



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. december 2017*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – tilbudsindkaldelser vedrørende alle delene af en udbudsprocedure – afslag på aktindsigt – manglende individuel og konkret undersøgelse af de begærede dokumenter – undtagelse vedrørende beskyttelsen af den offentlige sikkerhed – undtagelse vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser – undtagelse vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred – undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen – generel formodning – urimelig arbejdsbyrde«

I sag T-136/15,

Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, Athen (Grækenland), først ved advokaterne I. Ampazis og M. Sfyri, derefter ved advokaterne M. Sfyri og C.-N. Dede,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Sverige ved E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson og N. Otte Widgren, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Europa-Parlamentet først ved N. Görlitz, N. Rasmussen og L. Darie, derefter ved M. Görlitz, L. Darie og C. Burgos, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF om annullation af Parlamentets afgørelse af 13. februar 2015 om afslag på aktindsigt i indkaldelserne af tilbud vedrørende alle delene af udbudsprocedure ITS 08 – Eksterne leveringer af IT-tjenester 2008/S 149-199622,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín og I. Reine (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 31. januar 2017,
afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund og den anfægtede afgørelse

- 1 Sagsøgeren, Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, deltog i den udbudsprocedure, som Europa-Parlamentet havde iværksat under referencenummer ITS 08 – Eksterne leveringer af IT-tjenester 2008/S 149-199622 vedrørende 16 forskellige delaftaler af en samlet værdi på 300 mio. EUR (herefter »udbudsprocedure ITS 08«). Ved udbuddets afslutning indgik sagsøgeren den 26. oktober 2009 en rammekontrakt med Europa-Parlamentet vedrørende delaftale nr. 7 med overskriften »Ekspertise i udvikling af dokumentationsprogrammel og content management-systemer« (herefter »delaftale nr. 7«).
- 2 Ved skrivelse af 14. november 2014 fremsendte sagsøgeren Parlamentet en begæring om aktindsigt i »alle de oplysninger, der foreligger vedrørende alle de indkaldelser af tilbud, som [Parlamentet] har fremsat vedrørende alle delaftalerne [i udbudsproceduren] ITS 08« (herefter »indkaldelserne af tilbud« eller »de begærede dokumenter«). Sagsøgeren anmodede om at få tilsendt en kopi af indkaldelserne af tilbud, herunder af de tekniske bilag hertil, senest 15 arbejdsdage efter modtagelsen af skrivelsen. Til støtte for sin anmodning gjorde sagsøgeren gældende, at denne havde mistanke om, at Parlamentet uretmæssigt havde tildelt visse af opgaverne i delaftale nr. 7 til medkontraahenter, som havde indgået aftaler om andre dele, herunder bl.a. delaftale nr. 6, og at det ønskede at undersøge omfanget af den skade, der var forvoldt som følge af disse angiveligt ulovlige tildelinger.
- 3 Ved e-mail af 17. november 2014 og ved skrivelse af samme dato bekræftede Parlamentet, at det havde modtaget den oprindelige begæring om aktindsigt i indkaldelserne af tilbud, og gjorde sagsøgeren opmærksom på, at begæringen ville blive behandlet i henhold til bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).
- 4 Ved e-mail af 3. december 2014 oplyste Parlamentet sagsøgeren om, at det, henset til det betydelige antal dokumenter, der skulle undersøges individuelt, som udgjorde langt over 1 000 dokumenter, ikke kunne overholde den i forordning nr. 1049/2001 fastsatte frist på 15 arbejdsdage. I denne forbindelse foreslog Parlamentet sagsøgeren i overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 3, at finde en rimelig løsning, som bestod i at analysere og fremlægge de begærede dokumenter for hver del i henhold til en endnu ikke fastsat tidsplan. Parlamentet foreslog ligeledes en plan, hvorefter det først og inden den 31. januar 2015 ville undersøge dokumenterne vedrørende delaftale nr. 7 og derefter på et senere tidspunkt ville analysere dokumenterne vedrørende delaftale nr. 6.
- 5 Den 5. december 2014 meddelte sagsøgeren Parlamentet, at selskabet ikke kunne acceptere Parlamentets forslag. Efter sagsøgerens opfattelse var alle de begærede dokumenter katalogiseret og registreret elektronisk, hvorfor udbredelse af disse ikke var nogen omfattende opgave for Parlamentet. Sagsøgeren præciserede endvidere, at såfremt en analyse af hver delaftale i overensstemmelse med den af Parlamentet foreslåede frist for undersøgelse af dokumenterne vedrørende delaftale nr. 7 ville vare to måneder, skulle sagsøgeren vente næsten tre år på at få alle de begærede dokumenter. Sagsøgeren har således anført, at Parlamentets forslag ifølge selskabet svarede til et afslag på aktindsigt. Derfor genfremsatte sagsøgeren en begæring om aktindsigt med henblik på at opnå alle de begærede dokumenter inden den 31. januar 2015.

- 6 Ved e-mail af 9. december 2014 præciserede Parlamentet, at dets forslag af 3. december 2014 på ingen måde udgjorde et afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter. I overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 anmodede Parlamentet ligeledes om en forlængelse af fristen på 15 arbejdsdage til at besvare den oprindelige begæring om aktindsigt.
- 7 Ved e-mail af 17. december 2014 fremsatte sagsøgeren atter sin begæring om fremlæggelse af »alle de begærede oplysninger« ved udgangen af januar 2015. Sagsøgeren anførte ligeledes over for Parlamentet, at dette ved sit forslag af 3. december 2014 ikke for alvor havde søgt at nå frem til en rimelig løsning, eftersom sagsøgeren allerede var i besiddelse af de dokumenter vedrørende delaftale nr. 7, som Parlamentet foreslog at undersøge først. Ifølge sagsøgeren burde Parlamentet have indledt med at analysere dokumenterne vedrørende delaftale nr. 6.
- 8 Ved afgørelse af 18. december 2014 gav Parlamentet afslag på sagsøgerens oprindelige begæring om aktindsigt i indkaldelserne af tilbud med den begrundelse, at det efter en individuel undersøgelse af visse af de mange begærede dokumenter havde vist sig, at en række af de oplysninger, som dokumenterne indeholdt, var omfattet af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Ifølge Parlamentet kunne det endvidere antages, at undtagelserne fandt anvendelse på de øvrige begærede dokumenter, eftersom de var af samme karakter som de dokumenter, der var blevet undersøgt. Parlamentet gjorde subsidiært gældende, at det ville have været en uforholdsmæssig stor arbejdsbyrde at foretage en individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter.
- 9 Ved skrivelse af 12. januar 2015 genfremsatte sagsøgeren en begæring om aktindsigt i alle indkaldelserne af tilbud. Ved e-mail af 19. januar 2015 bekræftede Parlamentet, at det havde modtaget den genfremsatte begæring om aktindsigt.
- 10 Ved e-mail af 2. februar 2015 forlængede Parlamentet fristen til at besvare sagsøgerens genfremsatte begæring med 15 arbejdsdage i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.
- 11 Ved afgørelse af 13. februar 2015 gav Parlamentet sagsøgeren afslag på aktindsigt i alle de begærede dokumenter (herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 12 I den anfægtede afgørelse har Parlamentet indledningsvis gjort gældende, at der hverken i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1, herefter »finansforordningen«) eller Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1268/2012 af 29. oktober 2012 om gennemførelsesbestemmelser til finansforordningen (EUT 2012, L 362, s. 1, herefter »den delegerede forordning«) består nogen pligt til offentliggørelse af indkaldelserne af tilbud.
- 13 For så vidt angår begrænsningerne i retten til aktindsigt har Parlamentet i det væsentlige anført, at det ved undersøgelsesforløbet med hensyn til de begærede dokumenter var blevet bekræftet, at visse af indkaldelserne af tilbud indeholdt oplysninger, som var omfattet af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.
- 14 For det første gøres i visse af dokumenterne rede for detaljerne i Parlamentets IT-systemers struktur, som i kombination med oplysninger, der er offentligt tilgængelige i denne henseende, kunne bringe systemernes sikkerhed i fare. Parlamentet henviste bl.a. til sikkerhedssoftware, programmel til styring af bygningers sikkerhedsindstillinger som f.eks. overvågningskameraers placeringer og til programmel, der anvendes til logistikformål. Efter Parlamentets opfattelse kunne beskyttelsen af den offentlige sikkerhed således begrunde afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter.

- 15 For det andet indeholdt visse af de undersøgte tilbudsindkaldelser personoplysninger som f.eks. navne på konsulenter i Parlamentets tjenestegren samt disses erhvervsprofil og anciennitetsniveau. Eftersom det ifølge Parlamentet på ingen måde var godtgjort, at fremlæggelse af disse oplysninger var nødvendig, måtte der af hensyn til beskyttelsen af de pågældende personers privatliv gives afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter.
- 16 For det tredje indeholdt de begærede dokumenter økonomiske og tekniske oplysninger, hvis frigivelse kunne afsløre Parlamentets køberprofil på markedet. Endvidere kunne indkaldelserne af tilbud indeholde oplysninger om de for hver delaftale udvalgte leverandørers ekspertise samt detaljer om deres forretningsstrategi og alliancer med eller forbindelser til tredjeparter. Ifølge Parlamentet kunne beskyttelsen af de implicerede økonomiske aktørers og Parlamentets egne forretningsmæssige interesser således også begrunde afslaget på enhver aktindsigt i de begærede dokumenter.
- 17 For det fjerde ville det kunne skade Parlamentets beslutningsproces at fremlægge de begærede dokumenter, for så vidt som dokumenterne afslørede oplysninger om visse igangværende IT-projekter, med hensyn til hvilke der endnu ikke var truffet afgørelse. Ifølge Parlamentet ville dette kunne begrænse den langsigtede forretningsstrategi, som Parlamentet havde udviklet på dette område.
- 18 I den anfægtede afgørelse har Parlamentet ligeledes gjort gældende, at der ikke foreligger nogen tungtvejende offentlig interesse, som kan tilsidesætte anvendelsen af undtagelserne om beskyttelse af forretningsmæssige interesser og af beslutningsprocessen. Parlamentet har i denne forbindelse anført, at der ikke kan tages hensyn til sagsøgerens særlige interesse og til den omstændighed, at sagsøgeren efter eget udsagn har lidt skade som følge af Parlamentets uretmæssige gennemførelse af den omhandlede offentlige kontrakt.
- 19 I den anfægtede afgørelse har Parlamentet ligeledes præciseret, at selv om dette ikke var i stand til at undersøge alle de af sagsøgeren begærede dokumenter individuelt, skulle de fire påberåbte undtagelser fra retten til aktindsigt efter en generel formodning antages at finde anvendelse på alle disse dokumenter i overensstemmelse med den retspraksis, som Domstolen har udviklet i dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).
- 20 Endelig har Parlamentet i den anfægtede afgørelse fremhævet, at en individuel undersøgelse af mere end 1 500 begærede dokumenter, svarende til næsten 18 000 sider, som skulle uddrages blandt 10 000 dokumenter, ville indebære en alt for stor arbejdsbyrde for tjenestegrene. Denne arbejdsbyrde ville være uforholdsmæssig set i forhold til de interesser, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for sin begæring om aktindsigt.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. marts 2015 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 22 Den 22. juni 2015 indgav Parlamentet svarskrift.
- 23 Sagsøgeren indgav replik den 21. august 2015. Den 27. oktober 2015 indgav Parlamentet duplik.
- 24 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 28. august 2015 anmodede Kongeriget Sverige om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Ved afgørelse af 11. november 2015 gav formanden for Rettens Første Afdeling tilladelse til denne intervention.
- 25 Den 8. februar 2016 har Kongeriget Sverige indgivet et interventionsindlæg. Sagsøgeren og Parlamentet har fremsat deres bemærkninger til interventionsindlægget henholdsvis den 14. april og den 19. april 2016.

- 26 Efter udvidelsen af Retten blev sagen tildelt en ny refererende dommer. Sammensætningen af Rettens afdelinger er dernæst blevet ændret, og den refererende dommer er blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, hvortil den foreliggende sag følgelig blev henvist.
- 27 På forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Fjerde Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling. Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse stillede Retten den 15. december 2016 Parlamentet en række spørgsmål til skriftlig besvarelse inden retsmødet. Parlamentet har besvaret spørgsmålene inden for den fastsatte frist.
- 28 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 31. januar 2017.
- 29 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, også såfremt sagsøgeren ikke får medhold.
- 30 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 31 Kongeriget Sverige har i det væsentlige nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres.

Retlige bemærkninger

Twistens genstand

- 32 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat to anbringender, herunder for det første om en manglende individuel undersøgelse af de begærede dokumenter og delvis tilsidesættelse af retten til aktindsigt i dokumenterne i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, og for det andet om, at Parlamentet foretog en forkert anvendelse af de undtagelser fra retten til aktindsigt, som er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), første led, artikel 4, stk. 1, litra b), artikel 4, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 3, vedrørende beskyttelsen af henholdsvis den offentlige sikkerhed, privatlivets fred, forretningsmæssige interesser og beslutningsprocessen.
- 33 Parlamentet har i sit svarskrift subsidiært og kun såfremt Retten måtte finde, at sagsøgerens to anbringender er begrundede, gjort gældende, at den anfægtede afgørelse desuagtet er lovlig. Eftersom Parlamentet ligeledes støttede sit afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter på »et (ikke skriftligt) anbringende, som er ubestridt, om en uforholdsmæssig administrativ byrde«, kan Retten ikke annullere den anfægtede afgørelse. Endvidere har Parlamentet opfordret Retten til af egen drift at undersøge, hvorvidt denne omstændighed kan begrunde, at stævningen må afvises i sin helhed.
- 34 I denne forbindelse fremgår det af stævningen, at sagsøgeren har påberåbt sig to anbringender uden at fremsætte et særskilt anbringende om, at der ikke foreligger en uforholdsmæssig tung arbejdsbyrde. Til støtte for det første anbringende har sagsøgeren imidlertid udtrykkeligt gjort gældende, at Parlamentets argument vedrørende en alt for stor og uforholdsmæssig tung arbejdsbyrde ikke er underbygget, idet Parlamentet ikke har præciseret det antal dokumenter, som er blevet undersøgt, eller hvor længe vurderingen af deres indhold har varet. Sagsøgeren har endvidere anført, at arbejdet højst ville have varet et par dage, eftersom de fleste af de begærede dokumenter var korte og af samme struktur.

35 Det kan derfor konkluderes, at sagsøgeren faktisk har tilbagevist den begrundelse, som Parlamentet udtrykkeligt har anført i den anfægtede afgørelse, om en alt for stor og uforholdsmæssig arbejdsbyrde. Begrundelsens lovlighed skal derfor undersøges i denne dom i forbindelse med undersøgelsen af det første anbringende.

Indledende bemærkninger

36 Det bemærkes, at retten til aktindsigt i dokumenter fra Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer og agenturer er en særlig grundlæggende ret, som er beskyttet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I henhold til artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder har enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat således ret til aktindsigt i disse dokumenter, uanset medium (dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 73). Ifølge første betragtning til forordning nr. 1049/2001 skal denne endvidere ses som led i den beslutning, som er kommet til udtryk i EU-traktatens artikel 1, stk. 2, der blev indsat ved Amsterdamtraktaten, om at iværksætte en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Således som det anføres i anden betragtning til forordningen, er offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter knyttet til disses demokratiske karakter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 34, af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 68, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 72).

37 Det følger af fast retspraksis, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret (jf. dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Denne konkrete undersøgelse skal desuden foretages for hvert enkelt af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen. Således følger det af forordning nr. 1049/2001, at alle de undtagelser, der er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse på »et dokument« (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 70, og af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 116).

38 Denne principielle løsning betyder imidlertid ikke, at en sådan undersøgelse er påkrævet i alle tilfælde. Eftersom den konkrete og individuelle undersøgelse, som institutionen i princippet skal foretage ved besvarelsen af en begæring om aktindsigt fremsat på grundlag af forordning nr. 1049/2001, har til formål at give den pågældende institution mulighed for dels at bedømme, i hvilket omfang en undtagelse fra retten til aktindsigt er anvendelig, dels at bedømme muligheden for en delvis aktindsigt, kan den nævnte undersøgelse ikke være nødvendig, når det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde er åbenbart, at aktindsigten skal afslås eller derimod imødekommes (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 75).

39 Det er på baggrund af disse generelle betragtninger, at der skal tages stilling til sagsøgerens anbringender.

Det første anbringende om undladelsen af at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter og om tilsidesættelsen af retten til delvis aktindsigt

40 Sagsøgeren har anført, at Parlamentets afgørelse om at begrænse sin undersøgelse til et meget begrænset antal tilbudsindkaldelser er åbenbart uforeneligt med Rettens faste praksis, hvorefter det er nødvendigt at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument, selv når begæringen om aktindsigt utvivlsomt vedrører dokumenter, som er omfattet af en undtagelse. I denne henseende er det bl.a. sagsøgerens opfattelse, at den i den anfægtede afgørelse nævnte begrundelse om en alt for

stor og uforholdsmæssig tung arbejdsbyrde på ingen måde er underbygget. Arbejdet ville ifølge sagsøgeren, henset til karakteren og indholdet af de begærede dokumenter, som er af samme struktur, højst vare et par dage.

- 41 Ifølge sagsøgeren har Parlamentet endvidere tilsidesat artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, idet det ikke undersøgte, om sagsøgeren kunne være indrømmet delvis aktindsigt i de begærede dokumenter.
- 42 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at Parlamentet ikke har foretaget en konkret og individuel undersøgelse af alle indkaldelserne af tilbud, men at det begrænsede sig til at analysere et udsnit af dokumenterne. I den anfægtede afgørelse har Parlamentet i det væsentlige gjort gældende, at det kunne undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af to årsager.
- 43 For det første hører indkaldelserne af tilbud under en særlig kategori af dokumenter, som er omfattet af en generel formodning om, at dokumenternes udbredelse ville stride imod fire forskellige undtagelser fra retten til aktindsigt. Navnlige er de begærede dokumenter ikke offentlige som følge af deres karakter, idet en offentliggørelse heraf på ingen måde er foreskrevet i finansforordningen. For det andet ville en konkret og individuel undersøgelse af alle dokumenterne indebære en »uforholdsmæssig« arbejdsbyrde for Parlamentets tjenestegrene, henset til formålet med begæringen om aktindsigt. Parlamentet henviste i denne forbindelse til dom af 2. oktober 2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), der vedrører sikringen af den effektive virkning af princippet om god forvaltningsskik, som er fastsat i artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder.
- 44 I denne forbindelse skal det således først efterprøves, om Parlamentet kan påberåbe sig anvendelsen af en generel formodning, ifølge hvilken udbredelsen af den omhandlede dokumenter er til skade for en eller flere af de interesser, som er beskyttet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, eller om undtagelserne åbenbart og fuldstændigt omfatter indholdet af de begærede dokumenter, således at Parlamentet ikke var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter. Såfremt Retten måtte nå frem til, at der i den foreliggende sag ikke foreligger en sådan generel formodning, eller at undtagelserne ikke åbenbart og fuldstændigt omfatter indholdet af de begærede dokumenter, hvorfor Parlamentet var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter, skal det dernæst vurderes, i hvilket omfang Parlamentet ikke desto mindre kan undlade at opfylde sin forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse med henvisning til, at undersøgelsen vil indebære en »uforholdsmæssig« arbejdsbyrde.

Anvendelsen af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, artikel 4, stk. 1, litra b), artikel 4, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 på alle de begærede dokumenter

- 45 I den foreliggende sag har Parlamentet i den anfægtede afgørelse under punkt F med overskriften »Formodning om anvendelse af de relevante undtagelser i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 på alle dokumenterne«, som er indeholdt i afsnittet med overskriften »Fornyset vurdering af deres begæring i overensstemmelse med artikel 8 i forordning [...] nr. 1049/2001«, anført, at de begærede dokumenter alle henhørte under samme kategori, nemlig kategorien »indkaldelser af tilbud«, og at alle dokumenterne havde samme egenskaber, idet hensigten med disse var at opnå et tilbud fra de leverandører, som var blevet udvalgt med hensyn til hver enkelt delaftale med henblik på at indgå en specifik kontrakt på grundlag af en rammeaftale.

- 46 På grundlag af denne konstatering fastslog Parlamentet i den anfægtede afgørelse, at alle de begærede dokumenter var omfattet af de fire forskellige undtagelser fra retten til aktindsigt, som er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, artikel 4, stk. 1, litra b), artikel 4, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, vedrørende beskyttelsen af henholdsvis den offentlige sikkerhed, privatlivets fred, forretningsmæssige interesser og beslutningsprocessen.
- 47 I denne henseende har Domstolen anerkendt, at institutionerne med henblik på at forklare, hvorledes aktindsigt i de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, kan basere deres beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Kommissionen, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 50, af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 54, af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 74, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 65).
- 48 En og samme begrundelse kan desuden anvendes med hensyn til dokumenter, der hører under samme kategori, såfremt de indeholder den samme type oplysninger. Det er imidlertid udelukkende, når en undtagelse fra retten til aktindsigt åbenbart og fuldstændigt dækker dokumenternes indhold, at institutionen kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter (jf. i denne retning dom af 9.9.2011, LPN mod Kommissionen, T-29/08, EU:T:2011:448, præmis 114).
- 49 Det skal således undersøges, om alle de begærede dokumenter, således som Parlamentet har gjort gældende, var omfattet af en eller flere af de undtagelser fra retten til aktindsigt, som Parlamentet har påberåbt sig, enten som følge af deres særlige karakter eller som følge af deres indhold.
- *Undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, artikel 4, stk. 1, litra b), artikel 4, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af henholdsvis den offentlige sikkerhed, privatlivets fred, forretningsmæssige interesser og beslutningsprocessen*
- 50 Hvad angår de begærede dokumenters karakter har Parlamentet på ingen måde godtgjort, at dokumenterne som følge af deres særlige karakter angiveligt kunne være omfattet af en generel formodning om at være til skade for den offentlige sikkerhed, privatlivets fred eller beslutningsprocessen.
- 51 En indkaldelse af tilbud indeholder i princippet en beskrivelse af de opgaver, som den ordregivende myndighed ønsker udført i henhold til den rammeaftale, som denne har indgået med medkontrahenten. Henset til den brede vifte af varer og ydelser, der kan være genstand for offentlige kontrakter, herunder navnlig på IT-området, er det ikke godtgjort, at udbredelsen af en indkaldelse af tilbud generelt og uden yderligere begrundelse kan medføre en risiko for krænkelse af den offentlige sikkerhed, privatlivets fred eller beslutningsprocessen. I denne henseende kan henvisningen til dommen af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), ikke i sig selv som specifik argumentation godtgøre, at de begærede dokumenter som følge af deres særlige karakter var omfattet af en general formodning om at være til skade for disse interesser.
- 52 Hvad dernæst angår indholdet af de begærede dokumenter må Parlamentets argumentation ligeledes forkastes. Hvad for det første angår undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af den offentlige sikkerhed fremgår det af den anfægtede afgørelse, at alene »visse af de analyserede dokumenter« eller at »øvrige analyserede [indkaldelser af tilbud]« indeholder oplysninger, som kan være til skade for den offentlige sikkerhed.

- 53 Selv om det ikke kan udelukkes, at udbredelse af visse af de oplysninger, som er nævnt i den anfægtede afgørelse, kan være til skade for Parlamentets IT-systemers sikkerhed, må det konstateres, at de omhandlede oplysninger ifølge Parlamentet selv alene er indeholdt i et begrænset antal dokumenter og således ikke i dem alle. Under retsmødet erkendte Parlamentet endvidere, at de generelle oplysninger om dets IT-systemer er offentligt tilgængelige på internettet, og at visse af disse oplysninger var gentaget i indkaldelserne af tilbud.
- 54 Hvad for det andet angår undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af privatlivets fred fremgår det af den anfægtede afgørelses punkt B, tredje afsnit, som er indeholdt i afsnittet med overskriften »Fornyset vurdering af deres begæring i overensstemmelse med artikel 8 i forordning [...] nr. 1049/2001«, at »visse af de analyserede indkaldelser af tilbud indeholder personoplysninger, [...] som f.eks. det fulde navn på ansatte i Parlamentet og det fulde navn på konsulenter, der leverer ydelser til Parlamentet, samt disses erhvervsprofil og anciennitetsniveau«. Parlamentet har ligeledes i sit svarskrifts punkt 156 forklaret, at »flere indkaldelser af tilbud indeholder personoplysninger [...]«.
- 55 Selv om det ganske vist ikke er udelukket, at Parlamentet kan afvise at udbrede disse personoplysninger på grundlag af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, ændrer dette imidlertid ikke ved, at undtagelsen ikke åbenbart og fuldstændigt omfatter indholdet af alle de begærede dokumenter, hvilket Parlamentet tillige har anerkendt under retsmødet. Endvidere fremgår det af flere af de indkaldelser af tilbud, som er vedlagt stævningen, og af Parlamentets svarskrift, at konsulenternes navne fremgik af indkaldelserne af tilbud, men at de kun udgjorde en lille del af oplysningerne og instrukserne heri. Det ville således i givet fald være tilstrækkeligt at skjule navnene, inden de begærede dokumenter udbredtes.
- 56 Hvad for det tredje angår undtagelsen om beskyttelsen af Parlamentets interne beslutningsproces har Parlamentet i den anfægtede afgørelses punkt D, som er indeholdt i afsnittet med overskriften »Fornyset vurdering af deres begæring i overensstemmelse med artikel 8 i forordning [...] nr. 1049/2001«, anført, at de dokumenter, som det har analyseret, indeholdt oplysninger, der bl.a. vedrørte spørgsmål, med hensyn til hvilke der endnu ikke var truffet nogen afgørelse. Der er ligeledes risiko for, at leverandører udøver indflydelse på ansatte i Parlamentet, som skal træffe fremtidige beslutninger, hvorved gennemsigtigheden ved beslutningsprocessen således trues.
- 57 I denne henseende har Parlamentet hverken påstået eller a fortiori påvist, at undtagelsen om beskyttelsen af den interne beslutningsproces åbenbart og fuldstændigt omfatter indholdet af de begærede dokumenter, idet blot visse oplysninger er omfattet.
- 58 Endvidere indeholder hverken den anfægtede afgørelse eller svarskriftet nogen konkrete oplysninger, ud fra hvilke det kan konkluderes, at risikoen for alvorlige indgreb i beslutningsprocessen var sandsynlig og ikke blot hypotetisk. Navnlige har Parlamentet ikke gjort gældende, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den vedtagne afgørelse er sket alvorlige indgreb i den verserende beslutningsproces eller forsøg herpå, eller at der foreligger objektive grunde, som gør det muligt med en rimelig grad af sandsynlighed at forudse, at sådanne indgreb ville forekomme i tilfælde af en udbredelse af de begærede dokumenter (jf. i denne retning dom af 7.6.2011, Toland mod Parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, præmis 78 og 79, og af 20.9.2016, PAN Europe mod Kommissionen, T-51/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:519, præmis 30 og 32). I modsætning til, hvad Parlamentet har anført, kan den blotte omstændighed, at sagsøgeren ønsker aktindsigt i indkaldelserne af tilbud, ikke i sig selv udgøre et bevis for et alvorligt og forudsigeligt indgreb i gennemsigtigheden ved den fremtidige beslutningsproces.
- 59 Det følger af det ovenstående, at indholdet af de begærede dokumenter ikke var åbenbart og fuldstændigt omfattet af undtagelserne fra retten til aktindsigt vedrørende beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, privatlivets fred og beslutningsprocessen.

60 Parlamentet kunne derfor ikke, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af alle dokumenterne, påberåbe sig undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af henholdsvis den offentlige sikkerhed, privatlivets fred og beslutningsprocessen med henblik på at give afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter.

– Undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser

61 Parlamentet har i den anfægtede afgørelse gjort gældende, at de begærede dokumenter indeholdt dels økonomiske og tekniske oplysninger, som kunne afsløre Parlamentets køberprofil på markedet, dels oplysninger, som kunne vedrøre de udvalgte leverandørers særlige kompetencer og kapaciteter samt om deres forretningsstrategi og alliancer med tredjeparter. Ifølge Parlamentet er oplysningerne i de indkaldelser af tilbud, som den ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt, i lighed med dokumenter, der udveksles under fusionskontrolprocedurer eller procedurer for kontrol med statsstøtte, omfattet af en generel formodning om, at de skader forretningsmæssige interesser. Formodningen kan nærmere bestemt udledes af finansforordningen og den delegerede forordning, for så vidt som disse ikke foreskriver aktindsigt i indkaldelserne af tilbud.

62 Det er ganske vist korrekt, at Domstolen har anerkendt anvendelsen af generelle formodninger på kategorier af dokumenter efter deres karakter i flere tilfælde, herunder for så vidt angår tilbudsgiveres bud i forbindelse med gennemførelsen af offentlige kontrakter (jf. i denne retning dom af 29.1.2013, Cosepuri mod EFSA, T-339/10 og T-532/10, EU:T:2013:38, præmis 101, og af 21.9.2016, Secolux mod Kommissionen, T-363/14, EU:T:2016:521, præmis 59).

63 For så vidt angår indkaldelser af tilbud kan en generel formodning om, at forretningsmæssige interesser vil lide skade, imidlertid ikke støttes på hverken den i præmis 62 nævnte retspraksis om aktindsigt i tilbudsgiveres bud eller mere generelt på en argumentation, som er analog med den, der er fulgt i dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), om proceduren for kontrol med statsstøtte, og af 28. juni 2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), vedrørende en fusion, som Parlamentet har påberåbt sig i svarskriftet.

64 De sager, som gav anledning til dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), og af 28. juni 2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), havde den omstændighed til fælles, at der i en specifik lovgivning, der var forskellig fra forordning nr. 1049/2001, fandtes regler, som helt konkret afgrænsede aktindsigt i de pågældende begærede sagsakter henholdsvis dokumenter, både for så vidt angik personerne og selve oplysningerne.

65 Det må imidlertid konstateres, at en indkaldelse af tilbud, som en ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt, i modsætning til en udbudsbekendtgørelse og en bekendtgørelse om indgåede kontrakter, ikke er genstand for nogen særlige bestemmelser i finansforordningen eller den delegerede forordning – i den affattelse, som disse finder anvendelse i sagen – som helt konkret definerer eller begrænser de oplysninger, der er indeholdt i indkaldelsen af tilbud, som den ordregivende myndighed skal eller kan meddele tilbudsgiverne eller andre ansøgere. Bl.a. vedrører den delegerede forordnings artikel 123, stk. 4, sjette afsnit, som Parlamentet har henvist til, kun offentliggørelse af oplysninger om værdien af og medkontrahenterne for specifikke kontrakter, når disse er indgået. Bestemmelsen vedrører således ikke som sådan indkaldelser af tilbud, som en ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt.

- 66 Det kan derfor ikke antages, at finansforordningen og den delegerede forordning indeholder konkrete regler om videregivelse af oplysninger i indkaldelser af tilbud, som en ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, McCullough mod Cedefop, T-496/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:374, præmis 92).
- 67 Ifølge retspraksis har forordning nr. 1049/2001 og finansforordningen desuden forskellige formål, og de indeholder ikke nogen bestemmelser, som udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang frem for den anden, hvorfor der skal sikres en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig (jf. i denne retning dom af 29.1.2013, Cosepuri mod EFSA, T-339/10 og T-532/10, EU:T:2013:38, præmis 85, og af 21.9.2016, Secolux mod Kommissionen, T-363/14, EU:T:2016:521, præmis 43). Derfor bør princippet om gennemsigtighed i finansforordningens artikel 102 forliges med beskyttelsen af offentlighedens interesse, virksomheders legitime forretningsmæssige interesser og den loyale konkurrence (jf. i denne retning dom af 29.1.2013, Cosepuri mod EFSA, T-339/10 og T-532/10, EU:T:2013:38, præmis 49).
- 68 I denne forbindelse er det blevet fastslået, at de ordregivende myndigheder, med henblik på, at formålet med reglerne for offentlige udbud i Den Europæiske Union, der er baseret på en ufordrejet konkurrence, virkeliggøres, ikke skal afsløre oplysninger, som vedrører procedurer til indgåelse af offentlige kontrakter, hvis indhold vil kunne anvendes til at fordreje konkurrencen, enten under en verserende indgåelse af en offentlig kontrakt eller en senere indgåelse heraf (dom af 29.1.2013, Cosepuri mod EFSA, T-339/10 og T-532/10, EU:T:2013:38, præmis 100).
- 69 I denne henseende er det i retspraksis anerkendt, at de økonomiske og tekniske oplysninger, som tilbudsgivernes bud indeholder, kan begrunde den pågældende EU-institutions afslag på aktindsigt i en tilbudsgivers bud. Dette gælder bl.a., når buddene hænger sammen med tilbudsgivernes specifikke knowhow (jf. dom af 29.1.2013, Cosepuri mod EFSA, T-339/10 og T-532/10, EU:T:2013:38, præmis 99).
- 70 Henset til karakteren af og formålet med en indkaldelse af tilbud, som en ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt, kan det ikke antages, at denne omfatter medkontrahentens egne økonomiske og tekniske oplysninger, eller at der heri redegøres for medkontrahentens specifikke knowhow. En indkaldelse af tilbud, der hidrører fra en ordregivende myndighed og ikke fra dennes medkontrahenter, indeholder almindeligvis en beskrivelse af de opgaver, som den ordregivende myndighed ønsker udført i henhold til den rammekontrakt, som denne har indgået med medkontrahenten. Det er i princippet alene i forbindelse med besvarelsen af en indkaldelse af tilbud, at medkontrahenten giver en detaljeret redegørelse for de tjenester, den har til hensigt at yde den ordregivende myndighed, den ekspertprofil, som den kan stille til rådighed, samt prisen for disse tjenester.
- 71 Parlamentet kan desuden ikke gøre gældende, at en udbredelse af indkaldelserne af tilbud ville skade Parlamentets egne interesser med henvisning til, at denne herved ville kunne få afsløret sin »køberprofil« på markedet. Selv om tilbudsgiverne, som følge af en offentliggørelse af forholdet mellem opgaverne og det antal arbejdsdage, varetagelsen heraf kræver, i forbindelse med fremtidige offentlige udbud vil have adgang til Parlamentets beregningsteknikker, synes den omstændighed, at tilbudsgiverne kan få kendskab til den pris, som tidligere er blevet betalt for en tilsvarende ydelse, i højere grad at anspore en reel konkurrence og ikke konkurrenceforvridning (jf. i denne retning dom af 6.12.2012, Evropaïki Dynamiki mod Kommissionen, T-167/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:651, præmis 83).
- 72 Henset til karakteren af en indkaldelse af tilbud, som en ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt, og de mål, der forfølges med finansforordningen og den delegerede forordning, kan Parlamentet derfor ikke – med henblik på at

undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter – påberåbe sig en generel formodning om, at de interesser, som er beskyttet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, vil lide skade.

- 73 Endvidere følger det hverken af den anfægtede afgørelse eller af sagsakterne i den foreliggende sag, at indholdet af de begærede dokumenter er åbenbart og fuldstændigt omfattet af den undtagelse, som er nævnt i præmis 72.
- 74 En indkaldelse af tilbud indeholder i princippet en beskrivelse af de opgaver, som den ordregivende myndighed ønsker udført i henhold til den rammekontrakt, som denne har indgået med medkontrahenten, men den indeholder ligeledes mere generelle oplysninger om bl.a. den praktiske forvaltning og tilsyn med projekter, de ansvarlige personer eller formatet af de rapporter, som skal forelægges med jævne mellemrum. Det er således ikke godtgjort, at en udbredelse af alle oplysningerne i de begærede dokumenter vil være til skade for Parlamentets eller tredjeparters forretningsmæssige interesser.
- 75 Parlamentet kan derfor ikke – med henblik på at afvise at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter og udbrede disse – påberåbe sig undtagelsen fra retten til aktindsigt i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser.
- 76 Det følger af det ovenstående, at Parlamentet ikke har godtgjort, at indkaldelserne af tilbud som følge af deres karakter var omfattet af en generel formodning om, at en udbredelse af disse ville skade en eller flere af de undtagelser fra retten til aktindsigt, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, eller at indholdet af indkaldelserne af tilbud var åbenbart og fuldstændigt omfattet af en undtagelse fra retten til aktindsigt.
- 77 Parlamentet var derfor i princippet forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter med henblik på at undersøge muligheden for i givet fald i det mindste at give delvis aktindsigt i disse dokumenter. Det skal imidlertid stadig efterprøves, om forpligtelsen kan fraviges med den begrundelse, at undersøgelsen ville have udgjort en urimelig arbejdsbyrde for Parlamentets tjenestegrene.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en urimelig arbejdsbyrde

- 78 Ifølge retspraksis følger det af proportionalitetsprincippet, at institutionerne i særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre dem en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan afveje interessen hos den, der har begæret aktindsigt, mod den arbejdsbyrde, der er forbundet med behandlingen af begæringen om aktindsigt, for at beskytte interessen i en forsvarlig forvaltning (dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 30, og af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 27).
- 79 Det er imidlertid undtagelsesvist og udelukkende såfremt den konkrete og individuelle undersøgelse af dokumenterne ville være forbundet med en uforholdsmæssig administrativ byrde, der går ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges, at denne undersøgelsesforpligtelse kan fraviges (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 112).

- 80 Da retten til aktindsigt i de dokumenter, institutionerne er i besiddelse af, udgør hovedreglen, er det den institution, der påberåber sig en undtagelse, der er forbundet med, at det arbejde, begæringen kræver, er urimeligt, der bærer bevisbyrden herfor (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 113, og af 10.9.2008, Williams mod Kommissionen, T-42/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:325, præmis 86).
- 81 Endelig skal institutionen, når den har bevist, at den administrative byrde, der er forbundet med den konkrete og individuelle undersøgelse af de ønskede dokumenter, er urimelig, forsøge at nå frem til en løsning med den, der har fremsat anmodningen, med henblik på dels at få kendskab til – eller anmode den pågældende om at præcisere – dennes interesse i erhvervelsen af de omhandlede dokumenter, dels konkret at bedømme de muligheder, institutionen har for at træffe en mindre omfattende foranstaltning end en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne. Eftersom retten til aktindsigt i dokumenter er hovedreglen, er institutionen forpligtet til i denne sammenhæng at prioritere den løsning, der – uden at gå ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges – er den mest fordelagtige i forhold til retten til aktindsigt for den, der har fremsat begæringen (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 114).
- 82 Det følger heraf, at institutionen kun kan undlade enhver konkret og individuel undersøgelse efter reelt at have undersøgt alle andre tænkelige muligheder, og efter at den i sin beslutning udførligt har forklaret grundene til, at disse forskellige muligheder ligeledes medfører en urimelig arbejdsbyrde (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 115).
- 83 I lyset af den retspraksis, som er nævnt i præmis 78-82, skal det efterprøves, om tre kumulative betingelser er opfyldt i den foreliggende sag, nemlig for det første om den arbejdsbyrde, som er forbundet med en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter indebærer, er urimelig, for det andet om Parlamentet har forsøgt at nå frem til en løsning med sagsøgeren, og for det tredje om Parlamentet konkret har overvejet de mulige alternativer til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter.
- 84 For så vidt angår den første betingelse følger det af den anfægtede afgørelse, men frem for alt af Parlamentets svarskrift og duplik samt de forklaringer, det har afgivet under retsmødet, at en undersøgelse af alle indkaldelserne af tilbud ville kræve, at ca. 1 500 dokumenter skulle udtrages manuelt af mere end 10 000 dokumenter, som er fordelt i mere end 1 000 registre. Disse 1 500 dokumenter, der hver er på gennemsnitligt 12 sider, udgør samlet mindst 18 000 sider og vedrører udelukkende de indkaldelser af tilbud, som er administreret af Parlamentets Generaldirektorat for Innovation og Teknologisk Støtte. Under retsmødet har Parlamentet ligeledes forklaret, at dette antal alene udgjorde ca. 75% af de begærede dokumenter, idet de resterende 25% var indeholdt i andre af Parlamentets generaldirektoraters registre. Endvidere er det blevet påpeget, at de rammekontrakter, som blev indgået ved afslutningen af udbudsprocedure ITS 08, angik 16 forskellige delaftaler til en samlet værdi af 300 mio. EUR og blev gennemført af ni generaldirektorater.
- 85 Sagsøgeren har ikke for alvor bestridt de tal, som er nævnt i præmis 84. Det kan således med rimelighed fastslås, at der er tale om et meget stort antal begærede dokumenter.
- 86 Således som Kongeriget Sverige har anført, er det ganske vist korrekt, at den blotte henvisning til sideantallet ikke som sådan er tilstrækkelig til at bedømme den arbejdsbyrde, der ville være forbundet med en konkret og individuel undersøgelse. Den arbejdsbyrde, der er forbundet med undersøgelsen af en begæring om aktindsigt, afhænger således også af dokumenternes karakter og dermed af, hvor dybtgående en undersøgelse der er påkrævet (jf. i denne retning dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 111).

- 87 Det følger imidlertid af sagsakterne og navnlig af de eksempler på indkaldelser af tilbud, som Parlamentet har givet, at disse omfatter mindst ét bilag med en detaljeret beskrivelse af udbudsbetingelserne for det pågældende projekt. Bilaget indeholder flere kapitler, som hvert angår et specifikt emne. Der synes ganske vist at være en del ligheder i strukturen af udbudsbetingelsernes fremstilling, og visse af de generelle specifikationer går igen, men de 16 delaftaler i udbudsproceduren ITS 08 angår alligevel hver deres specifikke emne. Beskrivelsen af det omhandlede projekt og projektfaserne samt de tekniske betingelser er således specifikke for hver af de indkaldelser af tilbud, som den ordregivende myndighed har formuleret i forbindelse med gennemførelsen af en rammekontrakt, og de kræver hver en selvstændig analyse.
- 88 Endvidere har Parlamentet forklaret, at arbejdet med at uddrage de indkaldelser af tilbud, der alene angår Generaldirektoratet for Innovation og Teknologisk Støtte, ifølge dette generaldirektorats vurderinger ville tage 22 arbejdsdage for én person på fuld tid, mens udvælgelse og analyse af dokumenterne ville tage yderligere 264 arbejdsdage for én person, som udelukkende beskæftigede sig med denne opgave. Denne arbejdsprocedure skulle ligeledes gennemføres i de øvrige otte berørte generaldirektorater koordineret med Generaldirektoratet for Innovation og Teknologisk Støtte, hvilket ville kræve yderligere samarbejde og samråd mellem de forskellige generaldirektorater.
- 89 I denne forbindelse er det argument, som sagsøgeren anførte under retsmødet, og hvorefter det havde været tilstrækkeligt at skabe et program, der kan genkende og skjule visse oplysninger i indkaldelserne af tilbud, ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl om de af Parlamentet afgivne forklaringer, som fremgår af præmis 88. Ud over at dette argument ikke er underbygget, tager det ikke hensyn til den brede vifte af oplysninger, som indkaldelserne af tilbud indeholder, og til den omstændighed, at hver enkelt begæret dokument har et særskilt indhold, hvis udbredelse kræver, at der foretages en undersøgelse i forhold til forskellige undtagelser fra retten til aktindsigt.
- 90 På baggrund af ovenstående betragtninger og henset til, at sagsøgeren ikke har fremlagt beviser, som godtgør, at de af Parlamentet angivne tal og informationer ikke er korrekte, kan det konkluderes, at en individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter ville udgøre en særlig tung arbejdsbyrde for Parlamentet.
- 91 Under de specifikke omstændigheder i den foreliggende sag kan denne administrative opgave anses for at være urimelig, for så vidt som den indebærer, at flere personer i flere generaldirektorater – med henblik på inden for de strenge frister, der er fastsat i artikel 7, stk. 1 og 3, og artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001, og navnlig inden for den af sagsøgeren påbudte frist den 31. januar 2015, at undersøge alle de begærede dokumenter – vil skulle beskæftiges på fuld tid med undersøgelsen af de begærede dokumenter alene i sagsøgerens interesse. Disse personer, der er ansat af Parlamentet med det formål at varetage opgaver i offentlighedens interesse, og som aflønnes med offentlige midler, vil således ikke længere være i stand til at gennemføre de opgaver, som de er blevet overdraget med henblik på først og fremmest at tjene offentlighedens interesse, idet dette i høj grad ville være til hinder for de pågældende tjenestegrenes tilfredsstillende funktion.
- 92 Med henblik på at varetage hensynet til god forvaltningsskik kan Parlamentet således afveje interessen i at få aktindsigt i dokumenterne mod den hermed forbundne arbejdsbyrde (jf. analogt dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 30).
- 93 For så vidt angår den anden betingelse, nemlig om Parlamentets pligt til at forsøge at nå frem til en løsning med sagsøgeren, fremgår det af Parlamentets e-mail af 3. december 2014, at Parlamentet gjorde sagsøgeren opmærksom på det store antal begærede dokumenter og anmodede denne om at præcisere sin interesse i udbredelsen af dokumenterne. Parlamentet foreslog ligeledes sagsøgeren at søge at opnå en rimelig løsning som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, idet det foreslog at fastsætte en tidsplan for undersøgelsen af de begærede dokumenter under hensyntagen til de prioriteter, som sagsøgeren var blevet anmodet om at oplyse.

- 94 Sagsøgeren fik således mulighed for at søge at nå frem til en løsning med Parlamentet, hvorved sagsøgeren kunne opnå aktindsigt i de begærede dokumenter, uden at dette ville indebære en urimelig arbejdsbyrde for og potentiel lammelse af de pågældende tjenestegrene i Parlamentet. Således som det er anført i præmis 95 nedenfor, har sagsøgeren på ingen måde udnyttet denne mulighed.
- 95 Hvad angår den tredje betingelse, der vedrører pligten til at overveje mulige, mindre indgribende alternativer, skal det bemærkes, at sagsøgeren ved e-mail af 5. december 2014 uden videre afviste det forslag fra Parlamentet, som er nævnt i præmis 93 ovenfor, og ikke præciserede nærmere, hvilke delaftaler selskabet prioriterede højst. Sagsøgeren anførte derimod, at alle de begærede dokumenter efter dennes opfattelse var registreret elektronisk i Parlamentets registre, og at en udbredelse af disse ikke burde være for vanskeligt, og af samme grund var fristen den 31. januar 2015 unødvendig. Såfremt Parlamentet havde behov for en frist på to måneder for hver delaftale, ville dette ifølge sagsøgeren endvidere betyde, at undersøgelsen af alle dokumenterne ville tage ca. tre år, dvs. to måneder for hver af de 16 delaftaler, hvilket ville have frataget sagsøgeren dennes rettigheder og frataget forordning nr. 1049/2001 sin virkning. Sagsøgeren genfremsatte således sin begæring om aktindsigt i alle indkaldelserne af tilbud og fastholdt fristen af 31. januar 2015.
- 96 I e-mail af 17. december 2014 genfremsatte sagsøgeren endvidere sin begæring om udbredelse af de begærede dokumenter senest ved udgangen af januar 2015. Ifølge sagsøgeren var dette absolut muligt, henset til Parlamentets udbredte anvendelse af informationsteknologi. Hvad angår Parlamentets angivelige afvisning af at søge at nå frem til en rimelig løsning har sagsøgeren ligeledes gjort gældende, at Parlamentet havde foreslået at starte med en analyse af dokumenterne vedrørende delaftale nr. 7, selv om sagsøgeren allerede var i besiddelse af disse. Parlamentets forslag var således ikke i sig selv rimeligt og havde snarere til formål at forhale sagsøgerens sag. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at Parlamentet kunne være begyndt med at udbrede alle dokumenterne vedrørende delaftale nr. 6.
- 97 Sagsøgeren har heller ikke trukket sin begæring om aktindsigt i dokumenterne vedrørende delaftale nr. 7 tilbage, selv om denne allerede var i besiddelse af disse dokumenter. Således som Parlamentet har forklaret under retsmødet, var det imidlertid ligeledes nødvendigt at undersøge dokumenterne vedrørende delaftale nr. 7, for så vidt som en udbredelse heraf ville have gjort dem tilgængelige for den brede offentlighed.
- 98 I sin stævning har sagsøgeren endvidere anført sin mistanke om, at kontrakterne uretmæssigt var blevet tildelt konkurrenter, som havde vundet andre delaftaler i udbudsprocedure ITS 08, herunder navnlig delaftale nr. 6 og delaftale nr. 8. Derfor kunne sagsøgeren absolut have anmodet Parlamentet om at analysere dokumenterne vedrørende disse dele som de første. I denne henseende kan sagsøgeren ikke på tidspunktet for indgivelsen af stævningen påberåbe sig, at dennes begæring om aktindsigt udelukkende var motiveret af hensyn til offentlighedens interesse og under overholdelse af princippet om gennemsigtighed, for så vidt som dette hensyn på ingen måde fremgår hverken af sagsøgerens oprindelige begæring om aktindsigt eller af den genfremsatte begæring.
- 99 Som Parlamentet har anført i svarskriftet, fremgår det desuden af beskrivelsen af hver af de 16 delaftaler i udbudsprocedure ITS 08, at flere af delaftalerne angår ydelser, som adskiller sig betydeligt fra de ydelser, som vedrører delaftale nr. 7. Delaftale nr. 7 angår udvikling, gennemførelse og vedligeholdelse af it-ydelser inden for f.eks. dokumentforvaltning eller forvaltning af internetsiders indhold. Flere af delaftalerne vedrører imidlertid på ingen måde udvikling af sådanne ydelser, men angår derimod en bred vifte af ydelser, som f.eks. telekommunikation (delaftale nr. 2), bistand til brugerne (delaftale nr. 3) eller forskning, rådgivning og ekspertise inden for telekommunikation og sikkerhed (delaftale nr. 12). Det fremgår således klart af beskrivelsen af disse delaftaler, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig det samme hensyn i forhold til alle disse, hvilket kunne have begrundet behovet for at opnå aktindsigt i alle de begærede dokumenter inden den 31. januar 2015.

- 100 I forbindelse med de helt særlige omstændigheder i den foreliggende sag, hvor sagsøgeren ikke har udvist nogen interesse i at samarbejde og to gange uden videre har afvist Parlamentets forslag, selv om sagsøgeren absolut havde mulighed for at udpege de dokumenter, der efter dennes opfattelse var af højeste prioritet, var det umuligt for Parlamentet inden for den strenge frist i forordning nr. 1049/2001 at fremsætte andre konkrete forslag, hvorved det kunne have givet i det mindste delvis aktindsigt i de begærede dokumenter for at forlige hensynet til god forvaltningsskik med offentlighedens interesse i aktindsigt i de begærede dokumenter.
- 101 Sagsøgerens argument om, at det af Parlamentets e-mail af 3. december 2014 kan udledes, at en undersøgelse af alle de begærede dokumenter ville tage mere end tre år, kan på ingen måde rejse tvivl om denne konklusion. For det første kan denne fortolkning ikke understøttes af e-mailens ordlyd, og for det andet kunne de faser og frister, som er forbundet med undersøgelsen af de begærede dokumenter, netop være blevet aftalt med Parlamentet, såfremt sagsøgeren i overensstemmelse med Parlamentets forslag havde gjort sig den ulempe at angive, hvilke dokumenter det prioriterede højest, og havde fastsat en tidsplan.
- 102 Det følger af det ovenstående, at Parlamentet under de helt særlige omstændigheder i den foreliggende sag – og henset til den påkrævede arbejdsbyrde, det forslag, som Parlamentet fremkom med, samt sagsøgerens adfærd – kunne påberåbe sig, at der var tale om en urimelig arbejdsbyrde, med henblik på at afvise at foretage en konkret og individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter uden at være forpligtet til i mangel af andre tænkelige muligheder i sin beslutning udførligt at redegøre for grundene til, at disse andre muligheder ligeledes ville medføre en urimelig arbejdsbyrde. Parlamentet kunne derfor give afslag på aktindsigt i disse dokumenter i sin helhed, uden at det var nødvendigt at anmode Parlamentet om at fremskaffe en kopi af de dokumenter, som det faktisk havde undersøgt.
- 103 Det første anbringende og følgelig også søgsmålet må derfor forkastes, uden at det skal undersøges, hvorvidt det andet anbringende er begrundet, hvilket ikke har nogen betydning for lovligheden af den anfægtede afgørelse.

Sagsomkostninger

- 104 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.
- 105 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Parlamentets påstand herom. Intervenienten, Kongeriget Sverige, bærer dog sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Europa-Parlamentet frifindes.**
- 2) **Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE bærer sine egne omkostninger og betaler de af Parlamentet afholdte omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Sverige bærer sine egne omkostninger.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 2017.

Underskrifter