



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

14 december 2017*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Verzoeken tot het indienen van offertes betreffende alle percelen waarop een aanbesteding betrekking heeft – Weigering van toegang – Geen concreet en individueel onderzoek van de gevraagde documenten – Uitzondering ter bescherming van de openbare veiligheid – Uitzondering ter bescherming van de commerciële belangen – Uitzondering ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer – Uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces – Algemene aanname – Onredelijke werklast”

In zaak T-136/15,

Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, gevestigd te Athene (Griekenland), aanvankelijk vertegenwoordigd door I. Ampazis en M. Sfyri, vervolgens door M. Sfyri en C.-N. Dede, advocaten,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson en N. Otte Widgren als gemachtigden,

interveniente,

tegen

Europees Parlement, aanvankelijk vertegenwoordigd door N. Görlitz, N. Rasmussen en L. Darie, vervolgens door M. Görlitz, L. Darie en C. Burgos als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van het besluit van het Europees Parlement van 13 februari 2015 houdende weigering van toegang tot de verzoeken tot het indienen van offertes betreffende alle percelen van aanbesteding ITS 08 – Externe dienstverlening voor IT-diensten 2008/S 149-199622,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín en I. Reine (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Engels.

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 31 januari 2017,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit

- 1 Verzoekster, Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, heeft deelgenomen aan de door het Europees Parlement uitgeschreven aanbesteding onder de referentie ITS 08 – Externe dienstverlening voor IT-diensten 2008/S 149-199622, die betrekking had op 16 verschillende percelen voor een totale waarde van 300 miljoen EUR (hierna: „aangebesteding ITS 08”). Na afloop van deze aanbesteding heeft zij op 26 oktober 2009 met het Parlement een raamovereenkomst betreffende perceel nr. 7 gesloten, met de titel „Deskundigheid op het gebied van de ontwikkeling van documentatietoepassingen en systemen voor het beheer van inhoud” (hierna: „perceel nr. 7”).
- 2 Bij brief van 14 november 2014 heeft verzoekster het Parlement verzocht om toegang tot „alle beschikbare informatie over alle door het [Parlement] toegezonden verzoeken tot het indienen van offertes voor alle percelen [van aanbesteding] ITS 08” (hierna: „verzoeken tot het indienen van offertes” of „gevraagde documenten”). Verzoekster wilde binnen 15 werkdagen na de ontvangst van haar brief een afschrift van de verzoeken tot het indienen van offertes met inbegrip van de technische bijlagen daarbij ontvangen. Ter onderbouwing van haar verzoek voerde verzoekster aan dat zij vermoedde dat het Parlement op ongeoorloofde wijze bepaalde taken die onder perceel nr. 7 vielen aan medecontracten voor andere percelen, waaronder perceel nr. 6, had toebedeeld en dat zij wilde nagaan in welke omvang zij schade had geleden als gevolg van die beweerdelijk onrechtmatige toedeling van taken.
- 3 Bij e-mail van 17 november 2014, en bij brief van diezelfde dag, heeft het Parlement de ontvangst van het initieel verzoek om toegang tot de verzoeken tot het indienen van offertes bevestigd en verzoekster te kennen gegeven dat dit verzoek zou worden onderzocht aan de hand van het bepaalde in verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).
- 4 Bij e-mail van 3 december 2014 heeft het Parlement verzoekster ervan in kennis gesteld dat het zich, gelet op het grote aantal documenten dat individueel moest worden onderzocht, „ruimschoots meer dan 1000”, niet aan de termijn van 15 werkdagen als voorzien in verordening nr. 1049/2001 zou kunnen houden. Het heeft verzoekster in die context voorgesteld om te trachten tot een billijke oplossing in de zin van artikel 6, lid 3, van genoemde verordening te komen, die inhield dat de gevraagde documenten voor elk van de percelen volgens een nog te bepalen tijdpad zouden worden doorgelicht en toegezonden. Het Parlement heeft ook de suggestie gedaan om als eerste, tegen 31 januari 2015, de documenten van perceel nr. 7 te onderzoeken en daarna die van perceel nr. 6.
- 5 Op 5 december 2014 heeft verzoekster het Parlement geantwoord dat zij zijn voorstel niet kon aanvaarden. Volgens haar waren de gevraagde documenten immers in een elektronische inventaris opgeslagen, zodat de openbaarmaking daarvan niet al te veel moeite voor het Parlement zou kosten. Voorts heeft verzoekster gepreciseerd dat zij bij een periode van twee maanden voor de analyse van elk perceel – de termijn die volgens voorstel van het Parlement noodzakelijk was voor het onderzoek van de documenten van perceel nr. 7 –, drie jaar zou moeten wachten voordat zij alle gevraagde

documenten zou hebben verkregen. Verzoekster heeft dan ook te kennen gegeven dat het voorstel van het Parlement volgens haar neerkwam op een weigering van toegang. Zij heeft bijgevolg een confirmatief verzoek om toegang gedaan, ter verkrijging van alle gevraagde documenten tegen 31 januari 2015.

- 6 Bij e-mail van 9 december 2014 heeft het Parlement verduidelijkt dat zijn voorstel van 3 december 2014 geenszins een weigering om toegang tot de gevraagde documenten te verlenen inhield. Ook heeft het erop gewezen dat de termijn van 15 werkdagen voor een antwoord op het initieel verzoek om toegang overeenkomstig artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 zou worden verlengd.
- 7 Bij e-mail van 17 december 2014 heeft verzoekster haar verzoek om openbaarmaking van „alle gevraagde informatie” tegen eind januari 2015 herhaald. Ook heeft zij aan het Parlement te kennen gegeven dat het met zijn voorstel van 3 december 2014 niet oprecht had getracht om tot een billijke oplossing te komen, aangezien zij reeds de beschikking had over de documenten van perceel nr. 7, die het Parlement als eerste wilde onderzoeken. Volgens verzoekster diende de analyse zich in eerste instantie te richten op de documenten van perceel nr. 6.
- 8 Bij besluit van 18 december 2014 heeft het Parlement verzoeksters initieel verzoek om toegang tot de verzoeken tot het indienen van offertes afgewezen op grond dat na individueel onderzoek van bepaalde van het groot aantal gevraagde documenten was gebleken dat de daarin vervatte informatie viel onder de uitzonderingen op het recht op toegang in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001. Volgens het Parlement kon voorts worden aangenomen dat die uitzonderingen ook golden voor de overige gevraagde documenten, aangezien die van dezelfde aard als de reeds onderzochte documenten waren. Subsidiair heeft het Parlement te kennen gegeven dat een individueel onderzoek van alle gevraagde documenten een onredelijke werklast zou hebben betekend.
- 9 Bij brief van 12 januari 2015 heeft verzoekster een confirmatief verzoek om toegang tot alle verzoeken tot het indienen van offertes ingediend. Het Parlement heeft de ontvangst van dat confirmatief verzoek om toegang daarna bij e-mail van 19 januari bevestigd.
- 10 Bij e-mail van 2 februari 2015 heeft het Parlement de termijn voor het antwoord op verzoeksters confirmatief verzoek overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 met 15 werkdagen verlengd.
- 11 Bij besluit van 13 februari 2015 heeft het Parlement verzoekster de toegang tot alle gevraagde documenten geweigerd (hierna: „bestreden besluit”).
- 12 In het bestreden besluit heeft het Parlement er allereerst op gewezen dat er geen verplichting tot openbaarmaking van de verzoeken tot het indienen van offertes voortvloeide uit verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB 2012, L 298, blz. 1) (hierna: „Financieel Reglement”), of uit gedelegeerde verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor het Financieel Reglement (PB 2012, L 362, blz. 1) (hierna: „gedelegeerde verordening”).
- 13 Wat de grenzen van het recht op toegang betreft, heeft het Parlement in wezen uiteengezet dat het verdere onderzoek van de gevraagde documenten had bevestigd dat sommige van de verzoeken tot het indienen van offertes informatie bevatten die onder de uitzonderingen op het recht van toegang in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vielen.
- 14 In de eerste plaats werd in bepaalde documenten gedetailleerd inzage gegeven in de opbouw van het IT-systeem van het Parlement. Indien die informatie werd gecombineerd met de publiek toegankelijke informatie daarover, zou de beveiliging van dat systeem in gevaar kunnen komen. Het Parlement heeft

met name verwezen naar de beveiligingssoftware, de toepassingen die werden gebruikt voor het beheer van de parameters voor de beveiliging van de gebouwen, zoals de plaatsing van de bewakingscamera's, en de naam van de toepassingen die voor logistieke doeleinden werden gebruikt. Volgens het Parlement was de weigering om toegang tot de gevraagde documenten te verlenen dus gerechtvaardigd op grond van de bescherming van de openbare veiligheid.

- 15 In de tweede plaats bevatten sommige van de onderzochte verzoeken tot het indienen van offertes persoonsgegevens, zoals de namen, beroepsprofielen en anciënniteit van de consultants die diensten aan het Parlement leverden. Aangezien de noodzaak tot toezending van die gegevens volgens het Parlement geenszins was aangetoond, moest de toegang tot de gevraagde documenten worden geweigerd om de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen te beschermen.
- 16 In de derde plaats bevatten de gevraagde documenten economische en technische gegevens waaruit het profiel van het Parlement als koper op de markt zou kunnen worden afgeleid. De verzoeken tot het indienen van offertes konden ook informatie bevatten over de specifieke vaardigheden van de voor elk perceel geselecteerde leveranciers alsook details over hun commerciële strategie en allianties of banden met derden. De bescherming van commerciële belangen, namelijk die van de betrokken marktdeelnemers en die van het Parlement, rechtvaardigde volgens het Parlement dat de toegang tot de gevraagde documenten werd geweigerd.
- 17 In de vierde plaats hield de toezending van de gevraagde documenten het gevaar van ondermijning van het besluitvormingsproces van het Parlement in, aangezien daarin inzage werd gegeven in bepaalde lopende IT-projecten waarover nog geen besluiten waren genomen. Volgens het Parlement kon dit de voor de lange termijn ontwikkelde operationele strategie blokkeren.
- 18 Het Parlement heeft in het bestreden besluit ook te kennen gegeven dat er geen hoger belang was dat voorrang diende te krijgen op de uitzonderingen in verband met de bescherming van de commerciële belangen en het besluitvormingsproces. Het heeft op dat punt uiteengezet dat het particuliere belang van verzoekster, die beweerde schade te hebben geleden als gevolg van de onregelmatigheden in de uitvoering van de overheidsopdracht door het Parlement, niet in aanmerking kon worden genomen.
- 19 Het Parlement heeft in het bestreden besluit ook verduidelijkt dat de vier uitzonderingen op het recht van toegang waarop het zich beriep, zelfs wanneer het niet alle door verzoekster gevraagde documenten individueel had kunnen onderzoeken, volgens een algemene aanname moesten worden geacht op al die documenten van toepassing te zijn, dit overeenkomstig de rechtspraak van het Hof in het arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).
- 20 Tot slot heeft het Parlement in het bestreden besluit benadrukt dat het individuele onderzoek van de ongeveer 1 500 gevraagde documenten, neerkomend op bijna 18 000 bladzijden die uit 10 000 documenten moesten worden gelicht, een buitensporig hoge werklast voor zijn diensten vormde. Een dergelijke last was niet evenredig aan de belangen die verzoekster ter ondersteuning van haar verzoek om toegang had ingeroepen.

Procedure en conclusies van partijen

- 21 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 maart 2015, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 22 Op 22 juni 2015 heeft het Parlement een verweerschrift ingediend.
- 23 Op 21 augustus 2015 heeft verzoekster een repliek ingediend. Op 27 oktober daaropvolgend heeft het Parlement een dupliek ingediend.

- 24 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 augustus 2015, heeft het Koninkrijk Zweden verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de verzoekster. Bij beschikking van 11 november 2015 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht deze interventie toegestaan.
- 25 Het Koninkrijk Zweden heeft op 8 februari 2016 een memorie in interventie ingediend. Verzoekers en het Parlement hebben op respectievelijk 14 en 19 april 2016 hun opmerkingen over de memorie in interventie ingediend.
- 26 Na de uitbreiding van het Gerecht is de zaak toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur. Bij de daaropvolgende wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vierde kamer, waaraan de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 27 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Op 15 december 2016 heeft het Gerecht het Parlement bij wege van maatregelen tot organisatie van de procesgang meerdere vragen gesteld die schriftelijk dienden te worden beantwoord vóór de terechtzitting. Daarop is binnen de gestelde termijn geantwoord.
- 28 Partijen hebben ter terechtzitting van 31 januari 2017 pleidooi gehouden en geantwoord op de mondeling gestelde vragen van het Gerecht.
- 29 Verzoekster concludeert tot:
- nietigverklaring van het bestreden besluit;
 - verwijzing van het Parlement in de kosten, zelfs indien dit beroep zou worden verworpen.
- 30 Het Parlement concludeert tot:
- verwerping van het beroep;
 - verwijzing van verzoekster in de kosten.
- 31 Het Koninkrijk Zweden concludeert in essentie tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

In rechte

Voorwerp van het geding

- 32 Verzoekster voert ter ondersteuning van haar beroep twee middelen aan. Volgens het eerste middel zijn de gevraagde documenten niet individueel onderzocht en is het recht op gedeeltelijke toegang als voorzien in artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 geschonden. Met het tweede middel wordt gesteld dat het Parlement de uitzonderingen op het recht van toegang in artikel 4, lid 1, onder a), eerste streepje, en onder b), lid 2, eerste streepje, en lid 3, van de verordening, betreffende de bescherming van respectievelijk de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer, de commerciële belangen en het besluitvormingsproces, onjuist heeft toegepast.
- 33 In zijn verweerschrift betoogt het Parlement in subsidiaire orde, en alleen voor het geval dat het Gerecht de twee door verzoekster aangevoerde middelen gegrond zou achten, dat het bestreden besluit in elk geval nog steeds wettig is. Omdat het Parlement de weigering om toegang tot de gevraagde documenten te verlenen ook heeft gebaseerd op „de (ongeschreven) en niet-bestreden

grond van de onredelijke administratieve last”, kan het Gerecht het bestreden besluit immers niet nietig verklaren. Het Parlement verzoekt het Gerecht vervolgens om ambtshalve na te gaan in hoeverre die omstandigheden in de eventuele niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift in zijn geheel kunnen uitmonden.

- 34 Wat dat aangaat, volgt uit het verzoekschrift dat verzoekster inderdaad twee middelen heeft aangevoerd, zonder de onredelijke werklast als afzonderlijk middel te vermelden. Ter ondersteuning van het eerste middel heeft verzoekster evenwel uitdrukkelijk te kennen gegeven dat het argument dat het Parlement aan de buitensporig hoge en onredelijke werklast ontleent, niet is onderbouwd. Het heeft immers niet gepreciseerd hoeveel documenten het heeft bestudeerd of hoe lang het heeft geduurd om de inhoud daarvan te beoordelen. Verzoekster voegt daaraan toe dat voor dat werk hooguit enkele dagen nodig waren, aangezien de meeste van de gevraagde documenten kort waren en dezelfde structuur hadden.
- 35 Bijgevolg moet de conclusie luiden dat verzoekster de grond ontleend aan de buitensporig hoge en onredelijke werklast die het Parlement uitdrukkelijk in het bestreden besluit had aangevoerd, wel degelijk heeft bestreden. De wettigheid van die grond zal daarom in dit arrest worden onderzocht, in het kader van het onderzoek van het eerste middel.

Opmerkingen vooraf

- 36 Er dient aan te worden herinnerd dat het recht van toegang tot de documenten van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt beschermd en een bijzonder grondrecht is. Volgens artikel 42 van genoemd Handvest heeft immers iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht van inzage in die documenten, ongeacht het medium waarop zij zijn vastgelegd (arrest van 29 november 2012, Thesing en Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, niet gepubliceerd, EU:T:2012:635, punt 73). Overeenkomstig overweging 1 ervan sluit verordening nr. 1049/2001 voorts aan bij de wens, geuit in het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoegde artikel 1, tweede alinea, VEU, om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in overweging 2 van genoemde verordening wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 34; van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 68, en van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 72).
- 37 Volgens vaste rechtspraak vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten een concreet onderzoek (zie arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit concrete onderzoek moet bovendien worden verricht voor elk document waarop het verzoek betrekking heeft. Uit verordening nr. 1049/2001 volgt immers dat alle in artikel 4, leden 1 tot en met 3, genoemde uitzonderingen moeten worden toegepast „op een document” (arresten van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 70, en van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punt 116).
- 38 Dit principiële uitgangspunt betekent echter niet dat een dergelijk onderzoek in elk geval is vereist. Aangezien het concrete en individuele onderzoek dat de instelling in beginsel moet verrichten in antwoord op een verzoek om toegang op grond van verordening nr. 1049/2001, tot doel heeft om de betrokken instelling in staat te stellen om te beoordelen in hoeverre een uitzondering op het recht van toegang van toepassing is, en of gedeeltelijke toegang kan worden verleend, is het immers mogelijk dat een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk is wanneer, gelet op de bijzondere

omstandigheden van het geval, het overduidelijk is dat de toegang moet worden geweigerd of integendeel moet worden verleend (arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 75).

39 Verzoeksters middelen dienen in het licht van deze overwegingen te worden onderzocht.

Het eerste middel: geen concreet en individueel onderzoek van de gevraagde documenten en schending van het recht van gedeeltelijke toegang

- 40 Verzoekster stelt dat de beslissing van het Parlement om zijn onderzoek te beperken tot een zeer klein aantal verzoeken tot het indienen van offertes, kennelijk onverenigbaar is met de vaste rechtspraak van het Gerecht dat zelfs wanneer duidelijk is dat een verzoek om toegang betrekking heeft op documenten die onder een uitzondering vallen, een concreet en individueel onderzoek van elk document noodzakelijk is. Verzoekster is in dat verband met name de mening toegedaan dat de grond inzake een buitensporig hoge en onredelijke werklast die in het bestreden besluit is vermeld, geenszins is onderbouwd. Gelet op de aard en de inhoud van de gevraagde documenten, die dezelfde structuur hebben, had het te verrichten werk volgens verzoekster hooguit enkele dagen in beslag genomen.
- 41 Voorts meent verzoekster dat het Parlement in strijd met artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 heeft gehandeld door niet te onderzoeken of haar gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten had kunnen worden verleend.
- 42 In casu staat vast dat het Parlement niet alle verzoeken tot het indienen van offertes concreet en individueel heeft onderzocht, maar zich tot een analyse van een steekproef van die documenten heeft beperkt. In het bestreden besluit heeft het Parlement in essentie uiteengezet dat het om twee redenen van een dergelijk concreet en individueel onderzoek kon afzien.
- 43 In de eerste plaats vormen de verzoeken tot het indienen van offertes een specifieke categorie documenten, waarvoor de algemene aanname geldt dat hun openbaarmaking indruist tegen vier onderscheiden uitzonderingen op het recht van toegang. Meer bepaald zijn de gevraagde documenten wegens de aard ervan niet openbaar, omdat het Financieel Reglement niet in hun openbaarmaking voorziet. In de tweede plaats gaat een concreet en individueel onderzoek van alle gevraagde documenten gepaard met een werklast die voor de diensten van het Parlement „disproportioneel” is, gelet op de doelstellingen van het verzoek om toegang. Het Parlement baseert zich in dat verband op het arrest van 2 oktober 2014, Strack/Commissie (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), dat de nuttige werking van het beginsel van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten wil verzekeren.
- 44 In die context moet dus als eerste worden nagegaan of het Parlement kon aanvoeren dat er een algemene aanname was dat de openbaarmaking van de documenten in kwestie afbreuk kon doen aan een of meerdere van de belangen die door de uitzonderingen in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 worden beschermd of dat die uitzonderingen de inhoud van de gevraagde documenten kennelijk en volledig dekten, zodat niet alle gevraagde documenten concreet en individueel hoefden te worden onderzocht. Voor het geval dat het Gerecht zou beslissen dat in de onderhavige zaak niet van een dergelijke algemene aanname kon worden uitgegaan of dat deze uitzonderingen de inhoud van de gevraagde documenten niet kennelijk en volledig dekten, en derhalve dat het Parlement verplicht was om alle gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken, moet als tweede worden nagegaan in hoeverre het Parlement zich niettemin kon onttrekken aan zijn verplichting om tot een dergelijk concreet en individueel onderzoek over te gaan, op grond dat met dit onderzoek een „disproportionele” werklast gepaard ging.

Toepassing van de uitzonderingen in artikel 4, lid 1, onder a), eerste streepje, en onder b), lid 2, eerste streepje, en lid 3, van verordening nr. 1049/2001 op alle gevraagde documenten

- 45 In de onderhavige zaak heeft het Parlement uiteengezet in punt F van het bestreden besluit, met het opschrift „Aanname dat de relevante uitzonderingen in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 op alle documenten van toepassing zijn”, dat is opgenomen onder de titel „Heroverweging van uw verzoek overeenkomstig artikel 8 van verordening [...] nr. 1049/2001”, dat de gevraagde documenten alle tot dezelfde categorie behoorden, namelijk die van de „verzoeken tot het indienen van offertes”, en dat al die documenten hetzelfde kenmerk hadden, aangezien die dienden om van de voor elk van de percelen geselecteerde leveranciers een offerte te verkrijgen, teneinde binnen in het kader van de raamovereenkomst een specifieke overeenkomst te sluiten.
- 46 Op grond van die constatering is het Parlement in het bestreden besluit tot het oordeel gekomen dat alle gevraagde documenten onder vier onderscheiden uitzonderingen op het recht van toegang als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a), eerste streepje, en onder b), lid 2, eerste streepje, en lid 3, van verordening nr. 1049/2001 vielen, inzake de bescherming van respectievelijk de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer, de commerciële belangen en het besluitvormingsproces.
- 47 Het Hof heeft in dat verband erkend dat de instellingen zich mogen baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten om uit te leggen in welk opzicht de toegang tot die documenten een ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50; van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 54; van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 74, en van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 65).
- 48 Daarnaast kan een en dezelfde rechtvaardiging worden aangevoerd voor documenten die tot dezelfde categorie behoren, wanneer die documenten hetzelfde type informatie bevatten. Wanneer de inhoud van die documenten echter kennelijk en volledig onder een uitzondering op het recht van toegang valt, kan de instelling zich onttrekken aan de verplichting om elk van deze documenten concreet en afzonderlijk te onderzoeken (zie in die zin arrest van 9 september 2011, LPN/Commissie, T-29/08, EU:T:2011:448, punt 114).
- 49 Bijgevolg moet worden onderzocht of alle gevraagde documenten wegens hun specifieke aard of hun inhoud onder een of meerdere van de door het Parlement ingeroepen uitzonderingen op het recht van toegang vielen, zoals het Parlement betoogt.

– Uitzonderingen in artikel 4, lid 1, onder a), eerste streepje, en onder b), en lid 3, van verordening nr. 1049/2001, inzake de bescherming van respectievelijk de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer en het besluitvormingsproces

- 50 Wat om te beginnen de aard van de gevraagde documenten betreft, heeft het Parlement geenszins aangetoond dat die documenten wegens de specifieke aard ervan onder een vermeende algemene aanname van ondermijning van de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer of het besluitvormingsproces vielen.
- 51 Een verzoek tot het indienen van offertes bevat in beginsel immers een omschrijving van de taken die de aanbestedende dienst wil laten uitvoeren op grond van de raamovereenkomst die hij met de medecontractant heeft ondertekend. Gelet op de grote waaier van goederen en diensten die voorwerp van overheidsopdrachten zijn, met name op IT-gebied, staat niet vast dat de openbaarmaking van een

verzoek tot het indienen van offertes in het algemeen en zonder nadere precisering een gevaar van ondermijning van de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer of het besluitvormingsproces in zich kan bergen. De loutere verwijzing naar het arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), is in dat verband geen specifiek betoog waarmee moet worden aangetoond dat de gevraagde documenten wegens hun specifieke aard onder een algemene aanname van ondermijning van die belangen vielen.

- 52 Bovendien moet ook het betoog van het Parlement ten aanzien van de inhoud van de gevraagde documenten worden verworpen. Wat ten eerste de uitzondering in artikel 4, lid 1, onder a), eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van de openbare veiligheid betreft, volgt uit het bestreden besluit dat alleen „sommige van de onderzochte documenten” of „andere [verzoeken tot het indienen van offertes] die zijn doorgelicht” informatie bevatten die de openbare veiligheid zouden kunnen ondermijnen.
- 53 Hoewel niet kan worden uitgesloten dat de openbaarmaking van sommige van de in het bestreden besluit genoemde inlichtingen de beveiliging van de IT-systemen van het Parlement metterdaad zou kunnen ondermijnen, moet worden vastgesteld dat bedoelde inlichtingen, naar het Parlement zelf al aangeeft, slechts in een beperkt aantal documenten voorkomen, en niet in alle daarvan. Bovendien heeft het Parlement tijdens de terechtzitting erkend dat algemene inlichtingen over zijn IT-systeem publiek toegankelijk waren op internet en dat sommige daarvan waren overgenomen in de verzoeken tot het indienen van offertes.
- 54 Ten tweede volgt ten aanzien van de uitzondering in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001, inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, uit de derde alinea van punt B van het bestreden besluit, dat is ingevoegd onder de titel „Heroverweging van uw verzoek overeenkomstig artikel 8 van verordening [...] nr. 1049/2001”, dat „sommige van de onderzochte verzoeken tot het indienen van offertes persoonsgegevens bevatten, [...] zoals de volledige namen van de personeelsleden van het Parlement en de volledige namen, beroepsprofielen en anciënniteit van de consultants die diensten aan de instelling leveren”. In diezelfde zin licht het Parlement in punt 156 van het verweerschrift toe dat „sommige van de verzoeken [tot het indienen van offertes] persoonsgegevens bevatten [...]”.
- 55 Hoewel het uiteraard niet is uitgesloten dat het Parlement op grond van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 kan weigeren om die persoonsgegevens openbaar te maken, neemt dat niet weg dat die uitzondering niet kennelijk en volledig de inhoud van alle gevraagde documenten dekt, hetgeen het Parlement overigens ook heeft erkend ter terechtzitting. Bovendien blijkt uit de verschillende verzoeken tot het indienen van offertes die aan het verzoekschrift en aan het verweerschrift van het Parlement zijn gehecht, dat de namen van de consultants, zo die al in die verzoeken voorkomen, slechts een klein deel van de informatie en instructies daarin vormen. Het volstaat dus om die, indien nodig, onleesbaar te maken alvorens de gevraagde documenten openbaar te maken.
- 56 Ten derde geeft het Parlement in punt D van het bestreden besluit, dat is ingevoegd onder de titel „Heroverweging van uw verzoek overeenkomstig artikel 8 van verordening [...] nr. 1049/2001”, ten aanzien van de uitzondering in verband met de bescherming van het interne besluitvormingsproces van het Parlement te kennen dat de documenten die het heeft doorgelicht, onder meer inlichtingen bevatten over kwesties waarover nog geen besluit was genomen. Ook was er een gevaar dat de leveranciers invloed zouden uitoefenen op de personeelsleden van de instelling die in de toekomst beslissingen zullen moeten treffen, waardoor het besluitvormingsproces mogelijk niet meer in alle rust kon verlopen.
- 57 Het Parlement stelt noch bewijst wat dat betreft dat de uitzondering inzake de bescherming van het interne besluitvormingsproces kennelijk en volledig de inhoud van de verzoeken tot het indienen van offertes dekte, aangezien dit enkel bepaalde inlichtingen betreft.

- 58 Voor het overige zijn er noch in het bestreden besluit noch in het verweerschrift tastbare aanwijzingen te vinden op grond waarvan zou kunnen worden beslist dat redelijkerwijs een gevaar van ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces kon worden voorzien dat niet louter hypothetisch was. Het Parlement maakt met name geen enkele melding van het bestaan, op de datum van vaststelling van het bestreden besluit, van ernstige ondermijning of pogingen tot ondermijning van het lopende besluitvormingsproces noch van objectieve redenen op grond waarvan redelijkerwijs kon worden voorzien dat die ondermijning bij openbaarmaking van die documenten zou plaatsvinden (zie in die zin arresten van 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punten 78 en 79, en van 20 september 2016, PAN Europe/Commissie, T-51/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:519, punten 30 en 32). Anders dan het Parlement stelt, kan het loutere feit dat verzoekster toegang tot de verzoeken tot het indienen van offertes tracht te verkrijgen, niet als zodanig het bewijs leveren dat de rust rondom het toekomstige besluitvormingsproces ernstig en voorzienbaar zou worden ondermijnd.
- 59 Uit een en ander volgt dat de inhoud van de gevraagde documenten niet kennelijk en volledig onder de uitzonderingen op het recht van toegang inzake de bescherming van de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het besluitvormingsproces valt.
- 60 Bijgevolg kon het Parlement zich niet beroepen op de uitzonderingen in artikel 4, lid 1, onder a), eerste streepje, en onder b), en lid 3, van verordening nr. 1049/2001, inzake de bescherming van respectievelijk de openbare veiligheid, de persoonlijke levenssfeer en het besluitvormingsproces, om de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren, zonder al die documenten concreet en individueel te onderzoeken.

– Uitzondering in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van de commerciële belangen

- 61 Het Parlement heeft in het bestreden besluit uiteengezet dat de gevraagde documenten economische en technische informatie bevatten die inzage gaven in zijn profiel als koper op de markt en informatie over de specifieke vaardigheden en capaciteit van de geselecteerde leveranciers alsook hun commerciële strategie en allianties met derden. Volgens het Parlement geldt voor de informatie in de verzoeken tot het indienen van offertes van een aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst, zoals bij de documenten die in de loop van concentratiecontrole- of staatssteunprocedures worden uitgewisseld, een algemene aanname van ondermijning van de commerciële belangen. Deze aanname vloeit meer in het bijzonder uit het Financieel Reglement en de gedelegeerde verordening voort, aangezien die niet voorzien in toegang tot die verzoeken.
- 62 In het kader van de onderhavige zaak moet worden geoordeeld dat het juist is dat het Hof heeft erkend dat er in meerdere gevallen algemene aannames kunnen gelden voor categorieën van documenten, gezien de aard ervan, daaronder begrepen offertes van inschrijvers in het kader van de uitvoering van overheidsopdrachten (zie in die zin arresten van 29 januari 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 en T-532/10, EU:T:2013:38, punt 101, en van 21 september 2016, Secolux/Commissie, T-363/14, EU:T:2016:521, punt 59).
- 63 In het geval van verzoeken tot het indienen van offertes kan echter geen algemene aanname van ondermijning van de commerciële belangen worden ontleend aan de hierboven in punt 62 aangehaalde rechtspraak over toegang tot de offertes van inschrijvers, of meer in het algemeen aan een redenering die analoog is aan die in de arresten van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), betreffende de procedure voor het toezicht op staatssteun, en van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), betreffende een concentratie, die door het Parlement zijn ingeroepen in het verweerschrift.

- 64 De zaken die hebben geleid tot de arresten van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), en van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), hebben namelijk als gemeenschappelijk kenmerk dat in een specifieke regeling die zich van verordening nr. 1049/2001 onderscheidt, voorschriften waren opgenomen waarin de toegang tot het dossier of de gevraagde documenten zowel wat betreft de personen als wat betreft de informatie zelf was afgebakend.
- 65 Vastgesteld moet worden dat er voor verzoeken tot het indienen van offertes van de aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst, anders dan voor de aankondigingen van een opdracht of gunningsberichten, geen specifieke voorschriften zijn opgenomen in het Financieel Reglement of in de gedelegeerde verordening, in hun op het geschil toepasselijke versie, waarin de informatie die de aanbestedende dienst aan de inschrijvers of andere gegadigden moet verstrekken nauwkeurig is gedefinieerd of afgebakend. Meer bepaald heeft het door het Parlement aangehaalde artikel 123, lid 4, zesde alinea, van de gedelegeerde verordening alleen betrekking op de openbaarmaking van informatie over de waarde en de medecontractanten bij specifieke contracten, dit na de sluiting ervan. Deze bepaling heeft dus hoegenaamd geen betrekking op verzoeken tot het indienen van offertes van de aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst als zodanig.
- 66 Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat het Financieel Reglement of de gedelegeerde verordening nauwkeurige voorschriften bevatten voor de toezending van informatie die is vervat in verzoeken tot het indienen van offertes van de aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:374, punt 92).
- 67 Bovendien volgt uit de rechtspraak dat verordening nr. 1049/2001 en het Financieel Reglement verschillende doelstellingen hebben en geen bepaling bevatten waarin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat de ene regeling voorrang heeft op de andere, zodat elk van deze verordeningen moet worden toegepast op een wijze die verenigbaar is met de toepassing van de andere en aldus een coherente toepassing ervan mogelijk maakt (zie in die zin arresten van 29 januari 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 en T-532/10, EU:T:2013:38, punt 85, en van 21 september 2016, Secolux/Commissie, T-363/14, EU:T:2016:521, punt 43). Het in artikel 102 van het Financieel Reglement bedoelde transparantiebeginsel moet dus worden verzoend met de bescherming van het openbaar belang, van de gewettigde commerciële belangen van ondernemingen en van de eerlijke mededinging (zie in die zin arrest van 29 januari 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 en T-532/10, EU:T:2013:38, punt 49).
- 68 Om het doel van de regels inzake overheidsopdrachten van de Unie, dat berust op een onvervalste mededinging, te bereiken is het volgens de rechtspraak belangrijk dat de aanbestedende diensten geen informatie betreffende procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten openbaar maken waarvan de inhoud kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen, zij het in een lopende dan wel in latere aanbestedingsprocedures (arrest van 29 januari 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 en T-532/10, EU:T:2013:38, punt 100).
- 69 In de rechtspraak is wat dat aangaat erkend dat de economische en technische gegevens die in de offertes van inschrijvers voorkomen, kunnen rechtvaardigen dat de betrokken instelling toegang tot de offerte van een gekozen inschrijver weigert. Dat is met name het geval wanneer dergelijke offertes betrekking hebben op specifieke knowhow van de inschrijvers (arrest van 29 januari 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 en T-532/10, EU:T:2013:38, punt 99).
- 70 Gelet op de aard en het voorwerp van een verzoek tot het indienen van offertes van de aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst, kan echter niet worden aangenomen dat een dergelijk document eigen economische en technische gegevens van de medecontractant of details over zijn specifieke knowhow bevat. Een verzoek tot het indienen van offertes, dat van de

aanbestedende dienst en niet van zijn medecontractanten afkomstig is, omvat in het algemeen juist een omschrijving van de taken die de aanbestedende dienst op grond van de met de medecontractant ondertekende raamovereenkomst wil laten uitvoeren. In de regel zullen pas in antwoord op dat verzoek tot het indienen van offertes gedetailleerde gegevens worden verschaft over de diensten die hij voor de aanbestedende dienst denkt te kunnen verrichten, het profiel van de deskundigen die hij ter beschikking zal kunnen stellen en de kosten van zijn diensten.

- 71 Het Parlement kan bovendien niet stellen dat de openbaarmaking van de verzoeken tot het indienen van offertes zijn eigen belangen zou ondermijnen, doordat daarmee inzage zou kunnen worden gegeven in zijn „profiel als koper” op de markt. Ook al zou de openbaarmaking van gegevens over de verhouding tussen de uit te voeren taken en het aantal werkdagen dat nodig is om die naar behoren uit te voeren, de inschrijvers bij toekomstige overheidsopdrachten in staat stellen om te achterhalen hoe het Parlement die berekent, lijkt het feit dat die inschrijvers weten welke prijs in het verleden voor een gelijkwaardige dienst is gehanteerd, eerder tot daadwerkelijke mededinging te kunnen leiden dan tot vervalste mededinging (zie in die zin arrest van 6 december 2012, *Evropaïki Dynamiki/Commissie*, T-167/10, niet gepubliceerd, EU:T:2012:651, punt 83).
- 72 Gelet op de aard van een verzoek tot het indienen van offertes van de aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst en de doelstelling die met het Financieel Reglement en de gedelegeerde verordening wordt nagestreefd, kan het Parlement zich derhalve niet beroepen op een algemene aanname van ondermijning van de door artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, om zich aan een concreet en individueel onderzoek van de gevraagde documenten te onttrekken.
- 73 Daarnaast blijkt noch uit het bestreden besluit noch uit het procesdossier van de onderhavige zaak dat de gevraagde documenten kennelijk en volledig onder de hierboven in punt 72 is aangehaalde uitzondering vallen.
- 74 Een verzoek tot het indienen van offertes bevat in de regel immers een omschrijving van de taken die de aanbestedende dienst op grond van de met de medecontractant ondertekende raamovereenkomst wil laten uitvoeren, maar ook meer algemene informatie over onder meer het projectbeheer en de monitoring van de voortgang, de verantwoordelijken of de wijze waarop op regelmatige basis moet worden gerapporteerd. Het is dus niet komen vast te staan dat de openbaarmaking van alle informatie in de gevraagde documenten de commerciële belangen van het Parlement of derden zou ondermijnen.
- 75 Bijgevolg kon het Parlement zich niet beroepen op de uitzondering op het recht van toegang in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, inzake de bescherming van de commerciële belangen, voor de weigering om de gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken en die openbaar te maken.
- 76 Uit een en ander volgt dat het Parlement niet heeft aangetoond dat de verzoeken tot het indienen van offertes wegens de aard ervan onder een algemene aanname vielen dat de openbaarmaking ervan afbreuk zou doen aan een of meerdere uitzonderingen op het recht van toegang die in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 zijn neergelegd, of dat de inhoud van die documenten kennelijk en volledig onder een uitzondering op het recht van toegang viel.
- 77 Bijgevolg was het Parlement in beginsel gehouden om alle gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken, om na te gaan of in voorkomend geval op zijn minst gedeeltelijke toegang tot die documenten kon worden verleend. Niettemin moet nog worden nagegaan of van die verplichting mocht worden afgeweken op grond van de onredelijke werklast die dit onderzoek voor de diensten van het Parlement zou hebben betekend.

Bestaan van een onredelijke werklast

- 78 Volgens de rechtspraak vloeit uit het evenredigheidsbeginsel voort dat de instellingen in specifieke gevallen waarin het aantal documenten waarvan om toegang wordt verzocht of het aantal onleesbaar te maken passages een onredelijke administratieve last zou opleveren, het belang van de toegangsaanvrager mogen afwegen tegen de werklast die zou voortvloeien uit de behandeling van het verzoek om toegang, zulks ter verzekering van het belang van een behoorlijk bestuur (arresten van 6 december 2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, punt 30, en van 2 oktober 2014, Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punt 27).
- 79 Niettemin kan een afwijking van deze onderzoeksplicht slechts in uitzonderlijke gevallen worden aanvaard en alleen wanneer de administratieve last van het concrete en individuele onderzoek van de documenten bijzonder groot blijkt te zijn en daardoor de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd (arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 112).
- 80 Aangezien het recht van toegang tot bij de instellingen berustende documenten het principiële uitgangspunt vormt, staat het bovendien aan de instelling die zich beroept op een uitzondering in verband met de onredelijke last die de behandeling van het verzoek meebrengt, te bewijzen hoe groot die last is (arresten van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 113, en van 10 september 2008, Williams/Commissie, T-42/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:325, punt 86).
- 81 Ten slotte is de instelling, wanneer zij heeft aangetoond dat de administratieve last die het concrete en individuele onderzoek van de in het verzoek bedoelde documenten meebrengt, onredelijk is, verplicht, met de verzoeker overleg te plegen om te weten te komen of de verzoeker te doen verduidelijken, welk belang hij bij het verkrijgen van de betrokken documenten heeft, en om concreet na te gaan welke alternatieven mogelijk zijn om een minder belastende maatregel te nemen dan het concrete en individuele onderzoek van de documenten. Aangezien het recht van toegang tot de documenten het principe is, blijft de instelling in deze context verplicht, de voorrang te geven aan het alternatief dat op zich geen last meebrengt die de grenzen overschrijdt van hetgeen redelijkerwijze kan worden verlangd, en tegelijkertijd het recht van toegang van de verzoeker maximaal eerbiedigt (arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 114).
- 82 De instelling kan zich bijgevolg slechts aan een concreet en individueel onderzoek onttrekken wanneer zij werkelijk alle denkbare alternatieven heeft bestudeerd en in haar besluit omstandig heeft uitgelegd waarom ook deze alternatieven een onredelijke werklast meebrengen (arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 115).
- 83 In het licht van de hierboven in de punten 78 tot en met 82 aangehaalde rechtspraak moet worden nagegaan of in de onderhavige zaak aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan, namelijk ten eerste of de werklast die met het concrete en individuele onderzoek van de gevraagde documenten samenhangt onredelijk is, ten tweede of het Parlement heeft getracht om met verzoekster in overleg te treden en ten derde of het concreet alternatieven voor een concreet en individueel onderzoek van de gevraagde documenten heeft overwogen.
- 84 Ten aanzien van de eerste voorwaarde blijkt uit het bestreden besluit, maar vooral ook uit het verweerschrift en de dupliek en de toelichting die het Parlement ter terechtzitting heeft gegeven, dat het voor het onderzoek van alle verzoeken tot het indienen van offertes noodzakelijk zou zijn geweest om handmatig ongeveer 1 500 documenten te lichten uit meer dan 10 000 documenten die over meer dan 1 000 bestanden waren verdeeld. Die 1 500 documenten, die gemiddeld uit 12 bladzijden elk bestaan, vertegenwoordigden in totaal minstens 18 000 bladzijden en hebben enkel betrekking op de verzoeken tot het indienen van offertes die onder beheer van het directoraat-generaal Innovatie en Technologische Ondersteuning van het Parlement staan. Tijdens de terechtzitting heeft het Parlement

ook toegelicht dat dit cijfer slechts ongeveer 75 % van de gevraagde documenten vertegenwoordigt, waarbij de overige 25 % zich bevindt in de dossiers van andere directoraten-generaal van het Parlement. Bovendien is eraan herinnerd dat de raamovereenkomsten die na afloop van aanbesteding ITS 08 zijn gesloten, betrekking hadden op 16 verschillende percelen, voor een totale waarde van 300 miljoen EUR, en door 9 directoraten-generaal waren uitgevoerd.

- 85 Verzoekster heeft de hierboven in punt 84 genoemde cijfers niet echt betwist. Bijgevolg kan redelijkerwijs tot de conclusie worden gekomen dat het om een zeer groot aantal gevraagde documenten gaat.
- 86 Het is juist dat een gewone verwijzing naar het aantal bladzijden als dusdanig onvoldoende is om de werklast van een concreet en individueel onderzoek te beoordelen, zoals het Koninkrijk Zweden heeft benadrukt. De werklast die het onderzoek van een verzoek om toegang meebrengt, wordt namelijk ook bepaald door de aard van die documenten en derhalve de gegrondheid waarmee dat onderzoek moet gebeuren (zie in die zin arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 111).
- 87 Uit de stukken, en meer bepaald de voorbeelden van verzoeken tot het indienen van offertes die het Parlement heeft overgelegd, blijkt dat die documenten op zijn minst één bijlage hebben waarin het bestek van het desbetreffende project gedetailleerd is omschreven. Deze bijlage bestaat uit meerdere hoofdstukken die elk een ander voorwerp hebben. Hoewel het kan lijken dat de structuur van de bestekken op enkele punten met elkaar overeenkomt en hoewel enkele algemene specificaties steeds terugkomen, neemt dat niet weg dat elk van de 16 percelen waarop aanbesteding ITS 08 betrekking heeft, een ander voorwerp heeft. De omschrijving van het voorwerp en de fasen van het betrokken project alsmede de toepasselijke technische voorwaarden zijn dus specifiek voor elk verzoek tot het indienen van offertes dat de aanbestedende dienst in het kader van de uitvoering van een raamovereenkomst doet en moet dus afzonderlijk worden doorgelicht.
- 88 Voorts heeft het Parlement uitgelegd dat het DG Innovatie en Technologische Ondersteuning heeft geschat dat 22 werkdagen van een voltijdswerker nodig zijn voor het uitlichten van de verzoeken tot het indienen van offertes die alleen al onder dat directoraat-generaal vallen, terwijl voor het uitsorteren en doorlichten van de documenten nog eens 264 werkdagen nodig zouden zijn voor een persoon die zich uitsluitend aan die taak wijdt. Datzelfde werk zou ook binnen 8 andere betrokken directoraten-generaal moeten worden verricht, in onderlinge afstemming met het DG Innovatie en Technologische Ondersteuning, zodat aanvullend nog tussen de verschillende directoraten-generaal moet worden samengewerkt en onderling overlegd.
- 89 De door verzoekster ter terechtzitting geponeerde stelling dat het volstaat om een eenvoudig softwareprogramma te ontwerpen dat bepaalde gegevens in de verzoeken tot het indienen van offertes kan herkennen en onleesbaar maken, volstaat niet om de door het Parlement gegeven uitleg die hierboven in punt 88 is uiteengezet, in twijfel te trekken. Naast het feit dat dit argument op geen enkele wijze is onderbouwd, wordt daarbij immers geen rekening gehouden met de verschillende soorten informatie die de verzoeken tot het indienen van offertes bevatten en met het feit dat elk van de gevraagde documenten een eigen inhoud heeft, waarvan de openbaarmaking moet worden getoetst aan de verschillende uitzonderingen op het recht van toegang.
- 90 Gelet op een en ander, en op het feit dat verzoekster geen overtuigend bewijs heeft overgelegd waarmee kan worden aangetoond dat de door het Parlement aangevoerde cijfers en omstandigheden onjuist zijn, moet de conclusie luiden dat het individuele onderzoek van alle gevraagde documenten een bijzonder zware werklast voor het Parlement zou betekenen.
- 91 In de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak kan die administratieve taak als onredelijk worden beschouwd, aangezien die zou inhouden dat voor het onderzoek van alle gevraagde documenten binnen de strikte termijnen die zijn voorgeschreven in artikel 7, leden 1 en 3, en in

artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 1049/2001 en bovenal vóór de datum van 31 januari 2015 die verzoekster had opgelegd, dus 32 werkdagen, meerdere personen binnen verschillende directoraten-generaal voltijds hadden moeten worden ingezet, en dat alleen in het belang van verzoekster. Deze personen, die door het Parlement zijn aangeworven om taken van algemeen belang te verrichten en uit publieke middelen worden bezoldigd, zouden dus niet langer de taken kunnen verrichten die hun bij voorrang zijn toevertrouwd teneinde het openbare belang te dienen, waardoor de goede werking van de betrokken diensten ernstig in het gedrang zou kunnen komen.

- 92 Het Parlement mocht dus een afweging maken tussen, enerzijds, het belang van het publiek bij toegang tot documenten en, anderzijds, de werklast die daaruit zou voortvloeien, teneinde het belang van een goed bestuur te vrijwaren (zie naar analogie arrest van 6 december 2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, punt 30).
- 93 Wat de tweede voorwaarde betreft, namelijk de verplichting voor het Parlement om te trachten met verzoekster te overleggen, blijkt uit de e-mail van het Parlement van 3 december 2014 dat het verzoeksters aandacht op het groot aantal gevraagde documenten heeft gevestigd en haar heeft verzocht haar belang bij openbaarmaking van die documenten te verduidelijken. Het Parlement heeft haar ook voorgesteld om te trachten tot een billijke oplossing in de zin van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 te komen, door een tijdpad voor het onderzoek van de gevraagde documenten voor te stellen dat zou afhangen van de door verzoekster te stellen prioriteiten.
- 94 Verzoekster heeft dus de mogelijkheid gekregen om te trachten om met het Parlement tot een regeling te komen op grond waarvan zij toegang tot de gevraagde documenten zou kunnen krijgen, zonder dat dit een onredelijke werklast zou vormen en potentieel de werking van de betrokken diensten van het Parlement lam zou leggen. Zoals hieronder is uiteengezet in punt 95, heeft verzoekster van die mogelijkheid geen gebruikgemaakt.
- 95 Ten aanzien van de derde voorwaarde, de verplichting om minder bezwarende alternatieven te overwegen, moet worden vastgesteld dat verzoekster het hierboven in punt 93 vermelde voorstel van het Parlement meteen al heeft afgewezen in haar e-mail van 5 december 2014 en niets heeft gepreciseerd ten aanzien van de percelen die bij voorrang voor haar van belang konden zijn. Zij heeft juist uiteengezet dat alle gevraagde documenten, voor zover zij wist, elektronisch waren opgeslagen in de registers van het Parlement en dat het niet al te veel moeite zou moeten kosten om die openbaar te maken, zodat de uiterste datum van 31 januari 2015 zelfs niet nodig zou zijn. Indien het Parlement twee maanden per perceel nodig zou hebben, zou dat volgens haar betekenen dat het onderzoek van alle documenten ongeveer drie jaar in beslag zou nemen, zijnde twee maanden voor elk van de zestien percelen, waardoor haar haar rechten zouden worden ontnomen en verordening nr. 1049/2001 haar nuttige werking. Verzoekster heeft dus herhaald dat zij verzocht om toegang tot de integrale versie van alle verzoeken tot het indienen van offertes, waarbij zij aan de datum van 31 januari 2015 vasthield.
- 96 Ook in de e-mail van 17 december 2014 heeft verzoekster herhaald dat zij verzocht om openbaarmaking van de gevraagde documenten tegen uiterlijk het einde van januari van het daaropvolgende jaar. Volgens haar was dit volstrekt haalbaar, gezien de hoge mate waarin het Parlement geïnformatiseerd was. Ook heeft verzoekster ten aanzien van haar vermeende weigering om te trachten tot een billijke regeling te komen, verduidelijkt dat het Parlement had voorgesteld om te beginnen met de doorlichting van de documenten van perceel nr. 7, terwijl zij die reeds in haar bezit had. Bijgevolg was het voorstel van het Parlement zelf niet billijk en er eerder op gericht om verzoeksters actie te vertragen. Tot slot heeft verzoekster te kennen gegeven dat het Parlement had kunnen beginnen met de openbaarmaking van alle documenten betreffende perceel nr. 6.

- 97 Verzoekster heeft haar verzoek om toegang tot de documenten van perceel nr. 7 ook niet ingetrokken, hoewel zij die reeds in haar bezit had. Zoals het Parlement tijdens de terechtzitting heeft toegelicht, moesten ook de documenten van perceel nr. 7 worden onderzocht, aangezien hun openbaarmaking tot gevolg zou hebben gehad dat zij voor het grote publiek toegankelijk zouden worden.
- 98 Voorts heeft verzoekster in haar verzoekschrift verduidelijkt dat zij vermoedens had dat er op onregelmatige wijze contracten waren toegekend aan concurrenten die andere percelen van aanbesteding ITS 08 hadden gewonnen, meer in het bijzonder de percelen nr. 6 en nr. 8. Het behoorde dus volstrekt tot de mogelijkheden om het Parlement te verzoeken om de documenten van die twee percelen bij voorrang door te lichten. Wat dat aangaat, kan verzoekster niet in het stadium van het verzoekschrift beweren dat haar verzoek om toegang uitsluitend was ingegeven door overwegingen van algemeen belang en de inachtneming van het transparantiebeginsel, aangezien die overwegingen geenszins tot uiting komen in haar initieel verzoek om toegang of in haar confirmatief verzoek.
- 99 Zoals het Parlement heeft uiteengezet in het verweerschrift, blijkt bovendien uit de omschrijving van elk van de zestien percelen van aanbesteding ITS 08 dat meerdere van die percelen betrekking hebben op diensten die sterk verschillen van de diensten waarop perceel nr. 7 ziet. Perceel nr. 7 heeft namelijk betrekking op de ontwikkeling van IT-diensten en op de implementatie en het onderhoud daarvan op gebieden als documentbeheer of het beheer van inhoud voor de websites. Meerdere van de andere percelen hebben in het geheel geen betrekking op het ontwikkelen van dergelijke diensten, maar zien op zo gevarieerde diensten als bijvoorbeeld telecommunicatie (perceel nr. 2), bijstand van de gebruikers (perceel nr. 3) of studie, advisering en deskundigheid op het gebied van telecommunicatie en beveiliging (perceel nr. 12). Uit de omschrijving van die percelen blijkt dus duidelijk dat verzoekster niet voor alle daarvan een gelijkwaardig belang kon doen gelden ter rechtvaardiging van de noodzaak om al de gevraagde documenten tegen 31 januari 2015 te verkrijgen.
- 100 In de zeer specifieke context van de onderhavige zaak, waarin verzoekster geen bereidwilligheid tot samenwerking heeft getoond en tweemaal het voorstel van het Parlement ronduit heeft geweigerd, terwijl zij heel goed had kunnen aanduiden welke documenten in haar ogen voorrang hadden, was het voor het Parlement niet mogelijk om binnen de strikte termijn die bij verordening nr. 1049/2001 is voorgeschreven, andere concrete voorstellen te doen, op basis waarvan op zijn minst gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten had kunnen worden verleend, teneinde het belang van een goed bestuur te verzoenen met dat van het publiek bij toegang tot de gevraagde documenten.
- 101 Verzoeksters argument dat het Parlement in de e-mail van 3 december 2014 te verstaan had gegeven dat het onderzoek van alle gevraagde documenten meer dan drie jaar zou vergen, doet aan die conclusie niet af. Ten eerste kan voor die uitlegging immers geen bevestiging worden gevonden in de bewoordingen van die e-mail en ten tweede had met het Parlement juist een afspraak kunnen worden gemaakt over de stappen en termijnen voor het onderzoek van de gevraagde documenten, indien verzoekster de moeite zou hebben genomen om haar prioriteiten te bepalen en een tijdpad vast te stellen, zoals het Parlement haar had voorgesteld.
- 102 Uit een en ander volgt dat het Parlement zich in de zeer specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak, gelet op de werklast die het had moeten dragen, het door het Parlement gedane voorstel en de houding van verzoekster, kon beroepen op een onredelijke werklast voor de weigering om alle gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken, zonder dat het in zijn besluit omstandig hoefde uit te leggen waarom andere opties op hun beurt een onredelijke werklast zouden hebben ingehouden, aangezien er geen andere te overwegen opties waren. Bijgevolg mocht het Parlement de toegang tot die documenten in zijn geheel weigeren, zonder dat het nodig is om het Parlement te verzoeken om overlegging van een afschrift van de documenten die het wel heeft onderzocht.

103 Derhalve moet het eerste middel worden afgewezen en daarmee ook het beroep, zonder onderzoek van de gegrondheid van het tweede middel, dat geen invloed op de wettigheid van het bestreden besluit heeft.

Kosten

104 Ingevolge artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Voorts dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten.

105 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten. Het Koninkrijk Zweden, interveniënt, zal zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Ευρωπαϊκή Δυναμική – Προίγμενα Συστιματα Τίλεπικοινωνιον Πλιροφορικis kai Τίλεματικis ΑΕ zal naast haar eigen kosten die van het Europees Parlement dragen.**
- 3) **Het Koninkrijk Zweden zal zijn eigen kosten dragen.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 december 2017.

ondertekeningen