37 artiklan 3 ja 5 kohdan säännökset. Ruotsin valtuuskunta vastusti asetusta N:o 1224/2009 annettaessa ja Euroopan unionin neuvoston sisäisen ja ulkoisen kalastuspolitiikan työryhmän yhteydessä laatijasäännön voimassa pitämistä, koska se katsoi sen yhteensoveltumattomaksi sillä välin voimaan tulleen asetuksen N:o 1049/2001 kanssa. Kyseinen valtuuskunta ehdotti siis, että säännökset, joista tuli asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohta, muotoillaan uudelleen siten, että tiedot toimittaneita viranomaisia on pelkästään kuultava. Neuvosto hyväksyi lopulta kuitenkin komission ehdotuksen siitä, että asetukseen N:o 1224/2009 otetaan – muuttamatta sitä merkittävästi – aikaisemmin asetuksen N:o 2847/93 37 artiklan 3 ja 5 kohdassa olleet säännökset.

149 On siis ilmeistä, että kun unionin lainsäätäjä antoi asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan, sen tarkoituksena oli säilyttää tiedot kyseisen asetuksen mukaisesti toimittaneen jäsenvaltion oikeus valvoa ja hallita kaikenlaista näiden tietojen sellaista välittämistä ja käyttämistä, josta ei ole säädetty mainitussa asetuksessa.

150 Kolmanneksi on todettava, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyä kieltoa välittää tai käyttää jäsenvaltion toimittamia tietoja sovelletaan kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyseinen jäsenvaltio ei ole nimenomaisesti antanut suostumustaan tähän välittämiseen tai käyttämiseen.

151 Tästä seuraa, että toisin kuin on todettu siitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa säädetystä rajoituksesta, joka koskee yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 47 ja 99 kohta), asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyn rajoituksen soveltamisen edellytykseksi ei ole asetettu sitä, että asianomainen jäsenvaltio ilmaisee tahtonsa nimenomaisesti ja etukäteen, sitä, että

kyseinen jäsenvaltio vetoaa johonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa tai asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 4 kohdassa säädettyyn aineelliseen poikkeukseen, eikä sitä, että jäsenvaltion mahdollisesti esittämää vastalausetta perustellaan.

152 Neljänneksi on todettava suorana seurauksena siitä, ettei tiedot toimittanut jäsenvaltio ole antanut nimenomaista suostumustaan, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetty välittämistä tai käyttämistä koskeva kielto ei perustu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 4 kohdan d alakohdassa mainitun tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojan kaltaiseen aineelliseen poikkeukseen. Kyseinen kielto ei siis voi – kuten komissio väittää – päättyä sinä ajankohtana, jolloin asetuksen N:o 1224/2009 102 artiklan 2 kohdan nojalla aloitettu hallinnollinen selvitys päätetään, vaan se lakkaa olemasta voimassa vasta sinä ajankohtana, jolloin kyseessä olevat tiedot toimittanut jäsenvaltio suostuu nimenomaisesti niiden välittämiseen tai käyttämiseen.

153 Neljänneksi ja viimeiseksi on huomautettava, että jäsenvaltion asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti toimittamia tietoja sisältävän asiakirjan ilmaiseminen yleisölle ja etenkin hallituksesta riippumattomalle järjestölle merkitsee selvästikin sellaista mainittujen tietojen välittämistä ja käyttämistä, josta kyseisessä asetuksessa ei ole säädetty. Maltan tasavalta väittää lisäksi, että kun asetus N:o 1224/2009 ja erityisesti säännös, josta on tullut mainitun asetuksen 113 artiklan 3 kohta ja jossa kielletään tämän tyyppisten tietojen käyttäminen kaikkeen ”muuhun kuin [mainitussa] asetuksessa säädettyyn tarkoitukseen”, annettiin, komissio oli selittänyt neuvoston sisäisen ja ulkoisen kalastuspolitiikan työryhmän yhteydessä vastauksena Suomen valtuuskunnan kysymykseen, että kyseisessä säännöksessä mainitulla ilmaisulla ”muihin tarkoituksiin” voitaisiin viitata muun muassa siihen, että hallituksesta riippumaton järjestö julkaisee tiedot.

154 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksillä kielletään lähtökohtaisesti ilmaisemasta yleisölle ja muun muassa hallituksesta riippumattomalle järjestölle asetuksen N:o 1049/2001 nojalla sellaisten asiakirjojen sisältöä, joista ei ole poistettu jäsenvaltion komissiolle asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti toimittamia tietoja, kun kyseinen jäsenvaltio ei ole antanut siihen nimenomaista suostumustaan, ja näin on varsinkin, kun – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – mainittu jäsenvaltio on vastustanut sitä nimenomaisesti.

155 Tätä tulkintaa ei voida kyseenalaistaa komission argumentaatiolla, joka perustuu siihen, ettei unionin lainsäätäjä voinut pätevästi laatia sääntöä, jolla estetään asetuksen N:o 1049/2001 soveltaminen, toimimatta niin, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdalta puuttuu oikeusperusta, ja puuttumatta suhteettomasti perusoikeuskirjan 42 artiklassa ja SEUT 15 artiklan 3 kohdassa vahvistettuun oikeuteen saada tutustua asiakirjoihin.

156 Ensinnäkin näet vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (ks. tuomio 30.1.2001, Espanja v. neuvosto, C-36/98, EU:C:2001:64, 58 ja 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto, C-263/14, EU:C:2016:435, 43 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

157 Yhtäältä on kuitenkin selvää, että – kuten edellä 136 kohdassa on korostettu – asetuksen N:o 12242009 pääasiallisena tarkoituksena on perustaa valvontaa, tarkastuksia ja täytäntöönpanon valvontaa koskeva järjestelmä, jolla pyritään varmistamaan yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen. Asetuksen N:o 1224/2009 asiasisältö koostuu toisaalta ensisijaisesti yhteisestä kalastuspolitiikasta, vaikka siinä säädetäänkin kyseistä politiikkaa koskevien eri tietojen keräämisestä ja vaihtamisesta.

Asetukseen N:o 1224/2009 ja etenkin sen 112 ja 113 artiklaan sisältyy siis vain liitännäisesti säännöksiä, jotka koskevat tietosuojaa, ja erityisesti säännöksiä, joilla säännellään ja rajoitetaan jäsenvaltioiden toimittamien tietojen välittämistä ja käyttämistä.

158 Tämän perusteella neuvoston oli annettava asetus N:o 1224/2009 pelkästään yhteistä maatalouspolitiikkaa, joka kattaa yhteisen kalastuspolitiikan, koskevan SEUT 43 artiklan nojalla. Neuvosto ei etenkään voinut antaa kyseisen asetuksen 113 artiklan 2 ja 3 artiklaa henkilötietojen suojaa koskevan SEUT 16 artiklan nojalla eikä asiakirjojen tutustumisoikeutta koskevan SEUT 15 artiklan 3 kohdan nojalla. Neuvosto saattoi näin ollen laillisesti laatia asetuksen N:o 1224/2009 yhteydessä erityissääntöjä, joilla säännellään pääsyä jäsenvaltion kyseisen asetuksen mukaisesti toimittamiin tietoihin, vaikka kyseisten erityissääntöjen seurauksena rajoitetaan käytännössä yleisön oikeutta tutustua tällaisia tietoja sisältäviin asiakirjoihin.

159 Toiseksi pitää tosin paikkansa, että – kuten edellä 42 kohdassa on huomautettu – yhtäältä perusoikeuskirjan 42 artiklan ja toisaalta SEUT 15 artiklan 3 kohdan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.

160 On kuitenkin huomautettava, että SEUT 15 artiklan 3 kohdassa määrätään, että unionin lainsäätäjä vahvistaa asetuksilla asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat edellytykset ja rajoitukset. Tästä seuraa, että toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus, sellaisena kuin se on vahvistettu ja taattu perussopimuksissa, ei ole yleinen ja ehdoton oikeus ja että sitä voidaan rajoittaa ja sille voidaan asettaa ehtoja.

161 Erityisesti on huomattava, että asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyä rajoitusta oikeuteen tutustua tietoihin sovelletaan vain jäsenvaltioilta saatuihin tietoihin, ja se perustuu – kuten edellä 147 kohdassa on huomautettu – unionin lainsäätäjän tahtoon pitää tietyssä muodossa voimassa laatijasääntö, jonka mukaan johonkin asiakirjaan tutustumista koskeva hakemus voidaan jättää suoraan kyseisen asiakirjan laatijalle. Mikään ei siis kiellä henkilöä, joka haluaa tutustua asiakirjaan, joka sisältää jäsenvaltion asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti toimittamia tietoja, pyytämästä kyseistä asiakirjaa suoraan tuolta jäsenvaltiolta. Tässä tilanteessa asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemusta tutkitaan asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella.

162 Tästä seuraa, että vaikka asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksissä asetetaan asianomaisen jäsenvaltion etukäteen antama nimenomainen lupa ehdottomaksi edellytykseksi jäsenvaltion saman asetuksen mukaisesti toimittamien tietojen ilmaisemiselle, kyseiset säännökset eivät johda siihen, että näitä tietoja sisältäviin asiakirjoihin tutustuminen on mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Näillä säännöksillä ei siis puututa suhteettomasti yhtäältä perusoikeuskirjan 42 artiklassa ja toisaalta SEUT 15 artiklan 3 kohdassa vahvistettuun oikeuteen tutustua asiakirjoihin.

163 Näiden seikkojen perusteella on tutkittava, estivätkö asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohta käsiteltävässä tapauksessa toimittamasta Greenpeacelle asiakirjat nro 112–230.

c) Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan rikkomista koskevan kanneperusteen perusteltavuuden tutkinta

164 Aluksi on huomautettava, että Maltan tasavalta selittää, että asiakirjat nro 112–230 on vaihdettu sen ja komission välillä asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti ja että ne sisältävät kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja tietoja. Eräissä näistä asiakirjoista on siis esimerkiksi kalastusalusten sijaintia tai libyalaisten kalastusalusten toimintoja koskevia tietoja. Muut asiakirjat ovat sen mukaan maltalaisten ja kansainvälisten tarkkailijoiden laatimia yksityiskohtaisia selvityksiä, tarkastusraportteja sekä merelle

siirtymistä ja altaaseen panemista koskevia ilmoituksia. Eräät asiakirjat on lopuksi laadittu Maltan tasavallan vireille paneman hallinnollisen selvityksen ja tämän jälkeen komission tämän selvityksen osalta suorittaman seurannan yhteydessä.

165 Komissio ei riitauta tätä kuvausta kyseessä olevista asiakirjoista. Se ei etenkään kyseenalaista sitä, että asiakirjat on vaihdettu asetuksen N:o 1224/2009 mukaisesti ja että niissä on kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja tietoja.

166 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa puolestaan, että Maltan tasavallalta saadut asiakirjat nro 112–230 vastaavat Maltan tasavallan niistä esittämää kuvausta ja että niissä on samantyyppisiä tietoja – ja etenkin numerotietoa tai teknistä tietoa – jotka mainitaan asetuksessa N:o 1224/2009 ja jotka on palautettu mieleen edellä 131 kohdassa.

167 Tämän perusteella asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohtaa oli sovellettava asiakirjoihin nro 112–230 sisältyviin tietoihin.

168 Tästä seuraa, että komissio ei voinut – vetoamatta mahdollisesti asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 4 ja 6 kohdan säännöksiin – julkistaa eikä etenkään välittää hallituksesta riippumattomalle järjestölle asiakirjoihin nro 112–230 sisältyviä tietoja ilman Maltan tasavallan antamaa nimenomaista suostumusta.

169 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on yhtäältä kuitenkin selvää, että Maltan tasavalta ei ole milloinkaan antanut nimenomaisesti suostumustaan siihen, että Greenpeacelle välitetään asiakirjoihin nro 112–230 sisältyvät tiedot, ja että se on sitä vastoin vastustanut sitä jopa nimenomaisesti etenkin 30.11.2015, 3.5.2016 ja 27.5.2016 päivätyissä kirjeissään. Komissio ei ole toisaalta missään vaiheessa osoittanut eikä edes väittänyt, että näihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen toimittaminen Greenpeacelle olisi ollut tarpeen yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen rikkomisen lopettamiseksi tai seuraamuksen määräämiseksi siitä.

170 Edellä 153 kohdassa esitetyn perusteella komissio ei voi myöskään perustellusti väittää, ettei Maltan tasavallan nimenomainen suostumus Maltan viranomaisten toimittamien tietojen välittämiseen tai käyttämiseen ollut enää tarpeen, koska hallinnollinen selvitys oli saatettu päätökseen vuonna 2011 ja Maltan tasavalta oli vuoden 2013 helmikuusta alkaen soveltanut tämän selvityksen johdosta laadittua toimintasuunnitelmaa tyydyttävästi.

171 Maltan viranomaisten luvan puuttuessa komissio ei siis voinut laillisesti antaa oikeutta tutustua kyseessä oleviin asiakirjoihin poistamatta niistä kaikkia niihin sisältyviä asetuksen N:o 1224/2009 soveltamisalaan kuuluvia tietoja.

172 On kuitenkin todettava, että komissio päätti toimittaa Greenpeacelle asiakirjat nro 112–230, joista oli poistettu vain niihin sisältyvät henkilötiedot, ottamatta huomioon sitä, että ne sisälsivät myös asetuksessa N:o 1224/2009 yleisemmin tarkoitettuja tietoja. Unionin yleinen tuomioistuin huomauttaa tästä, ettei komissio ole missään vaiheessa selvittänyt, olivatko viimeksi mainitut tiedot erotettavissa tosiasiassa asiakirjoista, joihin ne sisältyivät, ja tämän jälkeen, oliko sen mahdollista antaa nyt käsiteltävässä tapauksessa oikeus tutustua kyseessä oleviin asiakirjoihin siten, että niistä on poistettu mainitut tiedot.

173 Maltan tasavalta voi näin ollen väittää perustellusti, että kun komissio antoi Greenpeacelle mahdollisuuden tutustua asiakirjoihin nro 112–230 ja tämän johdosta niihin sisältyviin tietoihin, se rikkoi asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä.

174 Näin ollen neljäs kanneperuste, joka on esitetty vain asiakirjoihin nro 112–230 liittyen, on hyväksyttävä.

175 Kaikesta edellä esitetystä seuraa yhtäältä, että riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä annetaan Greenpeacelle mahdollisuus tutustua asiakirjoihin nro 112–230 ja toisaalta, että kanteen vaatimukset on hylättävä muilta osin.

IV Oikeudenkäyntikulut

176 Työjärjestyksen 134 artiklan 3 kohdan mukaan on niin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

177 Komissio on käsiteltävässä tapauksessa hävinnyt asian asiakirjoihin nro 112–230 sisältyvien tietojen ilmaisemisen osalta ja Maltan tasavalta on hävinnyt asian asiakirjoihin nro 1–111 ja 231–240 sisältyvien tietojen ilmaisemisen osalta. On siis päätettävä, että kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan komission pääsihteerin 13.7.2016 tekemä päätös, jolla otetaan kantaa Greenpeacen uudistettuun hakemukseen saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat elävän tonnikalan väitetysti sääntöjenvastaista lähettämistä Tunisiasta Maltalle, kumotaan siltä osin kuin siinä annetaan Greenpeacelle oikeus tutustua kyseisen päätöksen liitteessä B numeroin 112–230 lueteltuihin asiakirjoihin.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä toukokuuta 2018.

Allekirjoitukset

Sisällys

I Asian tausta 1

II Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset 4

III Oikeudellinen arviointi 5

A Tutkittavaksi ottaminen 5

1. Maltan tasavallan vaatimusten ja neljän ensimmäisen näiden vaatimusten tueksi esitetyn kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen 5

2. Perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskevan viidennen kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen 7

B Asiakysymys 8

1. Viides kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä 8

2. Kolme ensimmäistä kanneperustetta, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen tekomenettelyä .. 10

a) Kolmen ensimmäisen kanneperusteen tehokkuus 11

1) Asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artiklassa säädetyt menettelysäännöt 11

2) Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetyt tai vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen perustuvat menettelysäännöt 14

b) Niiden osien perusteltavuuden tutkiminen, jotka koskevat riittämättömän määräajan myöntämistä vastauksen antamista varten ja vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä 15

3. Neljäs kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan rikkomista 17

a) Asetuksen N:o 1224/2009 113 artikla ja sen asiayhteyden esittäminen 17

b) Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan ja asetuksen N:o 1049/2001 välinen suhde 19

c) Asetuksen N:o 1224/2009 113 artiklan rikkomista koskevan kanneperusteen perusteltavuuden tutkinta 23

IV Oikeudenkäyntikulut 25