



# Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Afdeling)

15. december 2021 \*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – »Horisont 2020-rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020)« – forordning (EU) nr. 1290/2013 – dokumenter vedrørende forskningsprojektet »iBorderCtrl: Intelligent Portable Border Control System« – undtagelse vedrørende beskyttelsen af en tredjemands forretningsmæssige interesser – delvist afslag på aktindsigt – mere tungtvejende offentlig interesse«

I sag T-158/19,

**Patrick Breyer**, Kiel (Tyskland), ved advokat J. Breyer,

sagsøger,

mod

**Agence exécutive européenne pour la recherche (REA)** ved S. Payan-Lagrou og V. Canetti, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne R. van der Hout og C. Wagner,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af REA's afgørelse af 17. januar 2019 (ARES (2019) 266593) vedrørende delvis aktindsigt i dokumenter,

har

RETTEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Kornezov, og dommerne E. Buttigieg (refererende dommer) og G. Hesse,

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. februar 2021,

afsagt følgende

\* Processprog: tysk.

## Dom

### I. Tvistens baggrund

- 1 Den 19. april 2016 indgik Det Europæiske Forvaltningsorgan for Forskning (REA) tilskudsaftale nr. 700626 (herefter »tilskudsaftalen«) med medlemmerne af et konsortium med henblik på finansieringen af projektet »iBorderCtrl: Intelligent Portable Control System« (herefter »iBorderCtrl-projektet«) under rammeprogrammet for forskning og innovation »Horisont 2020« (2014-2020) (herefter »Horizon 2020-programmet«) for en periode på 36 måneder regnet fra den 1. september 2016.
- 2 REA beskrev iBorderCtrl-projektet således, at det har til formål at afprøve nye teknologier i scenarier for kontrolleret grænseforvaltning (»controlled border management scenarios«), der kan forøge effektiviteten af forvaltningen af Den Europæiske Unions ydre grænser og sikre en hurtigere forvaltning af lovligt rejsende samt en hurtigere afsløring af ulovlige aktiviteter. REA anførte imidlertid, at projektet ikke vedrører udvikling af en teknologi, der tager sigte på en faktisk gennemførelse af et fungerende system med rigtige brugere.
- 3 I forbindelse med finansieringen og gennemførelsen af projektet modtog REA i overensstemmelse med tilskudsaftalen visse dokumenter vedrørende de forskellige faser i udviklingen af iBorderCtrl-projektet fra konsortiemedlemmerne.
- 4 Den 5. november 2018 fremsendte sagsøgeren, Patrick Breyer, en begæring om aktindsigt (herefter »den første begæring«) i flere dokumenter, dels dokumenter vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet, dels dokumenter udarbejdet i løbet af projektet, til Europa-Kommissionen i henhold til 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). Denne begæring blev registreret samme dag med referencenummer ARES (2018) 5639117 og blev fremsendt til REA den 7. november 2018.
- 5 Ved skrivelse af 23. november 2018 (herefter »den første afgørelse«) meddelte REA sagsøgeren, at et af de ønskede dokumenter var tilgængeligt for offentligheden, at REA gav sagsøgeren delvis aktindsigt i et andet ønsket dokument, og at REA gav afslag på hans begæring om aktindsigt i andre dokumenter, der var udarbejdet i løbet af projektet, idet REA begrundede afslaget på aktindsigt med anvendelsen af undtagelserne vedrørende for det første beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som de ønskede dokumenter indeholdt personoplysninger, der ikke var offentligt tilgængelige, vedrørende de personer, der var involveret i projektet, og for det andet beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2, første led.
- 6 Den 26. november 2018 genfremsatte sagsøgeren begæringen med referencenummer ARES (2018) 6073379 (herefter »den genfremsatte begæring«), hvorved han accepterede, at navnene på de fysiske personer, der var involveret i projektet, blev overstreget i de omhandlede dokumenter.
- 7 Ved afgørelse af 17. januar 2019 (ARES (2019) 266593) gav REA sagsøgeren delvis aktindsigt i andre ønskede dokumenter og gav afslag på hans begæring om aktindsigt for de resterende dokumenters vedkommende, idet REA påberåbte sig beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF)

nr. 1049/2001 og bl.a. henviste til artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1290/2013 af 11. december 2013 om reglerne for deltagelse og formidling i »Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020)« og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1906/2006 (EUT 2013, L 347, s. 81) og til tilskudsaftalen (herefter »den anfægtede afgørelse«).

- 8 Nedenstående tabel sammenfatter REA's standpunkt med hensyn til de forskellige ønskede dokumenter, der var udarbejdet i løbet af iBorderCtrl-projektet (herefter »de ønskede dokumenter«):

Dokumenter/resultater	REA's standpunkt	Fortrolige oplysninger
D 1.1 Den etiske rådgivers første rapport ( <i>Ethics advisor's first report</i> )	Afslag på aktindsigt	Etisk og juridisk vurdering af værktøjer, tekniske komponenter og metoder udviklet i projektet
D 1.2 Etiske spørgsmål vedrørende profilering, risiko for stigmatisering af enkeltpersoner og plan for afbødning ( <i>Ethics of profiling, the risk of stigmatization of individuals and mitigation plan</i> )	Afslag på aktindsigt	Etisk og juridisk vurdering af værktøjer, teknologiske komponenter og metoder udviklet i projektet
D 1.3 Den etiske rådgiver ( <i>Ethics advisor</i> )	Afslag på aktindsigt	Oplysninger om den etiske rådgiver
D 2.1 Rapport vedrørende kravsanalyse ( <i>Requirement Analysis Report</i> )	Afslag på aktindsigt	Teknologiske løsninger og beskrivelse af systemets overordnede arkitektur
D 2.2 Referencearkitektur og komponentspecifikation ( <i>Reference Architecture and components specification</i> )	Afslag på aktindsigt	Teknologiske løsninger og beskrivelse af systemets overordnede arkitektur
D 2.3 Evalueringsrapport vedrørende juridiske og etiske spørgsmål på EU-plan ( <i>EU wide legal and ethical review report</i> )	Afslag på aktindsigt	Etisk og juridisk vurdering af værktøjer, teknologiske komponenter og metoder udviklet i projektet
D 3.1 Udstyr til indsamling af data – specifikationer ( <i>Data Collection Devices – specifications</i> )	Delvis adgang	De overstregede dele af dokumentet indeholder oplysninger, der påvirker forretningsmæssige interesser
D 7.3 Formidlings- og kommunikationsplan ( <i>Dissemination and communication plan</i> )	Delvis adgang	De overstregede dele af dokumentet indeholder oplysninger, der påvirker forretningsmæssige interesser
D 7.6 Årlig kommunikationsrapport, herunder kommunikationsmateriale ( <i>Yearly communication report including communication material</i> )	Angivelse: Dokument er offentligt tilgængeligt	Ingen
D 7.8 Formidlings- og kommunikationsplan 2 ( <i>Dissemination and communication plan 2</i> )	Delvis adgang	De overstregede dele af dokumentet indeholder oplysninger, der påvirker forretningsmæssige interesser

D 8.1 Kvalitetsstyringsplan ( <i>Quality Management Plan</i> )	Afslag på aktindsigt	Konsortiets fortrolige oplysninger vedrørende projektledelse og planlægning af tekniske foranstaltninger til opnåelse af resultater
D 8.3 Periodisk fremskridtsrapport ( <i>Periodic Progress Report</i> )	Afslag på aktindsigt	Beskrivelse af teknologiske fremskridt vedrørende de forskellige arbejdsplaner
D 8.4 Årsrapport ( <i>Annual Report</i> )	Afslag på aktindsigt	Beskrivelse af teknologiske fremskridt vedrørende de forskellige arbejdsplaner
D 8.5 Periodisk fremskridtsrapport 2 ( <i>Periodic Progress Report 2</i> )	Afslag på aktindsigt	Beskrivelse af teknologiske fremskridt vedrørende de forskellige arbejdsplaner
D 8.7 Årsrapport 2 ( <i>Annual Report 2</i> )	Afslag på aktindsigt	Beskrivelse af teknologiske fremskridt vedrørende de forskellige arbejdsplaner

## II. Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. marts 2019 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål, hvori Kommissionen formelt var angivet som sagsøgt.
- 10 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 18. juni 2019 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement. Ved kendelse af 12. november 2019 besluttede Retten, at den part, mod hvem nærværende søgsmål var blevet anlagt, ikke var Kommissionen, men REA, og at der derfor ikke skulle træffes afgørelse om Kommissionens formalitetsindsigelse.
- 11 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 20. juni 2020 har sagsøgeren anført og fremlagt nye beviser. REA har fremsat sine bemærkninger hertil inden for den fastsatte frist.
- 12 Som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, der blev vedtaget den 17. november 2020 i henhold til artikel 89 i Rettens procesreglement, har Retten opfordret sagsøgeren til at fremlægge bilag 1 til den oprindelige afgørelse og besvare et skriftligt spørgsmål. Sagsøgeren har ikke efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist. Uanset den manglende overholdelse af den nævnte frist har formanden for Rettens Tiende Afdeling ved afgørelse af 10. december 2021 i henhold til procesreglementets artikel 62 besluttet, at det vil lette behandlingen af den foreliggende sag at tilføje de for sent fremlagte dokumenter til sagsakterne. Sagsøgerens svar og det ønskede dokument er således blevet fremlagt i sagen.
- 13 Ved kendelse af 26. november 2020 vedtaget i henhold til procesreglementets artikel 91, litra c), har Retten pålagt REA at fremlægge eksemplarer af tilskudsaftalen og af de fortrolige versioner af alle dokumenterne i tilknytning til den genfremsatte begæring, hvori der helt eller delvist blev givet afslag på aktindsigt. REA har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist. I henhold til procesreglementets artikel 104 er disse dokumenter ikke blevet tilstillet sagsøgeren.
- 14 Den 17. februar 2021 blev retsforhandlingernes mundtlige del afsluttet.

- 15 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 23. marts 2021 har sagsøgeren fremlagt nogle dokumenter. Ved kendelse af 21. april 2021 har Retten besluttet at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del i overensstemmelse med procesreglementets artikel 113, stk. 2, litra a), og ved afgørelse af samme dato har Retten besluttet at føje de dokumenter, som sagsøgeren indgav den 23. marts 2021, til sagsakterne og opfordret REA til at fremsætte sine bemærkninger hertil. REA har fremsat sine bemærkninger inden for den fastsatte frist.
- 16 Den mundtlige forhandling er blevet afsluttet på ny ved Rettens afgørelse af 16. juni 2021.
- 17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - REA tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 18 REA har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med nye anførte beviser og nye fremlagte beviser.

### **III. Retlige bemærkninger**

- 19 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren anført to anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led og sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, og det andet vedrører en tilsidesættelse af samme forordnings artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1.
- 20 Eftersom det andet anbringende vedrører selve anvendelsesområdet for begæringen om aktindsigt, skal dette anbringende undersøges først.

#### **A. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001**

- 21 Sagsøgeren har gjort gældende, at REA tilsidesatte artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som den oprindelige afgørelse og den anfægtede afgørelse kun vedrørte de af de ønskede dokumenter, der var udarbejdet i løbet af iBorderCtrl-projektet, men ikke de ønskede dokumenter vedrørende selve godkendelsen af det omhandlede projekt, som imidlertid ligeledes var omfattet af begæringen om aktindsigt.
- 22 Sagsøgeren har i denne henseende præciseret, at den genfremsatte begæring udtrykkeligt henviste til den oprindelige begæring, hvori han nævnte dokumenterne vedrørende godkendelsen af det omhandlede projekt, hvorfor det var overflødigt på ny at opregne hvert enkelt af de dokumenter, hvori der var begæret aktindsigt, i den genfremsatte begæring. Han har gjort gældende, at eftersom der ikke var sket en delvis tilbagetrækning af begæringen om aktindsigt, kunne REA ikke antage, at den genfremsatte begæring ikke længere omhandlede alle de dokumenter, der var anført i den oprindelige begæring.

- 23 REA har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 omfattede alle de dokumenter, hvori sagsøgeren havde begæret aktindsigt i sin genfremsatte afgørelse. Eftersom sidstnævnte dog ikke henviste til dokumenterne vedrørende godkendelsen af det omhandlede projekt, som hverken var nævnt eller benævnt i den oprindelige afgørelse og ej heller indgik i begrundelsen af denne, og de pågældende dokumenter ikke var nævnt, end ikke indirekte, i forbindelse med begrundelsen af den genfremsatte begæring, antog REA, at disse dokumenter ikke var genstand for den genfremsatte begæring. Såfremt sagsøgeren havde ønsket, at den genfremsatte begæring skulle omfatte disse dokumenter, burde han have henvist udtrykkeligt hertil i den genfremsatte begæring. Der er imidlertid intet, der fremover forhindrer sagsøgeren i at indgive en begæring om aktindsigt i disse dokumenter.
- 24 Med det andet anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at REA ikke behandlede begæringen om aktindsigt i dens helhed, eftersom REA undlod at tage stilling til denne, for så vidt som den omhandlede dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet.
- 25 Det er uomtvistet mellem parterne, at sagsøgeren i den oprindelige begæring navnlig anmodede om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet. Det er ligeledes uomtvistet, at disse dokumenter ikke var nævnt i den oprindelige afgørelse. De er nemlig ikke at finde blandt de dokumenter, der er opført i afsnit A i den oprindelige afgørelse som værende omfattet af den oprindelige begæring. Tilsvarende præciserede REA i den oprindelige afgørelses afsnit B, der vedrører behandlingen af begæringen om aktindsigt, at REA kun anså de dokumenter, der var anført i bilag 1 til denne afgørelse, for at være en del af den oprindelige begæring. Dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet er imidlertid ikke nævnt i det pågældende bilag. Begrundelsen i den oprindelige afgørelse omfattede i øvrigt ikke disse dokumenter, hvilket REA udtrykkeligt har medgivet. I denne afgørelse henvises der nemlig konsekvent til de ønskede dokumenter som forud fastsat i samme afgørelse, hvori dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet ikke indgik.
- 26 I denne forbindelse skal det bemærkes, at formålet med forordning nr. 1049/2001, som anført i fjerde betragtning hertil og i forordningens artikel 1, er at give offentligheden ret til videst mulig aktindsigt i institutionernes dokumenter, idet forordningens artikel 6, stk. 1, ikke stiller noget krav om, at indehaveren af denne ret skal begrunde sin begæring.
- 27 Når der begæres aktindsigt i et dokument fra en EU-institution, et EU-organ, -kontor eller -agentur, er denne eller dette forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om dokumentet er omfattet af de undtagelser fra offentlighedens adgang til institutionernes dokumenter, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 35).
- 28 Som det endvidere fremgår af 13. betragtning til forordning nr. 1049/2001, er der for at sikre, at retten til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter fuldt ud respekteres, fastsat en administrativ procedure med to faser med yderligere mulighed for domstolsprøvelse eller klage til Den Europæiske Ombudsmand.
- 29 Ifølge retspraksis indeholder artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 en tottrinsprocedure, der dels har til formål at fremme en hurtig og enkel behandling af begæring om aktindsigt i de berørte institutioners dokumenter, dels at eventuelle tvister først og fremmest løses i mindelighed (dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 53).

- 30 Det følger af præmis 25-29 ovenfor, at den berørte institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur er forpligtet til at foretage en fuldstændig undersøgelse af alle de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt. En sådan forpligtelse finder i princippet ikke kun anvendelse ved behandlingen af en genfremSAT begæring i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1049/2001, men også ved behandlingen af en oprindelig begæring i henhold til forordningens artikel 7 (dom af 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, præmis 69).
- 31 Det fremgår dog af de elementer, der er fremhævet i præmis 25 ovenfor, at REA i den foreliggende sag undlod at tage stilling til den oprindelige begæring om aktindsigt, for så vidt som den tog sigte på dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet, og dermed tilsidesatte sin forpligtelse til en fuldstændig behandling af den nævnte begæring. En sådan undladelse fra REA's side er åbenbart i strid med de formål, der forfølges med forordning nr. 1049/2001, om at fremme en hurtig og enkel behandling af begæringer om aktindsigt og løse tvister i mindelighed som anført ovenfor i præmis 29 (jf. i denne retning dom af 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, præmis 73).
- 32 REA har gjort gældende, at det var op til sagsøgeren udtrykkeligt at anføre dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet i den genfremSATte begæring, da REA ellers kunne antage, at disse dokumenter ikke var omfattet af den pågældende begæring.
- 33 I denne forbindelse skal det for det første fremhæves, at sagsøgeren i sin genfremSATte begæring om aktindsigt udtrykkeligt anførte, at begæringen var en følge af hans oprindelige begæring om aktindsigt. Intet i den genfremSATte begæring lader formode, at sagsøgeren trak begæringen om aktindsigt i dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet tilbage. Sagsøgerens hensigt om at gentage sin begæring om aktindsigt i alle de dokumenter, der var anført i den oprindelige begæring, fremgår ligeledes af den omstændighed, som sagsøgeren har påpeget, nemlig at han udtrykkeligt accepterede at gøre andre indrømmelser efter den oprindelige afgørelse, nærmere betegnet at acceptere, at personoplysningerne i de omhandlede dokumenter blev overstreget. Under disse omstændigheder kunne REA ikke antage, at sagsøgeren i forbindelse med sin genfremSATte begæring havde frafaldet begæringen om aktindsigt i dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet.
- 34 For så vidt som REA for det andet med et sådant argument i det væsentlige har gjort gældende, at sagsøgeren i den genfremSATte begæring udtrykkeligt burde have anfægtet undladelsen i den oprindelige afgørelse af en stillingtagen til begæringen om aktindsigt, for så vidt som den omhandlede dokumenter vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet, kan dette argument ikke tiltrædes. En undladelse fra REA's side af i den oprindelige afgørelse at tage stilling til en del af den oprindelige begæring om aktindsigt havde således haft til følge, at den anden fase i proceduren med hensyn til de dokumenter, der var berørt af denne undladelse, ikke var blevet indledt. Den modsatte tilgang, som REA har forfægtet, ville være i strid med målene i artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001, som anført ovenfor i præmis 29.
- 35 Endelig er det, som REA har gjort gældende, ganske vist korrekt, at en person kan indgive en ny begæring om aktindsigt i de dokumenter, som vedkommende tidligere er blevet nægtet aktindsigt i, og at en ny begæring forpligter den berørte institution til at undersøge, om et tidligere afslag på aktindsigt stadig er berettiget, henset til den ændring, der i mellemtiden kan være sket af de retlige og faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 56 og 57).

- 36 Som det fremgår af retspraksis, kan en undladelse af at tage stilling til en del af en begæring om aktindsigt imidlertid ikke sidestilles med et afslag på aktindsigt (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 122 og 123). En sådan mulighed for at indgive en ny begæring om aktindsigt kan således ikke afhjælpe den pågældende institutions manglende fuldstændige efterprøvelse af den første begæring om aktindsigt eller udgøre et argument for at fratage den, der har indgivet begæringen, en mulighed for at anlægge sag, som tilkommer vedkommende i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:455, punkt 40).
- 37 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at der bør gives medhold i det andet anbringende, og at den anfægtede afgørelse bør annulleres, for så vidt som REA undlod at tage stilling til sagsøgerens begæring, i det omfang denne tog sigte på at få aktindsigt i dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet.

### **B. Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, og af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001**

- 38 Det første anbringende er opdelt i to led, hvoraf det første går på, at beskyttelsen af forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 ikke lider skade, og det andet på, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omhandlede dokumenter som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled.
- 39 Indledningsvis skal der foretages en undersøgelse af, hvorvidt de nye beviser, som sagsøgeren har fremlagt og anført i sin skrivelse af 20. juni 2020, og klagepunktet, hvorved han har gjort gældende, at REA i det mindste burde have givet ham delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter, kan antages til realitetsbehandling, hvilket REA har bestridt.

#### ***1. Formaliteten vedrørende de nye fremlagte beviser og de nye anførte beviser***

- 40 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 20. juni 2020 har sagsøgeren fremlagt nogle uddrag fra internetsider som nye beviser og anført nye beviser i form af henvisninger til disse internetsider. I forbindelse med sine bemærkninger hertil af 9. juli 2020 har REA for det første gjort gældende, at disse fremlagte og anførte beviser ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom de er blevet fremlagt for sent og uden at den forsinkede fremlæggelse er blevet begrundet behørigt af sagsøgeren. For det andet har REA bestridt sagsøgerens fremstilling af de faktiske omstændigheder på grundlag af disse beviser.
- 41 I henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 3, kan hovedparterne i undtagelsestilfælde fremlægge eller anføre yderligere beviser, inden retsforhandlingernes mundtlige del er afsluttet eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes. Det fremgår imidlertid af retspraksis, at modbevis og adgangen til at fremkomme med nye beviser som følge af et modbevis fra modpartens side i duplikken ikke er omfattet af præklusionsreglen i den nævnte bestemmelse. Denne bestemmelse omfatter nemlig nye beviser og skal ses i sammenhæng med det nævnte reglements artikel 92, stk. 7, hvorefter adgangen til at føre modbevis og til at fremkomme med nye beviser udtrykkeligt bevares (jf. i denne retning dom af 21.4.2004, M mod Domstolen, T-172/01, EU:T:2004:108, præmis 44; jf. ligeledes i denne retning analogt dom af 12.12.2018,



Servier m.fl. mod Kommissionen, T-691/14, under appel, EU:T:2018:922, præmis 1460 og den deri nævnte retspraksis). Det er i øvrigt tidligere blevet fastslået, at en parts for sene fremlæggelse eller anførelse af beviser navnlig kunne være begrundet, hvis modpartens for sene bevisfremlæggelse begrundes, at sagens akter blev suppleret for at overholde kontradiktionsprincippet (dom af 14.4.2005, Gaki-Kakouri mod Domstolen, C-243/04 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2005:238, præmis 32).

- 42 I det foreliggende tilfælde kan de beviser, som sagsøgeren har fremlagt og anført i sin skrivelse af 20.6.2020, ikke afvises med den begrundelse, at de er fremkommet efter indgivelsen af duplikken i strid med procesreglementets artikel 85, stk. 3. Som sagsøgeren har anført i sin skrivelse af 20. juni 2020, er formålet med disse beviser nemlig at besvare REA's argument i duplikkens punkt 17, hvorefter det alene var grænsevagter og medarbejdere på iBorderCtrl-projektet, der kunne deltage i projektets pilotforsøg.
- 43 Denne konklusion svækkes ikke af REA's argument om, at sagsøgeren allerede i replikken har anført, at enhver kunne deltage i pilotforsøgene, og at han således allerede på det tidspunkt kunne have fremlagt eller anført beviserne til støtte herfor.
- 44 Det standpunkt, som REA har givet udtryk for i duplikkens punkt 17, fremgik nemlig ikke af den oprindelige afgørelse, den anfægtede afgørelse eller af svarskriftet, hvorfor sagsøgeren, der først har fået kendskab til dette med duplikken, ikke var forpligtet til at underbygge det argument, som han har anført i replikken, med beviser på det modsatte.
- 45 Præklausionsreglen i procesreglementets artikel 85, stk. 3, finder følgelig ikke anvendelse på de beviser, som sagsøgeren har fremlagt og anført i sin skrivelse af 20. juni 2020, hvorfor de kan antages til realitetsbehandling.

## ***2. Formaliteten vedrørende klagepunktet om undladelse af at give delvis aktindsigt***

- 46 REA har gjort gældende, at genstanden for det første anbringende, således som det er formuleret i stævningen, er begrænset til en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. Klagepunktet om, at artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ikke er blevet overholdt, for så vidt som REA ikke i det mindste gav delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter, der blev fremført for første gang i replikken, kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.
- 47 Sagsøgeren har gjort gældende, at klagepunktet om, at REA burde have udleveret i det mindste en del af de ønskede dokumenter, ikke er nyt. Dels var det ikke nødvendigt, at artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 blev »anført særskilt«, eftersom REA selv har udbredt de omhandlede dokumenter i delvist overstreget form. Dels blev spørgsmålet om en i det mindste delvis udbredelse af de ønskede dokumenter allerede rejst i stævningen.
- 48 I denne henseende bemærkes, at selv om det ganske vist ikke er en uomgængelig betingelse for antagelsen af et klagepunkt til realitetsbehandling, at der udtrykkeligt nævnes en bestemmelse, som påstås tilsidesat, bør det ikke desto mindre fremgå klart af argumentationen, således som den fremføres i stævningen, at sagsøgeren har til hensigt at gøre en sådan tilsidesættelse gældende.
- 49 I den foreliggende sag skal flere passager i stævningen, således som sagsøgeren har gjort gældende, forstås som et klagepunkt, der indirekte, men nødvendigvis, omhandler en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, forordning nr. 1049/2001.

- 50 I stævningens punkt 26 har sagsøgeren nemlig gjort gældende, at forskellige dele af de dokumenter, hvori han havde begæret aktindsigt, kunne udbredes uden at skade konsortiets forretningsmæssige interesser. Idet sagsøgeren i stævningens punkt 28 med henvisning til retspraksis har gjort gældende, at REA undlod at foretage en detaljeret undersøgelse af de ønskede dokumenter med henblik på at efterprøve, i hvilket omfang de indeholdt væsentlige nye oplysninger, der endnu ikke var kendt, tog sagsøgeren implicit, men nødvendigvis, sigte på en forpligtelse for REA til at undersøge, om der kunne gives delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter som følge af, at de indeholdt offentligt tilgængelige oplysninger, der ikke udgjorde en samling af sådanne oplysninger, der er beskyttelsesværdige i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, forordning nr. 1049/2001.
- 51 På denne baggrund skal det fastslås, at de mere detaljerede argumenter, der er fremført i replikken, udgør en uddybning af klagepunktet om afslaget på i det mindste delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter, der er anført i stævningen. REA's argument om, at dette klagepunkt skal afvises, skal derfor forkastes.

### ***3. Det første anbringendes første led vedrørende manglende skade for beskyttelsen af forretningsmæssige interesser***

- 52 I forbindelse med deres argumentation vedrørende det første anbringendes første led er parterne bl.a. uenige med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 1290/2013, nogle vilkår i tilskudsaftalen og artikel 339 TEUF finder anvendelse på den foreliggende sag, hvilket skal undersøges i det følgende.

#### ***a) Anvendelse af forordning nr. 1290/2013, vilkårene i tilskudsaftalen og artikel 339 TEUF på den foreliggende sag***

- 53 Sagsøgeren har gjort gældende, at retsgrundlaget for undersøgelsen af lovligheden af den anfægtede afgørelse bør være forordning nr. 1049/2001 og ikke forordning nr. 1290/2013, vilkårene i tilskudsaftalen eller artikel 339 TEUF, hvortil REA ligeledes henviste i den anfægtede afgørelse til støtte for afslaget på aktindsigt. Ifølge sagsøgeren kan forordning nr. 1290/2013 under alle omstændigheder ikke have forrang for forordning nr. 1049/2001, og anvendelsen af denne forordning kan ikke fraviges ved en aftale såsom tilskudsaftalen.
- 54 REA har gjort gældende, at sagsøgeren med urette har hævdet, at hverken forordning nr. 1290/2013 eller artikel 339 TEUF er relevante med henblik på bedømmelsen af hans begæring om aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Selv om de nyere bestemmelser i forordning nr. 1290/2013 ikke udtrykkeligt er blevet betegnet som mere specifikke i forhold til forordning nr. 1049/2001, skal de to forordninger ifølge REA overholdes og forenes ved en sammenhængende anvendelse, hvorved forordning nr. 1290/2013, og nærmere bestemt dens artikel 3, i denne forbindelse yder en supplerende og forstærket beskyttelse af adgangen til de dokumenter, der er omfattet af denne bestemmelse. Tilskudsaftalen indeholder i øvrigt bestemmelser om tavshedspligt og adgang til dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet, som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1290/2013. I henhold til artikel 36.1 i tilskudsaftalen kan de ønskede dokumenter, der er betegnet som »fortrolige«, således ikke udbredes.

- 55 Det skal ved undersøgelsen af dette spørgsmål bemærkes, at bestemmelserne vedrørende aktindsigt i REA's dokumenter i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på alle de dokumenter, som dette agentur er i besiddelse af, dvs. alle de dokumenter, som det har udarbejdet eller modtaget, inden for alle dets aktivitetsområder. Selv om den nævnte forordning har til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er denne ret imidlertid desuden underlagt visse begrænsninger, der er støttet på offentlige eller private interesser (jf. i denne retning dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 88, og af 5.2.2018, Pari Pharma mod EMA, T-235/15, EU:T:2018:65 præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Ordningen med undtagelser i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 bygger på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade af en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse, der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag (jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Mens den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur skal give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, har Domstolen anerkendt, at den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur i denne henseende kan basere sin 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 (jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64 og 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 I den anfægtede afgørelse henviste REA som grundlag for ikke at give delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter til beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, men fastslog, at sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med bestemmelserne om tavshedspligt i artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og artikel 36 i tilskudsaftalen vedrørende iBorderCtrl-projektet. Under henvisning til Unionens retsinstansers praksis fastslog REA, at forordning nr. 1049/2001 og nr. 1290/2013 derfor skal anvendes således, at der sikres en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig.
- 59 Artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 med overskriften »Tavshedspligt« bestemmer, at data, viden og oplysninger, der formidles som fortroligt materiale inden for rammerne af en aktion, behandles fortroligt med forbehold af vilkårene i gennemførelsesaftalerne, afgørelser eller kontrakter og under hensyntagen til EU-lovgivningen om beskyttelse af og adgang til sådanne oplysninger. Fortroligheden af de dokumenter, der blev fremsendt til REA inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet, er navnlig omfattet af vilkårene i tilskudsaftalen, hvis artikel 36.1 fastsætter, at under udførelsen af aktionen og fire år efter perioden på 36 måneder fra aktionens påbegyndelse skal parterne sikre fortroligheden af alle data, dokumenter og andet materiale, der blev betegnet som fortrolige ved videregivelsen. Denne frist var ikke udløbet, da sagsøgeren indgav den oprindelige begæring.

- 60 Det skal bemærkes, at REA inden for rammerne af det foreliggende søgsmål har gjort gældende, at eftersom det specifikke formål med artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 er at begrænse tredjeparters adgang til dokumenter, der er omfattet af denne bestemmelse, kan de dokumenter, der er betegnet som »fortrolige« i henhold til tilskudsaftalens artikel 36.1, ikke udbredes til en tredjepart. REA har nemlig anført, at når en beskyttelse i henhold til forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalen finder anvendelse, skal den således indførte »supplerende« eller »forstærkede« beskyttelse garantere mod risikoen for at bringe den vellykkede gennemførelse af finansierede projekter i fare, idet denne afhænger af, at der står forskere til rådighed for deltagelse i projektet, hvilket muligvis ikke vil være tilfældet, såfremt de fremsendte dokumenter, der ofte indeholder innovative løsninger og forretningsmæssigt følsomme oplysninger, risikerer at blive udbredt i henhold til forordning nr. 1049/2001. Hensigten med og bestemmelserne i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalen, der fastsætter en sådan »supplerende« beskyttelse, ville være uden betydning, såfremt offentligheden havde adgang til dokumenter vedrørende det omhandlede projekt, der er betegnet som fortrolige. REA har anført, at organet derfor »antog«, at de af konsortiets dokumenter, der var kvalificeret som fortrolige i henhold til tilskudsaftalens artikel 36.1, indeholder følsomme oplysninger, hvis udbredelse ville være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.
- 61 Med denne argumentation har REA implicit, men nødvendigvis, argumenteret for indførelsen af en generel formodning, hvorefter de dokumenter, der af en deltager i en aktion formidles til REA som fortroligt materiale som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og i tilskudsaftalens artikel 36.1, ikke må videregives til en tredjepart, uden at det konkret skal undersøges, om en af undtagelserne fra princippet om åbenhed i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på de pågældende dokumenter.
- 62 Under henvisning til retspraksis vedrørende generelle formodninger for afslag på aktindsigt har REA i øvrigt opfordret Retten til at undersøge, om en sådan generel formodning på grundlag af forordning nr. 1290/2013 finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 63 I denne forbindelse skal det erindres, at anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed er fakultativ for den EU-institution eller det EU-organ, -kontor eller -agentur, hvortil en begæring om aktindsigt er blevet indgivet (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Selv hvis det antages, at en sådan generel formodning finder anvendelse på den foreliggende sag, må det således konstateres, at REA i den anfægtede afgørelse ikke besvarede begæringen om aktindsigt i de omhandlede dokumenter under henvisning til en sådan generel formodning for fortrolighed, men foretog en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 skulle anvendes på de pågældende dokumenter, henset til den beskyttelse, der ydes disse i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og til tilskudsaftalens artikel 36.1. REA har i øvrigt både i sine skriftlige indlæg og under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten udtrykkeligt medgivet, at REA foretog en konkret og individuel vurdering af muligheden for at give aktindsigt i de ønskede dokumenter.
- 65 Samtlige de argumenter, hvormed REA implicit, men nødvendigvis, har gjort gældende, at der forelå en generel formodning for afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på grundlag af deres fortrolige karakter i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalens artikel 36.1, er følgelig irrelevante.

- 66 Denne konklusion har dog, i modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke til følge, at det alene er forordning nr. 1049/2001, der finder anvendelse på den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af retspraksis, at da forordningerne ikke indeholder nogen bestemmelser, som udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang for den anden, skal der 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 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 I den foreliggende sag er reglen om fortrolig behandling af oplysninger og dokumenter vedrørende det omhandlede projekt, der er angivet som »fortrolige«, opstillet og gennemført i artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalens artikel 36.1, i dette tilfælde i bilag I til den nævnte aftale. Selv om den nævnte forordning og tilskudsaftalen indfører visse undtagelser, bl.a. for så vidt angår tilrådighedsstillelsen af oplysningerne for EU-institutionerne, organerne, -kontorerne eller -agenturerne og medlemsstaterne i henhold til denne forordnings artikel 4 og den nævnte aftales artikel 36.1, eller vedrørende forpligtelsen til at formidle resultater i overensstemmelse med samme forordnings artikel 43, stk. 2, og tilskudsaftalens artikel 29.1 og 29.2, opretholder de ikke desto mindre princippet om fortrolig behandling af oplysninger i forhold til offentligheden i den periode, der er fastsat i tilskudsaftalen.
- 68 Som det følger af tilskudsaftalens artikel 38.2.1, omfatter REA's ret til at anvende materialet, dokumenterne og oplysningerne fra støttemodtagerne en indrømmelse af aktindsigt til besvarelse af individuelle begæringer i henhold til forordning nr. 1049/2001. I henhold til denne bestemmelse berører denne ret dog navnlig ikke forpligtelserne vedrørende fortrolighed i tilskudsaftalens artikel 36, der fortsat finder anvendelse.
- 69 Det følger heraf, at REA i den anfægtede afgørelse med rette tog hensyn til beskyttelsen af fortroligheden med hensyn til de ønskede dokumenter i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalens artikel 36.1 ved den konkrete og individuelle undersøgelse af de ønskede dokumenter med henblik på undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 70 I modsætning til sagsøgerens standpunkt kan tilskudsaftalens artikel 36.1, litra e), hvorefter de garanterede fortrolighedskrav i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 ikke længere finder anvendelse, såfremt udbredelsen af en oplysning er et krav i henhold til EU-retten eller den nationale lovgivning, ikke fortolkes således, at princippet om aktindsigt i medfør af forordning nr. 1049/2001 nødvendigvis har forrang for beskyttelsen af den fortrolige behandling af dokumenterne i henhold til forordning nr. 1290/2013. Hvis sagsøgerens standpunkt tages til følge, vil det nemlig indebære, at den generelle forpligtelse i henhold til denne forordnings artikel 3 til at sikre en fortrolig behandling af dokumenter, der er betegnet som fortrolige, i det væsentlige fratages sin effektive virkning, hvorved tilskudsaftalen i henhold til samme forordnings artikel 18, stk. 3, forventes at overholde denne forpligtelse, idet den fastsætter parternes rettigheder og forpligtelser. Tilskudsaftalens artikel 36.1, litra e), afspejler imidlertid kravet, som nævnt ovenfor i præmis 66, om at sikre en anvendelse af forordning nr. 1290/2013 og nr. 1049/2001, der er indbyrdes forenelig, og som gør en sammenhængende anvendelse mulig.
- 71 Den omstændighed, at de dokumenter, der er blevet fremsendt til REA af en deltager i aktionen, som i det foreliggende tilfælde konsortiemedlemmerne, af parterne i aftalen er blevet kvalificeret som fortrolige, udgør således et indicium for REA, når dette organ undersøger en tredjeparts begæring om aktindsigt i disse dokumenter, for, at deres indhold er følsomt for så vidt angår denne deltagers interesser. Kvalificeringen af de til REA fremsendte dokumenter som fortrolige i

forbindelse med et projekt kan imidlertid ikke være tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 og fritager ikke REA – i forbindelse med den konkrete og individuelle efterprøvelse af begæringen om aktindsigt i disse dokumenter, der er betegnet som »fortrolige« – fra sin forpligtelse til at undersøge, om de delvist eller i deres helhed er omfattet af denne undtagelse (jf. i denne retning og analogt dom af 4.5.2012, In 't Veld mod Rådet, T-529/09, EU:T:2012:215, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- 72 Den omhyggelige efterprøvelse af alle begæringer fra tredjeparter om aktindsigt i dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001, som foretages af den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur, og navnlig af anvendelsen af undtagelserne i denne forordnings artikel 4, har desuden til formål at sikre en afvejning af offentlighedens ret til at få adgang til disse dokumenter på den ene side og beskyttelsen af de berørte personers legitime interesser på den anden side, hvorfor der ikke er grundlag for REA's betænkeligheder om, at anvendelsen af forordning nr. 1049/2001 på dokumenter, der formidles til REA som fortroligt materiale, vil afholde forskere fra at deltage i aktioner, der finansieres på grundlag af forordning nr. 1290/2013, af frygt for, at fortrolige oplysninger udbredes til tredjeparter.
- 73 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, var det endelig ligeledes med rette, at REA efterprøvede, om oplysningerne i de ønskede dokumenter navnlig indeholdt oplysninger, der kunne være omfattet af tavshedspligt som omhandlet i artikel 339 TEUF, med henblik på i givet fald at afslå udbredelsen af disse i medfør af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 74 Det er i lyset af disse præciseringer, at det første anbringende skal behandles.

***b) Anvendelse af undtagelsen vedrørende beskyttelse af tredjemands forretningsmæssige interesser og muligheden for at give i det mindste delvis aktindsigt på den foreliggende sag***

- 75 Sagsøgeren har gjort gældende, at i modsætning til det, som REA anførte i den anfægtede afgørelse, kan de ønskede dokumenter udbredes i deres helhed eller delvist, uden at skade konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.
- 76 REA har gjort gældende, at organet i den anfægtede afgørelse efterprøvede alle de berørte dokumenter enkeltvis og forklarede, at de indeholder interne oplysninger fra konsortiemedlemmerne om konsortiets intellektuelle ejendomsrettigheder, igangværende forskning, knowhow, metoder, teknikker og strategier, hvis udbredelse ville skade dettes forretningsmæssige interesser, eftersom den ville give potentielle konkurrenter til konsortiemedlemmerne en fordel. Dermed handlede REA i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001, gældende retspraksis og afsnit III i forordning nr. 1290/2013 og tog korrekt hensyn til den beskyttelse af fortroligheden af de oplysninger, som var blevet fremsendt til organet inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet, der følger af sidstnævnte forordnings artikel 3. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at REA's vurdering var fejlagtig.
- 77 Det bemærkes i denne forbindelse, at i henhold til artikel 15, stk. 3, TEUF har alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer efter de principper og på de betingelser, der er fastsat efter den almindelige lovgivningsprocedure. Retten til aktindsigt er fastsat i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

- 78 Formålet med forordning nr. 1049/2001 er, som det er anført i fjerde betragtning til forordningen og i dennes artikel 1, at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (jf. dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, er ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. Forordning nr. 1049/2001 og navnlig 11. betragtning til og artikel 4 i denne forordning fastsætter nemlig en undtagelsesordning, der pålægger institutionerne og kontorerne og agenturerne ikke at udbrede dokumenter i det tilfælde, hvor denne udbredelse vil skade en af disse interesser (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 51).
- 80 Da de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, fraviger princippet om, at der skal give størst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 75).
- 81 Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 56, bygger ordningen med undtagelser i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade af en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag (jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 For at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument er det i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de handlinger eller interesser, der er nævnt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, idet den pågældende institution i princippet skal give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Hvad angår begrebet »forretningsmæssige interesser« fremgår det af retspraksis, at det ikke er alle oplysninger vedrørende et selskab og dets forretningsforbindelser, der kan anses for at være omfattet af beskyttelsen af forretningsmæssige interesser i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, idet anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne råder over, ellers ville blive bragt i fare (jf. dom af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 For at anvende den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, er det således nødvendigt at godtgøre, at de omtvistede dokumenter indeholder oplysninger, der på grund af deres udbredelse kan skade en juridisk persons forretningsmæssige interesser. Det er således bl.a. når de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, indeholder følsomme forretningsmæssige oplysninger vedrørende navnlig de berørte virksomheders forretningsstrategier, deres forretningsmæssige relationer og arbejdsmetoder, eller når de

indeholder virksomhedsspecifikke oplysninger, der fremhæver dens ekspertise (jf. dom af 9.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, T-516/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:759, præmis 82-84 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes dom af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 56).

- 85 Ifølge retspraksis skal undersøgelsen af delvis aktindsigt i et af EU-institutioners, -organernes, -kontorenes eller -agenturenes dokumenter foretages på grundlag af proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 27 og 28).
- 86 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, at EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, idet et eventuelt afslag skal begrænses til alene at vedrøre de oplysninger, der er omfattet af de omhandlede undtagelser. Institutionen skal give en sådan delvis aktindsigt, hvis det formål, der forfølges af denne institution, når den giver afslag på aktindsigt i dokumentet, kan nås, såfremt institutionen blot overstreger de passager, der vil kunne skade den offentlige interesse, som beskyttes (Rettens dom af 25.4.2007, WWF European Policy Programme mod Rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, præmis 50; jf. ligeledes i denne retning dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 29).
- 87 Det tilkommer således den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur for det første at undersøge, om det dokument, der er begæret aktindsigt i, er omfattet af anvendelsesområdet for en af de undtagelser, der er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, for det andet om udbredelsen af dette dokument konkret og faktisk kunne skade den beskyttede interesse, og for det tredje, såfremt dette er tilfældet, om beskyttelsesbehovet omfatter hele dokumentet (dom af 30.1.2008, Terezakis mod Kommissionen, T-380/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:19, præmis 88, og af 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, T-300/10, EU:T:2012:247, præmis 93).
- 88 I den anfægtede afgørelse henviste REA som grundlag for ikke at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter til beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, men fastslog, som anført ovenfor i præmis 58 og 73, at sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med bestemmelserne om tavshedspligt i artikel 3 i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalens artikel 36 vedrørende iBorderCtrl-projektet og under hensyntagen til den beskyttelse, der i medfør af artikel 339 TEUF gælder for oplysninger, der ud fra deres karakter er omfattet af tavshedspligt.
- 89 I den anfægtede afgørelse præciseredes det i denne henseende, at de omhandlede oplysninger er konsortiets interne viden (»inside knowledge«) og afspejler de specifikke intellektuelle ejendomsrettigheder, den igangværende forskning, den knowhow, de metoder, de teknikker og de strategier, der tilhører konsortiet. En offentliggørelse af disse oplysninger ville påvirke konsortiets konkurrencemæssige stilling på markedet og ville omvendt i væsentlig grad være til skade for konsortiets forretningsmæssige interesser, herunder for så vidt angår de intellektuelle ejendomsrettigheder, ved at give mulige konkurrenter til det omhandlede projekt en fordel, idet de derved uberettiget ville opnå de nedenfor anførte fordele. For det første ville konkurrenterne kunne forudse konsortiemedlemmernes strategier og svagheder, navnlig i forbindelse med deltagelse i udbud. For det andet ville de kunne kopiere eller anvende konsortiets intellektuelle ejendomsrettigheder, knowhow, metoder og strategier til at forbedre deres egne produkter eller



deres konkurrerende tjenesteydelser eller til at opnå en uretmæssig fordel i forbindelse med patentansøgninger eller ansøgninger om tilladelse til eller godkendelse af deres produkter eller tjenesteydelser. For det tredje ville en udbredelse svække konsortiemedlemmernes muligheder for at opnå finansiering fra investorer i en stærkt konkurrencepræget sammenhæng, hvor det alene er fortroligheden, der gør det muligt at bevare den forretningsmæssige værdi af de omhandlede oplysninger. For det fjerde ville udbredelsen af disse oplysninger, henset til deres følsomme karakter, kunne skade konsortiemedlemmernes omdømme og omdømmet for de personer, der er tilknyttet disse.

- 90 REA konkluderede heraf, at der forelå en risiko for, at en aktindsigt i de ønskede dokumenter ville være til skade for konsortiets forretningsmæssige interesser, herunder de intellektuelle ejendomsrettigheder.
- 91 Ud fra disse betragtninger gav REA i den anfægtede afgørelse delvis aktindsigt i dokumenterne D 3.1, D 7.3 og D 7.8 og gav helt afslag på aktindsigt i de andre ønskede dokumenter, der var udarbejdet i løbet af iBorderCtrl-projektet, således som det fremgår af præmis 8 ovenfor.
- 92 Det skal således efterprøves, om REA, som sagsøgeren har gjort gældende, fejlagtigt fastslog, at de ønskede dokumenter, betragtet individuelt og konkret, indeholder oplysninger, der begrunder en anvendelse af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, hvorfor der foreligger en reel og ikke-hypotetisk risiko for, at deres udbredelse faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, og om der i givet fald havde kunnet gives hel eller delvis aktindsigt. Denne efterprøvelse skal foretages i lyset af konklusionerne i præmis 64, 69 og 73 ovenfor.
- 93 Til støtte for sine anbringender har sagsøgeren påberåbt sig argumenter af tværgående karakter samt mere specifikke argumenter vedrørende den individuelle vurdering af hvert enkelt af disse dokumenter eller af dokumenter af samme art.

#### *1) Argumenterne af tværgående karakter*

- 94 Hvad først angår argumenterne af tværgående karakter har sagsøgeren for det første gjort gældende, at REA begik en fejl ved at henvise til »konsortiets« forretningsmæssige interesser, idet dette ikke eksisterer som juridisk person, og mange af dets medlemmer i øvrigt også er videnskabelige institutioner eller universiteter, der »a priori« ikke har forretningsmæssige interesser.
- 95 Hvis det, som sagsøgeren har gjort gældende, i denne forbindelse på den ene side antages, at det ikke er konsortiets forretningsmæssige interesser, men individuelt eller kollektivt, konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, der skal være genstand for efterprøvelsen af anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, forholder det sig ikke desto mindre således, at REA i den anfægtede afgørelse og på trods af nogle henvisninger til konsortiets forretningsmæssige interesser undersøgte, om udbredelsen af de omhandlede dokumenter ville være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser. Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at sagsøgeren ikke har draget nogen konsekvens af sit argument for så vidt angår lovligheden af den anfægtede afgørelse. På den anden side har sagsøgeren med urette gjort gældende, at videnskabelige institutioner eller universiteter ikke kan udøve aktiviteter, hvortil der er knyttet forretningsmæssige interesser (jf. i denne retning dom af 21.10.2010, Agapiou Joséphidès mod Kommissionen og EACEA, T-439/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:442, præmis 124-128).

- 96 For det andet skal det bemærkes, at hverken det tidspunkt, hvor et dokument er blevet udarbejdet, som anført af sagsøgeren, idet han har gjort gældende, at dokumenter udarbejdet ved begyndelsen af projektet ikke kan indeholde forretningshemmeligheder, eller den tid, der er nødvendig for at udarbejde dem, som fremført af REA, er relevante med henblik på at fastslå, om et dokument, hvori der er begæret aktindsigt, indeholder oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige interesser. Disse argumenter fra parternes side er derfor irrelevante.
- 97 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at resultater af forskning, der er finansieret af offentlige midler, skal komme offentligheden til gode, herunder konkurrenterne til de kommercielle konsortiemedlemmer, navnlig for så vidt som en effektiv konkurrence vedrørende den bedste teknologi udgør en fordel for offentligheden i tilfælde af, at Unionen beslutter at anvende en sådan teknologi og afholde udbud angående denne.
- 98 I denne henseende skal det fastslås, at spørgsmålet om, hvorvidt konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, navnlig dem, der er knyttet til projektresultaterne, er beskyttelsesværdige, navnlig med hensyn til en interesse, som konkurrenterne og offentligheden måtte have i at få generel aktindsigt i projekter, der finansieres af Unionens budget, er undergivet en vurdering af, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de ønskede dokumenter på trods af eventuelle legitime forretningsmæssige interesser, og dermed i givet fald vil blive efterprøvet i forbindelse med undersøgelsen af det første anbringendes andet led.
- 99 Ifølge sagsøgeren er REA's anbringende om, at det system, der skal udvikles, kun har »forretningsmæssig værdi«, såfremt dets funktion hemmeligholdes, i øvrigt forkert, både af sikkerhedsmæssige årsager, idet en informationsteknologi kun kan anvendes med tilstrækkelig sikkerhed, når dens funktionsmåde og koden hertil er tilgængelige for offentligheden, og den således kan efterprøves offentligt og testes med henblik på dens svagheder, og af forretningsmæssige årsager, idet en teknologisk funktion skal kunne efterprøves og bekræftes af uafhængige (f.eks. videnskabelige) parter, inden et offentligt organ bruger penge på at erhverve den.
- 100 Såfremt sagsøgerens argumenter skal forstås således, at han i det væsentlige har gjort gældende, at konsortiemedlemmerne ikke har beskyttelsesværdige forretningsmæssige interesser i tilknytning til et projekt som iBorderCtrl, skal det, som REA har anført, bemærkes, at i henhold til artikel 41 i forordning nr. 1290/2013 i denne forordnings afsnit III, der indeholder reglerne for udnyttelse og formidling af resultater, ejes »resultaterne« af et projekt enten af den projektdeltager, der frembringer dem, eller af projektdeltagerne i fællesskab. I samme forordnings artikel 42 fastsættes det desuden, at hvis resultaterne kan forventes at kunne udnyttes kommercielt eller industrielt, skal den deltager, som ejer disse resultater, undersøge muligheden for at beskytte dem, og, hvis det under omstændighederne er muligt, rimeligt og begrundet, beskytte dem tilstrækkeligt og med behørig hensyntagen til egne berettigede interesser og de berettigede interesser, især kommercielle interesser, som de andre deltagere i den pågældende aktion har.
- 101 Det fremgår heraf, at resultaterne af projekter, der ejes af projektdeltagerne, kan udgøre en forretningsmæssig og finansiell værdi for disse, og at den industrielle og kommercielle udnyttelse af resultaterne følgelig kan beskyttes. Deltagerne i et sådant projekt, som i det foreliggende tilfælde konsortiemedlemmerne, kan således have legitime forretningsmæssige interesser i tilknytning til resultaterne af det pågældende projekt, som kan være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

- 102 Sagsøgeren har i denne sammenhæng endvidere med urette gjort gældende, at beskyttelsen i henhold til artikel 41 i forordning nr. 1290/2013 er begrænset til ejendomsretten til »materielle« anlægsaktiver. Det fremgår nemlig af artikel 2, stk. 1, nr. 19), i forordning nr. 1290/2013, at der ved »resultater« forstås ethvert materielt eller immaterielt resultat af aktionen såsom data, viden eller oplysninger, som frembringes under aktionen, uanset form eller type, og uanset om det kan beskyttes eller ej, samt alle rettigheder knyttet hertil, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder.
- 103 Den sammenligning, som sagsøgeren i denne sammenhæng har foretaget med en eksklusivret på markedet, der udelukkede markedsførelsen af andre lægemidler i en periode på ti år som omhandlet i dommen af 5. februar 2018, PTC Therapeutics International mod EMA (T-718/15, EU:T:2018:66, præmis 91), kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. Det fremgår nemlig for det første af præmis 100 og 102 ovenfor, at en aktion både kan frembringe resultater, der kan beskyttes, og resultater, der ikke kan beskyttes, eller resultater, som det, henset til omstændighederne, ikke er rimeligt eller begrundet at sikre beskyttelsen af. Hvad for det andet angår de projektresultater, der kan beskyttes, navnlig ved intellektuelle eller industrielle ejendomsrettigheder, såsom patenter, indebærer den omstændighed, at disse rettigheder, i modsætning til hvad REA i det væsentlige har gjort gældende, kan beskytte resultaterne mod uberettiget industriel og kommerciel udnyttelse, og navnlig mod markedsføring af lignende produkter, imidlertid ikke i sig selv, at en afgørelse, hvorved der gives afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på grundlag af en undtagelse, der har til formål at beskytte legitime forretningsmæssige interesser, der navnlig omfatter intellektuelle ejendomsrettigheder, er ugrundet.
- 104 Sagsøgerens argument skal derfor forkastes.

## 2) Den individuelle vurdering af de omhandlede dokumenter

- 105 Som anført i præmis 91 ovenfor gav REA i den anfægtede afgørelse delvis aktindsigt i dokumenterne D 3.1, D 7.3 og D 7.8 og gav helt afslag på aktindsigt i de andre ønskede dokumenter.
- 106 Indledningsvis skal rækkevidden af sagsøgerens klagepunkter, hvorved afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter anfægtes, som det første præciseres. Hvad for det første angår dokument D 7.6 skal det bemærkes, som REA har anført, at REA besvarede den oprindelige begæring, for så vidt som den tog sigte på aktindsigt i dette dokument, med, at dokumentet var tilgængeligt for offentligheden, hvilket ikke er blevet bestridt af sagsøgeren inden for rammerne af det foreliggende søgsmål. Det må heraf konkluderes, at dokument D 7.6 ikke er omfattet af den foreliggende tvist. Idet sagsøgeren i forbindelse med den genfremsatte begæring accepterede, at personoplysningerne vedrørende de i projektet involverede personer blev overstreget, og desuden ikke har fremført nogen argumenter for at anfægte dette element inden for rammerne af denne sag, skal det for det andet konkluderes, at afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter ikke er blevet anfægtet, for så vidt som afslaget vedrørte disse oplysninger.
- 107 Dernæst bemærkes for det andet, at alle de ønskede dokumenter med undtagelse af dokumenterne D 3.1 og D 8.7 i bilag I til tilskudsaftalen er betegnet som fortrolige med angivelsen »fortrolig, forbeholdt medlemmerne af konsortiet (herunder Kommissionens tjenestegrene og/eller REA's tjenestegrene)« (*»confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services and/or REA Services)«*).

108 For så vidt angår dokumenterne D 3.1 og D 8.7 bemærkes, at et dokument status kan ændre sig i løbet af projektet, hvilket, henset til den omstændighed, at et dokument status som »fortroligt« eller »offentligt« fastlægges på det tidspunkt, hvor aftalen underskrives, som i det foreliggende tilfælde bilag I til tilskudsaf-talen, nødvendiggør en tilpasning af tilskudsaf-talen i henhold til aftalens artikel 55. På den ene side var dokument D 3.1 i tilskudsaf-talen et af de dokumenter, for hvilke den »følsomme« karakter skulle vurderes, inden det blev udbredt, ifølge konsortiets interne mekanisme. Proceduren til ændring af dokumentets status til »fortroligt« pågik, da den oprindelige begæring om aktindsigt blev indgivet. Hvad på den anden side angår dokument D 8.7 blev det betegnet som fortroligt, da det blev fremlagt, hvilket fremgår af angivelsen på dokumentets første side.

109 REA tog med rette hensyn til de omstændigheder, der er anført ovenfor i præmis 107 og 108, ved undersøgelsen af sagsøgerens begæring om aktindsigt (jf. præmis 69 ovenfor).

*i) Dokumenterne D 1.1 (Den etiske rådgivers første rapport), D 1.2 (Etiske spørgsmål vedrørende profilering, risiko for stigmatisering af enkeltpersoner og plan for afbødning) og D 2.3 (Evalueringsrapport vedrørende juridiske og etiske spørgsmål på EU-plan)*

110 Sagsøgeren har gjort gældende, at den legitime beskyttelse af forretningsmæssige interesser ikke kan udvides til at omfatte oplysninger, der ikke er knyttet til virksomheden, og som ikke udgør »forretningshemmeligheder«, såsom i det foreliggende tilfælde navnlig den etiske vurdering og evalueringen af den retlige ramme, der ikke specifikt vedrører en teknologi, men behandler generelle spørgsmål om den etiske og juridiske vurdering, som vil opstå uafhængigt af den konkrete udformning af systemet og af konsortiets konkrete projekt. Ifølge sagsøgeren er det med urette, at REA har gjort gældende, at enhver oplysning, der er relevant for konkurrenter til partnere i konsortiet, udgør en forretningshemmelighed og skal beskyttes. Sagsøgeren har anført, at konkurrenterne til de virksomheder, der indgår i konsortiet, deltager i afprøvningen af det system, som konsortiet har udviklet.

111 En udbredelse af dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3, der ifølge sagsøgeren ikke afspejler videnskabelig knowhow og ikke indeholder oplysninger om produktions- og analysemetoder, kunne således ikke være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser. Selv hvis disse dokumenter indeholder elementer vedrørende konsortiemedlemmernes videnskabelige knowhow, burde en udbredelse af disse dokumenter i uddrag under alle omstændigheder være mulig.

112 REA har gjort gældende, at de etiske og juridiske vurderinger i dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3 er tilpasset specifikt til iBorderCtrl-projektet, for så vidt som de behandler og analyserer, hvordan der konkret er taget hensyn til de forskellige betæneligheder i projektets metoder. I dokumenterne fremlægges endvidere beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til risici og krav, der specifikt er identificeret i forhold til projektet. Samlingen af oplysninger i dokument D 2.3 udgør desuden et »intellektuelt arbejde«, hvortil personer, der ikke er en del af konsortiet, ikke har adgang, og indeholder derfor konsortiemedlemmernes specifikke knowhow. De etiske vurderinger i dokumenterne D 1.1 og D 1.2 indeholder følsomme oplysninger, hvis formidling kan være til skade for omdømmet for konsortiemedlemmer, partnere eller enkeltpersoner med tilknytning til projektet. Udbredelsen af disse oplysninger ville derfor være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser og udgøre en uberettiget fordel for konkurrenterne.

- 113 Retten har haft adgang til dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3 og kan konstatere, at de bl.a., således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, indeholder etiske og juridiske vurderinger af værktøjer, teknologiske komponenter og metoder udviklet inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet.
- 114 For så vidt angår dokument D 1.1 indeholder dette, som anført af REA, bl.a. en beskrivelse af, hvordan der konkret skal tages hensyn til de etiske og juridiske betænkeligheder, der er identificeret i dokumenterne D 1.2 og D 2.3, ved udviklingen af forskellige teknologiske komponenter og metoder inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet, både i forskningsfasen og i en eventuel udnyttelsesfase med henblik på at sikre overholdelsen af de etiske principper og de påberåbte grundlæggende rettigheder. Dokumentet indeholder i forbindelse med de anbefalinger, der formuleres heri, henvisninger til elementer af knowhow, metoder, teknikker og strategier, der er udviklet af konsortiemedlemmerne til brug for projektet eller oplysninger, der gør det muligt at identificere dem.
- 115 For så vidt angår dokument D 1.2, der angives at have forbindelse til og til dels at overlape den juridiske rapport, der udgør dokument D 2.3, fremlægges der heri, som anført af REA, den metode, hvormed iBorderCtrl-projektet specifikt behandler profilering, risiko for stigmatisering både af enkeltpersoner og af grupper, analyse af et problem med forkerte oplysninger («false positives», »false negatives») fra IT-værktøjer og en første beskrivelse af projektrisiciene og de relevante beskyttelsesforanstaltninger. Denne gennemgang, som er specifik for projektet, anvender oplysninger om teknologiske komponenter og metoder udviklet inden for projektets rammer og henviser således til elementer af knowhow, metoder, teknikker og strategier, der er udviklet af konsortiemedlemmerne til brug for projektet eller oplysninger, der gør det muligt at identificere disse elementer.
- 116 Dokument D 2.3, der er udarbejdet af et deltagende universitet, forklarer detaljeret, hvordan kravene i henhold til EU-retten og national ret gennemføres på de forskellige underområder i den teknologi, der er udviklet gennem projektet. Denne analyse, der indeholder en detaljeret gennemgang af iBorderCtrl-projektets infrastruktur, omhandler dermed til dels specifikt de teknologier, funktionaliteter og værktøjer, som anvendes i dette projekt, og gør det dermed muligt at identificere den strategi, der er lagt med hensyn til de identificerede retsfor skrifter.
- 117 De oplysninger, der er nævnt i præmis 114-116 ovenfor, henhører derfor under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. REA begik ikke nogen fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder, idet en udbredelse ville give konkurrenterne mulighed for at drage uberettiget fordel af deres knowhow, der har en kommerciel værdi.
- 118 Læsningen af dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3 viser imidlertid, at de også indeholder andre oplysninger end vurderingerne af iBorderCtrl-projektets konkrete juridiske og etiske virkninger eller de løsninger, der konkret var planlagt i forbindelse med udviklingen af dette projekts teknologier eller funktioner.
- 119 Disse dokumenter indeholder nemlig desuden en beskrivelse af Unionens politik på grænsekontrolområdet og retsstillingen i Unionen i forhold til denne politik samt betragtninger vedrørende spørgsmålet om muligheden for at styrke disse kontroller ved hjælp af innovative teknologier. De indeholder ligeledes et detaljeret resumé af de relevante retsfor skrifter i

folkeretten, i EU-retten og i de nationale lovgivninger, bl.a. vedrørende beskyttelse af personoplysninger, retsprincipper og grundlæggende rettigheder. Disse oplysninger, der bl.a. er baseret på offentligt tilgængelige kilder, der er angivet med henvisninger til websteder, henviser ikke til værktøjer eller teknologier, der konkret anvendes i forbindelse med iBorderCtrl-projektet, men behandler, som sagsøgeren har gjort gældende, generelle spørgsmål angående den etiske og juridiske vurdering af et system, der anvender innovative teknologier såsom en »automatisk løgnedetektor« og en automatiseret »risikovurdering«, der kan opstå uafhængigt af den konkrete udformning af det system og det projekt, som konsortiets medlemmer har udarbejdet.

- 120 Selv om REA har hævdet at have efterprøvet, om de omhandlede dokumenter indeholdt oplysninger, der var offentligt tilgængelige, angav REA i den anfægtede afgørelse i øvrigt kun, at de oplysninger, der er nævnt ovenfor i præmis 119, har en merværdi i forhold til de offentligt tilgængelige oplysninger, hvorpå de er baseret, som omhandlet i retspraksis, således som den fremgår af dom af 13. januar 2017, Deza mod ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 121 REA har under denne sag alene gjort gældende, at samlingen af oplysninger i dokument D 2.3 udgør et »intellektuelt arbejde«, hvortil personer, der ikke er en del af konsortiet, ikke har adgang, og at den indeholder konsortiemedlemmernes specifikke knowhow. I denne henseende skal det bemærkes, at selv om det ganske vist er korrekt, at arbejdet med systematisering af offentligt tilgængelige oplysninger kan have en vis handelsmæssig værdi, skal det dog godtgøres, at systematiseringen af de pågældende oplysninger er blevet ledsaget af vurderinger, der fører til nye videnskabelige konklusioner eller betragtninger vedrørende en ny fremgangsmåde, der kan give virksomheden en forretningsmæssig fordel i forhold til dens konkurrenter, og som af denne grund tydeligvis er fortrolige (jf. i denne retning dom af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 67). REA har imidlertid ikke godtgjort, at dette intellektuelle indsamlingsarbejde har en merværdi i forhold til de offentligt tilgængelige oplysninger som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 120 ovenfor, og at den blotte indsamling af disse oplysninger kræver en specifik knowhow fra konsortiemedlemmernes side, der for dem udgør en beskyttelsesværdig forretningsmæssig interesse i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 65).
- 122 Det skal således konkluderes, at REA begik en fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at afslaget på aktindsigt i de oplysninger i dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3, der er angivet i præmis 119 ovenfor, var begrundet i beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.
- 123 REA's argument i den anfægtede afgørelse, hvorefter konsortiemedlemmernes konkurrenter kunne drage fordel af udbredelsen af disse dokumenter, bl.a. ved at kunne forudse svagheder og strategier vedrørende det omhandlede projekt i forbindelse med udviklingen af lignende projekter, eller anvende deres knowhow, kan ikke begrunde afslaget på aktindsigt i de oplysninger, der er angivet i præmis 119 ovenfor. Disse oplysninger henhører nemlig ikke under konsortiemedlemmernes knowhow eller ekspertise, og for så vidt som de ikke vedrører en konkret anvendelse af juridiske og etiske principper på det omhandlede projekt, udgør de ikke følsomme forretningsmæssige oplysninger, hvorfor deres udbredelse ikke kan give konsortiemedlemmernes konkurrenter en fordel. Disse oplysninger er derfor ikke omfattet af den beskyttelse af forretningsmæssige interesser, som er sikret ved artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

124 Det må, som anført af sagsøgeren, desuden fastslås, at REA ikke har forklaret, hvordan udbredelsen af dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3, navnlig for så angår de oplysninger, der er nævnt i præmis 119 ovenfor, konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes omdømme. Såfremt REA's argument skal forstås således, at den omstændighed, at det omhandlede projekt giver anledning til betænkeligheder af etisk og juridisk karakter, i sig selv kan være til skade for omdømmet for de konsortiemedlemmer, der har udformet det, kan dette argument under alle omstændigheder ikke tages til følge. Det kan nemlig udledes af iBorderCtrl-projektets mål og formål, som er offentligt kendte, således som sagsøgeren har anført med henvisning til de oplysninger, der er formidlet på webstedet om dette projekt, at det er baseret på anvendelsen af innovative teknologier, der bl.a. er baseret på indsamling af oplysninger, hvorfor den omstændighed, at et system som iBorderCtrl-projektet, i lighed med ethvert andet system, der er baseret på innovative metoder, kan give anledning til visse betænkeligheder af juridisk og etisk karakter, ikke udgør en forretningshemmelighed eller en følsom forretningsmæssig oplysning.

125 Det følger af det ovenstående, at REA med urette fastslog, at samtlige oplysninger i dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3 henhørte under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser og gav afslag på aktindsigt i disse som helhed. Dette klagepunkt kan derfor delvist tiltrædes.

*ii) Dokument D 1.3 (den etiske rådgiver)*

126 Ifølge sagsøgeren kan en anonymiseret offentliggørelse, rensat for personoplysninger, af det ønskede dokument D 1.3 vedrørende udpegelsen af en etisk rådgiver ikke påvirke konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.

127 REA har gjort gældende, at videregivelsen af oplysningerne i dokument D 1.3, der kan anvendes til at identificere den etiske rådgiver, og som udgør stort set hele dokumentet, såsom den detaljerede beskrivelse af dennes ekspertise eller curriculum vitae, kan være til skade for dennes uafhængighed og for dennes forretningsmæssige interesser.

128 Det bemærkes i denne forbindelse, at REA i den anfægtede afgørelse anførte, at dokument D 1.3, i lighed med dokumenterne D 1.1, D 1.2 og D 2.3, indeholder etiske og juridiske evalueringer af værktøjer, teknologiske komponenter og metoder udviklet inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet. Læsningen af det pågældende dokument viser imidlertid, at det tydeligvis ikke er tilfældet. Som REA har anført inden for rammerne af denne sag, indeholder dokument D 1.3 nemlig den eksterne etiske rådgivers detaljerede curriculum vitae og dennes skrivelse, hvori rådgiveren accepterer de af konsortiet pålagte opgaver.

129 Der findes ingen anden begrundelse for afslaget på aktindsigt i dokument D 1.3 i den anfægtede afgørelse, og der blev navnlig ikke givet nogen begrundelse for at hævde, at en udbredelse af dette dokument rensat for personoplysninger, som sagsøgeren havde givet samtykke til i den genfremsatte begæring, ikke var mulig. Den begrundelse, som REA i denne henseende har påberåbt sig under denne sag, hvorefter udbredelsen af oplysningerne, idet de gør det muligt at identificere den etiske rådgiver, kan være til skade for dennes uafhængighed og for dennes forretningsmæssige interesser, findes ikke i den anfægtede afgørelse, der alene henviste til konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser. Som det fremgår af dokument D 1.3, er den pågældende etiske rådgiver imidlertid ikke ansat af nogen af konsortiemedlemmerne og er en person, der er uafhængig af disse. Dennes forretningsmæssige interesser må derfor ikke forveksles med konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.

- 130 Det skal desuden bemærkes, at det i den anfægtede afgørelse som svar på den genfremsatte begæring, hvori sagsøgeren gav sit samtykke til, at personoplysningerne blev overstreget i de ønskede dokumenter, ikke var anført, at dokument D 1.3 som helhed var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001. Den anfægtede afgørelse henviser nemlig udelukkende til undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 2, første led. I den anfægtede afgørelse findes i øvrigt heller ingen angivelse af, at det ikke var muligt at give delvis aktindsigt som følge af, at et dokument renses for personoplysninger ikke ville være til nogen nytte for sagsøgeren. Selv hvis det antages, at dette gjaldt for samtlige oplysninger i den etiske rådgivers curriculum vitae, har REA under alle omstændigheder bl.a. ikke forklaret, hvordan en sådan omstændighed kunne gøre sig gældende for andre oplysninger i dokument D 1.3, bl.a. beskrivelsen af de opgaver, som konsortiemedlemmerne havde pålagt den etiske rådgiver.
- 131 Det følger heraf, at begrundelserne i den anfægtede afgørelse ikke gjorde det muligt at anvende artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 som eneste grundlag for afslaget på aktindsigt i dokument D 1.3. Dette klagepunkt kan derfor tiltrædes.

*iii) Dokument D 2.1 (Rapport vedrørende kravsanalyse)*

- 132 Sagsøgeren har gjort gældende, at procedurerne for overvågning af grænserne i medlemsstaterne og de dermed forbundne krav, der er beskrevet i dokument D 2.1, ikke er forretningshemmeligheder, men et offentligt spørgsmål. REA anså med urette alle oplysninger, der kunne være nyttige for konkurrenterne til partnerne i konsortiet med forretningsmæssige aktiviteter, for forretningshemmeligheder, eftersom REA ikke har gjort gældende, at denne analyse afspejler en persons videnskabelige knowhow, eller at den indeholder oplysninger om produktions- og analysemetoder, hvis offentliggørelse nødvendigvis ville være til alvorlig skade for et konsortiemedlems interesser. Dette ville under alle omstændigheder alene begrunde en overstregning af de berørte passager.
- 133 REA har gjort gældende, at dokument 2.1, der blev udarbejdet i 2016, indeholder en detaljeret beskrivelse af pilotprocedurerne for grænseovervågning i medlemsstaterne og sammenfatter kravene vedrørende brugerne i perioden forud for deres ankomst til Unionens område og faserne i baggrundskontrollen og kontrollen ved grænserne. Det indeholder metoden til evaluering af undersøgelsen og konklusionerne. Samlingen af oplysninger indeholder konsortiemedlemmernes specifikke knowhow. Konkurrenterne ville også drage fordel af udbredelsen af sådanne oplysninger, fordi de ville få kendskab til, hvilken tilgang et af konsortiemedlemmerne anvender. I modsætning til hvad sagsøgeren har hævdet, omfatter beskyttelsen i henhold til forordning nr. 1049/2001 langt mere end blot »forretningshemmeligheder«.
- 134 Retten har haft adgang til det omhandlede dokument og skal bemærke, at dette, således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, navnlig beskriver de teknologiske løsninger (f.eks. biometriske teknikker til identifikation) og iBorderCtrl-projektets overordnede arkitektur, og dermed indeholder den generelle ramme for de forskellige moduler, herunder funktionaliteten af den hardware og software, der indgår i det endelige integrerede system.
- 135 Disse oplysninger henhører under konsortiemedlemmernes knowhow og vedrører metoder, teknikker og strategier, som de har udviklet til brug for projektet. REA begik dermed ikke nogen fejl ved at fastslå i den anfægtede afgørelse, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, idet en udbredelse ville give konkurrenterne mulighed for at drage uberettiget fordel af deres knowhow, der har en kommerciel værdi.



- 136 Læsningen af dette dokument viser imidlertid, at det også indeholder andre oplysninger end dem om iBorderCtrl-projektets særlige metoder, teknikker og strategier.
- 137 Som det fremgår af selve dokumentet, er den analyse, som det indeholder, nemlig udført i tre etaper, hvoraf den første består i en beskrivelse og en analyse af koncepterne, der ligger til grund for grænseforvaltningen, og giver en oversigt over de endelige brugeres operationelle problemer i deres geografiske sammenhæng. I denne sammenhæng gives der bl.a. detaljerede oplysninger om procedurerne for grænseovervågningen i de medlemsstater, der er berørt af produktets forskningsfase. Som sagsøgeren har gjort gældende, er disse procedurer, og de dermed forbundne krav, ikke konsortiemedlemmernes forretningshemmeligheder, men vedrører et offentligt spørgsmål. Den anden etape består af en oversigt over »state of the art« for forskellige teknologier, hvoraf en del, som overskriften på denne del af dokumentet antyder, består i en præsentation af det aktuelle stade for den teknologiske udvikling på de områder, som projektet berører.
- 138 Selv om disse analyser udgør indledende faser med henblik på at undersøge de konkrete krav i forhold til iBorderCtrl-projektet, bl.a. henset til de derigennem identificerede koncepter og til sammenligning med allerede eksisterende teknologier, og uomtvisteligt udgør en forudsætning for gennemførelsen af analysen af dette systems arkitektur, metoder og værktøjer som nævnt ovenfor i præmis 134 og 135, indeholder store dele af disse analyser ingen oplysninger om konsortiemedlemmernes egen knowhow, deres interne viden eller ekspertise. Alene den omstændighed, at disse elementer eventuelt ville gøre det muligt at afgøre, hvilke allerede eksisterende teknologier der blev taget i betragtning med henblik på anvendelse eller udvikling inden for rammerne af overvejelserne om udformningen af systemet i forbindelse med iBorderCtrl-projektet, kan ikke i sig selv godtgøre, at disse elementer henhører under konsortiemedlemmernes knowhow. Sagsøgeren har i øvrigt anført, at den anvendte »tilgang« i projektet allerede kan udledes af offentligt tilgængelige oplysninger, hvilket REA har medgivet, idet organet har bekræftet, at de oplysninger, der er blevet offentligt tilgængelige via en meddelelse fra konsortiet om systemets funktion, gør det muligt at få kendskab til, hvordan pilotsystemet skal fungere.
- 139 Den omstændighed, at de oplysninger i dokument 2.1, der er nævnt i præmis 137 ovenfor, ikke henhører under konsortiemedlemmernes videnskabelige knowhow eller deres interne viden, bekræftes af den omstændighed, at disse dele af analysen er baseret på offentligt tilgængelige kilder, deriblandt de akademiske publikationer og de oplysninger fra internettet, der er opført i afsnittet »Kilder« i dokumentet.
- 140 Det er desuden, som REA har gjort gældende, ganske vist korrekt, at udarbejdelsen af undersøgelsesmetoden eller evalueringen af de derigennem indsamlede oplysninger og de konklusioner, der kan drages heraf med hensyn til udviklingen af iBorderCtrl-projektet, indeholder konsortiemedlemmernes specifikke knowhow. Dette er imidlertid ikke tilfældet med de oplysninger, der er nævnt i præmis 137 ovenfor, for så vidt som en specifik metode med hensyn til indsamlingen af disse ikke blev fremhævet i den anfægtede afgørelse, og en sådan heller ikke fremgår af selve dokumentet. Under den foreliggende sag har REA gjort gældende, at samlingen af oplysninger i dokument 2.1 indeholder konsortiemedlemmernes specifikke knowhow. Selv om det som anført ovenfor i præmis 121 ganske vist er korrekt, at et arbejde med systematisering af offentlige oplysninger kan have en vis handelsmæssig værdi, har REA i det foreliggende tilfælde ikke godtgjort, at en samling af offentligt tilgængelige oplysninger har en merværdi i forhold til de offentligt tilgængelige oplysninger som omhandlet i den retspraksis, der

er nævnt i præmis 120 ovenfor, og at den blotte indsamling af disse oplysninger kræver en specifik knowhow fra konsortiemedlemmernes side, der for dem udgør en beskyttelsesværdig forretningsmæssig interesse i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

- 141 Endelig skal det, som REA selv har anført, i forbindelse med den delvise aktindsigt i dokument D 3.1 fastslås, at oplysninger af samme karakter, dvs. oplysninger vedrørende en generel beskrivelse af allerede eksisterende teknikker og teknologier (f.eks. biometriske sensorer) i forhold til udstyr til indsamling af data, var blevet udbredt til sagsøgeren.
- 142 Det følger af det ovenstående, at REA med urette fastslog, at samtlige oplysninger i dokument D 2.1 henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, og gav afslag på aktindsigt i dette som helhed. Dette klagepunkt kan derfor delvist tiltrædes.

*iv) Dokument D 2.2 (Referencearkitektur og komponentspecifikation)*

- 143 Ifølge sagsøgeren er den anfægtede afgørelse ugrundet med hensyn til afslaget på udbredelse af dokument D 2.2, for så vidt som det ikke kan udledes af et dokument »tekniske karakter«, at det nødvendigvis indeholder »følsomme oplysninger«. REA angav følgelig ingen faktiske omstændigheder, hvoraf det fulgte, at udbredelsen af dette dokument ville være til skade for et konsortiemedlems forretningsmæssige interesser.
- 144 REA har gjort gældende, at dokument D 2.2 detaljeret beskriver, hvordan de tekniske krav gennemføres i syv teknologier, der er udviklet inden for rammerne af projektet. Endvidere beskrives hardwarens og softwarens overordnede funktionelle arkitektur detaljeret. Endelig er anvendelsen til forskellige typer af rejsende identificeret med henblik på fremtidige testprocedurer. På grund af dets tekniske karakter indeholder dette dokument følsomme oplysninger, eftersom de konkurrenter, der ikke råder over sådanne oplysninger, vil drage fordel af deres udbredelse. Selv om sagsøgeren med rette har anført, at de oplysninger, der er blevet offentligt tilgængelige via en meddelelse fra konsortiet om systemets funktion, gør det muligt at få kendskab til, hvordan pilotsystemet skal fungere, omfatter disse oplysninger imidlertid ikke de tekniske krav, herunder specifikationerne, den tilknyttede arkitektur og de tilknyttede metoder, der har forretningsmæssig interesse.
- 145 Retten har haft adgang til det omhandlede dokument og skal bemærke, at dette i lighed med dokument 2.1, således som REA anførte i den anfægtede afgørelse, beskriver de teknologiske løsninger og iBorderCtrl-projektets overordnede arkitektur og dermed indeholder den generelle ramme for de forskellige moduler, herunder funktionaliteten af den hardware og software, der indgår i det endelige integrerede system.
- 146 Disse oplysninger henhører under konsortiemedlemmernes knowhow og vedrører metoder, teknikker og strategier, som de har udviklet til brug for projektet. REA begik dermed ikke nogen fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, idet en udbredelse ville give konkurrenterne mulighed for at drage uberettiget fordel af deres knowhow, der har en kommerciel værdi.
- 147 Det fremgår imidlertid af det nævnte dokument, at der inden for disse rammer af den deri indeholdte undersøgelse blev taget hensyn til analyser gennemført i forbindelse med den rapport, der udgør dokument 2.1, og til visse juridiske evalueringer, der er genstand for dokument D 2.3. Følgelig kunne afslaget på delvis aktindsigt i de oplysninger i dokumenterne D 2.1 og D 2.3, der

er anført i præmis 137 og 119 ovenfor, og som blev gentaget eller sammenfattet til brug for dokument D 2.2, eller i oplysninger med samme rækkevidde eller af samme karakter, ikke begrundes med beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser. Dette klagepunkt kan derfor delvist tiltrædes.

*v) Dokument D 3.1 (Udstyr til indsamling af data – specifikationer)*

- 148 Dokument D 3.1 har været genstand for offentliggørelse, for så vidt som det omhandler en generel beskrivelse af teknikker og teknologier (f.eks. biometriske sensorer) i forhold til udstyr til indsamling af data (jf. også præmis 141 ovenfor). Dokumentet blev tilstillet sagsøgeren i en delvist overstreget udgave.
- 149 Ifølge sagsøgeren er den anfægtede afgørelse ugrundet med hensyn til afslaget på udbredelse af dokument D 3.1 som helhed, for så vidt som det ikke kan udledes af et dokument »tekniske karakter«, at det nødvendigvis indeholder »følsomme oplysninger«. REA angav følgelig ingen faktiske omstændigheder, hvoraf det fulgte, at udbredelsen af dokumentet ville være til skade for et konsortiemedlems forretningsmæssige interesser.
- 150 REA har gjort gældende, at de dele af dokument D 3.1, der detaljeret beskriver de teknikker og teknologier, der er anvendt i projektet, ikke blev gjort tilgængelige, eftersom de som følge af deres tekniske karakter vedrører følsomme oplysninger, hvoraf konkurrenterne, der ikke råder over sådanne oplysninger, ville drage fordel i tilfælde af en udbredelse.
- 151 Efter at have haft adgang til de ikke-udbredte dele af dokument D 3.1 skal Retten bemærke, at disse indeholder en detaljeret beskrivelse af forskellige teknikker og teknologier, således som REA har gjort gældende. Som sagsøgeren har gjort gældende, er den mere eller mindre tekniske karakter af de omhandlede oplysninger, som REA har fremført til støtte for afslaget på aktindsigt i disse, imidlertid for det første ikke afgørende for vurderingen af, om de henhører under forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 152 For det andet fremgår det ikke af oplysningerne i de overstregede dele af dokument D 3.1, at samtlige de teknikker og teknologier, der er beskrevet heri, er dem, der faktisk anvendes i iBorderCtrl-projektet, i modsætning til det af REA anførte. De overstregede dele indeholder nemlig beskrivelser af teknikker og teknologier, der findes på markedet og kan være nyttige i iBorderCtrl-systemets arkitektur. Disse dele indeholder ligeledes anbefalinger angående valg af de teknologier og teknikker, der står til rådighed, og som vil være optimale i iBorderCtrl-systemets arkitektur, henset til de omhandlede tekniske krav. Mens disse vurderinger afspejler konsortiemedlemmernes knowhow, navnlig for så vidt som deres erfaring, som anført i dokumentet, kombineres med de indsamlede offentlige oplysninger, eller vurderingskriterierne er udarbejdet specifikt af medlemmerne, hvorfor deres udbredelse konkret og faktisk kan være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, er dette ikke tilfældet med de objektive beskrivelser af teknikker og teknologier, der findes på markedet.
- 153 Disse beskrivelser er i øvrigt i det mindste delvist baseret på offentligt tilgængelige kilder, bl.a. på videnskabelige publikationer og oplysninger på internettet. REA har ikke gjort gældende, at indsamlingen af disse offentligt tilgængelige oplysninger udgør en merværdi som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 120 og 121.

154 Det må heraf konkluderes, at REA med urette fastslog, at samtlige oplysninger i de overstregede dele af dokument D 3.1 henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, og gav afslag på aktindsigt i disse. Dette klagepunkt, hvorved sagsøgeren har anfægtet afslaget på aktindsigt i de overstregede dele af dokument D 3.1, kan derfor delvist tiltrædes.

*vi) Dokumenterne D 7.3 (Formidlings- og kommunikationsplan) og D 7.8 (Formidlings- og kommunikationsplan 2)*

155 I den anfægtede afgørelse blev der givet delvis aktindsigt i dokumenterne D 7.3 og D 7.8, som derfor blev tilstillet sagsøgeren i delvist overstreget form.

156 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren ved skrivelse af 23. marts 2021 har meddelt Retten, at han af egen kraft har »fjernet« overstregningerne i dokument D 7.3, der var vedlagt hans skrivelse i denne form. På grundlag af den derigennem tilvejebragte tekst har han fremsat visse bemærkninger til støtte for det første anbringende og har gentaget sit argument, hvorefter der under alle omstændigheder forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dette dokument i dets helhed.

157 Ved skrivelse af 20. maj 2021 har REA fremsat sine bemærkninger til sagsøgerens argumenter, hvorved REA navnlig har anført, at sagsøgeren på sit websted har formidlet den fuldstændige version af dokument D 7.3, således som det fremstår, efter at sagsøgeren selv har fjernet de nævnte overstregninger.

158 I denne henseende skal det fremhæves, at den omstændighed, at sagsøgeren på egen hånd har fået adgang til de overstregede dele af dokument D 7.3 og således har fået kendskab til oplysninger, hvori han blev nægtet aktindsigt i den anfægtede afgørelse, og at han har formidlet det pågældende dokument på sit websted, ikke gør det muligt at fastslå, at han ikke eller ikke længere har en interesse i at nedlægge påstand om annullation af den anfægtede afgørelse på dette punkt. Ved denne fremgangsmåde har sagsøgeren ganske vist ikke overholdt de procedurer, der er fastsat i EU-retten vedrørende aktindsigt, og har heller ikke afventet udfaldet af nærværende tvist med henblik på at få oplyst, om han lovligt kunne få aktindsigt i den fulde udgave af det omhandlede dokument eller ej. Denne ene omstændighed kan imidlertid ikke, uanset hvor kritisabel den er, rejse tvivl om sagsøgerens interesse i at få den anfægtede afgørelse annulleret på dette punkt, eftersom ophavsmanden til udbredelsen af de omtvistede oplysninger ikke er REA, der dermed ville anerkende offentlighedens interesse i at få sådanne oplysninger udbredt. Sagsøgeren har derfor krav på, at Retten træffer afgørelse om lovligheden af denne afgørelse, som er bebyrdende for sagsøgeren, eftersom REA ikke formelt har trukket den tilbage, og eftersom sagsøgeren i den anfægtede afgørelse udelukkende har fået delvis aktindsigt i det ønskede dokument på grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. Sagsøgerens adfærd med hensyn til dokumentet er uden relevans for vurderingen af hans interesse i at opnå annullation af en sådan afgørelse (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 33 og 45-48, og af 22.3.2011, Access Info Europe mod Rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, præmis 33-36 og den deri nævnte retspraksis).

159 Det følger heraf, at selv om sagsøgeren har kunnet få kendskab til de oplysninger, hvori REA nægtede ham aktindsigt, har sagsøgeren en interesse i, at den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som REA nægtede ham aktindsigt i de overstregede dele af dokument D 7.3.

- 160 Det skal imidlertid ligeledes fremhæves, at den omstændighed, at det er lykkedes sagsøgeren at »fjerne« overstregeringerne i dokument D 7.3 på egen hånd, ikke har indflydelse på lovligheden af den anfægtede afgørelse på dette punkt og på Rettens prøvelsesret i denne henseende.
- 161 Med henblik på at anfægte afslaget på aktindsigt i de overstregede dele af dokumenterne D 7.3 og D 7.8 har sagsøgeren gjort gældende, at den legitime beskyttelse af forretningsmæssige interesser ikke kan udvides til at omfatte oplysninger, der ikke er knyttet til virksomheden, og som ikke udgør »forretningshemmeligheder«, såsom bl.a. kommunikationsstrategien. Almindelige drøftelser i fremmede øjemed, deriblandt drøftelserne med offentlige institutioner og politisk valgte, som dem i de overstregede dele af dokumenterne D 7.3 og D 7.8, udgør således ikke forretningshemmeligheder.
- 162 Ifølge REA er dokument D 7.3, der drejer sig om at fastlægge, hvordan projektet formidles og meddeles offentligheden, for en stor dels vedkommende blevet udbredt. Det er alene visse dele af dokumentet, hvori konsortiemedlemmerne har afgivet detaljerede oplysninger om deres særlige forbindelser til udvalgte handelspartnere eller akademiske partnere, der er overstreget, for så vidt som de udgør følsomme oplysninger, som konkurrenterne kan anvende til egen fordel (f.eks. ved at kontakte disse partnere).
- 163 Da dokument D 7.8, hvori der ligeledes blev givet delvis aktindsigt, er en omarbejdet udgave af dokument D 7.3 og blev udarbejdet et år senere, er årsagerne til afslaget på udbredelse af de omhandlede oplysninger de samme som dem, der gælder for dokument D 7.3.
- 164 Efter at have haft adgang til de overstregede dele af dokument D 7.3 og D 7.8 skal Retten bemærke, at disse for det første indeholder en strategi for kommunikationen over handelspartnere med henblik på et muligt fremtidigt samarbejde. Sådanne oplysninger henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, for så vidt som de vedrører deres forretningsmæssige strategi og desuden giver mulighed for at udlede, hvilke værktøjer eller teknologier der konkret planlægges anvendt inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet. REA begik ikke nogen fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.
- 165 For det andet omhandler de overstregede oplysninger formidling og fremme af selve iBorderCtrl-projektet og resultaterne heraf over for andre interesserede parter end mulige handelspartnere. I denne henseende bemærkes, at REA ikke har forklaret, hvorfor disse overstregede oplysninger i dokumenterne D 7.3 og D 7.8 er af en mere »følsom« karakter end de oplysninger af samme art, der er blevet udbredt til sagsøgeren. REA har heller ikke forklaret, hvordan denne »følsomme« karakter af de omhandlede oplysninger i givet fald kan begrunde, at de henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, selv om REA har medgivet, at relationerne med henblik på de omhandlede fremmede og informerende aktiviteter ikke vedrører forhandlinger i forbindelse med salg eller tildeling af licenser. Efter at have haft adgang til de omhandlede overstregede dele skal Retten bemærke, at de fremmede og informerende aktiviteter, der er omhandlet i de udbredte dele og i hovedparten af de overstregede dele, synes at forfølge samme mål, nemlig den videst mulige formidling af oplysninger om projektet og om de deri foreslåede teknologiske løsninger. Alene den omstændighed, som REA har fremført, at konkurrenterne på baggrund af derigennem udbredte oplysninger kan fremme deres systemer over for de samme berørte parter, er ikke tilstrækkelig til at konkludere, at disse oplysninger henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser.

- 166 Retten bemærker i øvrigt, at visse oplysninger i de overstregede dele af dokumenterne D 7.3 og D 7.8 er knyttet til de etiske og juridiske vurderinger i dokumenterne D 1.2 og D 2.3. For så vidt som de nævnte overstregede dele gentager eller sammenfatter de i præmis 119 ovenfor anførte oplysninger, kan de ikke være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 167 Det må heraf konkluderes, at REA med urette fastslog, at samtlige oplysninger i de overstregede dele af dokumenterne D 7.3 og D 7.8 henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, og gav afslag på aktindsigt i disse. Dette klagepunkt, hvorved sagsøgeren har anfægtet afslaget på aktindsigt i de overstregede dele af dokumenterne D 7.3 og D 7.8, kan derfor delvist tiltrædes.

*vii) Dokument D 8.1 (Kvalitetsstyringsplan)*

- 168 Sagsøgeren har gjort gældende, at REA ikke har angivet, at dokument D 8.1 indeholder en konsortiepartners forretningshemmeligheder, at det afspejler en persons videnskabelige knowhow, eller at det indeholder oplysninger om produktions- og analysemetoder, hvis offentliggørelse nødvendigvis ville være til alvorlig skade for et konsortiemedlems interesser. Dette dokument burde således have været udbredt, i det mindste i uddrag.
- 169 REA har gjort gældende, at dokument D 8.1 indeholder oplysninger om konsortiets interne organisation og om dets operationelle fremgangsmåde under projektet, det vil bl.a. sige tilrettelæggelsen af projektet og ansvarsområder, proceduren for kvalitetskontrol, beslutningsprocessen og kommunikationen mellem partnerne. I dokumentet præciseres ligeledes, hvilke IT-værktøjer der anvendes til forvaltning af projektet. Endelig indeholder bilag til dokumentet skabelonerne til de dokumenter, der anvendes af konsortiet med henblik på arbejdsresultater, statusrapporter, dagsorden for møder og referater. Udbredelsen af disse oplysninger ville være til skade for beskyttelsen af de berørte personers forretningsmæssige interesser og give en fordel til konkurrenter, der ønsker at gennemføre et lignende projekt på et senere tidspunkt, eftersom de ville drage nytte af konsortiemedlemmernes arbejdsresultater.
- 170 Efter at have haft adgang til dokument D 8.1 skal Retten bemærke, at det, således som det blev fremhævet i den anfægtede afgørelse, indeholder oplysningerne om projektets forvaltningsstruktur samt planlægningen af tekniske aktiviteter ved den endelige aflevering af resultaterne og fastlægger procedurerne for kvalitetskontrollen af projektet, rollerne og ansvarsområderne i forbindelse med udviklingen af hvert enkelt teknologisk element.
- 171 Med henblik på fremlæggelse af kvalitetsstyringsplanen beskriver det omhandlede dokument navnlig strukturen i projektets kvalitetsstyring og ansvarsfordelingen mellem forskellige personer og organer i konsortiet, de metoder, kriterier og procedurer, der er udarbejdet med henblik på at evaluere kvaliteten af projektresultaterne med hensyn til de forskellige komponenter heri, såsom nøgleresultatindikatorerne, og risikostyringen. Alle disse oplysninger henhører under konsortiemedlemmernes knowhow og fremhæver disses ekspertise angående kvalitetsstyringen af projektet. Beskrivelserne af de forskellige videnskabelige og teknologiske ydelser indeholder i øvrigt referencer til teknikker og funktionaliteter, der specifikt indgår i projektet, og afspejler dermed systemets overordnede arkitektur, således som den er udarbejdet af konsortiemedlemmerne. Disse oplysninger henhører dermed under disses videnskabelige knowhow.

172 Det følger heraf, at samtlige oplysninger i dokument D 8.1 henhører under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. REA begik ikke nogen fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, idet en udbredelse ville give konkurrenterne mulighed for at drage uberettiget fordel af deres knowhow, der har en kommerciel værdi.

173 Det foreliggende klagepunkt må derfor forkastes.

*viii) Dokumenterne D 8.3 (Periodisk fremskridtsrapport), D 8.4 (Årlig rapport), D 8.5 (Periodisk fremskridtsrapport 2) og D 8.7 (Årlig rapport 2)*

174 Sagsøgeren har gjort gældende, at REA ikke har angivet, at de »beskrivende« dokumenter D 8.3, D 8.4, D 8.5 og D 8.7 indeholder en konsortiepartners forretningshemmeligheder, at de afspejler en persons videnskabelige knowhow, eller at de indeholder oplysninger om produktions- og analysemetoder, hvis offentliggørelse nødvendigvis ville være til alvorlig skade for et konsortiemedlems interesser. Disse dokumenter burde således have været udbredt, i det mindste i uddrag.

175 REA har gjort gældende, at dokumenterne D 8.3, D 8.4, D 8.5 og D 8.7 indeholder oplysninger om projektets stadium i forhold til de berørte arbejdsopgaver, hvorved de tekniske resultater beskrives i forhold til de specifikke resultatindikatorer for projektet. Endvidere fremlægges projektrisiciene, beskyttelsesforanstaltningerne og en sammenfatning af de fremtidige tekniske etaper. Endelig indeholder disse dokumenter en meget detaljeret oversigt over anvendelsen af ressourcer pr. partner og arbejdsopgave, hvori de afsluttede opgaver ligeledes er angivet. Disse dokumenter har kort sagt et teknisk og finansielt indhold, og konkurrenterne ville drage fordel af at få adgang til disse, eftersom konkurrenterne ville kunne høste erfaringer af de trufne foranstaltninger og undgå de etaper, der har vist sig at være irrelevante eller overflødige, hvilket ville give dem mulighed for at vurdere investeringsomkostningerne, reducere omkostningerne og fremskynde testfasen eller udviklingen af en sammenlignelig teknologi.

176 Retten har haft adgang til dokumenterne D 8.3, D 8.4, D 8.5 og D 8.7 og kan konstatere, at de, således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, beskriver projektets tekniske stadium i forhold til de berørte arbejdsopgaver efter 6, 12, 18 og 24 måneder med henvisning til forskellige videnskabelige og teknologiske ydelser i projektet.

177 Med henblik på at redegøre for projektets stadium beskriver de omhandlede dokumenter detaljeret den strategi, som konsortiemedlemmerne har udviklet til gennemførelse af det omhandlede projekt, herunder en detaljeret beskrivelse af de opgaver, der er løst i løbet af den pågældende periode, og fordelingen af opgaver mellem medlemmerne samt metoderne til at følge dette stadium, hvilket henhører under deres knowhow. Beskrivelserne af de forskellige videnskabelige og teknologiske ydelser indeholder i øvrigt referencer til teknikker, værktøjer og funktionaliteter, der specifikt indgår i projektet, og afspejler dermed systemets overordnede arkitektur, således som den er udarbejdet af konsortiemedlemmerne. Disse oplysninger henhører dermed under disses videnskabelige knowhow.

178 Samtlige oplysninger i dokumenterne D 8.3, D 8.4, D 8.5 og D 8.7 henhører derfor under konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser som omhandlet artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. REA begik ikke nogen fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå,

at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne være til skade for konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, idet en udbredelse ville give konkurrenterne mulighed for at drage uberettiget fordel af deres knowhow, der har en kommerciel værdi.

179 Det foreliggende klagepunkt må derfor forkastes.

### *3) Konklusion vedrørende det første anbringendes første led*

180 Henset til det ovenstående skal det første anbringendes første led tages til følge for så vidt angår afslaget på fuld aktindsigt i dokument D 1.3, afslaget på delvis aktindsigt i dokumenterne D 1.1, D 1.2, D 2.1, D 2.2 og D 2.3 samt den mere omfattende indsigt i dokumenterne D 3.1, D 7.3 og D 7.8, og forkastes for så vidt angår afslaget på aktindsigt i dokumenterne D 8.1, D 8.3, D 8.4, D 8.5 og D 8.7. Det skal imidlertid bemærkes, at det ikke tilkommer Retten at træde i REA's sted og konkret udpege de dele af dokumenterne, hvori der skulle være givet delvis aktindsigt, idet agenturet ved opfyldelsen af denne dom skal tage hensyn til de grunde, som er nævnt i dommen i denne henseende (jf. i denne retning dom af 9.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, T-516/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:759, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

### **C. Det første anbringendes andet led vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter**

181 Sagsøgeren har gjort gældende, at der foreligger flere offentlige interesser i, at de ønskede dokumenter udbredes i deres helhed. For det første skal samfundets generelle adgang til resultaterne af den offentligt finansierede forskning sikres. For det andet er der en videnskabelig interesse i udbredelsen, idet det alene er forskningsresultater, der er blevet diskuteret, kritiseret og afprøvet, og som kan reproduceres af andre, der kan kvalificeres som videnskabelige. For det tredje foreligger der ligeledes en offentlig interesse i udbredelsen, for så vidt som iBorderCtrl-projektet ud fra et etisk synspunkt og med henblik på de grundlæggende rettigheder er særdeles tvivlsomt. For det fjerde foreligger der en medieinteresse i udbredelsen af dokumenterne, således som det store antal af reportager om iBorderCtrl-projektet vidner om. For det femte er der en politisk og demokratisk interesse i udbredelsen af dokumenterne om iBorderCtrl-projektet, idet en anvendelse af projektet i praksis i en nært forestående fase vil kræve, at der tilvejebringes et egnet retsgrundlag. For det sjette foreligger der en budgetmæssig interesse i ikke at investere midler i forskning i en teknik, hvis anvendelse vil være ulovlig i henhold til den nuværende lovgivning, og som af politiske grunde ikke bør anvendes.

182 Med hensyn til interesseafvejningen i den foreliggende sag har sagsøgeren på den ene side gjort gældende, at konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser »ikke vejer særligt tungt«. For det første er en stor del af oplysningerne om iBorderCtrl-projektet allerede kendt af offentligheden eller er blevet udbredt; for det andet er det tvivlsomt, om de ønskede dokumenter i det hele taget indeholder forretningshemmeligheder, medmindre det er på grund af den måde, hvorpå iBorderCtrl-systemet er udformet, idet projektets formål snarere synes at være at afprøve og kombinere eksisterende teknologier end at udvikle en ny teknologi; for det tredje vil udbredelsen af projektdokumenterne ikke påvirke den retlige beskyttelse af de anvendte systemkomponenter eller af systemet som helhed, som allerede er beskyttet ved patenter, og lovgivningen om intellektuelle ejendomsrettigheder til programkode, der kan være blevet udviklet under projektet, ikke påvirkes af en udbredelse af rapporterne om projektet, hvorfor udbredelsen af disse ikke vil forringe værdien af deres opfindelser, selv hvis den kan forringe visse



konsortiemedlemmers konkurrencemæssige stilling og fremtidige fortjeneste. På den anden side vejer offentlighedens interesse i åbenhed ifølge sagsøgeren »til gengæld tungt« i vurderingen af de modstridende interesser, for så vidt som projektet for det første fuldt ud er finansieret af offentlige midler og for det andet er særdeles tvivlsomt og omstridt og således rejser principielle spørgsmål om anvendelsen af kunstig intelligens.

- 183 Under alle omstændigheder vejer de forskellige offentlige interesser i en udbredelse af dokumenterne samlet set »tungere« end de forretningsmæssige interesser i en fortrolig behandling.
- 184 REA har anfægtet sagsøgerens argumenter og gjort gældende, at han ikke har godtgjort, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen.
- 185 I henhold til artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, når udbredelsen heraf ville være til skade for bl.a. beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, »medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«. Det fremgår heraf, at EU-institutionerne ikke kan afslå at give aktindsigt i et dokument, når dets udbredelse er begrundet i en mere tungtvejende offentlig interesse, selv om dette kan skade beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser.
- 186 I denne forbindelse skal det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, afvejes over for bl.a. den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, således som præciseret i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (jf. dom af 21.10.2010, Agapiou Joséphidès mod Kommissionen og EACEA, T-439/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:442, præmis 136 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes dom af 5.2.2018, PTC Therapeutics International mod EMA, T-718/15, EU:T:2018:66, præmis 107).
- 187 Det påhviler den person, som begærer aktindsigt, konkret at angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis). Det påhviler nemlig dem, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, at bevise denne (dom af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-306/12, EU:T:2014:816, præmis 97).
- 188 Den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, skal ganske vist ikke nødvendigvis være adskilt fra de principper, der ligger bag forordning nr. 1049/2001. Betragtninger af generel art er imidlertid ikke tilstrækkelige til at begrunde en aktindsigt i de ønskede dokumenter, der kræver, at princippet om åbenhed i den givne situation har en særligt påtrængende karakter, som går forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 92 og 93 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 92 og 93).

- 189 I den genfremsatte begæring gjorde sagsøgeren gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der begrundes udbredelsen af de ønskede dokumenter, og som dels består i offentlighedens legitime interesse i at få adgang til resultaterne af offentligt finansieret forskning, dels i offentlighedens ret til at vide, om udviklingen af et projekt, der muligvis indebærer uetiske eller ulovlige indgreb i borgernes ret til respekt for privatlivet, finansieres af offentlige midler, for at muliggøre en offentlig og demokratisk debat på et oplyst grundlag om indførelsen af nye omstridte massekontrollsystemer som det i iBorderCtrl-projektet påtænkte.
- 190 Som svar på denne argumentation anførte REA i den anfægtede afgørelse for det første, at offentlighedens interesse i udbredelsen af resultaterne af det omhandlede projekt er sikret ved et sammenhængende sæt af strategier og værktøjer rettet mod formidling af resultaterne af afsluttede projekter, sædvanligvis gennem resuméer, der er godkendt af REA og beskytter konsortiets intellektuelle ejendomsrettigheder og de berørte personers forretningsmæssige interesser, herunder for så vidt angår dokumenterne vedrørende den juridiske og etiske vurdering af det omhandlede projekt, der specifikt henviser til teknologiske og videnskabelige udviklinger, metoder og projektresultater. For det andet er iBorderCtrl-projektet et igangværende forskningsprojekt, der har til formål at afprøve nye teknologier på området for kontrol ved Unionens grænser og ikke at indføre disse teknologier direkte i felten, idet betænkelighederne med hensyn til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i øvrigt er integreret i projektet på behørig vis. I den anfægtede afgørelse konkluderede REA heraf, at de offentlige interesser, som sagsøgeren påberåbte sig, ikke går forud for tredjeparters interesser i beskyttelse af deres forretningsmæssige interesser.
- 191 Indledningsvis skal det bemærkes, at undersøgelsen af første anbringendes andet led kun vedrører de ønskede dokumenter eller de dele af disse dokumenter, med hensyn til hvilke REA med rette konkluderede, at de er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 i overensstemmelse med konklusionen, der er gengivet ovenfor i præmis 180.
- 192 I denne henseende bemærkes det, at selv om der, som sagsøgeren med rette har hævdet, foreligger en offentlig interesse i formidlingen af resultaterne af projekter, der finansieres af EU-midler, har EU-lovgiver indført regler med henblik på at sikre formidlingen af resultaterne af de projekter, der finansieres under »Horisont 2020«-programmet.
- 193 Som REA har anført, er der i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalen fastsat en balanceret tilgang, hvormed det tilstræbes dels at tage hensyn til offentlighedens, den videnskabelige verdens og mediernes interesser i udbredelsen af resultaterne, dels til konsortiemedlemmernes interesser i beskyttelse af deres forretningsmæssige interesser, herunder med hensyn til intellektuelle ejendomsrettigheder.
- 194 På den ene side fastsætter artikel 43, stk. 2, i forordning nr. 1290/2013, hvortil sagsøgeren i øvrigt har henvist, og tilskudsaftalens artikel 29.1 nemlig en forpligtelse for deltagerne til at formidle projektresultaterne på egnede måder, navnlig via videnskabelige publikationer, med forbehold af restriktionerne som følge af beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, sikkerhedsregler eller berettigede interesser. I tilskudsaftalens artikel 29.2 er det desuden bestemt, at der skal sikres åben adgang til videnskabelige publikationer for peer-evaluerede resultater. I øvrigt fastsætter tilskudsaftalens artikel 38.2.1, at REA under iagttagelse af oplysningernes fortrolige behandling kan anvende oplysningerne vedrørende aktionen, dokumenterne, bl.a. de resuméer, der er beregnet til offentliggørelse, og ydelser rettet til offentligheden, til sine kommunikations- og PR-aktiviteter.

- 195 Endvidere skal deltagerne i henhold til tilskudsaftalens artikel 20.3, litra a), nr. iii), og artikel 20.4, litra a), sammen med de tekniske og finansielle periodiske rapporter til REA fremsende resuméer, der navnlig indeholder en oversigt over resultater og deres formidling og er beregnet til at blive offentliggjort af REA.
- 196 På den anden side er det i artikel 4 i forordning nr. 1290/2013 og i tilskudsaftalens artikel 36.1 fastsat, at Unionens og medlemsstaternes institutioner, organer, kontorer eller agenturer på de deri fastsatte vilkår har adgang til oplysninger om resultater frembragt af en deltager, der har modtaget EU-finansiering. Endvidere sikrer artikel 49 i forordning nr. 1290/2013 disse institutioner, organer, kontorer og agenturer den nødvendige brugsret til resultater fra deltagere, der har modtaget EU-finansiering med det formål at udvikle, gennemføre og overvåge Unionens politikker eller programmer.
- 197 Det følger heraf, at den offentlige interesse i formidlingen af resultater, der er finansieret af offentlige midler inden for rammerne af Horizon 2020-programmet, er sikret ved de relevante bestemmelser i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalen. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at dette system til formidling af resultater ikke fuldt ud kan opfylde videnskabens, mediernes og almenhedens interesse i at få adgang til resultaterne af projekter, der er finansieret af Unionen, og at det derfor desuden er nødvendigt at udbrede oplysningerne i de ønskede dokumenter, selv om en sådan udbredelse vil være til skade for konsortiemedlemmernes legitime forretningsmæssige interesser, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 198 For så vidt som sagsøgeren for det andet har gjort gældende, at forpligtelsen til at udbrede alle de ønskede dokumenter følger af den omstændighed, at det omhandlede projekt er omstridt ud fra et etisk synspunkt og med henblik på de grundlæggende rettigheder, skal det på den ene side bemærkes, at de relevante bestemmelser, der finder anvendelse på forsknings- og innovationsprojekter, som finansieres under Horizon 2020-programmet, hvoraf bl.a. artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1291/2013 af 11. december 2013 om reglerne for deltagelse og formidling i »Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020)« og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1982/2006 (EUT 2013, L 347, s. 104), artikel 14 i forordning nr. 1290/2013, sammenholdt med niende betragtning til denne forordning, og tilskudsaftalens artikel 34 har til formål at pålægge deltagerne en forpligtelse til at overholde de grundlæggende rettigheder og navnlig de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og Kommissionen en forpligtelse til at sikre, at disse rettigheder og principper overholdes, hvilket i øvrigt afspejles i den omstændighed, at de juridiske og etiske vurderinger af iBorderCtrl-projektet, idet disse er undergivet en vurdering foretaget af den uafhængige etiske rådgiver, specifikt indgår i de obligatoriske faser af udviklingen af dette projekt.
- 199 Som REA på den anden side har fastslået, uden at sagsøgeren har bestridt dette, er det omhandlede projekt et igangværende forskningsprojekt, der alene har til formål at afprøve teknologier. Sagsøgeren har ikke hævdet, at de grundlæggende rettigheder for de personer, der deltog i pilotforsøgene inden for rammerne af iBorderCtrl-projektet, ikke blev overholdt. Den offentlige interesse, som sagsøgeren har påberåbt sig, vedrører reelt en mulig fremtidig anvendelse under virkelige forhold af systemer, der er baseret på teknikker og teknologier, der er udviklet i forbindelse med iBorderCtrl-projektet. En sådan interesse er tilgodeset ved formidlingen af resultaterne på de vilkår, der er fastsat i forordning nr. 1290/2013 og præciseret i tilskudsaftalen (jf. præmis 194-196 ovenfor).

- 200 Retten er ligeledes, i lighed med sagsøgeren, af den opfattelse, at offentligheden har en interesse i at deltage i en offentlig, oplyst og demokratisk debat om, hvorvidt kontrolteknologier såsom de omhandlede er ønskelige, og hvorvidt de skal finansieres af offentlige midler, og at denne interesse skal beskyttes på behørig vis. Idet iBorderCtrl-projektet imidlertid kun er et forskningsprojekt under udvikling, er det absolut muligt at føre en sådan oplyst offentlig debat om de forskellige aspekter af den omhandlede forskning på grundlag af de forskningsresultater, der er udbredt i overensstemmelse med reglerne i forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalen, som anført i præmis 194-196 ovenfor.
- 201 Endelig skal det i denne sammenhæng bemærkes, at den offentlige interesse i åbenhed ifølge retspraksis ikke har samme vægt, når der er tale om den berørte institutions administrative virksomhed, hvorunder de ønskede dokumenter henhører i den foreliggende sag, som når der er tale om institutionens lovgivningsmæssige virksomhed (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 60, og af 25.10.2013, Beninca mod Kommissionen, T-561/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:558, præmis 64).
- 202 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at princippet om åbenhed i den foreliggende sag har nogen særligt påtrængende karakter, der går forud for den legitime interesse i beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, for så vidt angår de dokumenter eller dele af dokumenter, som REA med rette kunne anse for at henhøre under undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, og som er opført i præmis 180 ovenfor. REA kunne uden at begå fejl lægge til grund, at det på grundlag af de af sagsøgeren påberåbte omstændigheder ikke kunne fastslås, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i denne udbredelse, navnlig henset til den ordning for formidling og adgang til forskningsresultaterne, der er indført ved forordning nr. 1290/2013 og tilskudsaftalen.
- 203 På baggrund af de ovenstående betragtninger må det konkluderes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse som følge af de forskellige påberåbte interesser betragtet enkeltvis eller som helhed, der kan begrunde en udbredelse til offentligheden i henhold til artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 af oplysninger, der er omfattet af undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 2, første led.
- 204 Følgelig skal det første anbringendes andet led forkastes.
- 205 Det følger af det ovenstående, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, for så vidt som REA undlod at træffe afgørelse om sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet, og for så vidt som REA gav afslag på fuld aktindsigt i D 1.3 og på delvis eller mere omfattende indsigt aktindsigt i dokumenterne D 1.1, D 1.2, D 2.1, D 2.2, D 2.3, D 3.1, D 7.3 og D 7.8, og at REA i øvrigt frifindes.

#### **IV. Sagsomkostninger**

- 206 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Retten kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

- 207 I den foreliggende sag har sagsøgeren fået medhold for så vidt angår det andet anbringende og en væsentlig del af det første anbringendes første led. Der foretages en retfærdig bedømmelse af sagens omstændigheder, idet det beslutes, at sagsøgeren bærer halvdelen af sine egne omkostninger, og at REA bærer sine egne omkostninger og betaler halvdelen af de omkostninger, som sagsøgeren har afholdt.
- 208 I henhold til procesreglementets artikel 135, stk. 2, kan Retten desuden pålægge endog en vindende part helt eller delvist at betale sagsomkostningerne, såfremt det synes berettiget, henset til denne parts forhold, også forud for sagsanlægget, og navnlig såfremt denne har påført modparten udgifter, som Retten finder er påført unødvendigt eller af ond vilje.
- 209 I den foreliggende sag har sagsøgeren, som det fremgår af præmis 156 og 157 ovenfor, på egen hånd fået adgang til de overstregede dele af dokument D 7.3 og har således fået kendskab til oplysninger, hvori han blev nægtet aktindsigt i den anfægtede afgørelse, og har formidlet den således fremkomne fulde version af dokument D 7.3 på sit websted. Ved denne fremgangsmåde har sagsøgeren ikke overholdt de procedurer, der er fastsat i EU-retten vedrørende aktindsigt, og har heller ikke afventet udfaldet af den foreliggende tvist med henblik på at få oplyst, om han lovligt kunne få aktindsigt i den fulde udgave af det omhandlede dokument eller ej. Retten finder, at der bør tages hensyn til denne adfærd fra sagsøgerens side i forbindelse med fordelingen af sagsomkostningerne. Eftersom sagsøgerens indgivelse af det nævnte dokument i hans skrivelse af 23. marts 2021 er blottet for enhver relevans med henblik på afgørelsen af den foreliggende tvist, har han nemlig derigennem unødvendigt påført REA omkostninger til udarbejdelse af et skriftligt indlæg om denne indgivelse, der kunne have været undgået, såfremt sagsøgeren havde handlet med respekt for retsforhandlingerne i denne sag og afventet udfaldet af denne og dermed i givet fald lovligt havde fået aktindsigt i de nævnte oplysninger eller visse af dem i overensstemmelse med Rettens dom. I medfør af procesreglementets artikel 135, stk. 2, pålægges sagsøgeren derfor omkostningerne i forbindelse med indgivelsen af hans skrivelse af 23. marts 2021 samt omkostningerne i forbindelse med indgivelsen af REA's skriftlige indlæg af 20. maj 2021.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tiende Afdeling):

- 1) **Det Europæiske Forvaltningsorgan for Forsknings (REA) afgørelse af 17. januar 2019 (ARES(2019) 266593) annulleres, for det første for så vidt som REA undlod at træffe afgørelse om Patrick Breyers begæring om aktindsigt i dokumenterne vedrørende godkendelsen af iBorderCtrl-projektet, og for det andet for så vidt som REA afslog at give fuld aktindsigt i dokument D 1.3, delvis aktindsigt i dokumenterne D 1.1, D 1.2, D 2.1, D 2.2 og D 2.3, og en mere vidtgående aktindsigt i dokumenterne D 3.1, D 7.3 og D 7.8, for så vidt som disse dokumenter indeholder oplysninger, som ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.**
- 2) **I øvrigt frifindes REA.**
- 3) **Patrick Breyer bærer sine egne omkostninger vedrørende indgivelsen af hans skrivelse af 23. marts 2021 og betaler de af REA afholdte omkostninger vedrørende indgivelsen af organets bemærkninger af 20. maj 2021.**
- 4) **Patrick Breyer bærer halvdelen af sine egne omkostninger ud over dem, der vedrører indgivelsen af hans skrivelse af 23. marts 2021.**
- 5) **REA bærer sine egne omkostninger, med undtagelse af dem, der vedrører indgivelsen af organets bemærkninger af 20. maj 2021, samt halvdelen af de af Patrick Breyer afholdte omkostninger, bortset fra dem, der vedrører indgivelsen af Patrick Breyers skrivelse af 23. marts 2021.**

Kornezov

Buttigieg

Hesse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 2021.

Underskrifter

## Indhold

I.	Tvistens baggrund .....	2
II.	Retsforhandlingerne og parternes påstande .....	4
III.	Retlige bemærkninger .....	5
A.	Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 .....	5
B.	Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, og af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 .....	8
1.	Formaliteten vedrørende de nye fremlagte beviser og de nye anførte beviser .....	8
2.	Formaliteten vedrørende klagepunktet om undladelse af at give delvis aktindsigt .....	9
3.	Det første anbringendes første led vedrørende manglende skade for beskyttelsen af forretningsmæssige interesser .....	10
a)	Anvendelse af forordning nr. 1290/2013, vilkårene i tilskudsaftalen og artikel 339 TEUF på den foreliggende sag .....	10
b)	Anvendelse af undtagelsen vedrørende beskyttelse af tredjemands forretningsmæssige interesser og muligheden for at give i det mindste delvis aktindsigt på den foreliggende sag .....	14
1)	Argumenterne af tværgående karakter .....	17
2)	Den individuelle vurdering af de omhandlede dokumenter .....	19
i)	Dokumenterne D 1.1 (Den etiske rådgivers første rapport), D 1.2 (Ethiske spørgsmål vedrørende profilering, risiko for stigmatisering af enkeltpersoner og plan for afbødning) og D 2.3 (Evalueringsrapport vedrørende juridiske og etiske spørgsmål på EU-plan) .....	20
ii)	Dokument D 1.3 (den etiske rådgiver) .....	23
iii)	Dokument D 2.1 (Rapport vedrørende kravsanalyse) .....	24
iv)	Dokument D 2.2 (Referencearkitektur og komponentspecifikation) .....	26
v)	Dokument D 3.1 (Udstyr til indsamling af data – specifikationer) .....	27
vi)	Dokumenterne D 7.3 (Formidlings- og kommunikationsplan) og D 7.8 (Formidlings- og kommunikationsplan 2) .....	28
vii)	Dokument D 8.1 (Kvalitetsstyringsplan) .....	30
viii)	Dokumenterne D 8.3 (Periodisk fremskridtsrapport), D 8.4 (Årlig rapport), D 8.5 (Periodisk fremskridtsrapport 2) og D 8.7 (Årlig rapport 2) .....	31
	ECLI:EU:T:2021:902 .....	39

3) Konklusion vedrørende det første anbringendes første led . . . . .	32
C. Det første anbringendes andet led vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter . . . . .	32
IV. Sagsomkostninger . . . . .	36