Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Neunte Kammer)

3. Mai 2018*

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente im Besitz der Kommission – Aus einem Mitgliedstaat stammende Dokumente – Dokumente, die im Rahmen der Regelung zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik ausgetauscht wurden – Art. 113 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 – Zugang der Öffentlichkeit im Anschluss an einen Antrag einer Nichtregierungsorganisation – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit – Begründungspflicht – Loyale Zusammenarbeit – Wahl der Rechtsgrundlage“

In der Rechtssache T-653/16

Republik Malta, vertreten durch A. Buhagiar als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch J. Baquero Cruz und F. Clotuche-Duvieusart als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses des Generalsekretärs der Kommission vom 13. Juli 2016, mit dem über einen Zweitantrag von Greenpeace auf Zugang zu Dokumenten entschieden wurde, die eine als rechtswidrig eingestufte Sendung von lebendem Roten Thun von Tunesien an eine Thunfischfarm auf Malta betreffen, soweit Greenpeace damit Zugang zu Dokumenten der maltesischen Behörden gewährt wird,

erlässt

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Gervasoni sowie der Richterin K. Kowalik-Bańczyk (Berichterstatterin) und des Richters C. Mac Eochaidh,

Kanzler: E. Coulon,

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

I. Sachverhalt

1 Im März 2010 übersandte die Umweltorganisation Greenpeace der Europäischen Kommission Informationen über eine als rechtswidrig eingestufte Sendung von lebendem Roten Thun von Tunesien an eine Thunfischfarm auf Malta.

2 Aufgrund dieser Informationen unterrichtete die Kommission mit Beschluss C(2010) 7791 final vom 12. November 2010 die Republik Malta über Unregelmäßigkeiten, die bei der Kontrolle der Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Roten Thun festgestellt worden waren, und forderte sie auf, gemäß Art. 102 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006 (ABl. 2009, L 343, S. 1) eine administrative Untersuchung einzuleiten.

3 Nach Abschluss der von der Republik Malta durchgeführten administrativen Untersuchung (im Folgenden: administrative Untersuchung) arbeitete die Kommission mit Beschluss C(2011) 6257 final vom 12. September 2011 gemäß Art. 102 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1224/2009 mit dem genannten Mitgliedstaat einen Aktionsplan zur Behebung von Mängeln der maltesischen Fischereikontrollregelung (im Folgenden „Aktionsplan“) aus. Nach Auffassung der Kommission setzte die Republik Malta diesen Aktionsplan ab Februar 2013 angemessen um.

4 Zwischenzeitlich hatte Greenpeace mit Schreiben vom 14. April 2010 bei der Kommission nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) einen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten über die vorstehend in Rn. 1 angeführte Sendung von Rotem Thun sowie auf Zugang zu dem zwischen der Republik Malta und der Kommission insoweit geführten Schriftwechsel gestellt (im Folgenden: Antrag vom 14. April 2010). Dieser Zugang wurde ihr letztlich von der Kommission mit Zweitbescheid vom 3. März 2011 verweigert. Greenpeace legte daraufhin am 23. Mai 2012 beim Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde ein.

5 Mit Schreiben vom 19. April 2012 stellte Greenpeace bei der Kommission einen Antrag auf Zugang zu verschiedenen Dokumenten aus der Zeit nach Stellung ihres Antrags vom 14. April 2010, insbesondere zu dem Schriftwechsel zwischen der Republik Malta und der Kommission, den die Kommission nach dem 3. März 2011 verfasst oder entgegengenommen hatte (im Folgenden: Antrag vom 19. April 2012). Die Kommission verweigerte Greenpeace letztlich den Zugang zu diesen Dokumenten mit Zweitbescheid vom 25. September 2012. Greenpeace legte daraufhin am 26. April 2013 beim Europäischen Bürgerbeauftragten eine weitere Beschwerde ein.

6 In einer Empfehlung vom 29. Juni 2015 ging der Bürgerbeauftragte davon aus, dass die Kommission die Verweigerung des Zugangs zu den in den Anträgen vom 14. April 2010 und vom 19. April 2012 genannten Dokumenten nicht hinreichend begründet habe. Er forderte die Kommission auf, Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren oder triftige Gründe für die Ablehnung des Zugangs zu nennen.

7 Mit Schreiben vom 29. Juli 2015 (im Folgenden: Erstantrag) wiederholte Greenpeace unter Bezugnahme auf die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten ihre Anträge vom 14. April 2010 und vom 19. April 2012 und beantragte erneut Zugang zu sämtlichen Dokumenten, die in diesen beiden Anträgen und den beiden vom Bürgerbeauftragten bearbeiteten Beschwerden genannt worden waren, nämlich zu

„– allen schriftlichen Dokumenten über die Sendung von Rotem Thun … von Tunesien nach Malta sowie über dessen Hälterung und/oder spätere Schlachtung in Malta am 20., 21. und 22. März [2010] einschließlich z. B. der Kopien der Fangmeldungen und der Umsetzerklärungen, der Beobachterberichte usw.;

– allen Videos, die die Verbringung, die Hälterung und gegebenenfalls die Schlachtung dieses Thunfischs dokumentieren …;

– allen schriftlichen Mitteilungen zwischen der Kommission und der maltesischen [Regierung] bezüglich der vorstehend angeführten Bereiche …;

– dem Beschluss C(2010) 7791 [final] der Kommission vom 12. November 2010 … einschließlich seiner Anhänge;

– dem Bericht der maltesischen Behörden zur Beantwortung dieses Antrags [nach] Art. 102 Abs. 3 der Verordnung [Nr. 1224/2009];

– allen Dokumenten über die Bewertung des im vorstehenden Gedankenstrich genannten [Berichts];

– dem Aktionsplan … und

– dem gesamten nach dem 3. März 2011 verfassten oder entgegengenommenen Schriftwechsel zwischen [der Republik] Malta und der Kommission [über die] Unregelmäßigkeiten, die bei der Kontrolle der Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Roten Thun in Malta festgestellt wurden“.

8 Mit E-Mail vom 28. September 2015 setzte die Kommission die Republik Malta von dem Erstantrag in Kenntnis und bat sie, innerhalb von fünf Arbeitstagen mitzuteilen, ob sie der Verbreitung der von ihr stammenden und von der Kommission bis dahin ermittelten Dokumente widerspreche.

9 Am 30. September 2015 bat die Republik Malta um eine Verlängerung der ihr gesetzten Antwortfrist.

10 Am 5. November 2015 verlängerte die Kommission die der Republik Malta gesetzte Antwortfrist um 15 Arbeitstage. In diesem Zusammenhang teilte die Kommission der Republik Malta mit, dass sie beschlossen habe, Greenpeace Zugang zu den von der Kommission stammenden Dokumenten zu gewähren und die laufende Konsultation mit der Republik Malta bezüglich der Dokumente, die von den maltesischen Behörden stammten, fortzusetzen.

11 Mit Schreiben vom 30. November 2015 übermittelte die Republik Malta der Kommission ihre Stellungnahme und legte dar, weshalb sie der Auffassung sei, dass sowohl die Dokumente, die von ihr selbst stammten, als auch jene, die von der Kommission stammten, nicht verbreitet werden dürften.

12 Am 23. Dezember 2015 verweigerte der Generaldirektor der Generaldirektion (GD) Maritime Angelegenheiten und Fischerei der Kommission Greenpeace den Zugang zu den von der Republik Malta stammenden und bis dahin ermittelten Dokumenten mit der Begründung, dass die Republik Malta der Verbreitung aller von ihr stammenden Dokumente widersprochen habe (im Folgenden: ursprünglicher Beschluss).

13 Am 20. Januar 2016 stellte Greenpeace einen Zweitantrag (im Folgenden: Zweitantrag).

14 Mit Schreiben vom 13. April 2016 unterrichtete die Kommission die Republik Malta, dass ein Zweitantrag gestellt worden sei. In demselben Schreiben wies die Kommission darauf hin, dass sie die Reichweite des Erstantrags erneut geprüft habe und weitere Dokumente ermittelt habe, die von ihren Dienststellen bzw. den maltesischen Behörden stammten und unter diesen Antrag fielen. Infolgedessen bat die Kommission die Republik Malta in diesem Schreiben, ihr innerhalb von fünf Arbeitstagen mitzuteilen, ob sie weiterhin der Verbreitung aller oder eines Teils der von ihr stammenden Dokumente einschließlich der jüngst ermittelten Dokumente widerspreche.

15 Am 18. April 2016 bat die Republik Malta um eine Verlängerung der ihr gesetzten Antwortfrist.

16 Am 27. April 2016 verlängerte die Kommission die der Republik Malta gesetzte Antwortfrist um zehn Arbeitstage.

17 Am 3. Mai 2016 teilte die Republik Malta der Kommission mit, dass sie der Verbreitung aller von den maltesischen Behörden stammenden Dokumente einschließlich der Dokumente, die bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelt worden seien, widerspreche.

18 Am 19. Mai 2016 forderte die Kommission die Republik Malta auf, innerhalb von zehn Arbeitstagen die Gründe und den Umfang ihres Widerspruchs gegen die Übermittlung der betreffenden Dokumente mitzuteilen.

19 Mit Antwort vom 27. Mai 2016 hielt die Republik Malta in vollem Umfang an ihrer Position fest, die sie, wie sie meinte, in ihrem Schreiben vom 3. Mai 2016 hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht habe.

20 Am 13. Juli 2016 erließ der Generalsekretär der Kommission eine Entscheidung über den Zweitantrag von Greenpeace (im Folgenden: angefochtener Beschluss). Mit Schreiben vom selben Tag unterrichtete die Kommission die Republik Malta von dem Erlass des angefochtenen Beschlusses.

21 Mit dem angefochtenen Beschluss gewährte die Kommission Greenpeace insbesondere – in einer um die personenbezogenen Daten bereinigten Form – Zugang zu verschiedenen Dokumenten, die von den Dienststellen der Kommission bzw. den maltesischen Behörden stammten. Was die von der Kommission stammenden Dokumente betrifft, handelte es sich bei denen, deren Verbreitung beschlossen wurde, entweder um Dokumente, die bei der Prüfung des Erstantrags ermittelt worden waren, dann aber irrtümlicherweise nicht an Greenpeace übermittelt wurden (Dokumente, die in Anhang F des angefochtenen Beschlusses angeführt werden), oder um Dokumente, die erst bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelt wurden (Dokumente, die in Anhang D des angefochtenen Beschlusses angeführt werden). Was die von der Republik Malta stammenden Dokumente betrifft, handelte es sich bei denen, deren Verbreitung beschlossen wurde, sowohl um die Dokumente, die im Rahmen des Erstantrags ermittelt worden waren (Dokumente, die in Anhang B des angefochtenen Beschlusses unter den Nrn. 112 bis 230 angeführt werden, im Folgenden: Dokumente Nrn. 112 bis 230), als auch um die Dokumente, die bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelt worden waren (Dokumente, die in Anhang B des angefochtenen Beschlusses unter den Nrn. 1 bis 111 und 231 bis 240 angeführt werden, im Folgenden: Dokumente Nrn. 1 bis 111 und 231 bis 240).

II. Verfahren und Anträge der Parteien

22 Mit Klageschrift, die am 19. September 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Republik Malta die vorliegende Klage erhoben.

23 Mit besonderen Schriftsätzen, die bei der Kanzlei des Gerichts am gleichen Tag eingegangen sind, hat die Republik Malta zum einen einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs des angefochtenen Beschlusses und zum anderen einen Antrag auf vertrauliche Behandlung bestimmter in der Klageschrift, im Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz und in ihren Anlagen enthaltener Angaben gegenüber der Öffentlichkeit gestellt.

24 Die Kommission hat am 12. Dezember 2016 eine Klagebeantwortung eingereicht.

25 Die Klägerin hat ihre Erwiderung am 30. März 2017, die Kommission ihre Gegenerwiderung am 19. Mai 2017 eingereicht.

26 Mit Beschluss vom 25. August 2017, Malta/Kommission (T-653/16 R, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:583), hat der Präsident des Gerichts dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stattgegeben und die Kostenentscheidung vorbehalten.

27 Die Republik Malta beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit mit ihm Zugang zu Dokumenten der maltesischen Behörden gewährt wird;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

28 Die Kommission beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Republik Malta die Kosten aufzuerlegen.

III. Rechtliche Würdigung

29 Zur Stützung ihrer Klage macht die Republik Malta in ihrer Klageschrift vier Klagegründe geltend, nämlich erstens eine Überschreitung der in der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Verfahrensfristen und einen Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, zweitens eine Verkennung der Tragweite des Erstantrags und seine falsche Behandlung als neuen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, drittens eine rechtswidrige Ausdehnung der Reichweite des Antrags auf Zugang zu den Dokumenten bei der Prüfung des Zweitantrags und einen Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung sowie viertens einen Verstoß gegen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009. Außerdem macht die Republik Malta in ihrer Erwiderung als fünften Klagegrund einen Verstoß gegen die Begründungspflicht geltend.

A. Zur Zulässigkeit

30 Die Kommission trägt vor, die Anträge der Republik Malta und jedenfalls alle zur Stützung ihrer Anträge geltend gemachten Klagegründe seien unzulässig.

1. Zur Unzulässigkeit der Anträge der Republik Malta und der ersten vier zur Stützung der Anträge geltend gemachten Klagegründe

31 Die Kommission macht geltend, die Klage der Republik Malta sei unzulässig, da sie auf die Nichtigerklärung eines „Zweitbescheids im weiteren Sinne“ und nicht eines „gesonderten Beschlusses“ der Kommission gerichtet sei, der trotz des Widerspruchs der maltesischen Behörden nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu den Dokumenten der genannten Behörden gewähre.

Hilfsweise trägt die Kommission vor, die vier ersten Klagegründe der Republik Malta seien unzulässig, da sie „nicht … auf die materiellen Ausnahmen [vom Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument] nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung … Nr. [1049/2001] gestützt werden“.

32 Die Republik Malta tritt diesem Unzulässigkeitseinwand entgegen.

33 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Union eine Rechtsunion ist, in der alle Handlungen ihrer Organe der Kontrolle daraufhin unterliegen, ob sie insbesondere mit den Verträgen und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Einklang stehen (vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung). Mit den Verträgen ist nämlich ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden, innerhalb dessen dem Gerichtshof der Europäischen Union die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist (Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23).

34 Dieser Grundsatz findet seinen Ausdruck insbesondere in Art. 263 AEUV, wonach der Gerichtshof der Europäischen Union die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Kommission überwacht, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und zu diesem Zweck für Klagen zuständig ist, die wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhoben werden.

35 Hieraus folgt, dass die Mitgliedstaaten gegen jede Beschlusshandlung der Kommission, habe sie Verordnungs- oder Einzelfallcharakter, Nichtigkeitsklage erheben können und in diesem Zusammenhang zur Stützung ihrer Anträge jeden Klagegrund geltend machen können, dem insbesondere die Verletzung wesentlicher Formvorschriften oder die Verletzung der bei der Durchführung der Verträge anzuwendenden Rechtsnormen zugrunde liegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. März 1985, Italien/Kommission, 41/83, EU:C:1985:120, Rn. 30).

36 Zum einen folgt hieraus, dass ein Mitgliedstaat gegen einen aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 erlassenen Beschluss der Kommission, der einer natürlichen oder juristischen Person den Zugang zu Dokumenten des Mitgliedstaats gestattet, die sich im Besitz der Kommission befinden, Nichtigkeitsklage erheben kann und eine gesonderte – allein anfechtbare – Entscheidung, den Widerspruch des genannten Mitgliedstaats gegen die Verbreitung der betreffenden Dokumente zurückzuweisen, nicht ermittelt zu werden braucht.

37 Zum anderen kann ein Mitgliedstaat zur Stützung einer Klage gegen einen Beschluss der Kommission, mit dem einem Dritten der Zugang zu Dokumenten gestattet wird, jeden Klagegrund geltend machen, der an einen der vier Fälle einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV anknüpft, insbesondere aber jeden Klagegrund, der unabhängig davon, ob er begründet ist, auf eine von ihm als relevant angesehene prozessuale oder materiell-rechtliche Bestimmung gestützt wird. Bezüglich der Zulässigkeit eines gegen einen solchen Beschluss angeführten Klagegrundes ist daher nicht danach zu unterscheiden, ob die Bestimmung, deren Verletzung behauptet wird, in der Verordnung Nr. 1049/2001 oder in einem anderen Rechtsinstrument geregelt ist.

38 Diese Erwägungen können nicht durch das Argument der Kommission in Frage gestellt werden, mit dem im Wesentlichen geltend gemacht wird, Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 habe das Recht der Mitgliedstaaten, der Verbreitung der von ihnen an ein Organ übermittelten Dokumente zu widersprechen, Begrenzungen und Beschränkungen unterworfen.

39 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 „[e]in Mitgliedstaat … das Organ ersuchen [kann], ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.“

40 Zwar ist Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dahin ausgelegt worden, dass der betreffende Mitgliedstaat der Verbreitung aus ihm stammender Dokumente nur widersprechen kann, wenn er sich auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung vorgesehenen materiellen Ausnahmen stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 99, und vom 21. Juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 59).

41 Diese Eingrenzung des dem betreffenden Mitgliedstaat durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eingeräumten Anspruchs auf Beteiligung an der Entscheidung der Union kann dem Mitgliedstaat jedoch weder verbieten, die Nichtigerklärung eines Beschlusses der Kommission zu verlangen, mit dem der Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten gewährt wird, noch, sich zu diesem Zweck auf andere Rechtsverstöße als die zu berufen, die auf einen Verstoß gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt werden. Die von der Kommission vorgeschlagene gegenteilige Auslegung würde nämlich die Tragweite des den Mitgliedstaaten nach Art. 263 AEUV eingeräumten Klagerechts einschränken und das umfassende Rechtsschutzsystem beeinträchtigen, das durch die Verträge geschaffen wurde und innerhalb dessen dem Gerichtshof der Europäischen Union die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist.

42 Darüber hinaus gewähren zwar Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 15 Abs. 3 AEUV, die beide von der Kommission angeführt werden, jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe. Dass aber einem Mitgliedstaat erlaubt wird, Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss der Kommission zu erheben, mit dem der Zugang zu Dokumenten gewährt wird, und zu diesem Zweck jeden Klagegrund vorzubringen, der die Rechtmäßigkeit des Beschlusses in Frage stellt, hat nicht zur Folge, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten unangemessenen beschränkt wird, sondern nur, dass der Unionsrichter in den Stand gesetzt wird, die Rechtmäßigkeit des genannten Beschlusses unter Berücksichtigung aller anwendbaren prozessualen und materiell-rechtlichen Bestimmungen zu überprüfen und damit das Recht des betreffenden Mitgliedstaats auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten.

43 Hieraus folgt, dass die Anträge der Republik Malta auf teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses und die zur Stützung dieser Anträge geltend gemachten ersten vier Klagegründe zulässig sind.

44 Somit ist die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen, die die Kommission gegen die Anträge der Republik Malta und die zur Stützung dieser Anträge geltend gemachten ersten vier Klagegründe erhoben hat.

2. Zur Zulässigkeit des fünften Klagegrundes: Verstoß gegen die Begründungspflicht

45 Die Kommission macht geltend, der fünfte Klagegrund, der auf eine unzureichende Begründung des angefochtenen Beschlusses gestützt werde, sei erstmals in der Erwiderung vorgebracht worden und daher gemäß Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts unzulässig.

46 Zwar ist nach Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens unzulässig, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind.

47 Nach ständiger Rechtsprechung stellt jedoch eine fehlende oder unzureichende Begründung eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften im Sinne des Art. 263 AEUV dar und ist ein Gesichtspunkt zwingenden Rechts, den der Unionsrichter von Amts wegen prüfen kann und muss (Urteil vom

20. März 1959, Nold/Hohe Behörde, 18/57, EU:C:1959:6, S. 115, vgl. auch Urteil vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Daher kann das Gericht über den Klagegrund eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht entscheiden, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob dieser erstmals in der Erwiderung vorgebrachte Klagegrund die Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung erfüllt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juli 2017, Badica und Kardiam/Rat, T-619/15, EU:T:2017:532, Rn. 43).

49 Die Begründetheit des fünften Klagegrundes wird daher unten in den Rn. 51 bis 65 geprüft.

B. Zur Begründetheit

50 Das Gericht hält es für angebracht, zunächst den fünften Klagegrund, mit dem eine unzureichende Begründung des angefochtenen Beschlusses geltend gemacht wird, sodann gemeinsam die ersten drei Klagegründe, die das Verfahren zum Erlass dieses Beschlusses betreffen, und schließlich den vierten Klagegrund zu prüfen, mit dem ein Verstoß gegen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 geltend gemacht wird.

1. Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht

51 Die Republik Malta macht geltend, die Kommission habe weder in dem angefochtenen Beschluss noch in dem Schreiben vom 13. Juli 2016, mit dem die maltesischen Behörden über den Erlass des genannten Beschlusses informiert worden seien, hinreichend erläutert, weshalb sie von ihrer früheren Praxis abweichen wolle, und zwar bezüglich erstens des Erfordernisses der Bestimmtheit von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, zweitens der Unzulässigkeit der über die Reichweite der Erstanträge hinausgehenden Zweitanträge und drittens der Nichtverbreitung von Dokumenten, die in dem Antrag auf Zugang nicht konkret identifiziert seien, insbesondere wenn die Dokumente von Dritten stammten. Die Republik Malta wirft der Kommission außerdem vor, sie habe nicht begründet, weshalb sie davon ausgegangen sei, dass zahlreiche von den maltesischen Behörden stammende Dokumente unter den Antrag auf Zugang zu Dokumenten fielen und infolgedessen verbreitet werden müssten, obwohl doch die Republik Malta im Rahmen der Konsultation bei der Kommission wiederholt wegen dieser Frage vorstellig geworden sei.

52 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Republik Malta entgegen.

53 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 63, vgl. auch Urteil vom 1. Juli 2008, Chronopost und La Poste/UFEX u. a., C-341/06 P und C-342/06 P, EU:C:2008:375, Rn. 88 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Im Übrigen ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Kommission, wenn sie über die früheren Entscheidungen merklich hinausgeht und sich von einer ständigen Entscheidungspraxis entfernt, ihre Erwägungen explizit darzulegen hat (Urteile des Gerichtshofs vom 26. November 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique u. a./Kommission, 73/74, EU:C:1975:160, Rn. 31, und vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 155).

55 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass die Republik Malta nicht bestreitet, dass der angefochtene Beschluss begründet wurde und die Begründung hinreichend ist, soweit in dem Beschluss geprüft wird, ob die von der Kommission festgestellten, von den maltesischen Behörden stammenden Dokumente unter die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen und daher auf der Grundlage dieser Verordnung verbreitet werden können. Die Republik Malta bestreitet auch nicht, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss zudem ausführlich erläutert, weshalb sie Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 nicht als Hindernis für die Anwendung der Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 ansieht. Die Republik Malta bestreitet schließlich nicht, dass sie in der Lage war, die Gründe für den angefochtenen Beschluss zu erfassen und im Rahmen der vorliegenden Klage die Begründung in Frage zu stellen.

56 Die Republik Malta wirft der Kommission jedoch im Wesentlichen erstens vor, sie sei ohne besondere Begründung von ihrer früheren Entscheidungspraxis bezüglich der Behandlung ungenauer Zugangsanträge, der Ermittlung der unter einen Zugangsantrag fallenden Dokumente und der Behandlung von über Erstanträge hinausgehenden Zweitanträgen abgewichen.

57 Die Republik Malta begnügt sich für den Nachweis einer solchen Entscheidungspraxis allerdings mit dem Hinweis auf das Urteil vom 2. Juli 2015, Typke/Kommission (T-214/13, EU:T:2015:448, Rn. 13), in dem es um einen Fall geht, in dem der Generalsekretär der Kommission einen Zweitantrag zurückgewiesen hatte, soweit dieser sich auf einen vom entsprechenden Erstantrag nicht erfassten Aspekt bezog. Mit der Berufung nur auf dieses Urteil kann aber nicht der Nachweis für eine ständige Entscheidungspraxis geführt werden, die sich auf die Behandlung ungenauer Zugangsanträge, die Ermittlung der zu einem Zugangsantrag gehörenden Dokumente und die Behandlung der über die Reichweite der Erstanträge hinausgehenden Zweitanträge bezieht. Da eine frühere ständige Entscheidungspraxis, von der die Kommission abgewichen ist, nicht belegt ist, kann die Republik Malta der Kommission nicht vorwerfen, sie habe ihre angebliche geänderte Vorgehensweise nicht begründet (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. April 2010, Amann & Söhne und Cousin Filterie/Kommission, T-446/05, EU:T:2010:165, Rn. 118 und 158, und vom 20. September 2012, Polen/Kommission, T-333/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:449, Rn. 92).

58 Die Republik Malta wirft der Kommission zweitens vor, sie habe in dem angefochtenen Beschluss bzw. in dessen Vorfeld die Zuordnung bestimmter Dokumente zu dem Antrag auf Zugang zu Dokumenten nicht ausreichend begründet, obwohl sie im Rahmen der Konsultation, insbesondere in ihren Schreiben vom 30. September 2015, 30. November 2015 und 27. Mai 2016, entsprechende Erläuterungen angefordert habe.

59 Zunächst trifft es zwar zu, dass sich die Republik Malta in ihrem Schreiben vom 30. September 2015 bei der Kommission nach den Gründen erkundigte, weshalb die Kommission zu einem früher geäußerten Standpunkt zurückgekehrt sei und dem Erstantrag Dokumente zugeordnet habe, die zwischen ihnen ausgetauscht worden seien, insbesondere E-Mails und Sitzungsprotokolle. Sodann ist erwiesen, dass die Republik Malta in ihrem Schreiben vom 30. November 2015 darauf hinwies, dass zahlreiche Dokumente, die die Kommission für relevant gehalten habe, nicht vom Zugangsantrag erfasst seien. Schließlich ist unstreitig, dass sich die Republik Malta in ihrem Schreiben vom 27. Mai 2016 dagegen wandte, dass die Kommission weitere Dokumente im Rahmen des Zweitantrags ermittelte, da die Republik Malta der Ansicht war, dass dies einer nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 unzulässigen Ausdehnung der Reichweite des Antrags gleichkomme.

60 Erstens wurden zwar mit dem Schreiben vom 30. September 2015 von der Kommission zwar ausdrücklich Erläuterungen angefordert, dieses Schreiben wurde aber vor dem ursprünglichen Beschluss verfasst, mit dem dem Widerspruch der Republik Malta stattgegeben und Greenpeace der Zugang zu den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 verweigert wurde. Die Republik Malta kann daher der Kommission nicht vorwerfen, sie habe in dem ursprünglichen Beschluss auf ihren Antrag auf Erläuterung nicht geantwortet, und sie kann sich, da sie den genannten Antrag auf Erläuterung in der Folge nicht wiederholte, auch nicht darüber beklagen, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss keine Antwort gegeben habe.

61 Zweitens enthielt das Schreiben vom 30. November 2015, das ebenfalls vor dem ursprünglichen Beschluss verfasst wurde, keine näheren Angaben, anhand deren die Dokumente, auf die es sich bezog, ermittelt werden konnten und erkennbar war, weshalb die betreffenden Dokumente von dem Zugangsantrag nicht erfasst sein sollten. Zudem verlangte das Schreiben keine Erläuterungen von der Kommission und erforderte daher auch keine Antwort der Letzteren.

62 Drittens stellte die Republik Malta in ihrem Schreiben vom 27. Mai 2016 die konkrete Zuordnung jedes der von der Kommission bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelten Dokumente zum Zugangsantrag nicht in Frage und verlangte hierzu auch keine Erläuterungen von der Kommission. Die Republik Malta beschränkte sich in ihrem Schreiben vom 27. Mai 2016 darauf, das Prinzip in Frage zu stellen, nach dem Dokumente, die bei der Prüfung des Erstantrags nicht ermittelt wurden, bei der Prüfung des Zweitantrags dem Zugangsantrag zugeordnet werden.

63 Die Kommission wies in dem angefochtenen Beschluss insoweit darauf hin, dass sie nach einer erneuten Prüfung des Zugangsantrags weitere Dokumente ermittelt habe, die zum Gegenstand des genannten Antrags gehört hätten (Dokumente Nrn. 1 bis 111 und 231 bis 240). Zwar erläuterte die Kommission in diesem Beschluss nicht, weshalb sie sich für berechtigt hielt, bei der Prüfung des Zweitantrags Dokumente dem Zugangsantrag zuzuordnen, obwohl sie bei der Prüfung des Erstantrags keine Entscheidung über die Verbreitung dieser Dokumente getroffen hatte. Die Kommission hatte der Republik Malta jedoch bereits in ihrem Schreiben vom 27. April 2016 erläutert, dass es Aufgabe des Generalsekretärs der Kommission sei, eine unabhängige erneute Prüfung des ursprünglichen Beschlusses des Generaldirektors der Generaldirektion (GD) Maritime Angelegenheiten und Fischerei durchzuführen und dass der Generalsekretär bei dieser erneuten Prüfung zu untersuchen habe, ob alle unter den Antrag fallenden Dokumente im Rahmen des ursprünglichen Beschlusses ordnungsgemäß ermittelt worden seien, insbesondere wenn, wie vorliegend, der Antragsteller die Vollständigkeit der im Rahmen des ursprünglichen Beschlusses ermittelten Dokumente bestreite. Es war daher nicht notwendig, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss erneut darlegte, weshalb sie neue Dokumente, die erstmals bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelt wurden, dem Antrag zuordnen durfte.

64 Nach alledem ist der angefochtene Beschluss nicht mit dem von der Republik Malta behaupteten Begründungsmangel behaftet.

65 Der fünfte Klagegrund, den das Gericht aufgrund seiner Befugnis geprüft hat, Gesichtspunkte, die eine Verletzung zwingenden Rechts betreffen, von Amts wegen aufzuwerfen, ist folglich als unbegründet zurückzuweisen.

2. Zu den ersten drei Klagegründen, die das Verfahren zum Erlass des angefochtenen Beschlusses betreffen

66 Mit dem ersten Klagegrund macht die Republik Malta im Wesentlichen geltend, die Kommission habe den Erstantrag und den Zweitantrag nicht innerhalb der von den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgegebenen Fristen bearbeitet und in diesem Zusammenhang gegen ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den maltesischen Behörden verstoßen. In Anbetracht des Vorbringens

der Republik Malta kann dieser Klagegrund in drei Rügen aufgeteilt werden, von denen die erste die verspätete Übermittlung des Erstantrags und des Zweitantrags an die maltesischen Behörden zwecks Konsultation betrifft, die zweite die den maltesischen Behörden für die Beantwortung gewährten äußerst kurzen Fristen und die dritte die Verspätung des ursprünglichen Beschlusses und des angefochtenen Beschlusses, da diese Beschlüsse nach Ablauf der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Fristen erlassen worden seien und der angefochtene Beschluss zudem nach Erlass eines stillschweigenden Beschlusses erlassen worden sei, mit dem der Zweitantrag zurückgewiesen worden sei.

67 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die Republik Malta im Wesentlichen geltend, die Kommission habe die Reichweite des Erstantrags verkannt, indem sie diesen als einen neuen Zugangsantrag behandelt habe, der zahlreiche Dokumente betreffe, die zu den beiden früheren Anträgen keinen Bezug hätten oder von Greenpeace nicht konkret identifiziert worden seien. Im Rahmen dieses Klagegrundes wirft die Republik Malta der Kommission insbesondere vor, sie habe dem Zugangsantrag Dokumente zugeordnet – im Allgemeinen aus jüngerer Zeit –, auf die sich die Anträge vom 14. April 2010 und vom 19. April 2012 nicht ausdrücklich bezogen hätten und die ihrem Inhalt nach weder mit den von Greenpeace 2010 gerügten Unregelmäßigkeiten noch mit der administrativen Untersuchung im Zusammenhang gestanden hätten.

68 Mit ihrem dritten Klagegrund macht die Republik Malta im Wesentlichen geltend, die Kommission habe unzulässigerweise die Reichweite des Antrags auf Zugang zu Dokumenten ausgedehnt und gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen, indem sie bei der Prüfung des Zweitantrags aufgrund eines nicht hinreichend präzisen Antrags neue Dokumente ermittelt habe, die bis dahin nicht als Gegenstand dieses Antrags ermittelt worden seien. Im Rahmen dieses Klagegrundes wirft die Republik Malta der Kommission insbesondere vor, sie habe erstens Greenpeace nicht aufgefordert, ihren Antrag auf Zugang zu Dokumenten auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu präzisieren, zweitens den Erstantrag auf Zugang zu Dokumenten keiner genaueren Prüfung unterzogen, drittens bestimmte Dokumente nur bei der Prüfung des Zweitantrags geprüft und dabei gegen die Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen, die bestimmten, dass die Prüfung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten in zwei Phasen erfolge, und viertens einen offenkundigen Beurteilungsfehler bei der Bestimmung des Gegenstands und der Reichweite des Antrags auf Zugang zu Dokumenten begangen.

69 Aus dem Vorbringen der Republik Malta zur Begründung der ersten drei Klagegründe geht hervor, dass sie der Kommission vorwirft, sie habe gegen verschiedene in den Art. 4 und 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 niedergelegte Verfahrensregeln verstoßen, von denen sich einige auch aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ergäben.

70 Bevor die Begründetheit der ersten drei Klagegründe geprüft wird, ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit diese Klagegründe relevant sind.

a) Relevanz der ersten drei Klagegründe

71 Um zu prüfen, ob und in welchem Umfang die ersten drei Klagegründe relevant sind, hält das Gericht es für erforderlich, zunächst Ausgestaltung und Zweck des Verfahrens zur Prüfung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten darzustellen. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen den Verfahrensregeln in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 und den Verfahrensregeln, die in Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung vorgesehen sind oder sich aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ergeben.

1) Verfahrensregeln in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001

72 Die in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Verfahrensregeln können wie folgt zusammengefasst werden.

73 Erstens müssen Anträge auf Zugang so präzise formuliert sein, dass das Organ das beantragte Dokument ermitteln kann (Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001). Ist ein Antrag nicht hinreichend präzise, fordert das Organ den Antragsteller auf, den Antrag zu präzisieren, und leistet ihm dabei Hilfe, beispielsweise durch Informationen über die Nutzung der öffentlichen Dokumentenregister (Art. 6 Abs. 2 der Verordnung). Betrifft ein Antrag ein sehr umfangreiches Dokument oder eine sehr große Zahl von Dokumenten, so kann sich das Organ mit dem Antragsteller informell beraten, um eine angemessene Lösung zu finden (Art. 6 Abs. 3 der Verordnung). Ganz allgemein müssen die Organe die Bürger darüber informieren, wie und wo Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt werden können, und leisten ihnen dabei Hilfe (Art. 6 Abs. 4 der Verordnung).

74 Zweitens müssen sowohl die Erstanträge als auch die Zweitanträge unverzüglich bearbeitet und binnen 15 Arbeitstagen vom Organ beschieden werden. Werden sie abgelehnt, hat das Organ den Antragsteller über die Gründe für die Ablehnung zu informieren (vgl. Art. 7 Abs. 1 bzw. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001). In Ausnahmefällen, beispielsweise bei einem Erst- oder Zweitantrag auf Zugang zu einem sehr umfangreichen Dokument oder zu einer sehr großen Zahl von Dokumenten, kann diese Frist um 15 Arbeitstage verlängert werden (vgl. Art. 7 Abs. 3 bzw. 8 Abs. 2 der Verordnung). Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist auf den Erstantrag, so hat der Antragsteller das Recht, einen Zweitantrag einzureichen und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen (vgl. Art. 7 Abs. 4 der Verordnung). Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist auf den Zweitantrag, hat der Antragsteller das Recht, sich auf einen abschlägigen Bescheid zu berufen und Klage gegen das Organ zu erheben (vgl. Art. 8 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001).

75 Aus den Verfahrensregeln in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 und, allgemeiner, aus den Vorschriften dieser Verordnung in ihrer Gesamtheit können mehrere Erkenntnisse gewonnen werden.

76 Zunächst ergibt sich aus den Vorschriften der Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001, dass sie die Modalitäten für die Stellung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten festlegen und die Bearbeitung dieser Anträge durch das betreffende Organ regeln. Diese Vorschriften betreffen daher nur die Beziehungen zwischen dem Antragsteller und dem Organ, nicht hingegen die Beziehungen zwischen dem Organ und einem Dritten, wie etwa den Mitgliedstaaten, von denen bestimmte Dokumente stammen.

77 Sodann soll das Verfahren nach den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 in erster Linie eine schnelle und einfache Bearbeitung der Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten ermöglichen und in zweiter Linie gemäß dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verhindern, dass das Organ eine unverhältnismäßige Arbeitsbelastung trifft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2014, Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 25, 27 und 28). Hieraus folgt, dass das Verfahren im Interesse der Personen eingeführt wurde, die den Zugang zu Dokumenten beantragen, dabei jedoch die Sachzwänge der Organe berücksichtigt wurden. Das Verfahren bezweckt dagegen als solches nicht, das Interesse von Dritten – insbesondere das der Mitgliedstaaten – daran zu schützen, der Verbreitung bestimmter von ihnen stammender Dokumente zu widersprechen, und berücksichtigt auch nicht die Sachzwänge der Dritten und der Mitgliedstaaten, wenn diese wegen einer eventuellen Verbreitung der Dokumente konsultiert werden.

78 Diese Feststellung wird dadurch bestätigt, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 gemäß ihrem Art. 1 Buchst. a „ein[en] größtmögliche[n] Zugang zu Dokumenten gewährleiste[n]“ soll und dass sie auf dem in ihrem elften Erwägungsgrund zum Ausdruck gebrachten Grundsatz beruht, dass „alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein [sollten].“ Die Verordnung, insbesondere aber ihre Verfahrensvorschriften, sollen die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten so weit wie möglich erleichtern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 49), nicht aber die Ausübung dieses Rechts, insbesondere durch Unterwerfung unter nicht erforderliche formale Sachzwänge, erschweren.

79 Die Stellung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten schließlich ist nicht die einzige Möglichkeit eines Zugangs zu Dokumenten. Nach Art. 2 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 werden nämlich Dokumente eines Organs der Öffentlichkeit entweder auf schriftlichen Antrag oder direkt in elektronischer Form oder über ein Register zugänglich gemacht. Die Verordnung Nr. 1049/2001 enthält daher neben den Art. 6 bis 10 über die Behandlung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten und über die Möglichkeiten des Zugangs im Anschluss an einen Antrag Bestimmungen über die Führung eines Dokumentenregisters (Art. 11 der Verordnung), über den direkten Zugang in elektronischer Form oder über ein Register (Art. 12 der Verordnung) und über die Veröffentlichung von bestimmten Dokumenten im Amtsblatt (Art. 13 der Verordnung).

80 Einem Organ steht es daher frei, auch dann, wenn bei ihm kein entsprechender Antrag gestellt wurde, Dokumente zu veröffentlichen oder einer Person, die einen Antrag auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 stellte, der Transparenz und der Vollständigkeit halber Dokumente zu übermitteln, die diese Person in ihrem Antrag nicht ausdrücklich identifiziert oder bezeichnet hat.

81 Folglich kann sich ein Verstoß gegen die in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Vorschriften über die Prüfung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten zwar unter bestimmten Umständen auf die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses auswirken, mit dem der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, er kann jedoch nicht die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses in Frage stellen, der den Zugang zu Dokumenten gewährt.

82 Was erstens Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, darf zwar ein Organ einen Antrag nicht als zu unpräzise ablehnen, ohne den Antragsteller zuvor aufzufordern, seinen Antrag zu präzisieren (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Oktober 2011 Dufour/EZB, T-436/09, EU:T:2011:634, Rn. 31, und vom 22. Mai 2012, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, T-300/10, EU:T:2012:247, Rn. 84 bis 87), umgekehrt kann aber nicht mit Erfolg gerügt werden, dass ein Organ aufgrund eines angeblich unpräzisen Antrags Zugang zu Dokumenten gewährt habe, ohne zuvor den Antragsteller zur Präzisierung seines Antrags aufzufordern.

83 Wurde der Antragsteller nicht zur Präzisierung seines Antrags aufgefordert, kann sich nämlich weder das Organ noch, *a fortiori*, ein Dritter mit Erfolg darauf berufen, dass der Antrag vage sei (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. November 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:975, Rn. 46). Ist ein Organ der Ansicht, dass es in der Lage sei, ohne unverhältnismäßige Arbeitsbelastung sämtliche Dokumente, die einem Antrag zugeordnet werden können, selbst zu ermitteln, auch wenn dieser Antrag allgemein formuliert ist und Dokumente in großer Zahl betrifft, steht es diesem Organ daher frei, über den Antrag zu entscheiden, ohne zuvor den Antragsteller zur Präzisierung des Antrags aufzufordern, und sodann gegebenenfalls Zugang zu allen ermittelten Dokumenten zu gewähren, sofern diese nicht unter die Ausnahmeregelungen insbesondere des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen.

84 Da ein Organ zu einer umfassenden Prüfung sämtlicher in dem Antrag auf Offenlegung genannter Dokumente verpflichtet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 2012, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, T-300/10, EU:T:2012:247, Rn. 69), kann es im Übrigen jederzeit, auch erstmals bei der Prüfung des Zweitantrags, neue Dokumente ermitteln, die dem Antrag zugeordnet werden können.

85 Was zweitens die Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, haben die dort geregelten Fristen allein den Zweck, eine schnelle Behandlung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten zu ermöglichen und die Verbreitung der beantragten Dokumente zu beschleunigen, wenn deren Verbreitung möglich ist.

86 Die Überschreitung der Fristen der Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 hat nicht zur Folge, dass das Organ die Befugnis zum Erlass eines Beschlusses verliert, und ist als solche nicht geeignet, den Beschluss der Kommission, mit dem der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, mit einem

Rechtsfehler zu behaften, der seine Nichtigerklärung rechtfertigt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 89, vom 14. Juli 2016, Sea Handling/Kommission, C-271/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:557, Rn. 78, 79 und 84, und vom 19. Januar 2010, Co-Frutta/Kommission, T-355/04 und T-446/04, EU:T:2010:15, Rn. 59 und 71).

87 Dass die Überschreitung der vorstehend genannten Fristen keine Folgen hat, gilt erst recht bei einem Beschluss, der den Zugang zu Dokumenten gewährt, da der Antragsteller in diesem Fall trotz Überschreitung dieser Fristen – die nur zu seinen Gunsten eingeführt wurden – Befriedigung erlangt.

88 Nach alledem kann sich ein Mitgliedstaat gegenüber dem Beschluss eines Organs, der den Zugang zu Dokumenten gewährt, nicht mit Erfolg auf Klagegründe berufen, die auf einen Verstoß gegen die Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt sind.

89 Im vorliegenden Fall ist aufgrund der Argumente, die die Republik Malta zur Begründung der drei ersten Klagegründe vorbringt und die oben in den Rn. 66 bis 68 zusammengefasst sind, festzustellen, dass sich die Republik Malta im Rahmen der ersten drei Klagegründe auf Fehler beruft, die das in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelte Verfahren berühren, wie vor allem die Verbreitung von im Erst- und im Zweitantrag nicht konkret benannten Dokumenten, die Ermittlung von Dokumenten bei der Prüfung des Zweitantrags oder die Nichteinhaltung der für die Behandlung des Erst- und des Zweitantrags geltenden Fristen.

90 Aus den oben in den Rn. 72 bis 88 dargelegten Gründen sind folglich die Klagegründe, die auf diese Fehler gestützt werden, für den angefochtenen Beschluss nicht relevant.

2) Verfahrensregeln, die in Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 niedergelegt sind oder sich aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ergeben

91 Die Verfahrensregeln, die in Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 niedergelegt sind oder sich aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ergeben, können wie folgt dargestellt werden.

92 Erstens sieht Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vor, dass bei einem Dokument, das von einem Dritten stammt, das Organ den Dritten konsultiert, um zu beurteilen, ob eine Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 1 oder 2 dieser Verordnung anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

93 Hierzu ist entschieden worden, dass einem Mitgliedstaat bereits nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 der sehr umfassende Anspruch zusteht, vor der Offenlegung von Dokumenten, die sich im Besitz eines Organs befinden und von dem Mitgliedstaat stammen, gehört zu werden (Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 46).

94 Zweitens bestimmt Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, wie bereits oben in Rn. 39 ausgeführt, dass ein Mitgliedstaat ein Organ ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

95 Da Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats nur für den Fall verlangt, dass dieser zuvor ein entsprechendes spezielles Ersuchen eingereicht hat, ist diese Bestimmung prozessualer Natur (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 78 und 81, sowie vom 21. Juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 53 und 54).

96 Drittens müssen das Organ, das die Veröffentlichung von Dokumenten in Betracht zieht, und der Mitgliedstaat, von dem diese Dokumente stammen, beide gemäß der Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV so handeln und zusammenarbeiten, dass die Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 tatsächlich zur Anwendung kommen können (Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 85).

97 Insbesondere muss das Organ, bei dem ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument eingeht, das von einem Mitgliedstaat stammt, mit diesem, wenn es ihm den Antrag zugestellt hat, unverzüglich in einen loyalen Dialog über die etwaige Anwendung der Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 eintreten. Dabei haben beide vor allem darauf zu achten, dass dem Organ ermöglicht werden muss, binnen der Fristen Stellung zu nehmen, innerhalb deren es nach den Art. 7 und 8 der Verordnung über diesen Antrag entscheiden muss (Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 86).

98 Die Vorschriften des Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, ausgelegt unter Berücksichtigung der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit, bestimmen demnach, wie ein Dritter, von dem Dokumente stammen, von einem Organ konsultiert wird und wie die Mitgliedstaaten, von denen Dokumente stammen, an dem Verfahren zur Beschlussfassung des Organs bezüglich des Zugangs zu den Dokumenten beteiligt werden.

99 Folglich regeln die Vorschriften des Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, anders als die Vorschriften der Art. 6 bis 8 der Verordnung, die Beziehungen zwischen dem Organ und den Dritten, insbesondere den Mitgliedstaaten, in Bezug auf die von den Letztgenannten stammenden Dokumente und haben den Zweck, das Interesse der Dritten und der Mitgliedstaaten am Widerspruch gegen die Offenlegung der Dokumente zu schützen.

100 Unter diesen Umständen kann der Verstoß gegen die Vorschriften des Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie gegen die gegenüber einem Mitgliedstaat bestehende Verpflichtung des Organs zur loyalen Zusammenarbeit die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses in Frage stellen, mit dem der Zugang zu Dokumenten, die aus diesem Mitgliedstaat stammen, gewährt wird.

101 Nach alledem kann ein Mitgliedstaat gegenüber dem Beschluss eines Organs, der den Zugang zu Dokumenten gewährt, die von diesem Mitgliedstaat stammen, mit Erfolg Klagegründe anführen, die auf einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie auf einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit bei der Durchführung des in diesem Artikel geregelten Verfahrens gestützt werden.

102 Im vorliegenden Fall ist jedoch festzustellen, dass die Republik Malta im Rahmen der ersten und der zweiten Rüge des ersten Klagegrundes außerdem geltend macht, dass die Kommission, als diese sie nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu der Frage konsultiert habe, ob sie der Verbreitung der fraglichen Dokumente widerspreche, nicht uneingeschränkt mit ihr zusammengearbeitet habe, da sie ihr den Erst- und den Zweitantrag von Greenpeace verspätet übermittelt habe und ihr dann äußerst kurze Fristen für die Beantwortung gesetzt habe. Mit diesem Vorbringen beruft sich die Republik Malta in Wirklichkeit auf einen Fehler in dem Verfahren nach Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie darauf, dass in diesem Verfahren gegen die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit verstoßen worden sei.

103 Aus den vorstehend in den Rn. 91 bis 101 genannten Gründen ist daher dieses Vorbringen für den angefochtenen Beschluss nicht relevant.

104 Folglich ist nur die Begründetheit der Rügen zu prüfen, die auf die Gewährung unzureichender Antwortfristen und auf einen Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gestützt werden.

b) Prüfung der Begründetheit der Rügen, die auf die Gewährung unzureichender Antwortfristen und auf einen Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gestützt werden

105 Im vorliegenden Fall wirft die Republik Malta der Kommission nicht nur vor, dass sie ihr den Erstantrag und den Zweitantrag erst mehrere Monate, nachdem sie diese erhalten hatte, zugesandt habe, sondern auch und vor allem, dass sie ihr nachher nur eine Frist von fünf Tagen gewährt habe, um im Hinblick auf die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu prüfen, ob die betreffenden Dokumente mitteilbar seien, und zu entscheiden, ob sie von ihrer Möglichkeit nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Gebrauch mache, das Organ zu ersuchen, diese Dokumente nicht zu verbreiten.

106 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass die Organe zwar nach den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 verpflichtet sind, die Erst- und Zweitanträge auf Zugang zu Dokumenten innerhalb bestimmter Fristen zu bescheiden, dass die Verordnung jedoch keine Bestimmung mit einer Frist enthält, innerhalb der das Organ einen Mitgliedstaat über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, die von diesem Mitgliedstaat stammen, unterrichten und ihm den Antrag übermitteln muss. Vor allem regelt die Verordnung Nr. 1049/2001 nicht, welche Antwortfrist das Organ diesem Mitgliedstaat gewähren muss, innerhalb der dieser dem Organ seinen etwaigen Widerspruch gegen die Verbreitung der betreffenden Dokumente mitteilen kann.

107 Unter Berücksichtigung der vorstehend in den Rn. 96 und 97 angeführten Rechtsprechung ergibt sich jedoch aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, dass die Kommission zu sorgfältigem Handeln in den Beziehungen zu dem betreffenden Mitgliedstaat verpflichtet ist, um selbst innerhalb der in den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 gesetzten Fristen entscheiden zu können.

108 Im vorliegenden Fall ist zum einen festzustellen, dass die Kommission der Republik Malta den Erstantrag vom 29. Juli 2015 erst am 28. September 2015 übermittelte, also fast zwei Monate nach dessen Eingang, und dass sie die Republik Malta dabei aufforderte, ihr innerhalb einer Frist von fünf Arbeitstagen mitzuteilen, ob sie der Verbreitung der bis dahin ermittelten Dokumente der maltesischen Behörden (Dokumente Nrn. 112 bis 230) widerspreche.

109 Zum anderen übermittelte die Kommission der Republik Malta den am 20. Januar 2016 eingereichten Zweitantrag unstreitig erst am 13. April 2016, also fast drei Monate nach dessen Eingang, und gewährte hierbei der Republik Malta wiederum lediglich eine Frist von fünf Arbeitstagen für die Mitteilung, ob sie der Verbreitung aller von den maltesischen Behörden stammenden Dokumente, also auch der Dokumente, die erstmals bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelt wurden (Dokumente Nrn. 1 bis 111 und 231 bis 240), eventuell widerspreche.

110 Es ist jedoch ebenfalls – erstens – festzustellen, dass die Kommission auf Antrag der Republik Malta die Frist, die dieser erstmals im Anschluss an die Übermittlung des Erstantrags gesetzt worden war, um 15 Arbeitstage verlängerte (siehe oben, Rn. 10). Tatsächlich widersprach die Republik Malta der Verbreitung der Dokumente Nrn. 112 bis 230 am 30. November 2015, obwohl ihr der Erstantrag von Greenpeace schon am 28. September 2015, also zwei Monate früher, übermittelt worden war.

111 Zweitens verlängerte die Kommission auf Antrag der Republik Malta die dieser im Anschluss an die Übermittlung des Zweitantrags gesetzte Frist um zehn Arbeitstage (siehe oben, Rn. 16). Tatsächlich widersprach die Republik Malta der Verbreitung aller betreffenden Dokumente am 3. Mai 2016, obwohl der Zweitantrag von Greenpeace ihr schon am 13. April 2016, also fast drei Wochen früher, übermittelt worden war. Nach Eingang der Antwort der Republik Malta vom 3. Mai 2016 forderte die Kommission diesen Mitgliedstaat am 19. Mai 2016 ferner auf, innerhalb von zehn Arbeitstagen darzulegen, welches die konkreten Gründe für eine Anwendung der Ausnahmeregelungen der Verordnung Nr. 1049/2001 seien und welche Teile der Dokumente unter diese Ausnahmeregelungen

fielen (siehe oben, Rn. 18). Die Republik Malta erneuerte jedoch lediglich ihren Widerspruch mit dem Hinweis, dass die in ihrem Schreiben vom 3. Mai 2016 enthaltene Analyse ausreiche, um die Ausnahmeregelungen, auf die sich dieses Schreiben beziehe, zu bestimmen (siehe oben, Rn. 19).

112 Der Republik Malta standen damit praktisch mehrere Wochen zur Verfügung, um die Dokumente zu analysieren, die die Kommission bei der Prüfung des Erstantrags und dann bei der Prüfung des Zweitantrags ermittelt hatte. Außerdem war die Republik Malta trotz der Anzahl der betreffenden Dokumente in der Lage, diese Dokumente zu prüfen und sich bei jedem einzelnen auf bestimmte der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 und Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 vorgesehene Ausnahmeregelungen zu berufen, noch bevor die Kommission über den Erstantrag und den Zweitantrag entschied.

113 In Anbetracht der oben in Rn. 97 angeführten Rechtsprechung ist überdies zu berücksichtigen, dass die Kommission nach Art. 7 Abs. 1 und 3 sowie Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 selbst verpflichtet war, den Erstantrag und dann den Zweitantrag von Greenpeace jeweils innerhalb von höchstens 30 Tagen zu bescheiden.

114 Unter diesen Umständen ist das Vorbringen der Republik Malta unbegründet, dass die Kommission gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit verstoßen habe, indem sie der Republik Malta den Erst- und den Zweitantrag verspätet übermittelt habe und ihr sodann äußerst kurze Antwortfristen gesetzt habe.

115 Infolgedessen sind die ersten drei Klagegründe als teilweise unerheblich und teilweise unbegründet zurückzuweisen.

3. Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009

116 Mit ihrem vierten Klagegrund macht die Republik Malta im Wesentlichen geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie Greenpeace den Zugang zu den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 gewährt habe, gegen die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 verstoßen. Die Republik Malta ist der Auffassung, diese Bestimmungen untersagten mangels ausdrücklicher Zustimmung der maltesischen Behörden die Verbreitung der Dokumente, die die maltesischen Behörden im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 an die Kommission übermittelt hätten. Es handele sich nämlich um spezifische Vorschriften, die im Bereich der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik von den in der Verordnung Nr. 1049/2001, insbesondere in Art. 4, vorgesehenen allgemeinen Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten abwichen.

117 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Republik Malta entgegen. Sie macht insbesondere geltend, die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 seien in Verbindung mit den Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 zu lesen und müssten auf diese abgestimmt werden, insbesondere aber auf Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, der einem Mitgliedstaat das Recht, der Verbreitung eines von ihm stammenden Dokuments zu widersprechen, nur auf der Grundlage der materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der genannten Verordnung gebe.

118 Angesichts des Vorbringens der Parteien ist zu prüfen, ob und inwieweit die Bestimmungen von Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, es ausschließen, dass Greenpeace das Recht auf Zugang zu den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 ohne Zustimmung der Republik Malta erhält, von der die Dokumente stammen.

119 Dafür sind zunächst die einschlägigen Bestimmungen des Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 in ihrem Zusammenhang darzustellen; sodann ist zu prüfen, in welcher Beziehung sie zu den Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 stehen.

a) Darstellung des Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 und seines Kontextes

120 Vorab ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1224/2009 im Titel XII („Daten und Informationen“) ein Kapitel II über die „Vertraulichkeit der Daten“ enthält. Dieses Kapitel besteht nur aus zwei Artikeln, nämlich den Art. 112 und 113 über den „Schutz personenbezogener Daten“ und über die „Wahrung von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen“.

121 Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Art. 112 und 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 die Vorschrift des Art. 37 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates vom 12. Oktober 1993 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. 1993, L 261, S. 1) ersetzt haben. In Ermangelung einer allgemeinen Regelung der Union über den Schutz personenbezogener Daten durch die Organe und durch die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 2847/93 betraf deren Art. 37 nämlich sowohl – in seinen Abs. 2 und 7 bis 10 – den Schutz personenbezogener Daten als auch – in seinen Abs. 1 und 3 bis 6 – die Vertraulichkeit der im Rahmen dieser Verordnung erhobenen und untereinander ausgetauschten Daten aufgrund des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses.

122 Beim Erlass der Verordnung Nr. 1224/2009 berücksichtigte der Unionsgesetzgeber den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1) sowie den Erlass der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31).

123 Infolgedessen befasst sich Art. 112 der Verordnung Nr. 1224/2009 jetzt mit dem Schutz der personenbezogenen Daten und bezieht sich hierbei im Wesentlichen auf die Verordnung Nr. 45/2001 sowie auf die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46.

124 Die Bestimmungen des Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 übernehmen zu einem großen Teil die übrigen Bestimmungen des Art. 37 der Verordnung Nr. 2847/93, die sich nicht mit dem Schutz der personenbezogenen Daten befassen.

125 Zunächst enthält Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 Bestimmungen, die die Wahrung von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen sicherstellen. Insbesondere ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission alle erforderlichen Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 gesammelten und übermittelten Daten entsprechend den Bestimmungen über die Wahrung von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen von Daten behandelt werden (Art. 113 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1224/2009). Im Rahmen dieser Verordnung übermittelte Daten unterliegen ferner den geltenden Vertraulichkeitsvorschriften, wenn sich ihre Weitergabe auf bestimmte Interessensbereiche auswirken könnte, wie die Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen – entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten –, die kommerziellen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, die Gerichtsverfahren und die Rechtsberatung oder der Umfang von Inspektionen oder Ermittlungen. Die Weitergabe von Informationen im Zusammenhang mit diesen Daten ist immer zulässig, wenn sie erforderlich ist, um einen Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik zu beenden oder zu verbieten (Art. 113 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1224/2009).

126 Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 enthält sodann Bestimmungen, die sich speziell auf die Daten aus den Mitgliedstaaten beziehen und die aus diesem Grund von der Republik Malta im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits geltend gemacht werden. Insoweit ist auf die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 zu verweisen, die praktisch identisch mit denen des Art. 37 Abs. 3 und 5 der Verordnung Nr. 2847/93 sind und folgendermaßen lauten:

„(2) Die zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission [im Rahmen dieser Verordnung] ausgetauschten Daten dürfen nicht an andere als die in den Mitgliedstaaten oder in den Unionsorganen tätigen Personen weitergeleitet werden, die aufgrund ihres Amtes Zugang zu diesen Daten haben müssen, es sei denn, dass die Mitgliedstaaten, welche die Daten übermitteln, ihre ausdrückliche Zustimmung erteilen.

(3) Die [im Rahmen dieser Verordnung erfassten und übermittelten] Daten … dürfen nur dann zu anderen als den in dieser Verordnung vorgesehenen Zwecken verwendet werden, wenn die Behörden, welche die Daten übermitteln, ihre ausdrückliche Zustimmung erteilen, sowie unter der Bedingung, dass die Vorschriften, die im Mitgliedstaat der empfangenen Behörde gelten, eine derartige Verwendung nicht verbieten.“

127 Schließlich enthält Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 allgemeinere Bestimmungen. Insbesondere sieht dieser Artikel vor, dass er nicht als Hindernis für die Verwendung der gemäß der Verordnung gesammelten Daten für anschließende gerichtliche Verfahren oder Verfahren wegen Nichtbeachtung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik ausgelegt werden darf. Die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der die Daten übermittelt, werden jedes Mal unterrichtet, wenn diese Daten zu diesen Zwecken verwendet werden (Art. 113 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1224/2009).

128 An dieser Stelle können aus den in den oben in den Rn. 120 bis 127 angeführten Vorschriften der Verordnung Nr. 1224/2009 mehrere Erkenntnisse gewonnen werden.

129 Erstens sollen die Bestimmungen der Art. 112 und 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 als solche nicht auf Dokumente Anwendung finden, sondern nur auf Daten, die im Rahmen der genannten Verordnung gesammelt werden.

130 Hierzu ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1224/2009 nicht den allgemeinen Begriff „Daten“ definiert, sondern nur den spezifischeren Begriff „Daten des Schiffsüberwachungssystems“ (Art. 4 Nr. 12 der Verordnung Nr. 1224/2009).

131 Aus der Gesamtheit der Vorschriften dieser Verordnung, insbesondere aber aus deren Art. 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 und 116, ergibt sich jedoch, dass sich die Verordnung vor allem auf diejenigen Daten bezieht, die die Mitgliedstaaten in verschiedenen von ihnen eingerichteten Datenbanken speichern und die einer begrenzten Anzahl von Nutzern, die hierzu von den Mitgliedstaaten und der Kommission ermächtigt werden, im gesicherten Teil einer offiziellen Website zugänglich gemacht werden. So erfasst die Verordnung die Daten des Schiffsüberwachungssystems, die Daten über Fischereitätigkeiten, insbesondere solche des Fischereilogbuchs, der Anlandeerklärung, der Umladeerklärung, der Anmeldung, Daten der Übernahmeerklärungen, der Transportdokumente, der Verkaufsbelege, Daten aus den Fanglizenzen und Fangerlaubnissen, Daten über ausgeschöpfte Fangmöglichkeiten, Daten der Inspektions- und Überwachungsberichte, Daten über die Maschinenleistung, Daten des Schiffsortungssystems, Daten zu Sichtungen, Daten im Zusammenhang mit internationalen Fischereiabkommen, Daten über Einfahrten in Fischereigebiete, in Meeresgebiete, in Regelungsbereiche bestimmter regionaler Fischereiorganisationen und in Gewässer eines Drittlands, Daten des automatischen Schiffsidentifizierungssystems sowie Daten der nationalen Verstoßkarteien.

132 Zweitens sehen die Art. 112 und 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 drei Arten von Schutz für die im Rahmen dieser Verordnung gesammelten Daten vor, von denen die erste für die personenbezogenen Daten (Art. 112 und Art. 113 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung), die zweite für die unter das Berufs-

und Geschäftsgeheimnis fallenden vertraulichen Daten (Art. 113 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. b der Verordnung) und die dritte für die von einem Mitgliedstaat übermittelten Daten (Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung) gilt. Um diese dritte und letzte Art von Schutz geht es im vorliegenden Rechtsstreit.

133 Drittens ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009, dass die von einem Mitgliedstaat im Rahmen dieser Verordnung gesammelten und an die Kommission übermittelten Daten grundsätzlich nicht an andere als die Personen weitergeleitet werden dürfen, die aufgrund ihres Amtes Zugang zu diesen Daten haben müssen, und zu anderen als den in der Verordnung vorgesehenen Zweck nicht verwendet werden dürfen, es sei denn, die Mitgliedstaaten, die die Daten übermitteln, stimmen ausdrücklich zu.

134 Lediglich die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 4 und 6 der Verordnung Nr. 1224/2009 könnten möglicherweise dahin ausgelegt werden, dass sie ausnahmeweise und in besonderen Fällen die Weitergabe von Daten aus einem Mitgliedstaat ohne die Zustimmung dieses Mitgliedstaats erlauben. Zum einen nämlich lassen diese Vorschriften, die oben in den Rn. 125 und 127 dargelegt worden sind, jedenfalls die Weitergabe oder die Verwendung bestimmter Daten zu, um einen Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik zu beenden oder zu verbieten. Zum anderen sieht Art. 113 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1224/2009 vor, dass der Mitgliedstaat, der die Daten übermittelt, über die Verwendung der genannten Daten im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren lediglich unterrichtet wird.

135 Es ist nunmehr das Zusammenspiel zwischen den Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 und denen der Verordnung Nr. 1049/2001 zu prüfen.

b) Zusammenspiel zwischen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 und der Verordnung Nr. 1049/2001

136 An erster Stelle ist festzustellen, dass die Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 1224/2009 unterschiedliche Ziele verfolgen. Die erste Verordnung soll eine größtmögliche Transparenz des Entscheidungsprozesses staatlicher Stellen und der Informationen, auf denen ihre Entscheidungen beruhen, gewährleisten. Sie soll also die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten so weit wie möglich erleichtern und eine gute Verwaltungspraxis fördern (vgl. entsprechend Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 49). Die zweite Verordnung soll gemäß ihrem Art. 1 eine Kontroll-, Inspektions- und Durchsetzungsregelung einführen, mit der die Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik sichergestellt werden soll.

137 Im vorliegenden Fall enthalten die Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 1224/2009 keine Bestimmung, die ausdrücklich einen Vorrang der einen vor der anderen vorsieht. Daher ist eine Anwendung beider Verordnungen sicherzustellen, die mit der Anwendung der jeweils anderen vereinbar ist und somit eine kohärente Anwendung ermöglicht (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 56, und vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 110).

138 An zweiter Stelle ist unter Berücksichtigung der Ausführungen oben in Rn. 129 festzustellen, dass die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 als solche nicht zum Ziel haben, die Voraussetzungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu regeln, die der Kommission von einem Mitgliedstaat im Rahmen der genannten Verordnung übermittelt wurden. Diese Vorschriften sollen nämlich allein die Voraussetzungen bestimmen, unter denen Daten übermittelt und verwendet werden können, die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der genannten Verordnung gesammelt und übermittelt wurden.

139 Hieraus folgt, dass die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 nicht schlechthin eine *lex specialis* darstellen, die den allgemeinen, in der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Vorschriften auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgeht, sondern eher mit spezifischen Vorschriften zu vergleichen sind, die einen verstärkten Schutz bestimmter Daten – seien sie personenbezogen oder nicht – unabhängig von dem Grad der Vertraulichkeit allein aufgrund der Tatsache sicherstellen, dass sie von einem Mitgliedstaat übermittelt wurden. Dies erklärt, weshalb sich die Verordnung Nr. 1224/2009, die keine Vorschrift über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten enthält, nicht auf die Verordnung Nr. 1049/2001 bezieht, während sie, soweit sie Vorschriften über den Schutz der Daten, insbesondere der personenbezogenen Daten, enthält, vor allem in ihrem Art. 112 die Verordnung Nr. 45/2001 anführt.

140 Gleichwohl sind, wie vorstehend in Rn. 137 ausgeführt, die Verordnung Nr. 1049/2001 und die Verordnung Nr. 1224/2009 kohärent anzuwenden.

141 Die Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten, die insbesondere in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthalten sind, können daher, wenn wie im vorliegenden Fall die Dokumente, auf die sich der Zugangsantrag bezieht, einem bestimmten Bereich des Unionsrechts, hier der Regelung zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik zuzuordnen sind, nicht angewandt und ausgelegt werden, ohne die speziellen Regeln für die Übermittlung und Verwendung der in diesen Dokumenten enthaltenen Daten zu berücksichtigen, die im vorliegenden Fall in Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 vorgesehen sind (vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 83, und vom 26. April 2016, Strack/Kommission, T-221/08, EU:T:2016:242, nicht veröffentlicht, Rn. 154).

142 Richtet sich ein nach der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellter Antrag auf Gewährung des Zugangs zu Dokumenten, die Daten im Sinne der Verordnung Nr. 1224/2009 enthalten, werden folglich die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der letztgenannten Verordnung in vollem Umfang anwendbar (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 63, und vom 2. Oktober 2014, Strack/Kommission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 70).

143 An dritter Stelle ist unter Berücksichtigung der Ausführungen oben in den Rn. 133 und 134 festzustellen, dass – vorbehaltlich der eventuell von den Bestimmungen des Art. 113 Abs. 4 und 6 der Verordnung Nr. 1224/2009 geregelten Ausnahmen – die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 dieser Verordnung, die für Daten in einem Dokument gelten, das von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung an die Kommission übermittelt wird, jede nicht in der Verordnung geregelte Übermittlung oder Verwendung der genannten Daten von der ausdrücklichen Zustimmung dieses Mitgliedstaats abhängig machen.

144 Erstens unterscheidet sich der – oben in Rn. 126 wiedergegebene – Wortlaut des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 deutlich von dem – oben in den Rn. 39 und 94 wiedergegebenen – Wortlaut des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001. Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 verbietet nämlich grundsätzlich bestimmte Formen der Weiterleitung oder Verwendung von Daten, die ein Mitgliedstaat übermittelt hat, wenn dieser Mitgliedstaat nicht hierfür ausdrücklich seine Zustimmung erteilt. Dagegen ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, dass die Dokumente der Organe einschließlich derjenigen, die aus den Mitgliedstaaten stammen, grundsätzlich veröffentlicht werden können, und begnügt sich Art. 4 Abs. 5 der genannten Verordnung mit der Regelung, dass ein Mitgliedstaat beantragen kann, dass ein aus ihm stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung verbreitet wird.

145 Demgegenüber ist Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 analog zum Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 formuliert, wonach „[s]ensible Dokumente … nur mit Zustimmung des Urhebers … freigegeben [werden]“. Aus Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt sich, dass der Urheber eines sensiblen Dokuments befugt ist, der Verbreitung seines Inhalts zu widersprechen (Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, EU:C:2007:75, Rn. 101).

146 Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 begnügt sich daher nicht, wie Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, mit der Regelung, dass, wenn ein Mitgliedstaat einen entsprechenden spezifischen Antrag gestellt hat, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht mehr ohne seine vorherige Zustimmung verbreitet werden kann, sondern macht, nach dem Vorbild von Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001, die vorherige und ausdrückliche Zustimmung des Mitgliedstaats zu einer absoluten Voraussetzung für bestimmte Formen der Weiterleitung und Verwendung von Daten, die von diesem Mitgliedstaat übermittelt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 47 und 78).

147 Zweitens zeigt sich, dass der Unionsgesetzgeber in Bezug auf die Daten, die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 übermittelt werden, die Urheberregel, die im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten durch die Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich aufgehoben worden war, in einer bestimmten Form beibehalten wollte. Nach dieser Regel in ihrer vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1049/2001 geltenden Form war, wenn der Urheber eines im Besitz eines Organs befindlichen Dokuments ein Dritter war, der Antrag auf Zugang zum Dokument direkt an den Urheber dieses Dokuments zu richten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 56).

148 Insoweit ist bereits vorstehend in Rn. 126 darauf hingewiesen worden, dass die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 mit den vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1049/2001 erlassenen Bestimmungen des Art. 37 Abs. 3 und 5 der Verordnung Nr. 2847/93 im Wesentlichen identisch sind. Beim Erlass der Verordnung Nr. 1224/2009 und im Rahmen der Arbeitsgruppe „Interne und externe Fischereipolitik“ des Rates der Europäischen Union sprach sich die schwedische Delegation gegen die Beibehaltung der Urheberregel aus, die sie für unvereinbar mit der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Verordnung Nr. 1049/2001 hielt. Diese Delegation schlug daher vor, den Bestimmungen, die zu Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 wurden, eine andere Fassung zu geben, die vorsah, dass die Behörden, die die Daten übermittelt hatten, lediglich gehört werden mussten. Der Rat nahm jedoch letztlich den Vorschlag der Kommission an, der darin bestand, die zuvor in Art. 37 Abs. 3 und 5 der Verordnung Nr. 2847/93 enthaltenen Bestimmungen ohne wesentliche Änderung in die Verordnung Nr. 1224/2009 zu übernehmen.

149 Es zeigt sich somit, dass der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 erreichen wollte, dass der Mitgliedstaat, der im Rahmen der genannten Verordnung Daten übermittelt, die Befugnis behält, jede von der genannten Verordnung nicht vorgesehene Form der Weiterleitung oder Verwendung der genannten Daten zu überwachen und zu beherrschen.

150 Drittens gilt das Verbot der Übermittlung oder Verwendung der von einem Mitgliedstaat übermittelten Daten nach Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 in allen Fällen, in denen der Mitgliedstaat nicht ausdrücklich seine Zustimmung zu dieser Weiterleitung oder dieser Verwendung erteilt hat.

151 Hieraus folgt, dass entgegen dem, was zu der Beschränkung nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten entschieden worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 47 und 99), die Anwendung der Beschränkung nach Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 weder von einer ausdrücklichen und vorherigen Willenserklärung des

betreffenden Mitgliedstaats noch davon abhängig ist, dass dieser sich auf eine materielle Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 oder Art. 113 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1224/2009 beruft oder seinen etwaigen Widerspruch begründet.

152 Viertens beruht das Verbot der Weiterleitung oder Verwendung nach Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009, da es die unmittelbare Folge einer fehlenden ausdrücklichen Zustimmung des Mitgliedstaats ist, der Daten übermittelt hat, nicht auf einer materiellen Ausnahme wie dem Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 und Art. 113 Abs. 4 Buchst. d der Verordnung Nr. 1224/2009. Dieses Verbot kann daher nicht, wie die Kommission meint, mit dem Zeitpunkt enden, zu dem eine nach Art. 102 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1224/2009 eingeleitete administrative Untersuchung abgeschlossen wird, sondern entfällt erst zu dem Zeitpunkt, zu dem der Mitgliedstaat, der die betreffenden Daten übermittelt hat, ausdrücklich seine Zustimmung zu ihrer Weiterleitung oder Verwendung erteilt.

153 An vierter und letzter Stelle ist die Veröffentlichung eines Dokuments mit Daten, die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 übermittelt wurden, insbesondere aber die Weitergabe eines solchen Dokuments an eine Nichtregierungsorganisation, ersichtlich eine Form von Weiterleitung und Verwendung der genannten Daten, die in der genannten Verordnung nicht vorgesehen ist. Die Republik Malta macht zudem geltend, dass die Kommission beim Erlass der Verordnung Nr. 1224/2009, insbesondere aber beim Erlass der Vorschrift, die zum Art. 113 Abs. 3 der genannten Verordnung wurde und die Verwendung dieser Art von Daten zu „anderen als den in [der genannten] Verordnung vorgesehenen Zwecken“ verbietet, im Rahmen der Arbeitsgruppe „Interne und externe Fischereipolitik“ des Rates auf eine Frage der finnischen Delegation erläutert habe, dass sich die in dieser Vorschrift genannten „anderen Zwecke“ insbesondere auf die Veröffentlichung von Daten durch eine Nichtregierungsorganisation beziehen könnten.

154 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen verbieten es die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 grundsätzlich, Dokumente, aus denen die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 an die Kommission übermittelten Daten nicht entfernt wurden, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 in der Öffentlichkeit zu verbreiten, insbesondere aber einer Nichtregierungsorganisation offenzulegen, wenn dieser Mitgliedstaat nicht ausdrücklich seine Zustimmung erteilt hat, erst recht aber, wenn, wie hier, der genannte Mitgliedstaat ausdrücklich widersprochen hat.

155 Diese Auslegung kann nicht durch das Vorbringen der Kommission in Frage gestellt werden, dass der Unionsgesetzgeber nicht rechtswirksam eine Vorschrift erlassen könne, die die Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 vereitele, ohne dabei die Rechtsgrundlage der Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 anzutasten und ohne in das in Art. 42 der Charta der Grundrechte sowie Art. 15 Abs. 3 AEUV verankerte Recht auf Zugang zu Dokumenten unverhältnismäßig einzugreifen.

156 Erstens nämlich muss sich nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts der Union, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von diesen Zielsetzungen oder diesen Komponenten als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (vgl. Urteile vom 30. Januar 2001, Spanien/Rat, C-36/98, EU:C:2001:64, Rn. 58 und 59 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 43 und 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

157 Zum einen steht fest, dass, wie oben in Rn. 136 ausgeführt, das Hauptziel der Verordnung Nr. 1224/2009 darin besteht, eine Kontroll-, Inspektions- und Durchsetzungsregelung einzuführen, mit der die Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik sichergestellt werden soll. Zum anderen betrifft der materielle Gehalt der Verordnung Nr. 1224/2009 überwiegend die gemeinsame Fischereipolitik, auch wenn sie nur die Erfassung und den Austausch unterschiedlicher Daten bezüglich dieser Politik regelt. Nur am Rande befasst sich die Verordnung Nr. 1224/2009, vor allem in ihren Art. 112 und 113, mit Vorschriften über den Schutz der Daten, insbesondere mit Vorschriften, die die Weiterleitung und Verwendung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten Begrenzungen und Beschränkungen unterwerfen.

158 Unter diesen Umständen durfte der Rat die Verordnung Nr. 1224/2009 nur auf der Grundlage des Art. 43 AEUV über die gemeinsame Agrarpolitik erlassen, die die gemeinsame Fischereipolitik umfasst. Insbesondere konnte der Rat Art. 113 Abs. 2 und 3 der genannten Verordnung weder auf der Grundlage von Art. 16 AEUV über den Schutz personenbezogener Daten noch auf der von Art. 15 Abs. 3 AEUV über den Zugang zu Dokumenten erlassen. Der Rat durfte daher zulässigerweise im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 spezifische Vorschriften über den Zugang zu den Dokumenten aufstellen, die von einem Mitgliedstaat nach Maßgabe dieser Verordnung übermittelt wurden, auch wenn diese spezifischen Vorschriften praktisch zu einer Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit diesen Daten führen würden.

159 Zweitens bestimmen zwar, wie oben in Rn. 42 ausgeführt, Art. 42 der Charta der Grundrechte auf der einen und Art. 15 Abs. 3 AEUV auf der anderen Seite, dass jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union hat, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger.

160 Art. 15 Abs. 3 AEUV bestimmt jedoch, dass die Voraussetzungen und Einschränkungen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten vom Unionsgesetzgeber durch Verordnungen festgelegt werden. Hieraus folgt, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, wie es in den Verträgen verankert und garantiert ist, kein allgemeines und absolutes Recht ist und Gegenstand von Begrenzungen und Einschränkungen sein kann.

161 Insbesondere ist festzustellen, dass die Beschränkung des Zugangs zu Daten nach Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 nur für die von den Mitgliedstaaten stammenden Daten gilt und, wie oben in Rn. 147 ausgeführt, dem Willen des Gesetzgebers der Union folgt, in einer bestimmten Form die Urheberregel zu erhalten, nach der ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument unmittelbar an den Urheber dieses Dokuments gerichtet werden kann. Einer Person, die Zugang zu einem Dokument mit Daten erhalten möchte, die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 übermittelt wurden, steht es daher frei, dieses Dokument unmittelbar bei diesem Mitgliedstaat anzufordern. In diesem Fall wird der Antrag auf Zugang zu Dokumenten nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats geprüft.

162 Obwohl die Bestimmungen des Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 die vorherige und ausdrückliche Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats als absolute Voraussetzung für die Verbreitung der von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 übermittelten Daten aufstellen, machen sie folglich den Zugang zu den Dokumenten, die diese Daten enthalten, weder praktisch unmöglich noch erschweren sie diesen übermäßig. Die genannten Bestimmungen greifen daher nicht unverhältnismäßig in das in Art. 42 der Charta der Grundrechte sowie Art. 15 Abs. 3 AEUV verankerte Recht auf Zugang zu Dokumenten ein.

163 Im Licht dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 im vorliegenden Fall der Weitergabe der Dokumente Nrn. 112 bis 230 entgegensteht.

c) Prüfung der Begründetheit des Klagegrundes, der auf einen Verstoß gegen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 gestützt wird

164 Zunächst ist festzustellen, dass die Republik Malta ausführt, die Dokumente Nrn. 112 bis 230 seien zwischen ihr und der Kommission im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 ausgetauscht worden und enthielten Daten im Sinne dieser Verordnung. So enthielten einige dieser Dokumente z. B. Daten über die Position der Fischereifahrzeuge oder über die Aktivitäten der libyschen Fischereifahrzeuge. Andere Dokumente seien detaillierte Berichte, Inspektionsberichte und Erklärungen über die Umladung und Überführung in Meerwasserkäfige, die von maltesischen und internationalen Beobachtern gefertigt worden seien. Einige Dokumente schließlich seien im Rahmen der von der Republik Malta eingeleiteten administrativen Untersuchung und der nachfolgenden Überwachung der Untersuchung durch die Kommission erstellt worden.

165 Die Kommission bestreitet nicht die Beschreibung der in Rede stehenden Dokumente. Insbesondere stellte sie nicht in Frage, dass die Dokumente im Rahmen der Verordnung Nr. 1224/2009 ausgetauscht wurden und Daten im Sinne der genannten Verordnung enthalten.

166 Das Gericht seinerseits stellt fest, dass die von der Republik Malta vorgelegten Dokumente Nrn. 112 bis 230 der von ihr gegebenen Beschreibung entsprechen und Daten – insbesondere Zahlen- oder technische Angaben – derselben Art wie die in der Verordnung Nr. 1224/2009 aufgeführten und oben in Rn. 131 genannten Daten enthalten.

167 Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 war daher auf die in den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 enthaltenen Daten anwendbar.

168 Hieraus folgt, dass die Kommission die in den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 enthaltenen Daten ohne ausdrückliche Zustimmung der Republik Malta nicht veröffentlichen, insbesondere aber nicht an eine Nichtregierungsorganisation weiterleiten durfte, es sei denn, sie konnte sich auf Art. 113 Abs. 4 und 6 der Verordnung Nr. 1224/2009 berufen.

169 Im vorliegenden Fall steht zum einen fest, dass die Republik Malta nie ausdrücklich ihre Zustimmung zur Weiterleitung der in den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 enthaltenen Daten an Greenpeace erteilte und dass sie ihr im Gegenteil ausdrücklich widersprach, insbesondere in ihren Schreiben vom 30. November 2015 sowie vom 3. und 27. Mai 2016. Zum anderen hat die Kommission weder nachgewiesen noch auch nur behauptet, dass die Weiterleitung der in den genannten Dokumenten enthaltenen Daten an Greenpeace erforderlich gewesen sei, um einen Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik zu beenden oder zu verbieten.

170 In Anbetracht der Feststellungen oben in Rn. 153 kann die Kommission ferner nicht mit Erfolg geltend machen, dass die ausdrückliche Zustimmung der Republik Malta zur Übermittlung oder Verwendung der von den maltesischen Behörden übermittelten Daten deswegen nicht mehr erforderlich sei, weil die administrative Untersuchung 2011 abgeschlossen worden sei und die Republik Malta ab Februar 2013 einen nach Abschluss dieser Untersuchung ausgearbeiteten Aktionsplan angemessen umgesetzt habe.

171 Infolgedessen war die Kommission mangels Zustimmung der maltesischen Behörden nicht berechtigt, Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, ohne alle unter die Verordnung Nr. 1224/2009 fallenden Daten, die in ihnen enthalten waren, zu entfernen.

172 Die Kommission beschloss jedoch, die Dokumente Nrn. 112 bis 230, aus denen nur die in ihnen enthaltenen personenbezogenen Daten entfernt worden waren, an Greenpeace weiterzuleiten, ohne zu berücksichtigen, dass sie auch Daten im allgemeineren Sinne der Verordnung Nr. 1224/2009 enthielten. Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass die Kommission zu keiner Zeit untersucht hat, ob die letztgenannten Daten von den Dokumenten, in denen sie enthalten waren, tatsächlich getrennt

werden konnten und ob es ihr infolgedessen im vorliegenden Fall möglich war, Zugang zu den fraglichen Dokumenten in einer Fassung zu gewähren, in der die genannten Daten entfernt worden waren.

173 Die Republik Malta bringt daher zu Recht vor, dass die Kommission dadurch gegen Art. 113 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1224/2009 verstieß, dass sie Greenpeace den Zugang zu den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 und damit zu den in ihnen enthaltenen Daten gewährte.

174 Dem vierten Klagegrund, der nur in Bezug auf die Dokumente Nrn. 112 bis 230 geltend gemacht wird, ist somit stattzugeben.

175 Nach alledem ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären, soweit er Greenpeace den Zugang zu den Dokumenten Nrn. 112 bis 230 gewährt. Im Übrigen ist die Klage abzuweisen.

IV. Kosten

176 Nach Art. 134 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, jede Partei ihre eigenen Kosten.

177 Im vorliegenden Fall ist die Kommission hinsichtlich der Verbreitung der Dokumente Nrn. 112 bis 230 unterlegen, und die Republik Malta ist hinsichtlich der Verbreitung der Dokumente Nrn. 1 bis 111 und 231 bis 240 unterlegen. Jeder Partei sind daher ihre eigenen Kosten einschließlich der durch das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss des Generalsekretärs der Europäischen Kommission vom 13. Juli 2016, mit dem über einen Zweitantrag von Greenpeace auf Zugang zu Dokumenten entschieden wurde, die eine als rechtswidrig eingestufte Sendung von lebendem Roten Thun von Tunesien nach Malta betreffen, wird für nichtig erklärt, soweit Greenpeace damit Zugang zu den in seinem Anhang B unter den Nrn. 112 bis 230 aufgeführten Dokumenten gewährt wird.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten einschließlich der durch das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entstandenen Kosten.**

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Mai 2018.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

I. Sachverhalt 1

II. Verfahren und Anträge der Parteien 4

III. Rechtliche Würdigung 5

A. Zur Zulässigkeit 5

1. Zur Unzulässigkeit der Anträge der Republik Malta und der ersten vier zur Stützung der Anträge geltend gemachten Klagegründe 5

2. Zur Zulässigkeit des fünften Klagegrundes: Verstoß gegen die Begründungspflicht 7

B. Zur Begründetheit 8

1. Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht 8

2. Zu den ersten drei Klagegründen, die das Verfahren zum Erlass des angefochtenen Beschlusses betreffen 10

a) Relevanz der ersten drei Klagegründe 11

1) Verfahrensregeln in den Art. 6 bis 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 11

2) Verfahrensregeln, die in Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 niedergelegt sind oder sich aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ergeben 14

b) Prüfung der Begründetheit der Rügen, die auf die Gewährung unzureichender Antwortfristen und auf einen Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gestützt werden 16

3. Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 17

a) Darstellung des Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 und seines Kontextes 18

b) Zusammenspiel zwischen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 und der Verordnung Nr. 1049/2001 20

c) Prüfung der Begründetheit des Klagegrundes, der auf einen Verstoß gegen Art. 113 der Verordnung Nr. 1224/2009 gestützt wird 25

IV. Kosten 26