Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

3. svibnja 2018.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti kojima Komisija raspolaže – Dokumenti koji potječu iz države članice – Dokumenti razmijenjeni u okviru sustava kontrole za osiguranje sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike – Članak 113. Uredbe (EZ) br. 1224/2009 – Javni pristup nakon zahtjeva nevladine organizacije – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Obveza obrazlaganja – Lojalna suradnja – Odabir pravne osnove”

U predmetu T-653/16,

Republika Malta, koju zastupa A. Buhagiar, u svojstvu agenta,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Baquero Cruz i F. Clotuche-Duvieusart, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluke glavnog tajnika Komisije od 13. srpnja 2016. o Greenpeaceovu ponovnom zahtjevu za pristup dokumentima koji se odnose na navodno nezakonitu pošiljku žive crvene tune iz Tunisa u uzgajalište tuna na Malti, u dijelu u kojem je Greenpeaceu odobren pristup dokumentima koji potječu od malteških tijela,

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Gervasoni, predsjednik, K. Kowalik-Bańczyk (izvjestiteljica) i C. Mac Eochaidh, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeću

Presudu

I. Okolnosti spora

1 U ožujku 2010. organizacija za zaštitu okoliša Greenpeace dostavila je Europskoj komisiji informacije o navodnoj nepravilnoj pošiljci žive crvene tune iz Tunisa u uzgajalište tuna na Malti.

* Jezik postupka: engleski

2 Na temelju tih informacija, Komisija je Odlukom C(2010) 7791 *final* od 12. studenoga 2010. obavijestila Republiku Maltu o nepravilnostima utvrđenima u području kontrole aktivnosti vezanih uz crvenu tunu i zatražila od nje da pokrene upravnu istragu u skladu s člankom 102. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1224/2009 od 20. studenoga 2009. o uspostavi sustava kontrole Zajednice za osiguranje sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike, o izmjeni uredbi (EZ) br. 847/96, (EZ) br. 2371/2002, (EZ) br. 811/2004, (EZ) br. 768/2005, (EZ) br. 2115/2005, (EZ) br. 2166/2005, (EZ) br. 388/2006, (EZ) br. 509/2007, (EZ) br. 676/2007, (EZ) br. 1098/2007, (EZ) br. 1300/2008, (EZ) br. 1342/2008 i o stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 2847/93, (EZ) br. 1627/94 i (EZ) br. 1966/2006 (SL 2009., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 1., str. 113.).

3 Nakon upravne istrage koju je provela Republika Malta (u daljnjem tekstu: upravna istraga), Komisija je, zajedno s tom državom članicom, odlukom C(2011) 6257 *final* od 12. rujna 2011. i na temelju članka 102. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 1224/2009 donijela akcijski plan za rješavanje nedostataka malteškog sustava kontrole u ribarstvu (u daljnjem tekstu: akcijski plan). Prema Komisijinu mišljenju, Republika Malta je od veljače 2013. na zadovoljavajući način provodila taj akcijski plan.

4 U međuvremenu, Greenpeace je dopisom od 14. travnja 2010. zatražio od Komisije, na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.), da mu omogući pristup dokumentima koji se odnose na pošiljku crvene tune navedenu u točki 1. ove presude, uključujući dokumente koje su s tim u vezi razmijenile Republika Malta i Komisija (u daljnjem tekstu: zahtjev od 14. travnja 2010.). Komisija je taj pristup posljednji put odbila u potvrđujućoj odluci od 3. ožujka 2011. Greenpeace je stoga 23. svibnja 2012. podnio pritužbu Europskom ombudsmanu.

5 Dopisom od 19. travnja 2012. Greenpeace je zatražio od Komisije da mu omogući pristup različitim dokumentima nastalima nakon podnošenja njegova zahtjeva od 14. travnja 2010., a osobito prepisci između Republike Malte i Komisije koju je potonja sastavila ili primila nakon 3. ožujka 2011. (u daljnjem tekstu: zahtjev od 19. travnja 2012.). Komisija je naposljetku u potvrđujućoj odluci od 25. rujna 2012. odbila Greenpeaceu pristup tim dokumentima. Greenpeace je stoga 26. travnja 2013. podnio novu pritužbu Europskom ombudsmanu.

6 Preporukom od 29. lipnja 2015. ombudsman je zaključio da Komisija nije dovoljno opravdala svoje odbijanje odobrenja pristupa dokumentima obuhvaćenima zahtjevima od 14. travnja 2010. i 19. travnja 2012. te je pozvao Komisiju da odobri pristup odnosnim dokumentima ili pruži valjane razloge za odbijanje.

7 Dopisom od 29. srpnja 2015. (u daljnjem tekstu: početni zahtjev) Greenpeace je ponovio svoje zahtjeve od 14. travnja 2010. i 19. travnja 2012., pozvavši se na ombudsmanove preporuke i ponovno zatraživši pristup svim dokumentima obuhvaćenima tim dvama zahtjevima kao i dvjema pritužbama koje je rješavao ombudsman, odnosno sljedeće:

– svaki pisani dokument o prijenosu crvene tune […] iz Tunisa do Malte kao i njezinu naknadnom stavljanju u kavez i/ili klanju na Malti 20., 21. i 22. ožujka [2010.], uključujući i, primjerice, kopije deklaracija o ulovu i prijenosu, izvješća promatrača itd.;

– svaki videosadržaj koji dokumentira prijevoz, stavljanje u kavez i, ako je to slučaj, klanje te tune […];

– svaku pisanu komunikaciju u vezi s gore navedenim pitanjima između Komisije i malteške [vlade] […];

– Odluku Komisije C(2010) 7791 [*final*] od 12. studenoga 2010. […], uključujući sve njezine priloge;

– izvješće malteških tijela kao odgovor na taj zahtjev [u skladu s] člankom 102. stavkom 3. Uredbe [br. 1224/2009];

– svaki dokument koji se odnosi na Komisijinu ocjenu izvješća iz prethodne [alineje];

– akcijski plan […] i

– svaku prepisku između [Republike] Malte i Komisije [koja se odnosi na] nepravilnosti utvrđene u području kontrole aktivnosti vezanih uz crvenu tunu na Malti sastavljenu ili primljenu nakon 3. ožujka 2011.”

8 Elektroničkom poštom od 28. rujna 2015. Komisija je obavijestila Republiku Maltu o početnom zahtjevu te joj se obratila sa zahtjevom da je u roku od pet radnih dana obavijesti protivi li se objavljivanju dokumenata koji potječu iz te države, a koje je Komisija identificirala u toj fazi.

9 Republika Malta 30. rujna 2015. zatražila je produljenje roka za odgovor.

10 Komisija je 5. studenoga 2015. produljila Republici Malti rok za odgovor za 15 radnih dana. Tom ju je prigodom Komisija obavijestila da je odlučila, s jedne strane, omogućiti Greenpeaceu pristup dokumentima koji potječu od Komisije i, s druge strane, nastaviti savjetovanje koje je u tijeku s Republikom Maltom glede dokumenata koji potječu od malteških tijela.

11 Dopisom od 30. studenoga 2015. Republika Malta dostavila je Komisiji svoja očitovanja, navodeći razloge zbog kojih smatra da se dokumenti koji potječu kako od nje tako i od Komisije ne mogu objaviti.

12 Dana 23. prosinca 2015. glavni direktor Komisijine Glavne uprave (GU) za pomorstvo i ribarstvo odbio je Greenpeaceu pristup dokumentima koji potječu iz Republike Malte, a koji su identificirani u toj fazi, jer se potonja usprotivila objavljivanju svih dokumenata koji iz nje potječu (u daljnjem tekstu: početna odluka).

13 Greenpeace je 20. siječnja 2016. podnio ponovni zahtjev (u daljnjem tekstu: ponovni zahtjev).

14 Dopisom od 13. travnja 2016. Komisija je obavijestila Republiku Maltu o podnošenju ponovnog zahtjeva. U istom je dopisu Komisija navela da je, nakon preispitivanja opsega ponovnog zahtjeva, identificirala i druge dokumente koji potječu kako od njezinih službi tako i od malteških tijela, a obuhvaćeni su tim zahtjevom. Slijedom toga, također u tom dopisu Komisija se obratila Republici Malti sa zahtjevom da je u roku od pet radnih dana obavijesti protivi li se i dalje u cijelosti ili djelomično objavljivanju dokumenata koji potječu iz te države, uključujući novoidentificirane dokumente.

15 Republika Malta zatražila je 18. travnja 2016. produljenje roka za odgovor.

16 Komisija je 27. travnja 2015. produljila Republici Malti rok za odgovor za deset radnih dana.

17 Republika Malta obavijestila je 3. svibnja 2016. Komisiju da se protivi objavljivanju svih dokumenata koji potječu od malteških tijela, uključujući one koji su identificirani u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva.

18 Komisija je 19. svibnja 2016. pozvala Republiku Maltu da u roku od deset radnih dana navede razloge i opseg svojeg protivljenja objavljivanju predmetnih dokumenata.

19 Republika Malta odgovorila je 27. svibnja 2016., u cijelosti zadržavši stajalište koje je prema njezinu mišljenju dovoljno određeno iznijela u svojem dopisu od 3. svibnja 2016.

20 Glavni tajnik Komisije donio je 13. srpnja 2016. odluku o Greenpeaceovu ponovnom zahtjevu (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Dopisom od istog dana Komisija je obavijestila Republiku Maltu o donošenju pobijane odluke.

21 Komisija je pobijanom odlukom osobito odobrila Greenpeaceu pristup, u obliku iz kojeg su uklonjeni osobni podaci, različitim dokumentima koji potječu kako od njezinih službi tako i od malteških tijela. Glede dokumenata koji potječu od Komisije, oni o čijem je objavljivanju odlučeno odgovarali su dokumentima utvrđenima u fazi ispitivanja početnog zahtjeva, ali pogreškom nisu potom proslijeđeni Greenpeaceu (dokumenti navedeni u Prilogu F pobijanoj odluci), ili dokumentima identificiranima tek u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva (dokumenti navedeni u Prilogu D pobijanoj odluci). Glede dokumenata koji potječu iz Republike Malte, oni o čijem je objavljivanju odlučeno bili su i dokumenti identificirani u fazi ispitivanja početnog zahtjeva (dokumenti navedeni u Prilogu B pobijanoj odluci pod brojevima 112 do 230, u daljnjem tekstu: dokumenti br. 112 do 230) i dokumenti identificirani u fazi ispitivanja potvrdnog zahtjeva (dokumenti navedeni u Prilogu B pobijanoj odluci pod brojevima 1 do 111 i 231 do 240, u daljnjem tekstu: dokumenti br. 1 do 111 i 231 do 240).

II. Postupak i zahtjevi stranaka

22 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. rujna 2016. Republika Malta pokrenula je ovaj postupak.

23 Zasebnim aktima podnesenima tajništvu Općeg suda istog dana Republika Malta podnijela je, s jedne strane, zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi suspenzije primjene pobijane odluke i, s druge strane, zahtjev za povjerljivo postupanje s određenim podacima iz tužbe i zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu te iz njihovih priloga.

24 Komisija je 12. prosinca 2016. podnijela odgovor na tužbu.

25 Tužitelj je podnio repliku 30. ožujka 2017., a Komisija odgovor na repliku 19. svibnja 2017.

26 Rješenjem od 25. kolovoza 2017., Malta/Komisija (T-653/16 R, neobjavljeno, EU:T:2017:583) predsjednik Općeg suda taj je prijedlog odbio te je odlučio da će se o troškovima odlučiti naknadno.

27 Republika Malta od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se tom odlukom odobrava pristup dokumentima koji potječu od malteških vlasti;

– naloži Komisiji snošenje troškova postupka.

28 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– Republici Malti naloži snošenje troškova postupka.

III. Pravo

29 U prilog svojoj tužbi Republika Malta ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na prekoračenju postupovnih rokova predviđenih Uredbom br. 1049/2001 i povredi obveze lojalne suradnje, drugi na pogrešnom tumačenju opsega početnog zahtjeva i pogrešnom postupanju s njime kao s novim zahtjevom za pristup dokumentima, treći na nezakonitom proširenju opsega zahtjeva za

pristup dokumentima u fazi obrade ponovnog zahtjeva i povredi načela dobre uprave te četvrti na povredi članka 113. Uredbe br. 1224/2009. Nadalje, Republika Malta u replici je istaknula peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.

A. Dopuštenost

30 Komisija tvrdi da su tužbeni zahtjev Republike Malte i u svakom slučaju svi tužbeni razlozi koje je istaknula u prilog tom zahtjevu nedopušteni.

1. Dopuštenost tužbenog zahtjeva Republike Malte i prvih četiriju tužbenih razloga istaknutih u prilog tom zahtjevu

31 Komisija prije svega ističe da je tužba Republike Malte nedopuštena jer se njome traži poništenje „potvrđujuće odluke u širem smislu”, a ne „zasebne odluke” Komisije kojom se odobrava pristup dokumentima koji potječu od malteških tijela, unatoč protivljenju potonjih na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001. Podredno, Komisija smatra da su prva četiri tužbena razloga koja je Republika Malta istaknula u prilog svojoj tužbi nedopuštena jer ti tužbeni razlozi „nisu […] utemeljeni na materijalnim izuzećima [od javnog pristupa dokumentima] iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe […] br. 1049/2001”.

32 Republika Malta osporava taj prigovor nedopuštenosti.

33 Valja podsjetiti da je Europska unija unija prava u kojoj su njezine institucije podvrgnute nadzoru usklađenosti svojih akata, među ostalim, s Ugovorima i općim načelima prava (vidjeti presudu od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 60. i navedenu sudsku praksu). Naime, Ugovorima je uspostavljen sustav pravnih lijekova i postupaka namijenjenih povjeravanju ispitivanja zakonitosti akata institucija Sudu Europske unije (presuda od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.).

34 To se načelo posebno izražava u članku 263. UFEU-a, na temelju kojeg Sud Europske unije ispituje zakonitost Komisijinih akata koji proizvode pravne učinke prema trećima te je u tu svrhu nadležan u postupcima zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njihovu primjenu ili zbog zloporabe ovlasti.

35 Iz toga proizlazi da države članice mogu tužbom za poništenje osporavati svaki Komisijin akt koji ima obilježje odluke, regulatorni ili pojedinačni, te se tom prigodom u prilog svojem zahtjevu pozvati na svaki razlog koji se temelji posebice na bitnoj povredi postupka ili povredi pravnih pravila donesenih za primjenu Ugovorâ (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 1985., Italija/Komisija, 41/83, EU:C:1985:120, t. 30.).

36 Kao prvo, iz toga proizlazi da država članica ima pravo tužbom za poništenje osporavati svaku Komisijinu odluku donesenu na temelju Uredbe br. 1049/2001 kojom fizičkoj ili pravnoj osobi odobrava pristup dokumentima kojima Komisija raspolaže, a koji potječu iz te države članice, a da pritom nije potrebno identificirati pojedinačnu Komisijinu odluku, koja bi se jedina mogla osporavati, o neprihvaćanju prigovora države članice na objavu odnosnih dokumenata.

37 Kao drugo, država članica ima se pravo u prilog svojoj tužbi protiv Komisijine odluke kojom se trećoj strani odobrava pristup dokumentima pozvati na bilo koji tužbeni razlog koji se odnosi na jedan od četiriju slučajeva u kojima se može podnijeti tužba za poništenje, predviđena u članku 263. UFEU-a i, osobito, bilo koji tužbeni razlog koji se temelji na povredi postupovnog ili materijalnog pravila koje smatra relevantnim, ne dovodeći u pitanje relevantnost tog tužbenog razloga. Stoga, glede

dopuštenosti tužbenog razloga istaknutog protiv takve odluke, nije potrebno praviti razliku s obzirom na to je li pravilo za koje se tvrdi da je povrijeđeno predviđeno Uredbom br. 1049/2001 ili drugim pravnim instrumentom.

38 Ta se razmatranja ne mogu dovesti u pitanje Komisijinim argumentom koji se u biti temelji na tome da je članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 uredio i ograničio pravo država članica da se protive objavljivanju dokumenata koje su poslale instituciji.

39 S tim u vezi valja podsjetiti da se u članku 4. stavku 5. Uredbe br. 1049/2001 navodi da „država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice”.

40 Točno je, doduše, da se članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 tumačio kao da on ovlašćuje državu članicu da se usprotivi objavljivanju dokumenata koji potječu iz te države samo na temelju materijalnih izuzeća iz članka 4. stavaka 1. do 3. te uredbe i uz odgovarajuće obrazloženje svojeg stajališta u tom pogledu (presude od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 99. i od 21. lipnja 2012., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, t. 59.).

41 Međutim, to ograničavanje prava sudjelovanja u odlučivanju Unije dodijeljeno državi članici na koju se odnosi članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 ne može zabraniti toj državi članici da traži poništenje Komisijine odluke kojom se dopušta pristup odnosnim dokumentima i poziva se u tu svrhu na nezakonitosti različite od onih koje se temelje na povredi članka 4. Uredbe br. 1049/2001. Naime, suprotno tumačenje koje predlaže Komisija omogućilo bi zakonodavcu Unije da ograniči opseg prava na pravni lijek dodijeljenog državama članicama člankom 263. UFEU-a i time zadiralo u cijeli sustav pravnih lijekova i postupaka utvrđenih Ugovorima, kojima se Sudu Europske unije povjerava ispitivanje zakonitosti akata institucija.

42 Treba dodati da, doduše, članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 15. stavak 3. UFEU-a, koje je navela Komisija, utvrđuju pravo svakog građanina Unije i svake fizičke ili pravne osobe s boravištem ili sjedištem u državi članici na pristup dokumentima institucija. Međutim, omogućavanje državi članici da podnese tužbu za poništenje protiv Komisijine odluke kojom se odobrava pristup dokumentima i u tu svrhu istakne svaki tužbeni razlog kojim se dovodi u pitanje zakonitost te odluke nema nužno za posljedicu neopravdano ograničavanje prava na pristup dokumentima, nego se time samo dopušta sudu Unije da ispita zakonitost navedene odluke s obzirom na sva postupovna i materijalna pravila koja se mogu primjenjivati i stoga jamčiti pravo odnosne države članice na djelotvoran pravni lijek.

43 Iz toga slijedi da su zahtjev Republike Malte za djelomično poništenje pobijane odluke, s jedne strane, i prva četiri tužbena razloga istaknuta njemu u prilog, s druge strane, osnovani.

44 U skladu s tim, prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula protiv zahtjeva Republike Malte i prvih četiriju tužbenih razloga istaknutih u prilog tom zahtjevu treba odbiti.

2. Dopuštenost petog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

45 Komisija tvrdi da je peti tužbeni razlog, koji se temelji na nedostatnom obrazloženju pobijane odluke, prvi put istaknut u replici i da je stoga nedopušten, u skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda.

46 U tom pogledu valja, doduše, podsjetiti da je, na temelju članka 84. stavka 1. Poslovnika, tijekom postupka zabranjeno iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.

47 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, nedostatak obrazloženja ili nedovoljno obrazloženje bitna je povreda postupka u smislu članka 263. UFEU-a i predstavlja tužbeni razlog koji se odnosi na javni poredak koji može, čak i mora, istaknuti sud Unije po službenoj dužnosti (presuda od 20. ožujka 1959., Nold/Visoka vlast, 18/57, EU:C:1959:6, t. 115.; vidjeti također presudu od 2. prosinca 2009., Komisija/Irska i dr., C-89/08 P, EU:C:2009:742, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

48 U tim okolnostima Opći sud može donijeti odluku o tužiteljevu tužbenom razlogu koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja i pritom nije potrebno ispitati ispunjava li taj tužbeni razlog, istaknut prvi put u replici, zahtjeve iz članka 84. stavka 1. Poslovnika (vidjeti u tom smislu presudu od 20. srpnja 2017., Badica i Kardiam/Vijeće, T-619/15, EU:T:2017:532, t. 43.).

49 Osnovanost petog tužbenog razloga ispitat će se stoga u točkama 51. do 65. ove presude.

B. Meritum

50 Opći sud smatra da najprije valja ispitati peti tužbeni razlog, koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja pobijane odluke, zatim zajedno prva tri tužbena razloga, koji se odnose na postupak donošenja te odluke, te naposljetku četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 113. Uredbe br. 1224/2009.

1. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

51 Republika Malta tvrdi da Komisija u pobijanoj odluci ni u dopisu od 13. srpnja 2016., kojim je obavijestila malteška tijela o donošenju te odluke, nije u dovoljnoj mjeri obrazložila zbog čega je odlučila odstupiti od prethodne prakse koja se odnosi, kao prvo, na zahtjev preciznog navođenja zahtjeva za pristup dokumentima, kao drugo, na nedopuštenost ponovnih zahtjeva koji prekoračuju opseg početnih zahtjeva i, kao treće, na neobjavljivanje dokumenata koji nisu konkretno identificirani u zahtjevu za pristup, osobito kada potječu od trećih strana. Republika Malta također prigovara Komisiji da nije dostavila nikakvo objašnjenje zašto je smatrala da su mnogi dokumenti koji potječu od malteških tijela ulazili u opseg zahtjeva za pristup dokumentima i stoga trebali biti objavljeni, premda joj je Republika Malta nekoliko puta o tome postavila pitanje tijekom faze savjetovanja.

52 Komisija osporava argument Republike Malte.

53 Treba podsjetiti da, prema utvrđenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi predmetnog akta i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev za obrazloženje treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, osobito prema sadržaju akta, prirodi navedenih razloga i mogućem interesu adresata i drugih osoba na koje se taj akt izravno i pojedinačno odnosi da dobiju objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje ispunjava li ono zahtjeve iz članka 296. UFEU-a ne treba ocjenjivati samo s obzirom na tekst obrazloženja nego i s obzirom na njegov kontekst i na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, Zb., EU:C:1998:154, t. 63.; vidjeti također presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 88. i navedenu sudsku praksu).

54 Štoviše, iz sudske prakse proizlazi da Komisija, kada se znatno udaljava od prethodnih odluka i odstupa od ustaljene prakse odlučivanja, mora pružiti eksplicitno obrazloženje (presude od 26. studenoga 1975., Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique i dr./Komisija, 73/74, EU:C:1975:160, t. 31. i od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 155.).

55 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da Republika Malta ne osporava postojanje i dostatnost obrazloženja pobijane odluke u dijelu u kojem se njome ispituje jesu li dokumenti koji potječu od malteških tijela, a koje je Komisija identificirala, obuhvaćeni izuzećima iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 i mogu li se oni slijedom toga objaviti na temelju te uredbe. Nadalje, Republika Malta ne dovodi u pitanje činjenicu da je Komisija, osim toga, u pobijanoj odluci detaljno objasnila razloge zbog kojih prema njezinu mišljenju članak 113. Uredbe br. 1224/2009. ne sprečava primjenu odredaba Uredbe br. 1049/2001. Naposljetku, Republika Malta ne osporava da je mogla saznati razloge pobijane odluke i osporiti ih u okviru ovog postupka.

56 S druge strane, Republika Malta u biti prigovara Komisiji, prije svega, da je bez konkretnog obrazloženja odstupila od svoje prethodne prakse odlučivanja u području obrade ponovnih zahtjeva za pristup, identifikacije dokumenata koji se odnose na zahtjev za pristup i obrade ponovnih zahtjeva koji prekoračuju opseg početnih zahtjeva.

57 Valja, međutim, napomenuti da se Republika Malta za utvrđivanje postojanja takve prakse odlučivanja poziva samo na presudu od 2. srpnja 2015., Typke/Komisija (T-214/13, EU:T:2015:448, t. 13.), u kojoj se navodi slučaj u kojem je glavni tajnik Komisije odbio ponovni zahtjev u dijelu u kojem se on odnosi na aspekt koji nije obuhvaćen odgovarajućim početnim zahtjevom. Pozivanjem samo na tu presudu ne može se utvrditi postojanje ustaljene prakse odlučivanja glede obrade ponovnih zahtjeva za pristup, identifikacije dokumenata koji se odnose na zahtjev za pristup ili pak obrade ponovnih zahtjeva koji prekoračuju opseg početnih zahtjeva. Slijedom toga, u nedostatku dokazane ustaljene ranije prakse od koje je Komisija odstupila, Republika Malta ne može prigovarati toj instituciji zbog toga što nije obrazložila razloge navodne promjene pristupa (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2010., Amnann & Söhne i Cousin Filterie/Komisija, T-446/05, EU:T:2010:165, t. 118. i 158. i od 20. rujna 2012., Poljska/Komisija, T-333/09, neobjavljenu, EU:T:2012:449, t. 92.).

58 Republika Malta također prigovara Komisiji, kao drugo, da u pobijanoj odluci ili prije nje nije dostatno opravdala uključivanje određenih dokumenata u zahtjev za pristup dokumentima, unatoč njezinim zahtjevima za objašnjenja u tom smislu tijekom faze savjetovanja, osobito u njezinim dopisima od 30. rujna 2015., 30. studenoga 2015. i 27. svibnja 2016.

59 S tim u vezi, kao prvo, točno je, doduše, da je Republika Malta u dopisu od 30. rujna 2015. upitala Komisiju zbog čega se vratila na prethodno izraženo stajalište i u početni zahtjev uključila dokumente koje su one razmijenile, posebice elektroničku poštu i zapisnike sa sastanaka. Nadalje, ispostavilo se da je Republika Malta u dopisu od 30. studenoga 2015. navela da, prema njezinu mišljenju, mnogi dokumenti koje Komisija smatra relevantnima nisu obuhvaćeni zahtjevom za pristup. Naposljetku, nesporno je da je Republika Malta u dopisu od 27. svibnja 2016. podnijela prigovor na Komisijinu identifikaciju novih dokumenata u fazi ponovnog zahtjeva jer ta praksa, prema mišljenju Republike Malte, predstavlja proširenje opsega zahtjeva, koje nije dopušteno odredbama članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.

60 Međutim, najprije valja napomenuti da je dopis od 30. rujna 2015., iako su se u njemu od Komisije izričito tražila objašnjenja, ipak prethodio početnoj odluci kojom je prihvaćen prigovor Republike Malte te je Greenpeaceu odbijen pristup dokumentima br. 112 do 230. U tim okolnostima Republika Malta ne može prigovarati Komisiji zbog toga što nije odgovorila na njezin zahtjev za objašnjenja u početnoj odluci te se, s obzirom na to da nije naknadno ponovila navedeni zahtjev za objašnjenja, ne može i dalje žaliti zbog toga što joj Komisija nije odgovorila u pobijanoj odluci.

61 Kao drugo, valja primijetiti da dopis od 30. studenoga 2015., koji također prethodi početnoj odluci, nije sadržavao nikakve podatke na temelju kojih bi se moglo identificirati dokumente na koje se odnosi i shvatiti razloge zbog kojih odnosni dokumenti ne bi bili obuhvaćeni zahtjevom za pristup. Štoviše, tim se dopisom nije tražilo nikakvo objašnjenje od Komisije te stoga njezin odgovor nije bio potreban.

62 Kao treće, valja utvrditi da Republika Malta u svojem dopisu od 27. svibnja 2016. nije osporila konkretno uključivanje u zahtjev za pristup svakog od dokumenata koje je Komisija identificirala u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva i nije zatražila od Komisije daljnja objašnjenja o tom pitanju. Naime, Republika Malta u dopisu od 27. svibnja 2016. tek je osporila sâmo načelo uključivanja u zahtjev za pristup, u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva, dokumenata koji nisu identificirani u fazi ispitivanja početnog zahtjeva.

63 S tim u vezi Komisija je u pobijanoj odluci podsjetila na to da je nakon preispitivanja zahtjeva za pristup identificirala druge dokumente iz njezina opsega (dokumenti br. 1 do 111 i 231 do 240). Doduše, istina je da u toj odluci Komisija nije objasnila zašto smatra da je imala pravo uključiti dokumente u zahtjev za pristup u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva kada nije odlučila o objavljivanju tih dokumenata u fazi ispitivanja početne prijave. Međutim, valja napomenuti da je u dopisu od 27. travnja 2016. Komisija već objasnila Republici Malti da je funkcija glavnog tajnika Komisije bila neovisno preispitati početnu odluku glavnog direktora GU-a za pomorstvo i ribarstvo i da je u okviru tog preispitivanja glavni tajnik bio dužan provjeriti jesu li svi dokumenti koji spadaju u opseg zahtjeva identificirani u fazi početne odluke, osobito u slučajevima kada je, kao u ovom predmetu, autor zahtjeva za pristup osporio cjelovitost popisa dokumenata identificiranih u fazi početne odluke. U takvim okolnostima nije bilo nužno da Komisija ponovno u pobijanoj odluci iznosi razloge zbog kojih je bila ovlaštena zahtjevu za pristup priložiti nove dokumente koji su prvi put identificirani u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva.

64 Iz prethodno navedenog proizlazi da pobijana odluka ne sadržava nedostatak u obrazloženju koji je istaknula Republika Malta.

65 Prema tome, peti tužbeni razlog, koji je Opći sud ispitao na temelju svoje ovlasti da po službenoj dužnosti istakne tužbeni razlog koji se odnosi na javni poredak, treba odbiti kao neosnovan.

2. Prva tri tužbena razloga, koji se odnose na postupak donošenja pobijane odluke

66 Svojim prvim tužbenim razlogom Republika Malta u biti tvrdi da je Komisija obradila početni zahtjev i ponovni zahtjev u rokovima utvrđenima člancima 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 i da tom prigodom nije poštovala obvezu lojalne suradnje s malteškim tijelima. Uzimajući u obzir argumentaciju Republike Malte, taj se tužbeni razlog može podijeliti na tri dijela, od kojih se prvi temelji na nepravodobnom obavještavanju, radi savjetovanja, malteških tijela o početnom zahtjevu i ponovnom zahtjevu, drugi na davanju pretjerano kratkog roka za odgovor malteškim tijelima i treći na nepravodobnosti početne odluke i pobijane odluke, s obzirom na to da su one donesene nakon isteka rokova predviđenih u Uredbi br. 1049/2001 i da je pobijana odluka, osim toga, donesena nakon donošenja implicitne odluke kojom je odbijen ponovni zahtjev.

67 Svojim drugim tužbenim razlogom Republika Malta u biti tvrdi da Komisija nije poštovala opseg početnog zahtjeva postupajući s njim kao s novim zahtjevom za pristup koji obuhvaća mnogobrojne dokumente koji nisu povezani s dvama ranijim zahtjevima ili ih Greenpeace nije konkretno identificirao. U okviru tog tužbenog razloga Republika Malta posebno prigovara Komisiji zbog toga što je u opseg zahtjeva za pristup uključila dokumente, općenito novije, koji, s jedne strane, nisu bili izričito obuhvaćeni zahtjevima od 14. travnja 2010. i 19. travnja 2012. i, s druge strane, svojim sadržajem nisu bili povezani s nepravilnostima koje je Greenpeace naveo 2010. ili u upravnoj istrazi.

68 Svojim trećim tužbenim razlogom Republika Malta u biti tvrdi da je Komisija nezakonito proširila opseg zahtjeva za pristup dokumentima i povrijedila načelo dobre uprave time što je u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva na temelju nedovoljno određenog zahtjeva identificirala nove dokumente koji do tada nisu bili identificirani kao da su obuhvaćeni tim zahtjevom. U okviru tog prigovora Republika Malta Komisiji posebno prigovara, kao prvo, da nije pozvala Greenpeace da pojasni svoj zahtjev za pristup dokumentima, u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001, kao drugo, da nije

temeljito ispitala početni zahtjev za pristup dokumentima, kao treće, da je ispitala određene dokumente samo u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva, protivno člancima 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001, organizirajući postupak ispitivanja zahtjeva za pristup dokumentima u dvije faze, i, kao četvrto, da je počinila očitu pogrešku u ocjeni u pogledu utvrđivanja predmeta i opsega zahtjeva za pristup dokumentima.

69 Iz argumenata koje je iznijela Republika Malta u prilog prvim trima tužbenim razlozima proizlazi da ona prigovara Komisiji da je prekršila različita postupovna pravila utvrđena u člancima 4. i 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001, od kojih neka također proizlaze iz obveze lojalne suradnje.

70 U svrhu mogućeg ispitivanja osnovanosti prvih triju tužbenih razloga, najprije valja utvrditi jesu li i u kojoj su mjeri oni relevantni.

a) Relevantnost prvih triju tužbenih razloga

71 Kako bi se ocijenilo jesu li i u kojoj mjeri prva tri tužbena razloga relevantna, Opći sud smatra potrebnim najprije predstaviti načine i svrhe postupka ispitivanja zahtjeva za pristup dokumentima. S tim u vezi, potrebno je razlikovati, s jedne strane, postupovna pravila predviđena u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 i, s druge strane, postupovna pravila predviđena u članku 4. stavcima 4. i 5. te uredbe ili koja proizlaze iz obveze lojalne suradnje.

1) Postupovna pravila predviđena u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001

72 Postupovna pravila predviđena u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 mogu se sažeti kako slijedi.

73 Kao prvo, zahtjevi za pristup moraju biti dovoljno određeni da instituciji omogućuju identifikaciju dokumenta (članak 6. stavak 1. Uredbe br. 1049/2001). Ako zahtjev nije dovoljno određen, institucija je dužna tražiti pojašnjenje od podnositelja zahtjeva i u tome mu pomaže, primjerice, pružanjem informacija o uporabi javnih registara dokumenata (članak 6. stavak 2. te uredbe). U slučaju zahtjeva koji se odnose na vrlo opsežan dokument ili na velik broj dokumenata, nadležna institucija može se neformalno savjetovati s podnositeljem zahtjeva kako bi pronašla povoljno rješenje (članak 6. stavak 3. navedene uredbe). Općenito, institucije su dužne građanima pružiti informacije i pomoći im uputama o tome kako i gdje mogu podnijeti zahtjeve za pristup dokumentima (članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1049/2001).

74 Kao drugo, i po početnim zahtjevima i po ponovnim zahtjevima potrebno je postupiti odmah, pri čemu institucija mora o njima odlučiti u roku od petnaest radnih dana i, u slučaju odbijanja, izvijestiti podnositelja zahtjeva o razlozima tog odbijanja (vidjeti članak 7. stavak 1. i članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1049/2001). U iznimnim slučajevima, primjerice u slučaju zahtjeva koji se odnosi na vrlo dugačak dokument ili na vrlo velik broj dokumenata, taj se rok može produljiti za 15 radnih dana (vidjeti članak 7. stavak 3. i članak 8. stavak 2. te uredbe). Ako institucija ne odgovori u propisanom roku, podnositelj ima pravo podnijeti ponovni zahtjev tražeći od institucije da preispita svoj stav (članak 7. stavak 4. navedene uredbe). Ako institucija u propisanom roku ne odgovori na ponovni zahtjev, podnositelj će moći smatrati da je odgovor negativan te će imati pravo pokretanja sudskog postupka protiv institucije (članak 8. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001).

75 Iz postupovnih pravila predviđenih u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 i, općenitije, iz svih odredaba te uredbe može se izvući nekoliko zaključaka.

76 Najprije, iz odredaba članaka 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da se njima uređuju načini podnošenja zahtjeva za pristup dokumentima i organizira postupanje predmetne institucije s tim zahtjevima. Te se odredbe stoga tiču samo odnosa između podnositelja zahtjeva i predmetne institucije, isključujući odnose između institucija i trećih strana, kao što su države članice, od kojih potječu određeni dokumenti.

77 Nadalje, postupak predviđen člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 ponajprije ima za cilj brzu i laku obradu zahtjeva za pristup tim dokumentima, a podredno spriječiti, u skladu s načelom dobre uprave, da institucija snosi neproporcionalno radno opterećenje (vidjeti u tom smislu presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250 t. 25., 27. i 28.). Iz toga slijedi da je taj postupak uspostavljen u interesu osoba koje traže pristup dokumentima, uzimajući u obzir ograničenja institucija. S druge strane, taj postupak nije sam po sebi namijenjen zaštiti interesa trećih strana, a posebice država članica, da se protive objavljivanju određenih dokumenata koji potječu od njih i ne uzima u obzir ograničenja trećih strana i država članica u slučaju da se s njima savjetuje o mogućem objavljivanju tih dokumenata.

78 Tu tvrdnju potvrđuje okolnost da je svrha Uredbe br. 1049/2001, u skladu s njezinim člankom 1. točkom (a), „da se osigura najširi mogući pristup dokumentima" i da se ta uredba temelji na načelu izraženom u uvodnoj izjavi 11. da bi „svi dokumenti institucija trebali biti dostupni javnosti". Zbog toga se tim propisom, a posebice njegovim postupovnim odredbama, želi što više olakšati ostvarivanje prava na pristup dokumentima (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, t. 49.), a ne otežavati ostvarivanje tog prava, posebice podvrgavanjem nepotrebnim formalnim ograničenjima.

79 Naposljetku, podnošenje zahtjeva za pristup dokumentima nije jedini način pristupa dokumentima. Naime, u skladu s člankom 2. stavkom 4. Uredbe br. 1049/2001, dokumenti kojima institucije raspolažu daju se na uvid javnosti nakon pisanog zahtjeva ili izravno u elektroničkom obliku ili putem registra dokumenata. Zbog toga, uz članke 6. do 10., koji se odnose na obradu zahtjeva za pristup dokumentima i uvjete pristupa nakon podnošenja zahtjeva, Uredba br. 1049/2001 sadržava odredbe koje se odnose na vođenje registara dokumenata (članak 11. te uredbe), izravan pristup dokumentima u elektroničkom obliku ili putem registra (članak 12. navedene uredbe) i objavljivanje pojedinih dokumenata u Službenom listu (članak 13. navedene uredbe).

80 Iz toga slijedi da ništa ne sprečava instituciju da objavljuje dokumente, čak i ako joj u tom smislu nije podnesen nikakav zahtjev, ili radi transparentnosti i potpunosti dostavi osobi koja je podnijela zahtjev na temelju Uredbe br. 1049/2001 dokumente koje ta osoba u svojem zahtjevu nije izričito identificirala i navela.

81 U takvim okolnostima povreda pravila o ispitivanju zahtjeva za pristup dokumentima predviđenih u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001, iako u određenim okolnostima može utjecati na zakonitost odluke kojom se odbija pristup dokumentima, ne može utjecati na zakonitost odluke kojom se odobrava pristup dokumentima.

82 Konkretno, kao prvo, glede članka 6. Uredbe br. 1049/2001, valja istaknuti da – iako institucija ne može odbiti zahtjev kao nedovoljno određen a da prethodno ne pozove podnositelja da ga pojasni (vidjeti u tom smislu presude od 26. listopada 2011., Dufour/ESB, T-436/09, EU:T:2011:634, t. 31. i od 22. svibnja 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10 EU:T:2012:247, t. 84. do 87.) – ne može joj se, s druge strane, s uspjehom prigovoriti zbog toga što je omogućila pristup dokumentima na temelju navodno nedovoljno određenog zahtjeva a da prethodno nije pozvala podnositelja da ga pojasni.

83 Naime, kada podnositelj nije bio pozvan da pojasni svoj zahtjev, ni institucija ni, *a fortiori*, treća strana ne može se s uspjehom pozvati na navodnu neodređenost njegova zahtjeva (vidjeti u tom smislu presudu od 19. studenoga 2014., Ntouvas/ECDC, T-223/12, neobjavljenu, EU:T:2014:975, t. 46.).

Stoga, u slučaju da institucija smatra da može sama, bez izlaganja neproporcionalnom radnom opterećenju, identificirati sve dokumente koji se mogu odnositi na zahtjev, čak i kada je formuliran općenito te se odnosi na mnogobrojne dokumente, ta institucija može odlučiti o tom zahtjevu bez prethodnog poziva podnositelju da ga pojasni, a zatim, ako je potrebno, odobriti pristup svim identificiranim dokumentima, pod uvjetom da potonji nisu obuhvaćeni izuzećima predviđenima posebice u članku 4. Uredbe br. 1049/2001.

84 Osim toga, budući da je dužna cjelovito ispitati sve dokumente obuhvaćene zahtjevom za objavljivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10 EU:T:2012:247, t. 69.), ustanova u bilo kojem trenutku, uključujući prvi put u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva, može identificirati nove dokumente koji se mogu uključiti u zahtjev.

85 Kao drugo, glede članaka 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001, treba napomenuti da je jedini cilj u njima predviđenih rokova omogućavanje brze obrade zahtjeva za pristup dokumentima i ubrzavanje objavljivanja traženih dokumenata kada je ono moguće.

86 Također valja podsjetiti da prekoračenje rokova predviđenih u člancima 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 nema za učinak oduzimanje instituciji ovlasti donošenja odluke te ne može dovesti do nezakonitosti odluke o odbijanju pristupa dokumentima koja bi opravdala njezino poništenje (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, t. 89., od 14. srpnja 2016., Sea Handling/Komisija, C-271/15 P, neobjavljenu, EU:C:2016:557, t. 78., 79. i 84. i od 19 siječnja 2010., Co-Frutta/Komisija, T-355/04 i T-446/04, EU:T:2010:15, t. 59. i 71.).

87 To nepostojanje utjecaja prekoračenja gore navedenih rokova nameće se osobito u vezi s odlukom kojom se odobrava pristup dokumentima, s obzirom na to da je u takvom slučaju podnositelj zahtjeva uspio u zahtjevu unatoč prekoračenju tih rokova, koji su bili uvedeni samo u njegovu korist.

88 S obzirom na prethodna razmatranja, država članica ne može se protiv odluke institucije kojom se dodjeljuje pristup dokumentima s uspjehom pozivati na tužbene razloge koji se temelje na povredi članaka 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001.

89 U ovom slučaju – uzimajući u obzir argumente koje je istaknula Republika Malta u prilog prvim trima tužbenim razlozima, sažete u točkama 66. do 68. ove presude – treba utvrditi da se Republika Malta u okviru tih triju tužbenih razloga poziva na nepravilnosti koje utječu na postupak predviđen u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001, kao što su to, posebno, objavljivanje dokumenata koji nisu konkretno obuhvaćeni početnim i ponovnim zahtjevom, identifikacija dokumenata u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva ili nepoštovanje rokova za obradu početnog i ponovnog zahtjeva.

90 Stoga su, zbog razloga navedenih u točkama 72. do 88. ove presude, tužbeni razlozi koji se temelje na takvim nepravilnostima bespredmetni u odnosu na pobijanu odluku.

2) Postupovna pravila predviđena u članku 4. stavcima 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001 ili koja proizlaze iz obveze lojalne suradnje

91 Postupovna pravila predviđena u članku 4. stavcima 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001 ili koja proizlaze iz obveze lojalne suradnje mogu se prikazati na sljedeći način.

92 Kao prvo, u članku 4. stavku 4. Uredbe br. 1049/2001 predviđeno je da su, u vezi s dokumentom koji potječe od treće strane, institucije dužne savjetovati se s trećom stranom kako bi utvrdile je li primjenjivo izuzeće iz članka 4. stavka 1. ili 2. navedene uredbe, osim ako je jasno smije li se dokument objaviti ili ne.

93 S tim u vezi presuđeno je da je pravo države članice da se institucija koja raspolaže dokumentima koji potječu iz te države članice s njome savjetuje prije objavljivanja tih dokumenata već uvelike stečeno na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 46.).

94 Kao drugo, članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 predviđa, kao što je to već navedeno u točki 39. ove presude, da država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice.

95 S tim u vezi valja pojasniti da je članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 postupovne naravi, s obzirom na to da samo propisuje zahtjev prethodne suglasnosti odnosne države članice kada je potonja prethodno podnijela konkretan zahtjev u tom smislu (presude od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 78. i 81. i od 21. lipnja 2012., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, t. 53. i 54.).

96 Kao treće, institucija koja namjerava objaviti dokumente i država članica iz koje oni potječu dužni su, u skladu s obvezom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, djelovati i surađivati tako da se odredbe Uredbe br. 1049/2001 mogu učinkovito primjenjivati (presuda od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 85.).

97 Konkretno, institucija kojoj je podnesen zahtjev za pristup dokumentu koji potječe iz države članice i ta država članica moraju, kada ta institucija obavijesti navedenu državu članicu o tom zahtjevu, bez odgode pokrenuti pravičan dijalog glede moguće primjene izuzeća predviđenih u članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001, s posebnim osvrtom na potrebu da se toj instituciji omogući zauzimanje stajališta u rokovima u kojima je članci 7. i 8. te uredbe obvezuju da odluči o tom zahtjevu za pristup (presuda od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 86.).

98 Iz odredaba članka 4. stavaka 4. i 5. Uredbe br.1049/2001, tumačenih u skladu s obvezom lojalne suradnje, proizlazi da te odredbe organiziraju načine savjetovanja institucija s trećim stranama od kojih potječu dokumenti i načine sudjelovanja država članica iz kojih potječu dokumenti u postupku donošenja odluke institucije o pristupu dokumentima.

99 Prema tome, suprotno od odredaba članaka 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001, odredbe njezina članka 4. stavaka 4. i 5. uređuju odnose između institucije i trećih strana, posebice država članica, glede dokumenata koji potječu iz potonjih, a njihova je svrha zaštita interesa navedenih trećih strana i država članica u protivljenju objavljivanju navedenih dokumenata.

100 U takvim okolnostima povreda odredaba članka 4. stavaka 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001 i obveze lojalne suradnje institucije s državom članicom može utjecati na zakonitost odluke kojom se odobrava pristup dokumentima koji potječu iz te države članice.

101 S obzirom na prethodna razmatranja, država članica može se, protivno odluci institucije kojom se odobrava pristup dokumentima koji potječu iz te države članice, s uspjehom pozvati na povredu članka 4. stavaka 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001 i obveze lojalne suradnje u provedbi postupka predviđenog u tom članku.

102 U ovom predmetu treba utvrditi da Republika Malta u okviru prvog i drugog dijela prvog tužbenog razloga također tvrdi da Komisija, kada se s njom savjetovala na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe br. 1049/2001 kako bi se izjasnila protivi li se objavljivanju spornih dokumenata, nije u potpunosti surađivala s njom jer joj je, nakon što joj je nepravodobno dostavila Greenpeaceov početni i ponovni zahtjev, dodijelila prekratke rokove za odgovor. Tom se argumentacijom Republika Malta zapravo poziva na nepravilnost postupka predviđenog u članku 4. stavcima 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001 i povredu obveze lojalne suradnje u okviru tog postupka.

103 Prema tome, zbog razloga navedenih u točkama 91. do 101. ove presude, takva je argumentacija relevantna protiv pobijane odluke.

104 Slijedom toga, potrebno je ispitati osnovanost samo onih prigovora koji se odnose na dodjelu nedovoljnih rokova za odgovor i povredu obveze lojalne suradnje.

b) Ispitivanje osnovanosti prigovora koji se odnose na dodjelu nedovoljnih rokova za odgovor i povredu obveze lojalne suradnje

105 U ovom predmetu Republika Malta ne prigovara Komisiji samo zbog toga što joj je početni zahtjev i ponovni zahtjev dostavila nekoliko mjeseci nakon njihova primitka nego i, prije svega, jer joj je potom odobrila rok od samo pet dana za analizu povjerljivosti predmetnih dokumenata s obzirom na izuzeća predviđena u članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 i donošenje odluke o tomu hoće li iskoristiti mogućnost da zatraži da se ti dokumenti ne objave, predviđenu u članku 4. stavku 5. te uredbe.

106 S tim u vezi najprije treba podsjetiti da, iako članci 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 nalažu institucijama da odgovore na početne i ponovne zahtjeve za pristup dokumentima u za to određenim rokovima, nijedna odredba te uredbe ne određuje rok u kojem institucija mora obavijestiti državu članicu o podnošenju zahtjeva za pristup dokumentima koji potječu iz te države članice i obavijestiti je o navedenom zahtjevu. Posebice, Uredba br. 1049/2001 ne precizira koji bi rok za odgovor institucija trebala dodijeliti toj državi članici kako bi ona mogla obavijestiti navedenu instituciju o svojem mogućem protivljenju objavljivanju predmetnih dokumenata.

107 Međutim, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 96. i 97. ove presude, iz obveze lojalne suradnje proizlazi da Komisija u svojim odnosima s odnosnom državom članicom mora postupati s dužnom pažnjom kako bi ona sama mogla odlučiti u rokovima koji su joj propisani u člancima 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001.

108 U ovom slučaju, s jedne strane, treba utvrditi da je Komisija dostavila početnu prijavu od 29. srpnja 2015. Republici Malti tek 28. rujna 2015., odnosno gotovo dva mjeseca nakon što ju je zaprimila, i da je tom prigodom zatražila od te države članice da je obavijesti u roku od pet radnih dana o tome protivi li se objavljivanju dokumenata koji potječu od malteških tijela, identificiranih u toj fazi (dokumenti br. 112 do 230).

109 S druge strane, nesporno je da je Komisija dostavila Republici Malti ponovni zahtjev, podnesen 20. siječnja 2016., tek 13. travnja 2016., odnosno gotovo tri mjeseca nakon što ga je zaprimila, i da je tom prigodom dodijelila toj državi članici rok od samo pet radnih dana za obavještavanje o mogućem protivljenju objavljivanju svih dokumenata koji potječu od malteških tijela, uključujući one koji su identificirani u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva (dokumenti br. 1 do 111 i 231 do 240).

110 Međutim, treba također istaknuti, kao prvo, da je Komisija na zahtjev Republike Malte produžila za 15 radnih dana rok koji je prvotno dodijelila toj državi članici nakon što joj je dostavljen početni zahtjev (vidjeti točku 10. ove presude). Zapravo, Republika Malta usprotivila se 30. studenoga 2015. objavljivanju dokumenata br. 112 do 230, dok joj je Greenpeaceov početni zahtjev dostavljen 28. rujna 2015., odnosno više od dva mjeseca ranije.

111 Kao drugo, Komisija je na zahtjev Republike Malte produžila za deset radnih dana rok koji je prvotno dodijeljen toj državi članici nakon što joj je dostavljen ponovni zahtjev (vidjeti točku 16. ove presude). Zapravo, Republika Malta usprotivila se 3. svibnja 2016. objavljivanju svih predmetnih dokumenata, dok joj je Greenpeaceov ponovni zahtjev dostavljen 13. travnja 2016., odnosno gotovo tri tjedna ranije. Osim toga, nakon što je primila odgovor Republike Malte od 3. svibnja 2016., Komisija je 19. svibnja 2016. pozvala tu državu članicu da u roku od deset radnih dana navede konkretne razloge zbog kojih

valja primjenjivati izuzeća predviđena u Uredbi br. 1049/2001 i dijelove dokumenata koji su obuhvaćeni tim izuzećima (vidjeti točku 18. ove presude). Međutim, Republika Malta 27. svibnja 2016. samo je ponovila svoje protivljenje navodeći da je analiza sadržana u njezinu dopisu od 3. svibnja 2016. dovoljna za utvrđivanje izuzeća na koja se taj dopis poziva (vidjeti točku 19. ove presude).

112 Stoga proizlazi da je Republika Malta u praksi imala nekoliko tjedana za analizu dokumenata koje je Komisija identificirala u fazi ispitivanja početnog zahtjeva, a zatim u fazi ispitivanja ponovnog zahtjeva. Štoviše, unatoč velikom broju predmetnih dokumenata, Republika Malta mogla ih je analizirati i za svaki od njih, prije nego što Komisija odluči o početnom i ponovnom zahtjevu, istaknuti neko od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 i članku 113. Uredbe br. 1224/2009.

113 Osim toga, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 97. ove presude, valja voditi računa o okolnosti da je, na temelju članka 7. stavaka 1. i 3. i članka 8. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1049/2001, sama Komisija morala odgovoriti na Greenpeaceov početni zahtjev, a potom na ponovni zahtjev u roku od najviše 30 dana.

114 U tim okolnostima Republika Malta neosnovano tvrdi da je Komisija, time što joj je nepravodobno dostavila početni i ponovni zahtjev i potom dodijelila prekratke rokove za odgovor, povrijedila obvezu lojalne suradnje.

115 Prema tome, prva tri tužbena razloga treba odbiti kao djelomično bespredmetne i djelomično neosnovane.

3. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 113. Uredbe br. 1224/2009

116 Svojim četvrtim tužbenim razlogom Republika Malta u biti tvrdi da je Komisija, odobrivši Greenpeaceu pristup dokumentima br. 112 do 230, povrijedila odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009. Prema mišljenju Republike Malte, te su odredbe, u nedostatku izričitog odobrenja malteških vlasti, zabranjivale objavljivanje dokumenata koje su te vlasti dostavile Komisiji u okviru Uredbe br. 1224/2009. Republika Malta smatra, naime, da je riječ o posebnim odredbama koje u području kontrole sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike odstupaju od općih pravila o pristupu javnosti dokumentima, predviđenih u Uredbi br. 1049/2001, a posebno u njezinu članku 4.

117 Komisija osporava argumentaciju Republike Malte. Tvrdi, među ostalim, da se odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 moraju kombinirati i uskladiti s odredbama Uredbe br. 1049/2001, a posebice s onima iz njezina članka 4. stavka 5., koji ovlašćuje državu članicu da se usprotivi objavljivanju dokumenata koji potječu iz nje samo na temelju materijalnih izuzeća iz članka 4. stavaka 1. do 3. te uredbe.

118 Uzimajući u obzir argumentaciju stranaka, potrebno je utvrditi protivi li se i u kojoj mjeri odredbama članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009, eventualno u vezi s onima članka 4. Uredbe br. 1049/2001, odobravanje Greenpeaceu pristupa dokumentima br. 112 do 230 bez odobrenja Republike Malte, iz koje ti dokumenti potječu.

119 U tu svrhu najprije valja prikazati relevantne odredbe članka 113. Uredbe br. 1224/2009 u njihovu kontekstu, a zatim ispitati kako se te odredbe povezuju s onima Uredbe br. 1049/2001.

a) Prikaz članka 113. Uredbe br. 1224/2009 i njegova konteksta

120 Kao prvo valja napomenuti da Uredba br. 1224/2009 u glavi XII., naslovljenoj „Podaci i informacije”, sadržava poglavlje II., koje se odnosi na „[p]ovjerljivost podataka”. To se poglavlje sastoji samo od dvaju članaka, odnosno 112. i 113., koji se odnose na „[z]aštitu osobnih podataka” i „[č]uvanje profesionalne i poslovne tajne”.

121 Također treba istaknuti da su članci 112. i 113. Uredbe br. 1224/2009 zamijenili članak 37. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2847/93 od 12. listopada 1993. o uspostavi sustava kontrole koji se primjenjuje na zajedničku ribarstvenu politiku (SL 1993., L 261, str. 1.). Naime, budući da na dan donošenja Uredbe br. 2847/93 nije postojalo opće zakonodavstvo Unije o zaštiti osobnih podataka od strane institucija i država članica, članak 37. navedene uredbe odnosio se istodobno, u stavcima 2. i 7. do 10., na zaštitu nominativnih podataka i, u stavcima 1. i 3. do 6., na povjerljivost podataka koji se prikupljaju i razmjenjuju u okviru navedene uredbe na temelju zahtjeva profesionalne i poslovne tajne.

122 Prilikom donošenja Uredbe br. 1224/2009 zakonodavac Unije uzeo je u obzir donošenje Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001., L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.) i Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.).

123 Slijedom toga, članak 112. Uredbe br. 1224/2009 sada se zasebno odnosi na zaštitu osobnih podataka, pozivajući se ponajprije na Uredbu br. 45/2001 i nacionalna zakonodavstva kojima se prenosi Direktiva 95/46.

124 Odredbe članka 113. Uredbe br. 1224/2009, s druge strane, preuzimaju u velikoj mjeri druge odredbe članka 37. Uredbe br. 2847/93, koje se ne odnose na zaštitu osobnih podataka.

125 Kao prvo, članak 113. Uredbe br. 1224/2009 sadržava odredbe kojima se osigurava povjerljivost podataka obuhvaćenih profesionalnom i poslovnom tajnom. Osobito se predviđa da države članice i Komisija poduzimaju sve potrebne mjere kako bi se s podacima koji su prikupljeni i primljeni u okviru Uredbe br. 1224/2009 postupalo u skladu s važećim pravilima o čuvanju profesionalne i poslovne tajne (članak 113. stavak 1. Uredbe br. 1224/2009). Također, podaci dostavljeni u okviru navedene uredbe podliježu pravilima o povjerljivosti kada bi njihovo otkrivanje dovelo u pitanje određene interese, kao što su privatnost i integritet pojedinca – u skladu sa zakonodavstvom Unije u vezi sa zaštitom osobnih podataka – poslovni interesi fizičke ili pravne osobe, sudski postupci i pravna mišljenja ili inspekcijske aktivnosti i istraga. Informacije koje se odnose na takve podatke mogu se, međutim, uvijek otkriti ako je to potrebno radi prekida ili zabrane prekršaja kojim su povrijeđena pravila zajedničke ribarstvene politike (članak 113. stavak 4. Uredbe br. 1224/2009).

126 Nadalje, članak 113. Uredbe br. 1224/2009 sadržava odredbe koje su specifične za podatke koji potječu iz država članica te se zbog toga Republika Malta na njih poziva u okviru ovog predmeta. U tom smislu važno je podsjetiti na odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009, koje su gotovo istovjetne onima članka 37. stavaka 3. i 5. Uredbe br. 2847/93 i određuju sljedeće:

„2. Podaci koji se razmjenjuju između država članica i Komisije [u okviru ove uredbe] ne smiju se prenositi drugim osobama osim onim u ustanovama država članica ili Zajednice čija funkcija zahtijeva pristup tim podacima, osim uz izričito odobrenje država članica koje prenose podatke.

3. Podaci [prikupljeni i primljeni u okviru ove Uredbe] ne smiju se koristiti u svrhe drukčije od onih koje su predviđene ovom Uredbom, osim ako tijela koja šalju te podatke izričitu odobre njihovo korištenje u druge svrhe i pod uvjetom da važećim propisima u državi članici čija tijela primaju podatke nije zabranjeno takvo njihovo korištenje.”

127 Naposljetku, članak 113. Uredbe br. 1224/2009 sadržava općenitije odredbe. Konkretno, taj članak predviđa da ga se ne može tumačiti u smislu da sprečava to da se podaci dobiveni u skladu s tom uredbom koriste u okviru pravnih mjera ili postupaka poduzetih zbog nepoštovanja pravila

zajedničke ribarstvene politike. Nadležna tijela države članice koja šalju podatke treba obavijestiti o svim slučajevima u kojima se navedeni podaci koriste u te svrhe (članak 113. stavak 6. Uredbe br. 1224/2009).

128 U ovoj se fazi iz odredaba Uredbe br. 1224/2009 navedenih u točkama 120. do 127. ove presude može izvući nekoliko zaključaka.

129 Kao prvo, odredbe članaka 112. i 113. Uredbe br. 1224/2009 ne primjenjuju se kao takve na dokument, nego samo na podatke prikupljene u okviru te uredbe.

130 S tim u vezi valja utvrditi da Uredba br. 1224/2009 ne definira opći pojam „podaci”, nego samo onaj konkretniji, „podaci sustava za praćenje plovila” (članak 4. točka 12. Uredbe br. 1224/2009).

131 Međutim, iz svih odredaba te uredbe, a posebice članaka 12., 33., 34., 63., 78., 93., 101., 109. i 116., proizlazi da su podaci na koje se ona odnosi posebice oni snimljeni koje su države članice pohranile u različitim računalnim bazama podataka te koje su uspostavile i učinile dostupnima u zaštićenom dijelu službene internetske stranice ograničenom broju korisnika koje su ovlastile države članice i Komisija. Tako se, posebice, ta uredba odnosi na podatke sustava za praćenje plovila, podatke o ribolovnim aktivnostima, posebno one iz očevidnika o ribolovu, iskrcajne deklaracije, prekrcajne deklaracije i prethodne obavijesti, podatke navedene u prekrcajnim deklaracijama, prijevoznim dokumentima i prodajnim listovima, podatke navedene u povlasticama i odobrenjima za ribolov, podatke o iscrpljenju ribolovnih mogućnosti, podatke iz izvješća o inspekcijskom pregledu, podatke o snazi motora, podatke sustava za otkrivanje plovila, podatke o opažanjima, podatke koji se odnose na međunarodne sporazume o ribarstvu, podatke o ulascima u ribolovna područja, morska područja na kojima se primjenjuju posebna pravila o pristupu vodama i resursima, područja koja reguliraju regionalne organizacije za upravljanje u ribarstvu i slične organizacije te u vode treće zemlje kao i podatke o izlascima iz tih područja, podatke sustava automatske identifikacije plovila i podatke iz nacionalnih registara prekršaja.

132 Kao drugo, iz članaka 112. i 113. Uredbe br. 1224/2009 proizlazi da oni predviđaju tri vrste zaštite podataka prikupljenih na temelju te uredbe, od kojih se prva primjenjuje na osobne podatke (članak 112. i članak 113. stavak 4. točka (a)), druga na povjerljive podatke obuhvaćene profesionalnom i poslovnom tajnom (članak 113. stavak 1. i stavak 4. točka (b) te uredbe), a treća na podatke koje šalje država članica (članak 113. stavci 2. i 3. navedene uredbe). U ovom sporu riječ je o toj trećoj i posljednjoj vrsti zaštite.

133 Kao treće, iz samog teksta članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 proizlazi da se podaci koje je država članica prikupila i proslijedila Komisiji na temelju te uredbe načelno mogu prenositi osobama koje nisu osobe čija funkcija zahtijeva pristup tim podacima ili koristiti u svrhe drukčije od onih koje su predviđene tom uredbom samo uz izričito odobrenje država članica koje prenose te podatke.

134 Samo odredbe članka 113. stavaka 4. i 6. Uredbe br. 1224/2009 mogle bi se eventualno tumačiti kao da dopuštaju, iznimno i pod određenim pretpostavkama, otkrivanje podataka koji potječu iz države članice bez njezina odobrenja. Naime, s jedne strane, čini se da te odredbe, navedene u točkama 125. i 127. ove presude, u svakom slučaju dopuštaju otkrivanje ili korištenje određenih podataka u svrhu okončanja ili suzbijanja kršenja pravila zajedničke ribarstvene politike. S druge strane, članak 113. stavak 6. Uredbe br. 1224/2009 predviđa da se država članica koja prenosi podatke samo obavještava o korištenju podataka u okviru sudskih ili upravnih postupaka.

135 Preostaje razmotriti vezu između odredaba članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 i onih Uredbe br. 1049/2001.

b) Odnos između članka 113. Uredbe br. 1224/2009 i Uredbe br. 1049/2001

136 Kao prvo, valja utvrditi da uredbe br. 1049/2001 i 1224/2009 imaju različite ciljeve. Prva ima za cilj osiguravanje najveće moguće transparentnosti postupka odlučivanja javnih tijela kao i informacija na kojima temelje svoje odluke. Njome se, dakle, nastoji što je više moguće olakšati korištenje pravom na pristup dokumentima i promicati dobra administrativna praksa (vidjeti po analogiji presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, t. 49.). Druga, u skladu sa svojim člankom 1., ima za cilj uspostaviti sustav za kontrolu, inspekciju i izvršenje, kako bi se osigurala sukladnost s pravilima zajedničke ribarstvene politike.

137 U ovom slučaju uredbe br. 1049/2001 i 1224/2009 ne sadržavaju nikakvu odredbu koja izričito predviđa nadređenost jedne drugoj. Stoga treba osigurati da se svaka od tih uredaba primjenjuje na način usklađen s onom drugom, čime se omogućuje njihova dosljedna primjena (vidjeti po analogiji presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, t. 56. i od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 110.).

138 Kao drugo, s obzirom na ono što je navedeno u točki 129. ove presude, valja utvrditi da cilj odredaba članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 nije da one same po sebi uređuju uvjete za javni pristup dokumentima koje je država članica proslijedila Komisiji na temelju te uredbe. Naime, tim se odredbama žele samo odrediti uvjeti pod kojima se podaci koje je prikupila i prenijela država članica na temelju navedene uredbe mogu prenijeti i koristiti.

139 Iz toga slijedi da odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 kao takve ne predstavljaju poseban zakon koji odstupa od općih pravila o javnom pristupu dokumentima predviđenih u Uredbi br. 1049/2001, nego nalikuju posebnim pravilima koja osiguravaju pojačanu zaštitu određenih podataka, bez obzira na to jesu li oni osobne naravi i bez obzira na stupanj njihove povjerljivosti, samo zato što ih dostavlja država članica. To objašnjava zašto se Uredba br. 1224/2009, koja ne sadržava odredbu o javnom pristupu dokumentima, ne odnosi na Uredbu br. 1049/2001, dok, s obzirom na to da sadržava odredbe koje se odnose na zaštitu podataka, a osobito onih osobne naravi, navodi, osobito u članku 112., Uredbu br. 45/2001.

140 Ipak, kao što je to navedeno u točki 137. ove presude, Uredbu br. 1049/2001 i Uredbu br. 1224/2009 treba istodobno dosljedno primjenjivati.

141 Također, pravila o pristupu dokumentima, koja se nalaze, među ostalim, u članku 4. Uredbe br. 1049/2001, ne mogu se – kada dokumenti na koje se odnosi zahtjev za pristup ulaze u posebno područje prava Unije, kao u ovom predmetu, u ovom slučaju sustav kontrole za osiguranje sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike – primjenjivati i tumačiti bez uzimanja u obzir posebnih pravila kojima se uređuje prijenos i korištenje podataka sadržanih u tim dokumentima, koja su u ovom slučaju predviđena u članku 113. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 (vidjeti po analogiji presude od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 83. i od 26. travnja 2016., Strack/Komisija, T-221/08, EU:T:2016:242, neobjavljenu, t. 154.).

142 Slijedom toga, kad se zahtjevom na temelju Uredbe br. 1049/2001 traži pristup dokumentima koji sadržavaju podatke u smislu Uredbe br. 1224/2009, odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. potonje uredbe postaju u cijelosti primjenjive (vidjeti po analogiji presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, t. 63. i od 2. listopada 2014., Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 70.).

143 Kao treće, s obzirom na ono što je navedeno u točkama 133. i 134. ove presude, valja utvrditi da, osim izuzeća eventualno predviđenih odredbama članka 113. stavaka 4. i 6. Uredbe br. 1224/2009, odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. te uredbe, koje se primjenjuju na podatke sadržane u dokumentu što ga je država članica dostavila Komisiji u okviru te uredbe, svaki prijenos ili korištenje koji nisu predviđeni u navedenoj uredbi uvjetuju izričitim odobrenjem te države članice.

144 S tim u vezi, kao prvo, pojmovi iz članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009, navedeni u točki 126. ove presude, jasno se razlikuju od onih iz članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001, navedenih u točkama 39. i 94. ove presude. Naime, odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 načelno zabranjuju određene oblike prijenosa ili korištenja podataka koje je dostavila država članica, osim ako ona to izričito odobri. S druge strane, iako iz članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da se dokumenti institucija, uključujući i one koji potječu iz država članica, mogu načelno objaviti, odredbe članka 4. stavka 5. te uredbe samo predviđaju da država članica može zahtijevati da dokument koji potječe iz nje ne bude otkriven bez njezina prethodnog odobrenja.

145 Međutim, članak 113. stavci 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 formuliran je na sličan način kao članak 9. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001, prema kojem se „[o]sjetljivi […] dokumenti […] objavljuju samo uz suglasnost njihova izvora”. Iz članka 9. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da se izvor osjetljivog dokumenta ima pravo usprotiviti objavljivanju njegova sadržaja (presuda od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 101.).

146 Iz toga slijedi da članak 113. stavci 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 ne predviđa samo, kao članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001, da se, kada je država članica prethodno podnijela konkretan zahtjev u tom smislu, dokument koji potječe iz nje ne može potom više objaviti bez njezina prethodnog odobrenja, nego, kao i članak 9. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001, utvrđuje izričitu prethodnu suglasnost države članice kao apsolutni uvjet za određene oblike prijenosa ili korištenja podataka koje je dostavila država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 47. i 78.).

147 Kao drugo, proizlazi da je, glede podataka koje je država članica dostavila u okviru Uredbe br. 1224/2009, zakonodavac Unije želio u određenom obliku zadržati pravilo o autoru, iako je ono načelno ukinuto Uredbom br. 1049/2001 u odnosu na javni pristup dokumentima. To pravilo, u obliku u kojem je postojalo prije stupanja na snagu Uredbe br. 1049/2001, podrazumijevalo je da, kada je autor dokumenta kojim institucija raspolaže treća strana, zahtjev za pristup dokumentu treba uputiti izravno njegovu autoru (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 56.).

148 U tom smislu, u točki 126. ove presude već je navedeno da su odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 u biti istovjetne onima članka 37. stavaka 3. i 5. Uredbe br. 2847/93, donesenima prije stupanja na snagu Uredbe br. 1049/2001. Međutim, prilikom donošenja Uredbe br. 1224/2009, a u okviru radne skupine za „unutarnju i vanjsku ribarstvenu politiku” Vijeća Europske unije, švedska delegacija usprotivila se zadržavanju pravila o autoru, koje je smatrala nespojivim s Uredbom br. 1049/2001, a koja je u međuvremenu stupila na snagu. Slijedom toga, ta je delegacija predložila drugi tekst odredaba koje su postale članak 113. stavci 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009, kako bi se samo predvidjelo savjetovanje s tijelima koja su dostavila podatke. Međutim, Vijeće je naposljetku usvojilo Komisijin prijedlog da u Uredbu br. 1224/2009 bez značajnih promjena uključi odredbe prethodno sadržane u članku 37. stavcima 3. i 5. Uredbe br. 2847/93.

149 Stoga proizlazi da je, donošenjem članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009, zakonodavac Unije želio sačuvati pravo države članice koja je dostavila podatke u okviru te uredbe da kontrolira svaki oblik prijenosa ili korištenja tih podataka koji nije predviđen u navedenoj uredbi.

150 Kao treće, zabrana prijenosa ili korištenja podataka koje je dostavila država članica predviđena u članku 113. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 primjenjuje se u svim slučajevima u kojima ta država članica nije izričito odobrila takav prijenos ili korištenje.

151 Iz toga slijedi da, suprotno onomu što je utvrđeno glede ograničenja u području javnog pristupa dokumentima predviđenog u članku 4. stavku 5. Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 47. i 99.), primjena ograničenja iz članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 ne ovisi ni o izričitoj i prethodnoj izjavi volje

odnosne države članice, ni o njezinu pozivanju na materijalno izuzeće predviđeno u članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 ili članku 113. stavku 4. Uredbe br. 1224/2009, ni o obrazloženju eventualnog prigovora države članice.

152 Kao četvrto, budući da je ona izravna posljedica nepostojanja izričitog odobrenja države članice koja je dostavila podatke, zabrana prijenosa ili korištenja predviđena u članku 113. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 ne temelji se na materijalnom izuzeću kao što je zaštita svrhe inspekcija, istraga i revizija, navedena u članku 4. stavku 2. trećem podstavku Uredbe br. 1049/2001 i članku 113. stavku 4. točki (d) Uredbe br. 1224/2009. Ta zabrana stoga ne može, kao što to tvrdi Komisija, završiti u vrijeme okončanja upravne istrage pokrenute u skladu s člankom 102. stavkom 2. Uredbe br. 1224/2009, nego prestaje tek u trenutku kada država članica koja je dostavila odnosne podatke izričito odobri njihov prijenos ili korištenje.

153 Kao četvrto i posljednje, priopćavanje javnosti, a posebice nevladinim organizacijama, dokumenta koji sadržava podatke što ih je dostavila država članica u okviru Uredbe br. 1224/2009 očito predstavlja oblik prijenosa i korištenja navedenih podataka koji nije predviđen tom uredbom. Nadalje, Republika Malta tvrdi da je prilikom donošenja Uredbe br. 1224/2009 – posebice odredbe koja je postala njezin članak 113. stavak 3., a kojom se zabranjuje korištenje te vrste podataka „u svrhe drukčije od onih koje su predviđene [navedenom] Uredbom” – Komisija u okviru radne skupine Vijeća „Unutarnja i vanjska ribarstvena politika”, a kao odgovor na pitanje finskog izaslanstva, objasnila da se „drukčije svrhe” navedene u toj odredbi mogu posebno odnositi na objavljivanje podataka od strane nevladine organizacije.

154 S obzirom na prethodna razmatranja, odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 načelno zabranjuju otkrivanje javnosti, među ostalim, i nevladinim organizacijama, na temelju Uredbe br. 1049/2001, dokumenata iz kojih nisu uklonjeni osobni podaci, a koje je država članica dostavila Komisiji u okviru Uredbe br. 1224/2009, kada ta država članica to nije izričito odobrila i, *a fortiori*, kada se, kao što je to u ovom predmetu, navedena država članica tomu izrijekom usprotivila.

155 To se tumačenja ne može dovesti u pitanje Komisijinom argumentacijom koja se temelji na tome da zakonodavac Unije nije mogao valjano donijeti pravilo kojim bi se onemogućila primjena Uredbe br. 1049/2001 a da ne liši pravne osnove odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 i da neproporcionalno ne zadire u pravo pristupa dokumentima propisano u članku 42. Povelje o temeljnim pravima i članku 15. stavku 3. UFEU-a.

156 Naime, kao prvo, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se odabir pravne osnove akta Unije mora temeljiti na objektivnim odrednicama koje su podložne sudskom nadzoru, među kojima se, jasno, nalaze i cilj i sadržaj tog akta. Ako analiza nekog akta Unije pokaže da on slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio (vidjeti presude od 30. siječnja 2001., Španjolska/Vijeće, C-36/98, EU:C:2001:64, t. 58. i 59. i navedenu sudsku praksu i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 43. i 44. i navedenu sudsku praksu).

157 S jedne strane, nesporno je, kao što je to navedeno u točki 136. ove presude, da Uredba br. 1224/2009 prije svega ima za cilj uspostavu sustava za kontrolu, inspekciju i izvršenje, kako bi se osigurala sukladnost s pravilima zajedničke ribarstvene politike. S druge strane, materijalni sadržaj Uredbe br. 1224/2009 odnosi se pretežno na zajedničku ribarstvenu politiku, čak i na način da predviđa prikupljanje i razmjenu različitih podataka koji se odnose na tu politiku. Uredba br. 1224/2009 samo podredno sadržava, među ostalim, u člancima 112. i 113., odredbe koje se odnose na zaštitu podataka i, posebice, odredbe kojima se uređuje i ograničava prijenos i korištenje podataka koje su dostavile države članice.

158 U tim okolnostima Vijeće je moralo donijeti Uredbu br. 1224/2009 samo na temelju članka 43. UFEU-a, koji se odnosi na zajedničku poljoprivrednu politiku, a koji obuhvaća i zajedničku ribarstvenu politiku. Konkretno, Vijeće nije moglo donijeti članak 113. stavke 2. i 3. te uredbe ni na temelju članka 16. UFEU-a, koji se odnosi na zaštitu osobnih podataka, ni na temelju članka 15. stavka 3. UFEU-a, koji se odnosi na pristup dokumentima. Slijedom toga, Vijeće je moglo u okviru Uredbe br. 1224/2009 propisati posebna pravila kojima se uređuje pristup podacima koje države članice dostavljaju na temelju te uredbe, iako bi ta posebna pravila u praksi za posljedicu imala ograničavanje javnog pristupa dokumentima koji sadržavaju takve podatke.

159 Kao drugo, istina je, doduše, da, kao što je to istaknuto u točki 42. ove presude, članak 42. Povelje o temeljnim pravima, s jedne strane, i članak 15. stavak 3. UFEU-a, s druge strane, predviđaju da svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju.

160 Međutim, valja podsjetiti da članak 15. stavak 3. UFEU-a određuje da uvjete i ograničenja prava na pristup dokumentima utvrđuje zakonodavac Unije uredbama. Iz toga slijedi da pravo pristupa dokumentima institucija, kako je utvrđeno i zajamčeno Ugovorima, nije opće i apsolutno pravo te da može biti podložno ograničenjima.

161 Posebno treba napomenuti da se ograničenje pristupu podacima iz članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 primjenjuje samo na podatke koji potječu iz država članica i proizlazi, kao što je to navedeno u točki 147. ove presude, iz namjere zakonodavca Unije da u određenom obliku zadrži pravilo o autoru, koje omogućuje upućivanje zahtjeva za pristup dokumentu izravno njegovu autoru. Stoga ništa ne sprečava osobu koja želi pristupiti dokumentu koji sadržava podatke što ih je neka država članica dostavila u okviru Uredbe br. 1224/2009 da taj dokument traži izravno od te države članice. U tom se slučaju zahtjev za pristup dokumentima ispituje u skladu s nacionalnim zakonodavstvom odnosne države članice.

162 Iz toga slijedi da, iako utvrđuju izričitu prethodnu suglasnost države članice kao apsolutni uvjet za otkrivanje podataka koje je država članica dostavila u okviru Uredbe br. 1224/2009, odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. te uredbe ne čine nemogućim ili pretjerano teškim pristup dokumentima koji sadržavaju te podatke. Slijedom toga, tim se odredbama ne zadire neproporcionalno u pravo pristupa dokumentima, utvrđeno, s jedne strane, u članku 42. Povelje o temeljnim pravima i, s druge strane, u članku 15. stavku 3. UFEU-a.

163 S obzirom na ta razmatranja treba ispitati je li se u ovom slučaju članku 113. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 protivilo otkrivanje Greenpeaceu dokumenata br. 112 do 230.

c) Ispitivanje osnovanosti tužbenog razloga koji se temelji na povredi članka 113. Uredbe br. 1224/2009

164 Kao prvo, valja istaknuti da Republika Malta objašnjava da su ona i Komisija razmijenile dokumente br. 112 do 230 u okviru Uredbe br. 1224/2009 i da ti dokumenti sadržavaju podatke u smislu te uredbe. Tako, primjerice, neki od tih dokumenata sadržavaju podatke o položaju ribarskih plovila ili aktivnostima libijskih ribarskih plovila. Ostali su dokumenti detaljna izvješća, izvješća o inspekcijskom pregledu i deklaracije o prijenosu morem i stavljanju u kavez, koje su izradili malteški i međunarodni promatrači. Naposljetku, određeni dokumenti izrađeni su u okviru upravne istrage koju je pokrenula Republika Malta, a zatim Komisijina praćenja te istrage.

165 Komisija ne osporava taj opis predmetnih dokumenata. Konkretno, ne dovodi u pitanje činjenicu da su razmijenjeni u okviru Uredbe br. 1224/2009 i da sadržavaju podatke u smislu te uredbe.

166 Opći sud pak utvrđuje da dokumenti br. 112 do 230, koje je sastavila Republika Malta, odgovaraju opisu koji je potonja dala i sadržavaju podatke, među ostalim, brojčane ili tehničke, istovrsne onima navedenima u Uredbi br. 1224/2009, na koje se podsjeća u točki 131. ove presude.

167 U tim okolnostima članak 113. stavci 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009 primjenjivao se na podatke sadržane u dokumentima br. 112 do 230.

168 Iz toga slijedi da, osim u slučaju eventualnog pozivanja na odredbe članka 113. stavaka 4. i 6. Uredbe br. 1224/2009, Komisija nije mogla objaviti i, posebice, prenijeti na nevladinu organizaciju podatke sadržane u dokumentima br. 112 do 230 bez izričitog odobrenja Republike Malte.

169 U ovom je slučaju, s jedne strane, nesporno da Republika Malta nikad nije izričito odobrila prijenos Greenpeaceu podataka sadržanih u dokumentima br. 112 i 230 i da mu se, naprotiv, čak izričito usprotivila, posebice u svojim dopisima od 30. studenoga 2015., 3. svibnja 2016. i 27. svibnja 2016. S druge strane, Komisija nikad nije utvrdila ni isticala da je dostava Greenpeaceu podataka sadržanih u tim dokumentima bila nužna u svrhu okončanja ili suzbijanja kršenja pravila zajedničke ribarstvene politike.

170 Osim toga, uzimajući u obzir ono što je navedeno u točki 153. ove presude, Komisija neosnovano tvrdi da izričito odobrenje Republike Malte za prijenos ili korištenje podataka koje su dostavila malteška tijela više nije bilo potrebno jer je upravna istraga okončana 2011., a Republika Malta već od veljače 2013. na zadovoljavajući je način provodila akcijski plan donesen nakon te istrage.

171 Slijedom toga, u nedostatku odobrenja malteških tijela, Komisija nije mogla zakonito odobriti pristup odnosnim dokumentima, osim da iz njih ukloni sve podatke obuhvaćene Uredbom br. 1224/2009 koje su sadržavali.

172 Međutim, valja napomenuti da je Komisija odlučila dostaviti Greenpeaceu dokumente br. 112 do 230 iz kojih su uklonjeni samo osobni podaci koje su sadržavali, ne uzimajući u obzir činjenicu da su također sadržavali podatke u općenitijem smislu Uredbe br. 1224/2009. S tim u vezi, Opći sud ističe da Komisija ni u jednom trenutku nije ispitala jesu li ti podaci bili doista odvojivi od dokumenata koji su ih sadržavali i je li stoga u ovom slučaju mogla dati pristup odnosnim dokumentima u obliku iz kojeg su uklonjeni navedeni podaci.

173 U tim okolnostima Republika Malta osnovano tvrdi da je Komisija, dodijelivši Greenpeaceu pristup dokumentima br. 112 do 230, a slijedom toga i podacima koje oni sadržavaju, povrijedila odredbe članka 113. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1224/2009.

174 Sukladno tomu, četvrti tužbeni razlog, istaknut samo u odnosu na dokumente br. 112 do 230, treba prihvatiti.

175 Iz svega prethodno navedenog proizlazi, s jedne strane, da pobijanu odluku treba poništiti u dijelu u kojem je njome Greenpeaceu odobren pristup dokumentima br. 112 do 230 i, s druge strane, da ostatak tužbenog zahtjeva treba odbiti.

IV. Troškovi

176 Sukladno članku 134. stavku 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove.

177 U ovom slučaju Komisija nije uspjela u postupku u odnosu na objavljivanje dokumenata br. 112 do 230, a Republika Malta nije uspjela u postupku u odnosu na objavljivanje dokumenata br. 1 do 111 i 231 do 240. Stoga treba odlučiti da će svaka stranka snositi svoje troškove, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se odluka glavnog tajnika Europske komisije od 13. srpnja 2016. o Greenpeaceovu ponovnom zahtjevu za pristup dokumentima koji se odnose na navodno nezakonitu pošiljku žive crvene tune iz Tunisa na Maltu, u dijelu u kojem je Greenpeaceu odobren pristup dokumentima navedenima u Prilogu B toj odluci pod brojevima 112 do 230.**

2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. **Svaka stranka snosit će svoje troškove, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.**

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 3. svibnja 2018.

Potpisi

Sadržaj

I. Okolnosti spora 1

II. Postupak i zahtjevi stranaka 4

III. Pravo 4

A. Dopuštenost 5

1. Dopuštenost tužbenog zahtjeva Republike Malte i prvih četiriju tužbenih razloga istaknutih u prilog tom zahtjevu 5

2. Dopuštenost petog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja 6

B. Meritum 7

1. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja 7

2. Prva tri tužbena razloga, koji se odnose na postupak donošenja pobijane odluke 9

a) Relevantnost prvih triju tužbenih razloga 10

1) Postupovna pravila predviđena u člancima 6. do 8. Uredbe br. 1049/2001 10

2) Postupovna pravila predviđena u članku 4. stavcima 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001 ili koja proizlaze iz obveze lojalne suradnje 12

b) Ispitivanje osnovanosti prigovora koji se odnose na dodjelu nedovoljnih rokova za odgovor i povredu obveze lojalne suradnje 14

3. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 113. Uredbe br. 1224/2009 15

a) Prikaz članka 113. Uredbe br. 1224/2009 i njegova konteksta 15

b) Odnos između članka 113. Uredbe br. 1224/2009 i Uredbe br. 1049/2001 18

c) Ispitivanje osnovanosti tužbenog razloga koji se temelji na povredi članka 113. Uredbe br. 1224/2009 21

IV. Troškovi 22