Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua)

3 mai 2018*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente deținute de Comisie – Documente care emană de la un stat membru – Documente schimbate în cadrul sistemului de control pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului – Articolul 113 din Regulamentul (CE) nr. 1224/2009 – Acces public ca urmare a unei cereri formulate de către o organizație neguvernamentală – Acțiune în anulare – Admisibilitate – Obligația de motivare – Cooperare loială – Alegerea temeiului juridic”

În cauza T-653/16,

Republica Malta, reprezentată de A. Buhagiar, în calitate de agent,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de J. Baquero Cruz și de F. Clotuche-Duvieusart, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se urmărește anularea deciziei secretarului general al Comisiei din 13 iulie 2016 privind o cerere a Greenpeace de confirmare a accesului la documente referitoare la un transport pretins ilegal de ton roșu viu din Tunisia către o fermă de creștere a tonului situată în Malta, în măsura în care aceasta acordă Greenpeace accesul la documente care emană de la autoritățile malteze,

TRIBUNALUL (Camera a noua),

compus din domnul S. Gervasoni, președinte, doamna K. Kowalik-Bańczyk (raportor) și domnul C. Mac Eochaidh, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre

I. Istoricul litigiului

1 În luna martie a anului 2010, organizația pentru protecția mediului Greenpeace a transmis Comisiei Europene informații referitoare la un transport pretins ilegal de ton roșu viu din Tunisia către o fermă de creștere a tonului situată în Malta.

2 Pe baza acestor informații, Comisia, prin Decizia C(2010) 7791 final din 12 noiembrie 2010 a informat Republica Malta despre neregularitățile identificate în cadrul controalelor în activitățile legate de tonul roșu și i-a solicitat să deschidă o anchetă administrativă în temeiul articolului 102 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1224/2009 al Consiliului din 20 noiembrie 2009 de stabilire a unui sistem comunitar de control pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 847/96, (CE) nr. 2371/2002, (CE) nr. 811/2004, (CE) nr. 768/2005, (CE) nr. 2115/2005, (CE) nr. 2166/2005, (CE) nr. 388/2006, (CE) nr. 509/2007, (CE) nr. 676/2007, (CE) nr. 1098/2007, (CE) nr. 1300/2008, (CE) nr. 1342/2008 și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 2847/93, (CE) nr. 1627/94 și (CE) nr. 1966/2006 (JO 2009, L 343, p. 1).

3 La finalul anchetei administrative efectuate de Republica Malta (denumită în continuare „ancheta administrativă”), Comisia a stabilit cu acest stat membru, prin Decizia C(2011) 6257 final din 12 septembrie 2011 și în temeiul articolului 102 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1224/2009, un plan de acțiune pentru a corecta lacunele sistemului maltez de control al pescuitului (denumit în continuare „planul de acțiune”). Potrivit Comisiei, Republica Malta a pus în aplicare în mod satisfăcător acest plan de acțiune începând cu luna februarie a anului 2013.

4 Între timp, prin scrisoarea din 14 aprilie 2010, Greenpeace a solicitat Comisiei, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), să i se acorde accesul la documentele referitoare la transportul de ton roșu menționat la punctul 1 de mai sus, inclusiv la documentele schimbate pe această temă între Republica Malta și Comisie (denumită în continuare „cererea din 14 aprilie 2010”). Ultima dată Comisia i-a refuzat accesul printr-o decizie de confirmare din 3 martie 2011. Astfel, Greenpeace a sesizat Ombudsmanul European cu o plângere depusă la 23 mai 2012.

5 Prin scrisoarea din 19 aprilie 2012, Greenpeace a solicitat Comisiei să îi acorde accesul la diferite documente ulterioare introducerii cererii sale din 14 aprilie 2010 și în special la corespondența dintre Republica Malta și Comisie redactată sau primită de către aceasta din urmă după 3 martie 2011 (denumită în continuare „cererea din 19 aprilie 2012”). Ultima dată Comisia a refuzat accesul Greenpeace la aceste documente printr-o decizie de confirmare din 25 septembrie 2012. Astfel, Greenpeace a sesizat Ombudsmanul cu o nouă plângere depusă la 26 aprilie 2013.

6 Prin recomandarea din 29 iunie 2015, Ombudsmanul a concluzionat că Comisia nu a motivat suficient refuzul său de acordare a accesului la documentele vizate de cererile din 14 aprilie 2010 și din 19 aprilie 2012 și a invitat Comisia să acorde accesul la documentele în litigiu sau să ofere motive valabile de refuz.

7 Prin scrisoarea din 29 iulie 2015 (denumită în continuare „cererea inițială”), Greenpeace a reiterat cererile sale din 14 aprilie 2010 și din 19 aprilie 2012, făcând trimitere la recomandările Ombudsmanului și solicitând din nou accesul la toate documentele vizate de cele două cereri, precum și de cele două plângeri investigate de Ombudsman, și anume:

„– orice document scris privind transferul de ton roșu […] din Tunisia către Malta, precum și plasarea ulterioară a acestuia în cuști și/sau abator în Malta în zilele de 20, 21 și 22 martie [2010], inclusiv, de exemplu, copiile declarațiilor de captură și de transfer, rapoartele observatorilor etc.;

– orice material video care face dovada transportului, a plasării în cuști și, dacă este cazul, a sacrificării tonului […];

– orice comunicare scrisă privind materiile menționate mai sus dintre Comisie și [guvernul] maltez;

– Decizia C(2010) 7791 [final] a Comisiei din 12 noiembrie 2010 […], inclusiv toate anexele acesteia;

– raportul întocmit de autoritățile malteze drept răspuns la această cerere [în conformitate cu] articolul 102 alineatul (3) din Regulamentul [nr. 1224/2009];

– orice document referitor la evaluarea de către Comisie a raportului menționat la [liniuța] precedentă;

– planul de acțiune […] și

– întreaga corespondență dintre [Republica] Malta și Comisie [privind] neregulile identificate în cadrul controalelor activităților legate de tonul roșu în Malta, redactată sau primită după 3 martie 2011”.

8 Prin e-mailul din 28 septembrie 2015, Comisia a adus la cunoștință Republicii Malta cererea inițială și a consultat-o pentru ca aceasta să îi comunice, în termen de cinci zile lucrătoare, dacă se opune la divulgarea documentelor care emană de la ea și care sunt identificate de către Comisie în această etapă.

9 La 30 septembrie 2015, Republica Malta a solicitat o prelungire a termenului său de răspuns.

10 La 5 noiembrie 2015, Comisia a prelungit cu 15 zile lucrătoare termenul de răspuns acordat Republicii Malta. Cu această ocazie, Comisia a informat-o că a decis, pe de o parte, să acorde Greenpeace accesul la documentele care emană de la Comisie și, pe de altă parte, să continue consultările în curs de desfășurare cu Republica Malta în ceea ce privește documentele care emană de la autoritățile malteze.

11 Prin scrisoarea din 30 noiembrie 2015, Republica Malta a comunicat observațiile sale Comisiei, menționând motivele pentru care aceasta consideră că documentele care emană atât de la ea însăși, cât și de la Comisie nu pot fi divulgate.

12 La 23 decembrie 2015, directorul general al Direcției Generale (DG) Afaceri Maritime și Pescuit a Comisiei a refuzat Greenpeace accesul la documentele care emană de la Republica Malta și care erau identificate în acel stadiu, pentru motivul că aceasta din urmă s-a opus divulgării tuturor documentelor care emană de la ea (denumită în continuare „decizia inițială”).

13 La 20 ianuarie 2016, Greenpeace a depus o cerere de confirmare (denumită în continuare „cerere de confirmare”).

14 Prin scrisoarea din 13 aprilie 2016, Comisia a informat Republica Malta cu privire la depunerea cererii de confirmare. În aceeași scrisoare, Comisia a precizat că, în urma reexaminării obiectului cererii inițiale, a identificat alte documente care emană atât de la serviciile sale, cât și de la autoritățile malteze care erau vizate de această cerere. În consecință, tot în scrisoarea menționată, Comisia a consultat Republica Malta pentru ca aceasta să îi comunice, în termen de cinci zile lucrătoare, dacă se opune în continuare divulgării integrale sau parțiale a documentelor care emană de la Comisie, inclusiv documentele nou identificate.

15 La 18 aprilie 2016, Republica Malta a solicitat o prelungire a termenului de răspuns.

16 La 27 aprilie 2016, Comisia a prelungit cu 10 zile lucrătoare termenul de răspuns acordat Republicii Malta.

17 La 3 mai 2016, Republica Malta a informat Comisia că se opune divulgării tuturor documentelor care emană de la autoritățile malteze, inclusiv cele identificate în stadiul examinării cererii de confirmare.

18 La 19 mai 2016, Comisia a invitat Republica Malta să precizeze, în termen de 10 zile lucrătoare, motivele și întinderea opoziției sale față de comunicarea documentelor în cauză.

19 La 27 mai 2016, Republica Malta a răspuns că își menține pe deplin poziția exprimată, în opinia sa, într-un mod suficient de precis în scrisoarea din 3 mai 2016.

20 La 13 iulie 2016, secretarul general al Comisiei a adoptat o decizie prin care s-a pronunțat cu privire la cererea de confirmare a Greenpeace (denumită în continuare „decizia atacată”). Prin scrisoarea din aceeași zi, Comisia a informat Republica Malta cu privire la adoptarea deciziei atacate.

21 Prin decizia atacată, Comisia a acordat Greenpeace în special accesul într-o formă cenzurată, cu anonimizarea datelor cu caracter personal, la diverse documente care emană atât de la serviciile sale, cât și de la autoritățile malteze. În ceea ce privește documentele care emană de la Comisie, documentele a căror divulgare a fost decisă corespund fie documentelor care au fost identificate în stadiul examinării cererii inițiale, însă din greșeală nu au fost transmise ulterior către Greenpeace (documentele enumerate în anexa F la decizia atacată), fie documentelor identificate numai în stadiul examinării cererii de confirmare (documentele enumerate în anexa D la decizia atacată). În ceea ce privește documentele care emană de la Republica Malta, documentele a căror divulgare a fost decisă includ atât documentele identificate în stadiul examinării cererii inițiale (documentele enumerate în anexa B la decizia atacată la numerele 112-230, denumite în continuare „documentele nr. 112-230”), cât și documentele identificate în stadiul examinării cererii de confirmare (documentele enumerate în anexa B la decizia atacată la numerele 1-111 și 231-240, denumite în continuare „documentele nr. 1-111 și 231-240”).

II. Procedura și concluziile părților

22 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 19 septembrie 2016, Republica Malta a formulat prezenta acțiune.

23 Prin înscrisuri separate, depuse la grefa Tribunalului în aceeași zi, Republica Malta a introdus, pe de o parte, o cerere de măsuri provizorii pentru a obține suspendarea executării deciziei atacate și, pe de altă parte, o cerere de aplicare a regimului de confidențialitate față de public în privința anumitor informații cuprinse în cererea introductivă și în cererea de măsuri provizorii, precum și în anexele la acestea.

24 Comisia a depus memoriul în apărare la 12 decembrie 2016.

25 Reclamanta a depus replica la 30 martie 2017, iar Comisia a depus duplica la 19 mai 2017.

26 Prin Ordonanța din 25 august 2017, Malta/Comisia (T-653/16 R, nepublicată, EU:T:2017:583), președintele Tribunalului a admis cererea de măsuri provizorii și a dispus soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul.

27 Republica Malta solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate, în măsura în care această decizie acordă acces la documentele care emană de la autoritățile malteze;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată;

28 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea Republicii Malta la plata cheltuielilor de judecată.

III. În drept

29 În susținerea acțiunii sale, Republica Malta invocă, în cererea introductivă, patru motive întemeiate, primul, pe depășirea termenelor procedurale prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 și pe încălcarea obligației de cooperare loială, al doilea, pe nerespectarea obiectului cererii inițiale și pe tratamentul incorect al acesteia ca o nouă cerere de acces la documente, al treilea, pe extinderea nelegală a obiectului cererii de acces la documente în cursul examinării cererii de confirmare și pe încălcarea principiului bunei administrări și, respectiv, al patrulea, pe încălcarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009. În plus, Republica Malta invocă, în replică, un al cincilea motiv, întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare.

A. Cu privire la admisibilitate

30 Comisia susține că concluziile Republicii Malta și, în orice caz, toate motivele invocate de aceasta în sprijinul acestora sunt inadmisibile.

1. Cu privire la admisibilitatea concluziilor Republicii Malta și a primelor patru motive invocate în susținerea acestor concluzii

31 Cu titlu principal, Comisia susține că acțiunea formulată de Republica Malta este inadmisibilă în măsura în care urmărește anularea unei „decizii de confirmare în sens larg”, iar nu a unei „decizii distincte” a Comisiei de acordare a accesului la documentele care emană de la autoritățile malteze în pofida opoziției formulate de acestea din urmă în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001. Cu titlu subsidiar, Comisia susține că primele patru motive invocate de Republica Malta în sprijinul acțiunii sale sunt inadmisibile, în măsura în care aceste motive „nu sunt […] întemeiate pe excepțiile materiale [la accesul public la documente] prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul […] nr. 1049/2001”.

32 Republica Malta contestă acest motiv de inadmisibilitate.

33 Trebuie amintit că Uniunea Europeană este o uniune de drept în care orice act al instituțiilor sale este supus unui control de conformitate în special cu tratatele și principiile generale ale dreptului (a se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 60 și jurisprudența

citată). Astfel, tratatele au instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menit să încredințeze Curții de Justiție a Uniunii Europene controlul legalității actelor instituțiilor (Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul, 294/83, EU:C:1986:166, punctul 23).

34 Acest principiu își găsește expresia în special la articolul 263 TFUE, conform căruia Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor Comisiei, altele decât recomandările și avizele, și, în acest sens, este competentă să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestora sau de abuz de putere.

35 Rezultă că statele membre pot contesta, pe calea acțiunii în anulare, orice decizie a Comisiei, cu caracter normativ sau individual, și pot invoca cu această ocazie în sprijinul concluziilor lor orice motiv întemeiat în special pe încălcarea normelor fundamentale de procedură sau pe încălcarea normelor de drept adoptate pentru aplicarea tratatelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 1985, Italia/Comisia, 41/83, EU:C:1985:120, punctul 30).

36 În primul rând, rezultă de aici că un stat membru are dreptul de a contesta, printr-o acțiune în anulare, o decizie a Comisiei adoptată în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 de autorizare a accesului unei persoane fizice sau juridice la documentele deținute de aceasta din urmă și care emană de la acel stat membru, fără a fi necesar să se identifice o decizie separată a Comisiei, care ar fi singura care poate fi supusă căilor de atac, de a nu da curs opoziției statului membru menționat față de divulgarea documentelor în cauză.

37 În al doilea rând, un stat membru are dreptul să invoce, în susținerea acțiunii sale formulate împotriva unei decizii a Comisiei de autorizare a accesului unui terț la documente, orice motiv legat de unul dintre cele patru cazuri de admisibilitate a unei acțiuni în anulare prevăzute la articolul 263 TFUE și în special orice motiv întemeiat pe încălcarea unei norme de procedură sau de fond pe care o consideră relevantă, fără a aduce atingere caracterului pertinent sau nu al acestui motiv. Astfel, în ceea ce privește admisibilitatea unui motiv invocat împotriva unei astfel de decizii, nu este necesar să se distingă după cum norma a cărei nerespectare se invocă este prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001 sau de un alt instrument juridic.

38 Aceste considerații nu pot fi repuse în discuție prin argumentele Comisiei întemeiate în esență pe faptul că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar fi definit și ar fi limitat dreptul statelor membre de a se opune divulgării documentelor pe care le-au transmis unei instituții.

39 În acest sens, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că „un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil”.

40 Este adevărat, desigur, că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 a fost interpretat în sensul că nu autorizează statul membru în cauză să se opună divulgării unor documente care emană de la acesta decât în temeiul excepțiilor materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din același regulament și motivându-și în mod corespunzător poziția în această privință (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 99, și Hotărârea din 21 iunie 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punctul 59).

41 Cu toate acestea, această delimitare a dreptului de a participa la decizia Uniunii conferit statului membru în cauză prin articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate interzice acestui stat membru să solicite anularea deciziei Comisiei de acordare a accesului la documentele în cauză și să invoce în acest scop alte motive de nelegalitate decât cele întemeiate pe încălcarea articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, interpretarea contrară propusă de Comisie ar însemna să se permită legiuitorului Uniunii să restrângă domeniul de aplicare al dreptului la acțiune

conferit statelor membre de articolul 263 TFUE și, prin urmare, ar aduce atingere în acest mod sistemului complet de căi de atac și de proceduri instituit de tratate și care conferă Curții de Justiție a Uniunii Europene controlul legalității actelor instituțiilor.

42 Trebuie adăugat că, desigur, articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și articolul 15 alineatul (3) TFUE, ambele menționate de Comisie, consacră dreptul de acces la documentele instituțiilor al oricărui cetățean al Uniunii, precum și al oricărei persoane fizice sau juridice care are reședința sau sediul social într-un stat membru al Uniunii. Cu toate acestea, faptul de a permite unui stat membru să formuleze o acțiune în anulare împotriva unei decizii a Comisiei prin care se acordă accesul la documente și de a invoca în acest sens orice motiv care pune în discuție legalitatea acestei decizii nu are drept consecință restrângerea nejustificată a dreptului de acces la documente, ci doar permite instanței Uniunii să exercite controlul legalității deciziei menționate în lumina tuturor normelor de procedură și de fond susceptibile de a fi aplicate și de a garanta astfel dreptul statului membru în cauză la o cale de atac efectivă.

43 Rezultă că concluziile Republicii Malta prin care se solicită anularea în parte a deciziei atacate, pe de o parte, și cele patru motive invocate în susținerea acestora, pe de altă parte, sunt admisibile.

44 Prin urmare, excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie împotriva concluziilor Republicii Malta, precum și a primelor patru motive invocate în susținerea acestora trebuie să fie respinsă.

2. Cu privire la admisibilitatea celui de al cincilea motiv, întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare

45 Comisia susține că al cincilea motiv, întemeiat pe o motivare insuficientă a deciziei atacate, a fost invocat pentru prima dată în replică și este, așadar, inadmisibil în temeiul articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

46 În acest sens, trebuie amintit, desigur, că, în temeiul articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii.

47 Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, nemotivarea sau motivarea insuficientă ține de încălcarea normelor fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, și constituie un motiv de ordine publică ce poate și chiar trebuie să fie invocat din oficiu de instanța Uniunii (Hotărârea din 20 martie 1959, Nold/Înalta Autoritate, 18/57, EU:C:1959:6, p. 115; a se vedea de asemenea Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții, C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 34 și jurisprudența citată).

48 În aceste condiții, Tribunalul poate fi sesizat cu motivul reclamanților întemeiat pe încălcarea obligației de motivare, fără să fie necesar să examineze dacă acest motiv, invocat pentru prima dată în replică, îndeplinește cerințele articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 iulie 2017, Badica și Kardiam/Consiliul, T-619/15, EU:T:2017:532, punctul 43).

49 În consecință, temeinicia celui de al cincilea motiv va fi examinată la punctele 51-65 de mai jos.

B. Cu privire la fond

50 Tribunalul consideră că este necesar să examineze, mai întâi, al cincilea motiv, întemeiat pe o motivare insuficientă a deciziei atacate, ulterior, împreună, primele trei motive referitoare la procedura de adoptare a aceleiași decizii și, în sfârșit, al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009.

1. Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare

51 Republica Malta susține că Comisia nu a explicat suficient, în decizia atacată sau chiar în scrisoarea din 13 iulie 2016 de informare a autorităților malteze despre adoptarea acestei decizii, motivele pentru care a decis să se îndepărteze de la practica sa anterioară referitoare, în primul rând, la cerința privind precizia cererilor de acces la documente, în al doilea rând, la inadmisibilitatea cererilor de confirmare care depășesc obiectul cererilor inițiale și, în al treilea rând, la nedivulgarea documentelor care nu sunt identificate în mod expres în cererea de acces, în special atunci când acestea provin de la terți. De asemenea, Republica Malta reproșează Comisiei faptul că nu i-a dat nicio explicație în privința motivelor pentru care aceasta a considerat că numeroase documente care emană de la autoritățile malteze intră în obiectul cererii de acces la documente și că, prin urmare, trebuie să fie divulgate, deși Republica Malta ridicase această problemă față de Comisie cu privire la acest subiect în mai multe rânduri în faza consultării.

52 Comisia contestă argumentele Republicii Malta.

53 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații pe care îl pot avea destinatarii sau alte persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 63; a se vedea de asemenea Hotărârea din 1 iulie 2008, Chronopost și La Poste/UFEX și alții, C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375, punctul 88 și jurisprudența citată).

54 Pe de altă parte, reiese din jurisprudență că, atunci când o decizie depășește în mod semnificativ deciziile anterioare și se îndepărtează de o practică decizională constantă, Comisiei îi revine obligația de a-și dezvolta raționamentul în mod explicit (Hotărârea Curții din 26 noiembrie 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique și alții/Comisia, 73/74, EU:C:1975:160, punctul 31, și Hotărârea din 29 septembrie 2011, Elf Aquitaine/Comisia, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punctul 155).

55 În speță, trebuie să se constate, cu titlu preliminar, că Republica Malta nu contestă existența și caracterul suficient al motivării deciziei atacate în măsura în care aceasta examinează dacă documentele care emană de la autoritățile malteze identificate de Comisie sunt acoperite de excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și dacă acestea pot fi, prin urmare, divulgate în temeiul acestui regulament. În plus, Republica Malta nu repune în discuție faptul că, pe de altă parte, Comisia a explicat în mod detaliat, în decizia atacată, motivele pentru care, în opinia sa, articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 nu împiedică aplicarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001. În sfârșit, Republica Malta nu neagă că a fost în măsură să cunoască motivele deciziei atacate și să îi conteste motivarea prin prezenta acțiune.

56 În schimb, Republica Malta reproșează în esență Comisiei, în primul rând, că s-a îndepărtat, fără o motivare specială, de la practica sa decizională anterioară în materia soluționării cererilor de acces neprecise, de identificare a documentelor care pot face obiectul unei cereri de acces și de soluționare a cererilor de confirmare care depășesc obiectul cererilor inițiale.

57 Cu toate acestea, trebuie observat faptul că Republica Malta, pentru a dovedi existența unei astfel de practici decizionale, face referire la Hotărârea din 2 iulie 2015, Typke/Comisia (T-214/13, EU:T:2015:448, punctul 13), care se referă la o speță în care secretarul general al Comisiei a respins o cerere de confirmare în măsura în care aceasta privea un aspect care nu era vizat de cererea inițială în cauză. Or, doar invocarea acestei hotărâri nu poate dovedi existența unei practici decizionale constante privind soluționarea cererilor de acces neprecise, identificarea documentelor care fac obiectul unei cereri de acces sau chiar soluționarea cererilor de confirmare care depășesc obiectul cererilor inițiale. Prin urmare, în lipsa unei practici anterioare constante dovedite de la care Comisia să se fi îndepărtat, Republica Malta nu poate reproșa acestei instituții faptul că nu a prezentat motivele pretinsei schimbări de abordare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2010, Amann & Söhne și Cousin Filterie/Comisia, T-446/05, EU:T:2010:165, punctele 118 și 158, și Hotărârea din 20 septembrie 2012, Polonia/Comisia, T-333/09, nepublicată, EU:T:2012:449, punctul 92).

58 Totodată, Republica Malta reproșează Comisiei, în al doilea rând, că nu a justificat suficient în decizia atacată sau înainte de aceasta legătura anumitor documente cu cererea de acces la documente, în pofida faptului că a cerut explicații în acest sens în faza consultării, în special în scrisorile sale din 30 septembrie 2015, din 30 noiembrie 2015 și din 27 mai 2016.

59 În această privință, mai întâi, este, desigur, adevărat că, în scrisoarea sa din 30 septembrie 2015, Republica Malta a solicitat informații Comisiei cu privire la motivele pentru care aceasta din urmă a revenit la poziția exprimată anterior și a legat de cererea inițială documente schimbate între ele, în special e-mailuri și procese-verbale ale reuniunilor. În continuare, rezultă că, în scrisoarea sa din 30 noiembrie 2015, Republica Malta a indicat că, în opinia sa, numeroase documente considerate relevante de către Comisie nu erau vizate de cererea de acces. În sfârșit, este cert că, în scrisoarea sa din 27 mai 2016, Republica Malta a formulat o obiecțiune cu privire la identificarea de către Comisie a unor noi documente în stadiul cererii de confirmare, această practică constituind, potrivit Republicii Malta, o extindere a obiectului cererii care nu este autorizată de dispozițiile articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

60 Cu toate acestea, în primul rând, este necesar să se observe că, deși prin scrisoarea din 30 septembrie 2015 se solicitau în mod expres explicații din partea Comisiei, această scrisoare a fost totuși anterioară deciziei inițiale prin care s-a admis opoziția Republicii Malta și s-a refuzat Greenpeace accesul la documentele nr. 112-230. În aceste condiții, Republica Malta nu poate imputa Comisiei faptul că nu a răspuns la cererea sa de explicații în decizia inițială și, fără a reitera ulterior cererea de explicații menționată, nu poate nici să reproșeze Comisiei că nu a răspuns la aceasta în cuprinsul deciziei atacate.

61 În al doilea rând, este necesar să se observe că scrisoarea din 30 noiembrie 2015, de asemenea anterioară deciziei inițiale, nu cuprindea nicio precizare care să permită identificarea documentelor la care se referea și înțelegerea motivelor pentru care documentele în cauză nu fuseseră vizate de cererea de acces. În plus, prin această scrisoare nu se solicita nicio explicație din partea Comisiei și, prin urmare, nu necesita un răspuns din partea acesteia din urmă.

62 În al treilea rând, este necesar să se constate că, în scrisoarea sa din 27 mai 2016, Republica Malta nu a contestat legătura concretă cu cererea de acces a fiecăruia dintre documentele identificate de către Comisie în stadiul examinării cererii de confirmare și nici nu a solicitat explicații cu privire la acest aspect Comisiei. Republica Malta s-a limitat, în scrisoarea sa din 27 mai 2016, să conteste principiul însuși al legăturii cu cererea de acces, în stadiul examinării cererii de confirmare, a documentelor care nu au fost identificate în stadiul examinării cererii inițiale.

63 Or, în acest sens, Comisia a amintit în decizia atacată că, în urma unei reexaminări a cererii de acces, a identificat alte documente care intră în obiectul acesteia (documentele nr. 1-111 și 231-240). Desigur, este adevărat că, în această decizie, Comisia nu a explicat motivele pentru care în stadiul examinării cererii de confirmare s-a considerat îndreptățită să includă documente în cererea de acces, deși în

stadiul examinării cererii inițiale nu se pronunțase cu privire la divulgarea acestor documente. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, în scrisoarea sa din 27 aprilie 2016, Comisia explicase deja Republicii Malta că funcția de secretar general al Comisiei constă în a revizui, în mod independent, decizia inițială luată de către directorul general al Direcției Generale Pescuit și afaceri maritime și că, în cadrul acestei revizuiri, îi revine secretarului general obligația de a verifica dacă toate documentele care intră în obiectul cererii au fost identificate în stadiul deciziei inițiale, în special în cazul în care, precum în speță, autorul cererii de acces contestă caracterul complet al listei de documente identificate în stadiul deciziei inițiale. În aceste condiții, nu era absolut necesar ca Comisia să reia în decizia atacată motivele pentru care putea să includă în cererea de acces noi documente identificate pentru prima dată în stadiul examinării cererii de confirmare.

64 Rezultă din cele ce precedă că decizia atacată nu este afectată de viciul de motivare invocat de Republica Malta.

65 Prin urmare, al cincilea motiv, examinat de Tribunal în temeiul competenței sale de a invoca din oficiu motive de ordine publică, trebuie înlăturat ca nefondat.

2. Cu privire la primele trei motive, referitoare la procedura de adoptare a deciziei atacate

66 Prin intermediul primului motiv, Republica Malta susține în esență că Comisia nu a soluționat nici cererea inițială, nici cererea de confirmare în termenele prevăzute la articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 și că, cu această ocazie, aceasta și-a încălcat obligația de cooperare loială cu autoritățile malteze. Având în vedere argumentele Republicii Malta, acest motiv poate fi divizat în trei critici, întemeiate, primul, pe comunicarea tardivă autorităților malteze, pentru consultare, a cererii inițiale și a cererii de confirmare, al doilea, pe acordarea unor termene de răspuns excesiv de scurte autorităților malteze și, respectiv, al treilea, pe caracterul tardiv al deciziei inițiale și al deciziei atacate, întrucât aceste decizii au fost adoptate după expirarea termenelor prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 și, în plus, decizia atacată a fost adoptată ulterior nașterii unei decizii implicite de respingere a cererii de confirmare.

67 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Republica Malta susține în esență că Comisia nu a respectat obiectul cererii inițiale întrucât a tratat-o ca pe o nouă cerere de acces care cuprinde numeroase documente care nu au legătură cu cele două solicitări anterioare sau nu sunt identificate în mod expres de către Greenpeace. În cadrul acestui motiv, Republica Malta reproșează în special Comisiei faptul că a inclus în obiectul cererii de acces documente, în general mai recente, care, pe de o parte, nu au fost vizate în mod expres de solicitările din 14 aprilie 2010 și din 19 aprilie 2012, iar pe de altă parte, nu aveau legătură, prin conținutul lor, cu neregulile denunțate de Greenpeace în 2010 sau în cadrul anchetei administrative.

68 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Republica Malta susține în esență că Comisia a extins, în mod nelegal, obiectul cererii de acces la documente și a încălcat principiul bunei administrări prin identificarea, în stadiul examinării cererii de confirmare și pe baza unei cereri care nu este suficient de precisă, a unor noi documente care până atunci nu fuseseră identificate ca intrând în obiectul cererii. În cadrul acestui motiv, Republica Malta reproșează în special Comisiei, în primul rând, că nu a invitat Greenpeace să își clarifice cererea de acces la documente, în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, în al doilea rând, că nu a procedat la examinarea detaliată a cererii inițiale de acces la documente, în al treilea rând, că a examinat anumite documente numai în stadiul examinării cererii de confirmare, cu încălcarea articolelor 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001, organizând o procedură de examinare în două faze a cererilor de acces la documente, și, în al patrulea rând, că a săvârșit o eroare vădită de apreciere în ceea ce privește stabilirea obiectului și a întinderii cererii de acces la documente.

69 Reiese din argumentele dezvoltate de Republica Malta în susținerea primelor trei motive că reproșează Comisiei că a încălcat diferite norme de procedură consacrate la articolele 4 și 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001, care rezultă totodată, unele dintre ele, din obligația de cooperare loială.

70 În vederea unei eventuale examinări a temeiniciei primelor trei motive, trebuie să se stabilească în prealabil dacă și în ce măsură aceste motive sunt pertinente.

a) Caracterul pertinent al primelor trei motive

71 Pentru a aprecia dacă și în ce măsură primele trei motive sunt pertinente, Tribunalul consideră necesar să prezinte, cu titlu introductiv, modalitățile și obiectivele procedurii de examinare a cererilor de acces la documente. În această privință, este necesar să se facă distincția între, pe de o parte, normele de procedură prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001 și, pe de altă parte, normele de procedură prevăzute la articolul 4 alineatele (4) și (5) din același regulament sau care rezultă din obligația de cooperare loială.

1) Normele de procedură prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001

72 Normele de procedură prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001 pot fi rezumate după cum urmează:

73 În primul rând, cererile de acces trebuie să fie suficient de precise pentru a permite instituției să identifice documentul solicitat [articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001]. În cazul în care o cerere nu este suficient de precisă, instituția invită solicitantul să o clarifice și îl asistă în acest scop, de exemplu furnizându-i informații privind utilizarea registrelor publice de documente [articolul 6 alineatul (2) din același regulament]. În cazul unei cereri privind un document foarte lung sau un număr foarte mare de documente, instituția în cauză poate discuta informal cu solicitantul în scopul ajungerii la o soluție echitabilă [articolul 6 alineatul (3) din regulamentul menționat]. În general, instituțiile trebuie să asiste și să informeze cetățenii cu privire la modalitățile de acces la documente [articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001].

74 În al doilea rând, atât cererile inițiale, cât și cererile de confirmare trebuie să fie tratate cu promptitudine, instituția trebuind să decidă într-un termen de 15 zile lucrătoare cu privire la aceste cereri și, în caz de refuz, să comunice solicitantului motivele acestui refuz [a se vedea articolul 7 alineatul (1) și, respectiv, articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001]. În mod excepțional, de exemplu atunci când cererea inițială sau de confirmare privește un document foarte lung sau un număr foarte mare de documente, acest termen poate fi prelungit cu 15 zile lucrătoare [a se vedea articolul 7 alineatul (3) și, respectiv, articolul 8 alineatul (2) din același regulament]. În lipsa unui răspuns la cererea inițială în termenul stabilit, solicitantul are dreptul să depună o cerere de confirmare prin care solicită instituției să își revizuiască poziția [articolul 7 alineatul (4) din regulament]. În lipsa unui răspuns din partea instituției la o cerere de confirmare în termenul prevăzut, solicitantul este astfel îndreptățit să se prevaleze de existența unui răspuns negativ și să formuleze o acțiune judiciară împotriva instituției [articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001].

75 Pot fi deduse numeroase informații din normele de procedură prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001 și, mai general, din toate dispozițiile acestui regulament.

76 Mai întâi, reiese din dispozițiile articolelor 6 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 că acestea reglementează modalitățile de depunere a cererilor de acces la documente și organizează soluționarea de către instituția în cauză a acestor cereri. Prin urmare, aceste dispoziții nu privesc decât raporturile dintre solicitant și instituția în cauză, cu excluderea relațiilor dintre instituții și terți, cum ar fi statele membre de la care emană anumite documente.

77 În continuare, procedura prevăzută la articolele 6 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 are ca obiectiv, în principal, să permită o soluționare rapidă și ușoară a cererilor de acces la aceste documente și, în subsidiar, să se evite, conform principiului bunei administrări, ca instituția să suporte un volum de lucru disproporționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctele 25, 27 și 28). Rezultă că această procedură a fost introdusă în interesul persoanelor care solicită accesul la documente, ținând seama totodată de constrângerile instituționale. În schimb, această procedură nu este, prin ea însăși, destinată să protejeze interesul terților și în special al statelor membre de a se opune divulgării anumitor documente care emană de la acestea și nu ia în considerare nici constrângerile terților și ale statelor membre în cazul în care sunt consultate cu privire la divulgarea acestor documente.

78 Această constatare este susținută de faptul că Regulamentul nr. 1049/2001 are ca scop, potrivit articolului 1 litera (a), de „a garanta un acces cât mai larg posibil la documente” și se bazează pe principiul exprimat în considerentul (11) potrivit căruia „toate documentele instituțiilor ar trebui să fie accesibile publicului”. Este motivul pentru care acest regulament, în special dispozițiile sale de ordin procedural, urmărește să faciliteze la maximum exercitarea dreptului de acces la documente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punctul 49), și nu să îngreuneze exercitarea acestui drept, în special supunând-o unor constrângeri formale care nu sunt indispensabile.

79 În sfârșit, prezentarea unei cereri de acces la documente nu constituie singura modalitate de acces la documente. Astfel, în temeiul articolului 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001, documentele deținute de instituții devin accesibile publicului fie în urma unei cereri scrise, fie direct, în format electronic sau prin intermediul unui registru. Pentru acest motiv, pe lângă articolele 6 și 10 referitoare la soluționarea cererilor de acces la documente și la modalitățile de acces ca urmare a unei cereri, Regulamentul nr. 1049/2001 conține dispoziții referitoare la ținerea registrelor de documente (articolul 11 din acest regulament), la accesul direct la documentele în format electronic sau prin intermediul unui registru (articolul 12 din regulamentul menționat) și la publicarea în Jurnalul Oficial a anumitor documente (articolul 13 din regulamentul menționat).

80 Rezultă că nimic nu împiedică o instituție să facă publice documente chiar dacă nu a fost sesizată cu o cerere în acest sens sau, din motive de transparență și de exhaustivitate, să comunice unei persoane care a depus o cerere în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 documente pe care această persoană nu le-a identificat și nu le-a vizat în cererea sa.

81 În aceste condiții, încălcarea normelor de examinare a cererilor de acces la documentele prevăzute la articolele 6 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001, deși este susceptibilă, în anumite împrejurări, să afecteze legalitatea unei decizii prin care se refuză accesul la documente, nu poate afecta legalitatea unei decizii de acordare a accesului la documente.

82 În special, în primul rând, în ceea ce privește articolul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001, este necesar să se precizeze că, dacă o instituție nu poate respinge o cerere ca fiind insuficient de precisă fără a invita în prealabil solicitantul să își clarifice cererea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 octombrie 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, punctul 31, și Hotărârea din 22 mai 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, T-300/10, EU:T:2012:247, punctele 84-87), în schimb nu se poate reproșa în mod util instituției că a acordat accesul la documente în temeiul unei cereri pretins neprecise fără a invita în prealabil solicitantul să își clarifice cererea.

83 Astfel, în cazul în care solicitantul nu a fost invitat să își clarifice cererea, nici instituția, nici, *a fortiori*, un terț nu pot să invoce în mod util caracterul pretins vag al cererii solicitantului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, nepublicată, EU:T:2014:975, punctul 46). Prin urmare, în cazul în care o instituție apreciază că este în măsură să identifice ea însăși, fără a suporta un volum de lucru disproporționat, toate documentele susceptibile să aibă legătură cu o cerere, chiar și formulată în termeni generali și care privește numeroase documente, este

permis instituției în cauză să decidă cu privire la cererea respectivă fără a invita în prealabil solicitantul să o clarifice și, ulterior, dacă este cazul, să acorde accesul la toate documentele identificate, sub rezerva ca acestea din urmă să nu facă obiectul excepțiilor prevăzute în special la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

84 Pe de altă parte, fiind ținută să procedeze la o examinare completă a tuturor documentelor vizate de o cerere de divulgare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 mai 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, T-300/10, EU:T:2012:247, punctul 69), instituția poate identifica, în orice moment, inclusiv pentru prima dată în stadiul examinării cererii de confirmare, noi documente susceptibile să aibă legătură cu cererea.

85 În al doilea rând, în ceea ce privește articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie remarcat că termenele pe care le prevăd au drept unic scop să permită o soluționare rapidă a cererilor de acces la documente și să accelereze divulgarea documentelor solicitate în cazul în care această divulgare este posibilă.

86 Trebuie de asemenea amintit că depășirea termenelor prevăzute de articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu are ca efect privarea instituției de competența de a adopta o decizie și nu este, prin ea însăși, susceptibilă de a afecta o decizie de refuz al accesului la documente de o ilegalitate care justifică anularea sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punctul 89, Hotărârea din 14 iulie 2016, Sea Handling/Comisia, C-271/15 P, nepublicată, EU:C:2016:557, punctele 78, 79 și 84, și Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Co-Frutta/Comisia, T-355/04 și T-446/04, EU:T:2010:15, punctele 59 și 71).

87 Această lipsă de impact al depășirii termenelor menționate mai sus se impune cu atât mai mult în prezența unei decizii de acordare a accesului la documente, în măsura în care, într-un asemenea caz, a fost admisă cererea solicitantului în pofida depășirii acestor termene care au fost instituite exclusiv în favoarea sa.

88 Având în vedere considerațiile ce precedă, un stat membru nu poate invoca în mod util, împotriva unei decizii a unei instituții de acordare a accesului la documente, motive întemeiate pe încălcarea articolelor 6 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001.

89 Or, în speță, având în vedere argumentele invocate de Republica Malta în susținerea primelor trei motive rezumate la punctele 66-68 de mai sus, este necesar să se constate că, în cadrul acestor trei motive, Republica Malta se prevalează de nereguli care afectează procedura prevăzută la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001, cum ar fi în special divulgarea unor documente care nu sunt vizate în mod expres în cererea inițială și în cea de confirmare, identificarea unor documente în stadiul examinării cererii de confirmare sau nerespectarea termenelor de soluționare a cererii inițiale și a celei de confirmare.

90 Așadar, pentru motivele prezentate la punctele 72-88 de mai sus, motivele întemeiate pe astfel de nereguli sunt inoperante împotriva deciziei atacate.

2) Normele de procedură prevăzute la articolul 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 sau care rezultă din obligația de cooperare loială

91 Normele de procedură prevăzute la articolul 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 sau care rezultă din obligația de cooperare loială pot fi prezentate după cum urmează.

92 În primul rând, articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că, în cazul unui document care emană de la un terț, instituția consultă terțul pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție prevăzută la articolul 4 alineatele (1) sau (2) din același regulament, cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

93 În această privință, s-a statuat că dreptul unui stat membru de a fi consultat înainte de divulgarea unor documente deținute de o instituție și care emană de la aceasta este deja pe larg dobândit în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 46).

94 În al doilea rând, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede, astfel cum s-a arătat deja la punctul 39 de mai sus, că un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge un document care emană de la aceasta fără acordul său prealabil.

95 În acest sens, este necesar să se precizeze că, întrucât se limitează să prevadă cerința unui acord prealabil al statului membru vizat atunci când acesta din urmă a formulat anterior o cerere expresă în acest sens, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 prezintă un caracter procedural (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctele 78 și 81, și Hotărârea din 21 iunie 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punctele 53 și 54).

96 În al treilea rând, instituția care intenționează să facă publice documente și statul membru de la care emană aceste documente sunt ținute, în conformitate cu obligația de cooperare loială enunțată la articolul 4 alineatul (3) TUE, să acționeze și să coopereze astfel încât dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 să poată fi aplicate efectiv (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 85).

97 În special, instituția sesizată cu o cerere de acces la un document care emană de la un stat membru și acesta din urmă trebuie, din moment ce această cerere a fost notificată de către această instituție statului membru menționat, să inițieze de îndată un dialog loial cu privire la aplicarea eventuală a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001, acordând o atenție deosebită necesității de a permite instituției respective să adopte o poziție în termenele în care trebuie să soluționeze această cerere de acces, conform articolelor 7 și 8 din regulament (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 86).

98 Astfel, rezultă din dispozițiile articolului 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, interpretate în conformitate cu obligația de cooperare loială, că acestea organizează modalitățile de consultare de către o instituție a terților de la care emană documentele, precum și modalitățile de participare a statelor membre de la care emană documentele la procesul de adoptare a deciziei instituției privind accesul la documente.

99 Prin urmare, spre deosebire de dispozițiile articolelor 6 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001, dispozițiile articolului 4 alineatele (4) și (5) din același regulament reglementează relațiile dintre instituție și terți, în special statele membre, în ceea ce privește documentele care emană de la acestea din urmă și au drept scop protejarea interesului terților menționați și al statelor membre de a se opune divulgării documentelor respective.

100 În aceste condiții, încălcarea articolului 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și a obligației de cooperare loială a instituției față de un stat membru sunt susceptibile să afecteze legalitatea unei decizii de acordare a accesului la documente care emană de la acest stat membru.

101 Având în vedere considerațiile care precedă, un stat membru poate invoca în mod util, împotriva unei decizii a unei instituții de acordare a accesului la documente care emană de la el, motive întemeiate pe încălcarea articolului 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și pe nerespectarea obligației de cooperare loială în punerea în aplicare a procedurii prevăzute la acest articol.

102 Or, în speță, este necesar să se constate că Republica Malta susține de asemenea în cadrul primei și al celei de a doua critici ale primului motiv că, atunci când Comisia a consultat-o în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001 cu scopul de a-i indica dacă se opune la divulgarea documentelor în litigiu, această instituție nu a cooperat pe deplin cu ea, în măsura în care, după ce i-a comunicat cu întârziere cererile inițiale și cererile de confirmare ale Greenpeace, aceasta i-a acordat termene de răspuns excesiv de scurte. Prin această argumentație, Republica Malta se prevalează în realitate de o neregulă care afectează procedura prevăzută la articolul 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și de încălcarea, în cadrul acestei proceduri, a obligației de cooperare loială.

103 Prin urmare, pentru motivele menționate la punctele 91-101 de mai sus, o asemenea argumentație este operantă împotriva deciziei atacate.

104 Prin urmare, este necesar să se examineze doar temeinicia criticilor întemeiate pe acordarea unor termene de răspuns insuficiente, precum și pe nerespectarea obligației de cooperare loială.

b) Examinarea temeiniciei criticilor întemeiate pe acordarea unor termene de răspuns insuficiente și pe nerespectarea obligației de cooperare loială

105 În speță, Republica Malta reproșează Comisiei nu numai faptul că i-a comunicat cererea inițială, precum și cererea de confirmare la mai multe luni după primirea lor, ci și, mai ales, că nu i-a acordat ulterior un termen de cinci zile pentru a analiza caracterul comunicabil al documentelor în cauză în lumina excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și pentru a decide dacă dorește sau nu dorește să facă uz de facultatea de a solicita ca aceste documente să nu fie divulgate, în conformitate cu articolul 4 alineatul (5) din același regulament.

106 În această privință, trebuie amintit în prealabil că, dacă articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 impun ca instituțiile să răspundă cererilor inițiale și de confirmare a accesului la documente într-un termen determinat, nicio dispoziție a acestui regulament nu stabilește un termen în care o instituție ar trebui să informeze un stat membru despre introducerea unei cereri de acces la documente care emană de la acesta și să îi comunice respectiva cerere. Mai ales, Regulamentul nr. 1049/2001 nu precizează ce termen de răspuns ar urma să fie acordat în acest caz de către instituție acestui stat membru, astfel încât acesta din urmă să își poată exprima eventuala opoziție față de divulgarea documentelor în cauză instituției respective.

107 Cu toate acestea, având în vedere jurisprudența citată la punctele 96 și 97 de mai sus, rezultă din obligația de cooperare loială că Comisia este obligată să acționeze cu diligență în relațiile sale cu statul membru în cauză pentru a fi în măsură să se pronunțe ea însăși în termenele care îi sunt acordate la articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001.

108 În speță, pe de o parte, este necesar să se constate că Comisia a comunicat cererea inițială din data de 29 iulie 2015 către Republica Malta numai la 28 septembrie 2015, mai precis la aproape două luni de la primirea acesteia, și că, cu această ocazie, a cerut acestui stat membru să o informeze, în termen de cinci zile lucrătoare, dacă se opune divulgării documentelor emise de autoritățile malteze identificate în acest stadiu (documentele nr. 112-230).

109 Pe de altă parte, nu se contestă că Comisia a comunicat Republicii Malta cererea de confirmare, introdusă la 20 ianuarie 2016, numai la 13 aprilie 2016, mai precis la aproape trei luni după primirea cererii, și că, cu această ocazie, nu a acordat, din nou, acestui stat membru decât un termen de cinci zile lucrătoare pentru a-și exprima eventuala opoziție față de divulgarea tuturor documentelor care emană de la autoritățile malteze, prin urmare inclusiv cele identificate pentru prima dată în stadiul examinării cererii de confirmare (documentele nr. 1-111 și 231-240).

110 Cu toate acestea, trebuie subliniat de asemenea, în primul rând, că, la cererea Republicii Malta, Comisia a prelungit cu 15 zile lucrătoare termenul inițial acordat acestui stat membru ca urmare a comunicării cererii inițiale (a se vedea punctul 10 de mai sus). În fapt, Republica Malta s-a opus divulgării documentelor nr. 112-230 la 30 noiembrie 2015, în timp ce cererea inițială a Greenpeace i-a fost comunicată la 28 septembrie 2015, mai precis cu mai mult de două luni mai devreme.

111 În al doilea rând, la cererea Republicii Malta, Comisia a prelungit cu 10 zile lucrătoare termenul inițial acordat acestui stat membru ca urmare a comunicării cererii de confirmare (a se vedea punctul 16 de mai sus). În fapt, Republica Malta s-a opus divulgării tuturor documentelor în cauză la 3 mai 2016, în timp ce cererea de confirmare a Greenpeace i-a fost comunicată la 13 aprilie 2016, mai precis cu aproape trei săptămâni mai devreme. În plus, după primirea răspunsului din partea Republicii Malta la data de 3 mai 2016, Comisia a invitat acest stat membru, la 19 mai 2016, să precizeze, în termen de 10 zile lucrătoare, motivele concrete pentru care își găseau aplicarea excepțiile prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001, precum și părțile documentului care ar fi vizate de aceste excepții (a se vedea punctul 18 de mai sus). Or, la 27 mai 2016, Republica Malta s-a limitat la a reitera opoziția sa prin menționarea faptului că analiza conținută în scrisoarea sa din 3 mai 2016 este suficientă pentru identificarea excepțiilor la care face referire această scrisoare (a se vedea punctul 19 de mai sus).

112 Astfel, rezultă că Republica Malta a avut la dispoziție, în practică, mai multe săptămâni pentru a analiza documentele identificate de Comisie în stadiul examinării cererii inițiale și ulterior în stadiul examinării cererii de confirmare. În plus, în pofida numărului de documente vizate, Republica Malta a fost în măsură să analizeze aceste documente și să invoce, pentru fiecare dintre acestea și înainte ca Comisia să se pronunțe asupra cererii inițiale și a celei de confirmare, anumite excepții prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și la articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009.

113 Pe de altă parte, având în vedere jurisprudența citată la punctul 97 de mai sus, este necesar să se țină seama de faptul că, în temeiul articolului 7 alineatele (1) și (3) și al articolului 8 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia era ținută să răspundă la cererea inițială, apoi la cererea de confirmare a Greenpeace într-un termen care nu poate depăși 30 de zile maximum.

114 În aceste condiții, Republica Malta nu este îndreptățită să susțină că, prin comunicarea tardivă a cererilor inițială și de confirmare și prin acordarea ulterioară a unor termene de răspuns excesiv de scurte, Comisia a încălcat obligația de cooperare loială.

115 Prin urmare, primele trei motive trebuie să fie respinse ca fiind în parte inoperante și în parte nefondate.

3. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009

116 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, Republica Malta susține în esență că, prin acordarea către Greenpeace a accesului la documentele nr. 112-230, Comisia a încălcat dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009. Potrivit Republicii Malta, aceste dispoziții interzic, în lipsa unui consimțământ expres al autorităților malteze, divulgarea către public a documentelor comunicate de autorități Comisiei în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009. Republica Malta consideră astfel că este vorba despre dispoziții specifice care derogă, în ceea ce privește

monitorizarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului, de la normele generale privind accesul public la documentele prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001 și în special la articolul 4 din acest regulament.

117 Comisia contestă argumentația Republicii Malta. Aceasta susține în special că dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 trebuie să fie combinate și conciliate cu cele ale Regulamentului nr. 1049/2001 și, mai precis, cu cele ale articolului 4 alineatul (5) din acest din urmă regulament, care nu permite unui stat membru să se opună divulgării unor documente care emană de la acesta decât în temeiul excepțiilor materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din același regulament.

118 Având în vedere argumentele părților, este necesar să se stabilească dacă și în ce măsură dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009, eventual coroborate cu cele ale articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, se opun să se autorizeze accesul Greenpeace la documentele nr. 112-230 în lipsa consimțământului Republicii Malta, de la care emană aceste documente.

119 În acest sens, este necesar, să se prezinte în prealabil, în contextul lor, dispozițiile relevante ale articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009, apoi să se examineze modul în care aceste prevederi se coordonează cu cele ale Regulamentului nr. 1049/2001.

a) Prezentarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 și a contextului acestuia

120 Cu titlu preliminar, este necesar să se observe că Regulamentul nr. 1224/2009 conține, în titlul XII, intitulat „Date și informații”, un capitol II referitor la „[c]onfidențialitatea datelor”. Acest capitol este compus din două articole, și anume articolele 112 și 113, referitoare la „[p]rotecția datelor cu caracter personal” și, respectiv, la „[c]onfidențialitatea datelor privind secretul profesional și comercial”.

121 De asemenea, trebuie să se remarce faptul că articolele 112 și 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 au înlocuit articolul 37 din Regulamentul (CEE) nr. 2847/93 al Consiliului din 12 octombrie 1993 de instituire a unui sistem de control aplicabil politicii comune din domeniul pescuitului (JO 1993, L 261, p. 1, Ediție specială, 04/vol. 2, p. 109). Astfel, în lipsa, la data adoptării Regulamentului nr. 2847/93, a unei legislații generale a Uniunii privind protecția datelor cu caracter personal de către instituțiile și de către statele membre, articolul 37 din regulamentul menționat reglementa în același timp, la alineatele (2) și (7)-(10), protecția datelor nominale și, la alineatele (1) și (3)-(6), confidențialitatea datelor colectate care fac obiectul schimburilor de date în cadrul regulamentului menționat în temeiul secretului profesional și comercial.

122 Cu ocazia adoptării Regulamentului nr. 1224/2009, legiuitorul Uniunii a ținut seama de adoptarea Regulamentului (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO 2001, L 8, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 30, p. 142), precum și a Directivei 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO 1995, L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10).

123 În consecință, articolul 112 din Regulamentul nr. 1224/2009 reglementează, în prezent, într-o manieră distinctă protecția datelor cu caracter personal, făcând trimitere în esență la Regulamentul nr. 45/2001, precum și la legislațiile naționale de transpunere a Directivei 95/46.

124 Dispozițiile articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 reiau, la rândul lor, celelalte dispoziții ale articolului 37 din Regulamentul nr. 2847/93 care nu se refereau la protecția datelor cu caracter personal.

125 Mai întâi, articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 conține dispoziții care asigură confidențialitatea datelor aferente secretului profesional și comercial. Se prevede mai ales că statele membre și Comisia adoptă toate măsurile necesare pentru a garanta că datele colectate și primite în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009 sunt tratate în conformitate cu normele aplicabile în materia secretului datelor cu caracter profesional sau comercial [articolul 113 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1224/2009]. De asemenea, datele comunicate în cadrul regulamentului menționat sunt supuse normelor aplicabile privind confidențialitatea, atunci când divulgarea ar prejudicia anumite interese, precum viața privată și integritatea individului – în conformitate cu legislația Uniunii privind protecția datelor cu caracter personal –, interesele comerciale ale unei persoane fizice sau juridice, procedurile judiciare și consultanța juridică sau activitățile de inspecție ori de anchetă. Totuși, informațiile legate de aceste date pot fi divulgate întotdeauna dacă acest lucru este necesar pentru încetarea sau interzicerea unei încălcări a normelor politicii comune în domeniul pescuitului [articolul 113 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1224/2009].

126 În continuare, articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 conține dispoziții care sunt specifice datelor care emană de la statele membre și care sunt, din acest motiv, invocate de Republica Malta în cadrul prezentului litigiu. În această privință, trebuie amintite dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009, care sunt aproape identice cu cele ale articolului 37 alineatele (3) și (5) din Regulamentul nr. 2847/93 și care prevăd printre altele următoarele:

„(2) Datele schimbate între statele membre și Comisie [în cadrul prezentului regulament] se transmit exclusiv persoanelor din instituțiile statelor membre ale căror funcții le permit accesul la astfel de date, cu excepția situațiilor în care statele membre care transmit datele consimt altfel în mod expres.

(3) Datele [colectate și primite în cadrul prezentului regulament] nu se utilizează în alte scopuri decât cele prevăzute în prezentul regulament, cu excepția cazurilor în care autoritățile care furnizează datele consimt în mod expres la utilizarea acestora în alte scopuri și cu condiția ca dispozițiile în vigoare în statul membru al autorității care primește datele să nu interzică o astfel de utilizare.”

127 În sfârșit, articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 conține dispoziții mai generale. În special, acest articol prevede că nu poate fi considerat un obstacol în calea utilizării datelor obținute în temeiul respectivului regulament în cadrul acțiunilor sau al procedurilor inițiate ulterior ca urmare a nerespectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului. Autoritățile competente din statul membru care transmite datele sunt informate în privința tuturor cazurilor în care datele menționate sunt utilizate în aceste scopuri [articolul 113 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1224/2009].

128 În acest stadiu, mai multe învățăminte pot fi desprinse din dispozițiile Regulamentului nr. 1224/2009 menționate la punctele 120-127 de mai sus.

129 În primul rând, dispozițiile articolelor 112 și 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 nu au în sine vocația de a se aplica documentelor, ci doar datelor colectate în temeiul acestui regulament.

130 În acest sens, trebuie să se constate faptul că Regulamentul nr. 1224/2009 nu definește noțiunea generală „date”, ci doar pe cea, mai specifică, „date din sistemul de monitorizare a navelor” (articolul 4 punctul 12 din Regulamentul nr. 1224/2009).

131 Cu toate acestea, rezultă din ansamblul dispozițiilor acestui regulament, mai ales ale articolelor 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 și 116, că datele pe care le indică sunt în special cele înregistrate de statele membre în diverse baze de date informatice instituite de acestea și puse la dispoziție în partea securizată a paginii de web oficiale către un număr limitat de utilizatori autorizați de către statele

membre și de către Comisie. Astfel, în special, sunt vizate de acest regulament datele sistemului de monitorizare a navelor, datele privind activitățile de pescuit, în special cele din jurnalul de pescuit, din declarația de debarcare, din declarația de transbordare și din notificările prealabile, date care provin din declarațiile de primire, din documentele de transport și din notele de vânzare, datele care provin din licențele de pescuit și din autorizațiile de pescuit, datele privind epuizarea posibilităților de pescuit, datele care rezultă din rapoartele de inspecție și de supraveghere, datele referitoare la puterea motorului, datele din sistemul de detectare a navelor, datele privind reperările, datele privind acordurile internaționale în domeniul pescuitului, datele privind intrările și ieșirile în și din zonele de pescuit, din zonele maritime, din domeniile reglementării anumitor organizații regionale, precum și din apele statelor terțe, datele din sistemul de identificare automată, precum și datele din registrele naționale de evidență a încălcărilor.

132 În al doilea rând, rezultă din articolele 112 și 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 că sunt prevăzute trei tipuri de protecție a datelor colectate în temeiul acestui regulament, aplicabile, în primul rând, datelor cu caracter personal [articolul 112 și articolul 113 alineatul (4) litera (a) din regulamentul menționat], în al doilea rând, datelor confidențiale care fac obiectul secretului profesional și comercial [articolul 113 alineatul (1) și alineatul (4) litera (b) din același regulament] și, în al treilea rând, datelor comunicate de către un stat membru [articolul 113 alineatele (2) și (3) din regulamentul menționat]. Acest al treilea și ultim tip de protecție este în discuție în cadrul prezentului litigiu.

133 În al treilea rând, reiese din însuși modul de redactare a articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 că datele colectate și transmise Comisiei de către un stat membru în temeiul acestui regulament nu pot fi, în principiu, transmise altor persoane decât cele ale căror funcții le permit accesul la astfel de date sau pot fi utilizate în alte scopuri decât cele prevăzute în acest regulament, cu excepția cazului în care statele membre care au comunicat aceste date au consimțit în mod expres.

134 Numai dispozițiile articolului 113 alineatele (4) și (6) din Regulamentul nr. 1224/2009 ar putea fi interpretate, eventual, în sensul că permit, în mod excepțional și în cazuri specifice, divulgarea unor date care emană de la un stat membru, fără consimțământul acestuia din urmă. Prin urmare, pe de o parte, aceste dispoziții, amintite la punctele 125 și 127 de mai sus, par să permită, în orice caz, divulgarea sau utilizarea anumitor date în vederea încetării sau a sancționării unei încălcări a normelor politicii comune în domeniul pescuitului. Pe de altă parte, articolul 113 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1224/2009 prevede că statul membru care furnizează datele este doar informat cu privire la utilizarea datelor respective în cadrul acțiunilor judiciare sau administrative.

135 Rămâne să se examineze coordonarea dintre dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 și cele ale Regulamentului nr. 1049/2001.

b) Coordonarea dintre articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 și Regulamentul nr. 1049/2001

136 În primul rând, este necesar să se constate că Regulamentele nr. 1049/2001 și nr. 1224/2009 au obiective diferite. Primul urmărește să asigure cea mai mare transparență posibilă a procesului decizional al autorităților publice, precum și a informațiilor pe care se întemeiază deciziile lor. Acesta urmărește, așadar, să faciliteze la maximum exercitarea dreptului de acces la documente, precum și să promoveze bunele practici administrative (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punctul 49). Al doilea urmărește, în conformitate cu articolul 1, să stabilească un sistem de control, de inspecție și de punere în aplicare pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului.

137 În speță, Regulamentele nr. 1049/2001 și nr. 1224/2009 nu cuprind dispoziții care să prevadă în mod expres supremația unuia asupra celuilalt. În consecință, este necesar să se asigure o aplicare a fiecăruia dintre aceste regulamente care să fie compatibilă cu a celuilalt și care să permită astfel o aplicare coerentă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punctul 56, și Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 110).

138 În al doilea rând, având în vedere cele arătate la punctul 129 de mai sus, este necesar să se constate că dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 nu au ca obiect, prin ele însele, reglementarea condițiilor de acces public la documentele transmise Comisiei de către un stat membru în temeiul acestui regulament. Prin urmare, aceste dispoziții au rolul doar de a preciza condițiile în care pot fi transmise și utilizate datele colectate și transmise de către un stat membru în cadrul regulamentului menționat.

139 Rezultă că dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 nu constituie, ca atare, o lege specială care derogă de la normele generale privind accesul public la documentele prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001, ci par mai degrabă norme care asigură o protecție sporită a anumitor date, cu caracter personal sau nu și indiferent de nivelul lor de confidențialitate, prin simplul fapt că acestea au fost comunicate de un stat membru. Astfel se explică de ce Regulamentul nr. 1224/2009, care nu conține nicio dispoziție cu privire la accesul public la documente, nu face trimitere la Regulamentul nr. 1049/2001, deși, în măsura în care acesta conține dispoziții referitoare la protecția datelor și în special a celor care prezintă un caracter personal, face referire în special la articolul 112 din Regulamentul nr. 45/2001.

140 Nu este mai puțin adevărat că, astfel cum s-a arătat la punctul 137 de mai sus, ar trebui să se aplice în mod coerent atât Regulamentul nr. 1049/2001, cât și Regulamentul nr. 1224/2009.

141 De asemenea, atunci când, precum în prezenta cauză, documentele avute în vedere în cererea de acces fac parte dintr-un domeniu specific al dreptului Uniunii, în speță procedura de control pentru asigurarea respectării normelor politicii comune din domeniul pescuitului, normele de acces la documentele care figurează în special la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu pot fi aplicate și interpretate fără a ține seama de normele specifice care reglementează transmiterea și utilizarea datelor conținute de aceste documente care sunt prevăzute, în speță, de articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 83, și Hotărârea din 26 aprilie 2016, Strack/Comisia, T-221/08, EU:T:2016:242, nepublicată, punctul 154).

142 Apoi, atunci când printr-o cerere întemeiată pe Regulamentul nr. 1049/2001 se urmărește obținerea accesului la documentele care conțin date în sensul Regulamentului nr. 1224/2009, dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din acest regulament devin aplicabile integral (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punctul 63, și Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 70).

143 În al treilea rând, având în vedere ceea ce s-a arătat la punctele 133 și 134 de mai sus, trebuie să se constate că, numai sub rezerva excepțiilor prevăzute de dispozițiile articolului 113 alineatele (4) și (6) din Regulamentul nr. 1224/2009, dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din același regulament, aplicabile datelor conținute într-un document comunicat Comisiei de către un stat membru în temeiul regulamentului menționat, condiționează orice transmitere sau utilizare a respectivelor date care nu este prevăzută de regulamentul menționat de consimțământul expres al acestui stat membru.

144 În această privință, în primul rând, termenii articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009, amintiți la punctul 126 de mai sus, se disting în mod clar de cei ai articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, amintiți la punctele 39 și 94 de mai sus. Astfel, dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 interzic, în principiu,

anumite forme de transmitere sau de utilizare a datelor comunicate de către un stat membru, cu excepția cazului în care acesta din urmă își dă consimțământul explicit. În schimb, în condițiile în care rezultă din articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 că documentele instituțiilor, inclusiv cele care emană de la statele membre, pot, în principiu, să fie făcute publice, dispozițiile articolului 4 alineatul (5) din același regulament se limitează să prevadă că un stat membru poate solicita ca un document care emană de la acesta să nu fie divulgat fără acordul său prealabil.

145 În schimb, articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 este redactat în termeni similari celor de la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, potrivit căruia „[d]ocumentele sensibile sunt […] eliberate numai cu acordul autorității de origine”. Or, reiese din articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 că autoritatea de origine a unui document sensibil dispune de puterea de a se opune divulgării conținutului documentului respectiv (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 101).

146 Rezultă că articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 nu se limitează, precum articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, să prevadă că, atunci când un stat membru a formulat o cerere specifică în acest sens, un document care emană de la acesta nu poate, prin urmare, să fie divulgat fără acordul său prealabil, ci, la fel ca articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, impune acordul prealabil și expres al statului membru ca o condiție absolută a anumitor forme de transmitere și de utilizare a datelor comunicate de acest stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctele 47 și 78).

147 În al doilea rând, rezultă că, în ceea ce privește datele comunicate de către un stat membru în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009, legiuitorul Uniunii a intenționat să mențină totuși prin Regulamentul nr. 1049/2001, într-o oarecare formă, regula autorului, în principiu desființată, privind accesul public la documente. Această regulă, în forma care prevala înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 1049/2001, implica faptul că, atunci când un document deținut de către o instituție are drept autor un terț, cererea de acces la document trebuia să fie adresată direct autorului acestui document (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 56).

148 În această privință, s-a arătat deja la punctul 126 de mai sus că dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 sunt în esență identice cu cele ale articolului 37 alineatele (3) și (5) din Regulamentul nr. 2847/93, adoptate înaintea intrării în vigoare a Regulamentului nr. 1049/2001. Or, la momentul adoptării Regulamentului nr. 1224/2009 și în cadrul grupului de lucru intitulat „Politica internă și externă din domeniul pescuitului” al Consiliului Uniunii Europene, delegația suedeză s-a opus menținerii regulii autorului, considerată de către aceasta ca fiind incompatibilă cu Regulamentul nr. 1049/2001, intrat în vigoare între timp. În consecință, această delegație a propus o altă redactare pentru dispozițiile care au devenit articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009, în sensul de a fi prevăzută o simplă consultare a autorităților care au furnizat date. Cu toate acestea, Consiliul a adoptat în cele din urmă propunerea Comisiei care consta în a prelua în Regulamentul nr. 1224/2009, fără modificări substanțiale, dispozițiile prezentate anterior la articolul 37 alineatele (3) și (5) din Regulamentul nr. 2847/93.

149 Rezultă, așadar, că prin adoptarea articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 legiuitorul Uniunii a intenționat, pe de o parte, să mențină competența statului membru care a furnizat date în temeiul acestui regulament, de a controla și de a monitoriza toate formelor de transmitere sau de utilizare a acestor date care nu sunt prevăzute de regulamentul menționat.

150 În al treilea rând, interdicția de transmitere sau de utilizare a datelor comunicate de către un stat membru prevăzută la articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 se aplică în toate cazurile în care acest stat membru nu a consimțit în mod expres la această transmitere sau utilizare.

151 Rezultă că, contrar a ceea ce s-a constatat în ceea ce privește restricția prevăzută în materie de acces public la documente la articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctele 47 și 99), aplicarea restricției prevăzute la articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 nu este subordonată niciunei manifestări de voință exprese și prealabile a statului membru în cauză, nici invocării de către aceasta din urmă a unei excepții materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 sau la articolul 113 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1224/2009, nici motivării eventualei opoziții formulate de către statul membru.

152 În al patrulea rând, fiind consecința directă a lipsei consimțământului expres din partea statului membru care a furnizat datele, interzicerea transmiterii sau a utilizării prevăzută la articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 nu se întemeiază pe o excepție de fond privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și la articolul 113 alineatul (4) litera (d) din Regulamentul nr. 1224/2009. Prin urmare, această interdicție nu poate înceta, astfel cum pretinde Comisia, la momentul închiderii unei anchete administrative inițiate în temeiul articolului 102 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1224/2009, ci încetează doar atunci când statul membru care a furnizat datele în cauză consimte în mod expres la transmiterea sau la utilizarea acestora.

153 În al patrulea și ultimul rând, comunicarea către public și în special către o organizație neguvernamentală a unui document care conține datele comunicate de către un stat membru în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009 constituie, în mod evident, o formă de transmitere și de utilizare a datelor respective care nu este prevăzută de acest regulament. De altfel, Republica Malta susține că, prin adoptarea Regulamentului nr. 1224/2009 și în special a dispoziției care a devenit articolul 113 alineatul (3) din regulamentul menționat, care interzice utilizarea acestor date în orice alt „scop decât cel prevăzut de regulamentul [menționat]”, Comisia a explicat, în cadrul grupului de lucru intitulat „Politica internă și externă în domeniul pescuitului” al Consiliului și în răspuns la o întrebare din partea delegației finlandeze, că noțiunea „alte scopuri” menționată în această dispoziție ar putea face trimitere în special la publicarea datelor de către o organizație neguvernamentală.

154 Având în vedere considerațiile care precedă, dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 interzic, în principiu, divulgarea către public și în special către o organizație neguvernamentală, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, a documentelor în care nu sunt anonimizate datele comunicate Comisiei de către un stat membru în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009, în cazul în care statul membru respectiv nu a consimțit la aceasta în mod expres și, *a fortiori*, atunci când, precum în cazul în speță, statul membru respectiv s-a opus în mod expres.

155 Această interpretare nu poate fi repusă în discuție prin argumentația Comisiei întemeiată pe faptul că legiuitorul Uniunii nu ar putea stabili în mod valabil o normă de eliminare a aplicării Regulamentului nr. 1049/2001 fără ca dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 să fie afectate de o lipsă de temei juridic și fără a se aduce atingere în mod disproporționat dreptului de acces la documente consacrat la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale, precum și la articolul 15 alineatul (3) TFUE.

156 Astfel, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului. Dacă prin analizarea unui act al Uniunii se dovedește că acesta urmărește două finalități sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală sau preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă (a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2001, Spania/Consiliul, C-36/98, EU:C:2001:64, punctele 58 și 59 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul, C-263/14, EU:C:2016:435, punctele 43 și 44 și jurisprudența citată).

157 Or, pe de o parte, astfel cum s-a arătat la punctul 136 de mai sus, este cert că Regulamentul nr. 1224/2009 are drept scop, în principal, să instituie un sistem de control, de inspecție și de punere în aplicare pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului. Pe de altă parte, conținutul material al Regulamentului nr. 1224/2009 se referă, în mod preponderent, la politica comună în domeniul pescuitului, care implică colectarea și schimbul de date cu privire la această politică. Regulamentul nr. 1224/2009 cuprinde doar cu titlu accesoriu, mai concret, la articolele 112 și 113, dispoziții referitoare la protecția datelor și în special dispoziții care reglementează și limitează transmiterea și utilizarea datelor comunicate de către statele membre.

158 În aceste condiții, Consiliul trebuia să adopte Regulamentul nr. 1224/2009 numai în temeiul articolului 43 TFUE, referitor la politica agricolă comună, care include politica comună în domeniul pescuitului. În special, Consiliul nu putea adopta articolul 113 alineatele (2) și (3) din acest regulament nici în temeiul articolului 16 TFUE, privind protecția datelor cu caracter personal, nici în temeiul articolului 15 alineatul (3) TFUE, privind accesul la documente. În consecință, Consiliul putea în mod legal să edicteze, în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009, norme specifice care reglementează accesul la datele comunicate de către un stat membru în conformitate cu acest regulament, chiar dacă aceste norme specifice ar avea, în practică, drept consecință limitarea accesului public la documentele care conțin acest tip de date.

159 În al doilea rând, este, desigur, adevărat că, astfel cum s-a arătat la punctul 42 de mai sus, articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale, pe de o parte, și articolul 15 alineatul (3) TFUE, pe de altă parte, prevăd că orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru au drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente.

160 Cu toate acestea, trebuie amintit că articolul 15 alineatul (3) TFUE prevede că condițiile și limitările dreptului de acces la documente sunt stabilite de către legiuitorul Uniunii prin regulamente. Rezultă că dreptul de acces la documentele instituțiilor, consacrat și garantat prin tratate, nu este general și absolut și poate face obiectul unor limitări și restricții.

161 În special, ar trebui remarcat faptul că restricția privind accesul la date prevăzută la articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 se aplică numai datelor furnizate de statele membre și rezultă, astfel cum s-a arătat la punctul 147 de mai sus, din voința legiuitorului Uniunii de a menține într-o anumită formă regula autorului, care permite adresarea unei cereri de acces la un document direct autorului acestui document. Astfel, nimic nu se opune ca o persoană care solicită accesul la un document care conține date furnizate de către un stat membru în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009 să solicite acest document în mod direct statului membru respectiv. În acest caz, cererea de acces la documente va fi examinată în conformitate cu legislația națională a statului membru în cauză.

162 Rezultă că, deși acordul prealabil și expres al statului membru în cauză este erijat în condiție absolută a divulgării datelor furnizate de statele membre în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009, dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din același regulament nu fac imposibil sau excesiv de dificil accesul la documentele care conțin aceste date. Prin urmare, aceste dispoziții nu aduc atingere în mod disproporționat dreptului de acces la documente consacrat, pe de o parte, la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale, și, pe de altă parte, la articolul 15 alineatul (3) TFUE.

163 În lumina acestor considerații, trebuie analizat dacă, în speță, articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 se opune divulgării către Greenpeace a documentelor nr. 112-230.

c) Examinarea temeiniciei motivului întemeiat pe încălcarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009

164 În prealabil, trebuie remarcat faptul că Republica Malta a explicat că documentele nr. 112-230 au fost schimbate între aceasta și Comisie în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009 și că acestea conțin date cu caracter personal în sensul acestui regulament. Astfel, de exemplu, unele dintre aceste documente conțin date privind localizarea navelor de pescuit sau activitățile de pescuit ale navelor din Libia. Alte documente sunt rapoarte detaliate, rapoarte de inspecție, declarații de transfer pe mare și plasare în cuști întocmite de observatori maltezi și internaționali. În sfârșit, anumite documente ar fi fost întocmite în cadrul anchetei administrative deschise de Republica Malta, apoi în cadrul monitorizării acestei anchete de către Comisie.

165 Comisia nu contestă această descriere a documentelor în cauză. În special, ea nu repune în discuție faptul că acestea au fost schimbate în temeiul Regulamentului nr. 1224/2009 și că conțin date cu caracter personal în sensul acestui regulament.

166 Tribunalul constată, în ce îl privește, că documentele nr. 112-230, emise de Republica Malta, corespund descrierii date de aceasta din urmă și că acestea conțin date, în special numerice sau de natură tehnică, de același tip precum cele menționate în Regulamentul nr. 1224/2009 și amintite la punctul 131 de mai sus.

167 În aceste condiții, articolul 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009 era aplicabil datelor conținute de documentele nr. 112-230.

168 Rezultă că, fără a se prevala, eventual, de dispozițiile articolului 113 alineatele (4) și (6) din Regulamentul nr. 1224/2009, Comisia nu putea să facă publice și în special să transmită unei organizații neguvernamentale datele conținute în documentele 112-230 fără consimțământul expres al Republicii Malta.

169 Or, în speță, pe de o parte, nu se contestă că Republica Malta nu a consimțit niciodată în mod expres la transmiterea către Greenpeace a datelor conținute în documentele nr. 112-230 și, dimpotrivă, s-a opus chiar în mod expres la aceasta, în special în scrisorile sale din 30 noiembrie 2015 și din 3 și 27 mai 2016. Pe de altă parte, Comisia nu a dovedit niciodată, nici măcar nu a afirmat că comunicarea către Greenpeace a datelor conținute în aceste documente ar fi fost necesară pentru a înceta sau a sancționa o încălcare a normelor politicii comune în domeniul pescuitului.

170 Pe de altă parte, având în vedere ceea ce s-a arătat la punctul 153 de mai sus, Comisia nu poate susține în mod întemeiat că consimțământul expres al Republicii Malta la transmiterea sau utilizarea datelor furnizate de către autoritățile malteze nu mai era necesar deoarece ancheta administrativă a fost închisă în 2011 și că Republica Malta a pus în aplicare, începând cu luna februarie a anului 2013, în mod satisfăcător, planul de acțiune stabilit în urma acestei anchete.

171 Prin urmare, în lipsa acordului autorităților malteze, Comisia nu putea acorda în mod legal accesul la documentele în cauză fără a anonimiza toate datele care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1224/2009 pe care le conținea.

172 Cu toate acestea, este necesar să se constate că Comisia a decis să comunice documentele nr. 112-230 către Greenpeace, anonimizând numai datele cu caracter personal pe care acestea le conțin, fără a ține seama de aspectul dacă acestea conțineau și date în sensul, mai general, al Regulamentului nr. 1224/2009. În această privință, Tribunalul constată că în niciun moment Comisia nu a verificat dacă aceste din urmă date puteau fi în mod efectiv separate de documentele care le conțin și dacă, prin urmare, era posibil în speță să acorde accesul la documentele în cauză într-o formă cenzurată, cu anonimizarea respectivelor date.

173 În aceste condiții, Republica Malta este îndreptățită să susțină că, prin acordarea către Greenpeace a accesului la documentele nr. 112-230 și, prin urmare, la datele pe care le conțineau, Comisia a încălcat dispozițiile articolului 113 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1224/2009.

174 Prin urmare, al patrulea motiv, care este invocat numai în ceea ce privește documentele nr. 112-230, trebuie să fie admis.

175 Rezultă din toate cele ce precedă, pe de o parte, că decizia atacată trebuie anulată în măsura în care prin aceasta se acordă Greenpeace accesul la documentele nr. 112-230 și, pe de altă parte, că restul capetelor de cerere trebuie respinse.

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată

176 Potrivit articolului 134 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.

177 În speță, Comisia a căzut în pretenții în ceea ce privește divulgarea documentelor nr. 112-230, iar Republica Malta a căzut în pretenții în ceea ce privește divulgarea documentelor nr. 1-111 și 231-240. Prin urmare, este necesar să se decidă că fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată, inclusiv a cheltuielilor de judecată aferente procedurii privind măsurile provizorii.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua)

declară și hotărăște:

1) Anulează decizia secretarului general al Comisiei Europene din 13 iulie 2016 prin care se pronunță asupra unei cereri a Greenpeace de confirmare privind accesul la documentele referitoare la un transport pretins ilegal al tonului roșu viu, din Tunisia către Malta, în măsura în care aceasta acordă Greenpeace accesul la documentele enumerate în anexa sa B la numerele 112-230.

2) Respinge în rest acțiunea.

3) Fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată, inclusiv cele aferente procedurii privind măsurile provizorii.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 3 mai 2018.

Semnături

Cuprins

I. Istoricul litigiului 1

II. Procedura și concluziile părților 4

III. În drept 5

A. Cu privire la admisibilitate 5

1. Cu privire la admisibilitatea concluziilor Republicii Malta și a primelor patru motive invocate în susținerea acestor concluzii 5

2. Cu privire la admisibilitatea celui de al cincilea motiv, întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare 7

B. Cu privire la fond 7

1. Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare 8

2. Cu privire la primele trei motive, referitoare la procedura de adoptare a deciziei atacate 10

a) Caracterul pertinent al primelor trei motive 11

1) Normele de procedură prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001 .. 11

2) Normele de procedură prevăzute la articolul 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 sau care rezultă din obligația de cooperare loială 13

b) Examinarea temeiniciei criticilor întemeiate pe acordarea unor termene de răspuns insuficiente și pe nerespectarea obligației de cooperare loială 15

3. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 16

a) Prezentarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 și a contextului acestuia 17

b) Coordonarea dintre articolul 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 și Regulamentul nr. 1049/2001 19

c) Examinarea temeiniciei motivului întemeiat pe încălcarea articolului 113 din Regulamentul nr. 1224/2009 24

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată 25