ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid)

25 september 2018 *

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Europees Parlement – Uitgave door de leden van het Europees Parlement van hun vergoedingen – Weigering van toegang – Niet-bestaande documenten – Persoonsgegevens – Verordening (EG) nr. 45/2001 – Noodzaak van de doorgifte van gegevens – Concreet en individueel onderzoek – Gedeeltelijke toegang – Buitensporige administratieve belasting – Motiveringsplicht"

In de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en T-94/16,

Maria Psara, wonende te Athene (Griekenland), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-639/15,

Tina Kristan, wonende te Ljubljana (Slovenië), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-640/15,

Tanja Malle, wonende te Wenen (Oostenrijk), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-641/15,

Wojciech Cieśla, wonende te Warschau (Polen), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-642/15,

Staffan Dahllof, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-643/15,

Delphine Reuter, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-644/15,

České centrum pro investigativní žurnalistiku o.p.s., gevestigd te Praag (Tsjechië), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in de zaken T-645/15 en T-654/15,

* Procestaal: Engels.

Harry Karanikas, wonende te Chalándri (Griekenland), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-646/15,

Crina Boros, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in de zaken T-647/15 en T-657/15,

Baltijas pētnieciskās žurnālistikas centrs Re:Baltica, gevestigd te Riga (Letland), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in de zaken T-648/15, T-663/15 en T-665/15,

Balazs Toth, wonende te Boedapest (Hongarije), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-649/15,

Minna Knus-Galán, wonende te Helsinki (Finland), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-650/15,

Atanas Tchobanov, wonende te Plessis-Robinson (Frankrijk), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-651/15,

Dirk Liedtke, wonende te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-652/15,

Nils Mulvad, wonende te Risskov (Denemarken), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-653/15,

Hugo van der Parre, wonende te Huizen (Nederland), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-655/15,

Guia Baggi, wonende te Florence (Italië), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-656/15,

Marcos García Rey, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-658/15,

Mark Lee Hunter, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-659/15,

Kristof Clerix, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-660/15,

Rui Araujo, wonende te Lissabon (Portugal), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-661/15,

Anuška Delić, wonende te Ljubljana, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-662/15,

Jacob Borg, wonende te San Ġiljan (Malta), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-664/15,

Matilda Bačelić, wonende te Zagreb (Kroatië), vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoekster in zaak T-666/15,

Gavin Sheridan, vertegenwoordigd door N. Pirc Musar en R. Lemut Strle, advocaten,

verzoeker in zaak T-94/16,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door N. Görlitz, C. Burgos en M. Windisch als gemachtigden,

verweerder,

betreffende verzoeken krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van de volgende besluiten van het Parlement: A(2015) 8324 C, A(2015) 8463 C, A(2015) 8627 C, A(2015) 8682 C, A(2015) 8594 C, A(2015) 8551 C, A(2015) 8732 C, A(2015) 8681 C, A(2015) 8334 C, A(2015) 8327 C, A(2015) 8344 C, van 14 september 2015, A(2015) 8656 C, A(2015) 8678 C, A(2015) 8361 C, A(2015) 8663 C, A(2015) 8360 C, A(2015) 8486 C, A(2015) 8305 C, van 15 september 2015, A(2015) 8602 C, A(2015) 8554 C, A(2015) 8490 C, A(2015) 8659 C, A(2015) 8547 C, A(2015) 8552 C, A(2015) 8553 C, A(2015) 8661 C, A(2015) 8684 C, A(2015) 8672 C, van 16 september 2015, en A(2015) 13844 C, van 14 januari 2016, waarbij het Parlement op grond van 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) de confirmatieve verzoeken van verzoekers om toegang tot de documenten van het Parlement die informatie bevatten over de vergoedingen van leden van het Parlement, heeft afgewezen,

wijst

HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, I. Labucka (rapporteur), A. Dittrich, I. Ulloa Rubio en P. G. Xuereb, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 oktober 2017,

het navolgende

Arrest

1 De onderhavige beroepen hebben betrekking op verzoeken tot nietigverklaring van de volgende besluiten van het Europees Parlement: A(2015) 8324 C, A(2015) 8463 C, A(2015) 8627 C, A(2015) 8682 C, A(2015) 8594 C, A(2015) 8551 C, A(2015) 8732 C, A(2015) 8681 C, A(2015) 8334 C, A(2015) 8327 C, A(2015) 8344 C, van 14 september 2015, A(2015) 8656 C, A(2015) 8678 C, A(2015) 8361 C, A(2015) 8663 C, A(2015) 8360 C, A(2015) 8486 C, A(2015) 8305 C, van 15 september 2015, A(2015) 8602 C, A(2015) 8554 C, A(2015) 8490 C, A(2015) 8659 C, A(2015) 8547 C, A(2015) 8552 C, A(2015) 8553 C, A(2015) 8661 C, A(2015) 8684 C, A(2015) 8672 C, van 16 september 2015, en A(2015) 13844 C, van 14 januari 2016, waarbij het Parlement op grond van 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) de confirmatieve verzoeken van verzoekers, Maria Psara, Tina Kristan, Tanja Malle, Wojciech Cieśla, Staffan Dahllof, Delphine Reuter, České centrum pro investigativní žurnalistiku o.p.s., Harry Karanikas, Crina Boros, Baltijas pētnieciskās žurnālistikas centrs Re:Baltica, Balazs Toth, Minna Knus-Galán, Atanas Tchobanov, Dirk Liedtke, Nils Mulvad, Hugo van der Parre, Guia Baggi, Marcos García Rey, Mark Lee Hunter, Kristof Clerix, Rui Araujo, Anuška Delić, Jacob Borg, Matilda Bačelić en Gavin Sheridan, om toegang tot de documenten van het Parlement die informatie bevatten over de vergoedingen van leden van het Parlement, heeft afgewezen (hierna: „bestreden besluiten").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Elk van de verzoekers heeft op basis van verordening nr. 1049/2001 bij het Parlement een verzoek om toegang tot documenten ingediend. Deze indiening vond, wat de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 betreft, plaats in juli 2015 en, wat zaak T-94/16 betreft, in november 2015.

3 Die verzoeken hadden betrekking op „kopieën van dossiers, rapporten en andere relevante documenten, waarin gedetailleerd wordt beschreven hoe en wanneer de Europarlementariërs" van elke lidstaat gedurende verschillende tijdvakken tussen juni 2011 en juli 2015 „hun onkostenvergoedingen (reiskosten, dagvergoedingen, en vergoedingen van algemene onkosten) „[hadden] uitgegeven", op documenten met gegevens over „de bedragen die aan hen [waren] betaald voor parlementaire bijstand", en op „rekeningoverzichten van de bankrekeningen van de Europarlementariërs die specifiek waren gebruikt voor de betaling van de vergoedingen van algemene onkosten" (hierna: „gevraagde documenten").

4 De verzoeken betroffen Cypriotische (zaak T-639/15), Sloveense (zaken T-640/15 en T-662/15), Oostenrijkse (zaak T-641/15), Poolse (T-642/15), Zweedse (zaak T-643/15), Luxemburgse (zaak T-644/15), Slowaakse (zaak T-645/15) en Griekse Parlementsleden (zaak T-646/15), Parlementsleden van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (zaak T-647/15), Litouwse (zaak T-648/15), Hongaarse (zaak T-649/15), Finse (zaak T-650/15), Bulgaarse (zaak T-651/15), Duitse (zaak T-652/15), Deense (zaak T-653/15), Tsjechische (zaak T-654/15), Nederlandse (zaak T-655/15),

Italiaanse (zaak T-656/15), Roemeense (T-657/15), Spaanse (zaak T-658/15), Franse (zaak T-659/15), Belgische (zaak T-660/15), Portugese (zaak T-661/15), Estse (zaak T-663/15), Maltese (zaak T-664/15), Letse (zaak T-665/15), Kroatische (zaak T-666/15) en Ierse Parlementsleden (zaak T-94/16).

5 Bij brieven van 20 juli 2015 (zaken T-639/15–T-666/15) en 25 november 2015 (zaak T-94/16) heeft de secretaris-generaal van het Parlement verzoekers' verzoeken om toegang tot documenten afgewezen, waarbij hij zich beriep op de bescherming van persoonsgegevens op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001, en voorts erop wees niet over de rekeningoverzichten van de bankrekeningen van de Europarlementariërs te beschikken.

6 Bij brieven van augustus 2015 (zaken T-639/15–T-666/15) en december 2015 (zaak T-94/16) heeft elke verzoeker bij het Parlement een confirmatief verzoek om toegang tot de gevraagde documenten ingediend.

7 Bij de bestreden besluiten heeft het Parlement die verzoeken afgewezen door er op te wijzen dat het een aantal van de gevraagde documenten niet in zijn bezit had en door zich voor het overige te beroepen op de dubbele grondslag van de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 8, onder b), van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1), en de buitensporige administratieve belasting die de behandeling van deze verzoeken zou veroorzaken.

Procedure en conclusies van partijen

8 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 13 november 2015 (zaken T-639/15–T-666/15) en 1 maart 2016 (zaak T-94/16), hebben verzoekers de onderhavige beroepen ingesteld.

9 Parallel aan het indienen van zijn verweerschriften in de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en T-94/16, heeft het Parlement het Gerecht verzocht om voeging van de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en vervolgens om voeging van de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en T-94/16.

10 Verzoekers in de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 hebben het Gerecht meegedeeld dat zij zich niet verzetten tegen de voeging van de zaken T-639/15 tot en met T-666/15, op voorwaarde evenwel dat zaak T-662/15 zou worden aangewezen als hoofdzaak.

11 Op 17 maart 2016, hebben verzoekers in de zaken T-643/15, T-644/15, T-647/15, T-657/15 tot en met T-659/15 en T-94/16 een verzoek ingediend om, in geval van voeging van de zaken, bepaalde gegevens van hun onderzoeken vertrouwelijk te behandelen ten aanzien van het publiek en ten aanzien van de verzoekers in de andere zaken.

12 In overeenstemming met hun verzoeken hebben de verzoekers in de zaken T-643/15, T-644/15, T-647/15, T-657/15 tot en met T-659/15 en T-94/16 diezelfde dag een niet-vertrouwelijke versie van hun verzoekschriften ingediend.

13 Op 20 juni 2016 heeft de verzoeker in zaak T-94/16 het Gerecht meegedeeld dat hij zich niet verzette tegen de voeging van de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en T-94/16.

14 Bij beschikkingen van 24 mei en 20 juli 2016 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht de zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en T-94/16 gevoegd voor de schriftelijke behandeling, en de door verzoekers in de zaken T-643/15, T-644/15, T-647/15, T-657/15 tot en met T-659/15 en T-94/16 ingediende verzoeken om vertrouwelijke behandeling toegewezen.

15 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vijfde kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

16 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer – uitgebreid) besloten de mondelinge behandeling in de onderhavige zaken te openen en deze daarvoor te voegen.

17 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 19 oktober 2017.

18 Verzoekers verzoeken het Gerecht:

– de bestreden besluiten nietig te verklaren;

– het Parlement te verwijzen in de kosten.

19 Het Parlement verzoekt het Gerecht:

– de beroepen te verwerpen;

– verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

20 Overeenkomstig artikel 68 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht worden de onderhavige zaken gevoegd voor de beslissing waarmee een einde aan het geding komt.

21 Ter ondersteuning van hun beroepen voeren verzoekers vijf middelen aan.

22 De eerste twee middelen zijn ontleend aan schendingen van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, daar de gevraagde documenten geen persoonsgegevens bevatten en daar de noodzaak van hun doorgifte, net als het ontbreken van het risico van aantasting van de legitieme belangen van de betrokkenen, hoe dan ook is aangetoond.

23 Het derde middel is gebaseerd op schending van de algemene verplichting, voortvloeiend uit de artikelen 2 en 4 en artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, tot een concreet en individueel onderzoek van elk van de gevraagde documenten, en op onwettigheid van de weigering van de toegang op grond van een buitensporige administratieve belasting.

24 Met het vierde middel wordt schending aangevoerd van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001, omdat zelfs een gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten is geweigerd.

25 Het vijfde en laatste middel is ontleend aan schending van de in artikel 7, lid 1, en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde motiveringsplicht.

26 In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit artikel 1 van verordening nr. 1049/2001, gelezen met name in het licht van overweging 4 daarvan, de motiveringsplicht tot doel heeft het recht van toegang van het publiek tot bij de instellingen berustende documenten maximaal zijn beslag te geven (arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 61) en dat, volgens de bewoordingen van overweging 11 van verordening nr. 1049/2001, „[i]n beginsel […] alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk [dienen] te zijn”.

27 Derhalve heeft het in verordening nr. 1049/2001 neergelegde recht op toegang tot documenten van de instellingen enkel betrekking op documenten waarover de instellingen daadwerkelijk beschikken, aangezien dit recht zich niet kan uitstrekken tot documenten die niet in hun bezit zijn of die niet bestaan (zie in die zin arrest van 2 oktober 2014, Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punten 38 en 46).

28 In casu behoren tot de door verzoekers gevraagde documenten niet alleen documenten betreffende dagvergoedingen, reiskostenvergoedingen en vergoedingen voor parlementaire bijstand voor leden van het Parlement, maar ook gedetailleerde stukken over hoe en wanneer de leden van het Parlement van elke lidstaat in verschillende perioden hun algemene onkostenvergoedingen hebben uitgegeven, evenals kopieën van rekeningoverzichten van de bankrekeningen van de Parlementsleden die specifiek waren bestemd voor het gebruik van de algemene onkostenvergoedingen.

29 Met betrekking tot de documenten die aangeven hoe en wanneer leden van het Parlement van elke lidstaat hun algemene onkostenvergoedingen tijdens verschillende perioden hebben uitgegeven, staat vast dat, overeenkomstig de artikelen 25 en 26 van het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende de uitvoeringsbepalingen van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (PB 2009, C 159, blz. 1) de Parlementsleden na één enkele, aan het begin van hun mandaat ingediende, aanvraag maandelijks een forfaitaire vergoeding ontvangen waarvan het bedrag trouwens bij het publiek bekend is.

30 Hieruit volgt dat, gelet op het forfaitaire karakter van de algemene onkostenvergoedingen, het Parlement over geen enkel document beschikt waarin het gebruik door zijn leden van de genoemde onkostenvergoedingen gedetailleerd, materieel of temporeel, wordt aangegeven.

31 Het is dan ook terecht dat het Parlement in de bestreden besluiten en overeenkomstig artikel 25 van het besluit van het Bureau van het Parlement, waarnaar in punt 29 supra wordt verwezen, heeft verklaard dat het niet beschikte over gegevens over hoe de Parlementsleden de algemene onkostenvergoedingen daadwerkelijk hadden uitgegeven en dat het derhalve de gevraagde documenten als zodanig niet openbaar kon maken.

32 Met betrekking tot de rekeningoverzichten van de bankrekeningen van leden van het Parlement die specifiek waren bestemd voor het gebruik van de algemene onkostenvergoedingen, verklaarde het Parlement in de bestreden besluiten dat het dergelijke documenten niet in zijn bezit had.

33 Op grond van het vermoeden van wettigheid van de handelingen van de Europese Unie moet worden aangenomen dat een document waartoe om toegang is verzocht, niet bestaat indien de betrokken instelling dit verklaart. Dit is evenwel louter een vermoeden dat de verzoeker met alle middelen op basis van relevante en onderling overeenstemmende bewijzen kan weerleggen [zie naar analogie arrest van 25 juni 2002, British American Tobacco (Investments)/Commissie, T-311/00, EU:T:2002:167, punt 35].

34 In casu hebben verzoekers echter geen enkel element aangevoerd dat het niet-bestaan van de betrokken documenten in twijfel kan trekken. Verzoekers hebben namelijk enkel betoogd dat zij moeite hadden om te geloven dat het Parlement dergelijke documenten niet had, omdat het Parlement had verklaard dat zijn controlemechanismen met betrekking tot het gebruik van de onkostenvergoedingen van zijn leden, voldoende waren. Deze verklaring geeft echter geenszins aan dat het Parlement in het bezit was van de rekeningoverzichten van de bankrekeningen van zijn leden die specifiek waren bestemd voor het gebruik van de algemene onkostenvergoedingen.

35 Bijgevolg heeft het Parlement in de bestreden besluiten de verzoeken van verzoekers met betrekking tot de documenten betreffende de uitgaven van de algemene onkostenvergoedingen en met betrekking tot de rekeningoverzichten van de bankrekeningen van de leden van het Parlement die specifiek voor het gebruik van die vergoedingen waren bestemd, terecht afgewezen.

36 De argumenten van verzoekers kunnen aan deze beoordeling niet afdoen.

37 Vast staat namelijk dat verzoekers in hun schrifturen enkel stellen dat de leden van het Parlement onmiskenbaar een vergoeding voor algemene onkosten ontvangen, ter dekking van kosten zoals de huur van een bureau in een kiesdistrict en facturen voor telefoon, computerfaciliteiten en dagelijkse consumptiegoederen, hetgeen niet kan worden betwist.

38 Dit neemt niet weg dat deze onkostenposten forfaitair worden vergoed, en niet op vertoon van bewijzen van de gemaakte uitgaven, hetgeen niet in twijfel kan worden getrokken door de twijfels van verzoe(ks)ters met betrekking tot het feit dat het Parlement niet zou beschikken over de documenten waarom in dit verband wordt gevraagd, aangezien zij zelfs niet hebben getracht zich te beroepen op een regel die anders bepaalt.

39 Vastgesteld moet worden dat verzoekers met hun argumenten niet zozeer trachten de wettigheid van de bestreden besluiten te betwisten maar, in wezen, de tekortkomingen en de ondoeltreffendheid van de bestaande controlemechanismen trachten aan de kaak te stellen, hetgeen in het kader van het onderhavige beroep niet aan het Gerecht staat om te beoordelen.

40 Bijgevolg moeten alle middelen van de beroepen zonder meer als niet ter zake dienend worden verworpen, voor zover zij betrekking hebben op documenten inzake de uitgaven van algemene onkostenvergoedingen en op rekeningoverzichten van de bankrekeningen van de Parlementsleden die specifiek waren bestemd voor het gebruik van die onkostenvergoedingen, en dient het onderzoek van de middelen van de beroepen door het Gerecht beperkt te blijven tot de verzoeken van verzoekers met betrekking tot de dagvergoedingen, de reiskosten en de kosten van parlementaire bijstand.

Eerste middel: schending van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, omdat laatstgenoemde bepaling in casu niet van toepassing is

41 Met het eerste middel voeren verzoekers schending aan van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, van welke bepalingen zij bovendien in wezen de wettigheid betwisten. Dit middel bestaat dan ook uit twee onderdelen.

42 In het eerste onderdeel stellen verzoekers dat de bestreden besluiten onwettig zijn aangezien verordening nr. 45/2001 in casu in wezen niet van toepassing is daar de betrokken gegevens niet binnen de persoonlijke levenssfeer, maar binnen de openbare sfeer van de leden van het Parlement vallen omdat de gevraagde documenten betrekking hebben op de uitoefening van hun taken als gekozenen.

43 Met andere woorden, verzoekers betogen dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten geen afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001, doordat die documenten, ook al bevatten ze persoonsgegevens, geen betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van de Parlementsleden.

44 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat volgens artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, en dat deze bepaling moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

45 Uit die wetgeving, en met name uit artikel 2, onder a), van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens

(PB 1995, L 281, blz. 31), en artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001, volgt dat de uitdrukking „persoonsgegevens" moet worden begrepen als „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon".

46 In casu moet worden vastgesteld dat alle gevraagde documenten informatie bevatten over geïdentificeerde natuurlijke personen.

47 Hetzelfde geldt voor de documenten waarover het Parlement beschikt met betrekking tot reiskostenvergoedingen en dagvergoedingen, die noodzakelijkerwijs elk betrokken lid van het Parlement identificeren, al was het maar met het oog op de betaling van die vergoedingen.

48 Dat geldt eveneens voor de documenten waarover het Parlement beschikt met betrekking tot de kosten van parlementaire bijstand, die noodzakelijkerwijs elk betrokken lid van het Parlement en de respectieve begunstigden van die vergoedingen identificeren, al was het maar met het oog op de betaling van deze vergoedingen.

49 Het betoog van verzoekers kan aan deze beoordeling niet afdoen.

50 Om te beginnen vloeit het onderscheid dat verzoekers maken tussen de betrokken gegevens – volgens hetwelk deze ofwel tot de persoonlijke levenssfeer ofwel tot de openbare sfeer behoren – kennelijk voort uit verwarring omtrent dat wat valt onder persoonsgegevens en dat wat valt onder persoonlijke levenssfeer, terwijl de begrippen „persoonsgegevens" in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001 en „gegevens betreffende de persoonlijke levenssfeer" niet samenvallen (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth en PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, punt 32).

51 Verder kan de vraag of er een risico van aantasting van de legitieme belangen van leden van het Parlement bestaat, evenmin invloed hebben op de kwalificatie van de betrokken gegevens als persoonsgegevens, aangezien deze vraag deel uitmaakt van de bespreking van het tweede onderdeel van het tweede middel van de beroepen, dat in punt 96 hieronder zal worden behandeld.

52 Tot slot impliceert het feit dat de betrokken persoonsgegevens nauw verband houden met openbare gegevens over die personen, met name omdat zij, inzonderheid wat de namen van de Parlementsleden betreft, op de website van het Parlement worden vermeld, geenszins dat die gegevens hun karakter van persoonsgegevens, in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001, zouden hebben verloren (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, ClientEarth en PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, punt 31).

53 Met andere woorden, de kwalificatie van de betrokken gegevens als persoonsgegevens kan niet worden uitgesloten enkel en alleen op grond van het feit dat deze gegevens zijn gekoppeld aan andere gegevens, die openbaar zijn, en zulks ongeacht de vraag of de openbaarmaking van die gegevens de legitieme belangen van de betrokken personen zou aantasten.

54 In het kader van het tweede onderdeel van het eerste middel betogen verzoekers in wezen dat artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, gelet op artikel 7, onder f), van richtlijn 95/46, onwettig is.

55 Het voorafgaande vereiste om ingevolge artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 de noodzaak van de doorgifte van de gevraagde gegevens aan te tonen, ongeacht de legitimiteit van het belang van de betrokkene, versterkt volgens verzoekers de bescherming van persoonsgegevens niettegenstaande artikel 7, onder f), van richtlijn 95/46.

56 Het betoog van verzoekers kan niet anders dan worden afgewezen, zonder dat de – door het Parlement betwiste – ontvankelijkheid ervan hoeft te worden beoordeeld.

57 De wettigheid van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 kan immers niet worden beoordeeld in het licht van artikel 7, onder f), van richtlijn 95/46, aangezien deze twee teksten, die beide bepalingen van afgeleid recht zijn, verschillende toepassingsgebieden hebben en geen van beide voorziet in voorrang boven de andere.

58 De wettigheid van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 kan dus enkel worden betwist in het licht van een bepaling van primair recht.

59 Vastgesteld moet worden dat verzoekers in hun memories geen enkele melding hebben gemaakt van een dergelijke bepaling.

60 Hoe dan ook hebben de bescherming van persoonsgegevens die wordt gewaarborgd door artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 en die welke wordt gewaarborgd door artikel 7, onder f), van richtlijn 95/46, binnen hun respectieve toepassingsgebieden een vergelijkbare reikwijdte.

61 Bijgevolg moet het eerste middel van de beroepen worden verworpen.

Tweede middel: schending van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, met betrekking tot de noodzaak van de doorgifte van de persoonsgegevens

62 Met het tweede middel stellen verzoekers schending van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, doordat het Parlement de verzoeken om toegang tot de gevraagde documenten heeft afgewezen, terwijl aan de voorwaarden voor openbaarmaking ervan was voldaan.

63 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat krachtens artikel 15, lid 3, VWEU iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of zetel in een lidstaat recht op toegang tot documenten van de instellingen van de Europese Unie heeft onder voorbehoud van de overeenkomstig de procedure van artikel 294 VWEU vastgestelde beginselen en voorwaarden (zie arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Overweging 1 van verordening nr. 1049/2001 komt overeen met de wil die wordt uitgedrukt in artikel 1, tweede alinea, VEU, ingevoegd bij het Verdrag van Amsterdam, 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 verordening nr. 1049/2001 wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (zie arrest van 15 juli 2015, Dennekamp/Parlement, T-115/13, EU:T:2015:497, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Er zij eveneens aan herinnerd dat artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 een onlosmakelijk geheel vormt en vereist dat de mogelijke ondermijning van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu altijd wordt onderzocht en beoordeeld gelet op de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, en met name verordening nr. 45/2001. Die bepaling voorziet dus in een specifieke en versterkte regeling van bescherming van personen wier persoonsgegevens, in voorkomend geval, openbaar kunnen worden gemaakt (arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punten 59 en 60).

66 Hieruit volgt dat wanneer een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek strekt tot het verkrijgen van toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten, de bepalingen van verordening nr. 45/2001 in volle omvang van toepassing worden (arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punt 63).

67 In de onderhavige zaak blijkt uit het onderzoek van het eerste middel van de beroepen dat alle gevraagde documenten persoonsgegevens bevatten, zodat de bepalingen van verordening nr. 45/2001 in casu in volle omvang van toepassing zijn.

68 Geoordeeld is reeds dat uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens strikt moeten worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 77).

69 Ook kunnen, in de context van besluiten waarbij een instelling een verzoek om toegang tot informatie die persoonsgegevens bevat, afwijst op grond dat het valt onder de in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering ontleend aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, die gegevens enkel worden overgedragen indien – overeenkomstig artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, dat de lidstaten dienen na te leven wanneer zij een verzoek ontvangen om toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten – de ontvanger de noodzaak van de doorgifte aantoont en er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad (zie in die zin arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punt 63).

70 Aldus blijkt uit de bewoordingen zelf van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 dat deze bepaling de doorgifte van persoonsgegevens afhankelijk stelt van twee cumulatieve voorwaarden (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth en PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, punt 46).

71 Binnen die context staat het allereerst aan degene die om een dergelijke doorgifte verzoekt, aan te tonen dat deze noodzakelijk is. Indien dit is aangetoond, staat het vervolgens aan de betrokken instelling om na te gaan of er geen reden bestaat om aan te nemen dat de betrokken doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkene zou kunnen schaden (zie arrest van 16 juli 2015, ClientEarth en PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Derhalve vereist artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 van de instelling waarbij het verzoek is ingediend, dat deze, in eerste instantie, beoordeelt of de doorgifte van persoonsgegevens noodzakelijk, en dus evenredig is met het door de verzoeker nagestreefde doel, waarbij de vervulling van de in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 voorziene noodzakelijkheidsvoorwaarde – die strikt moet worden uitgelegd – inhoudt dat wordt aangetoond dat van alle denkbare maatregelen de doorgifte van persoonsgegevens de meest geschikte is om het door de verzoeker nagestreefde doel te bereiken, en dat deze doorgifte evenredig is aan dit doel, hetgeen betekent dat de verzoeker daartoe uitdrukkelijke en legitieme rechtvaardigingsgronden dient aan te voeren (arrest van 15 juli 2015, Dennekamp/Parlement, T-115/13, EU:T:2015:497, punten 54 en 59).

73 In casu hebben verzoekers, om de noodzaak van de overdracht van de betrokken gegevens aan te tonen, inderdaad melding gemaakt van de verschillende doelstellingen van hun verzoeken om toegang tot documenten, namelijk, in wezen, ten eerste, het publiek in staat te stellen na te gaan of de uitgaven die de leden van het Parlement in de uitoefening van hun mandaat hebben gedaan adequaat zijn en, ten tweede, het recht van het publiek op informatie en openheid te waarborgen.

74 In dit verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat deze doelstellingen wegens hun te ruime en algemene formulering op zich de doorgifte van de betrokken persoonsgegevens niet kunnen rechtvaardigen.

75 Het Parlement kan namelijk niet worden verweten dat het uit doelstellingen die zo ruim en algemeen zijn geformuleerd, niet impliciet het bewijs van de noodzaak van de doorgifte van die persoonsgegevens heeft afgeleid (zie in die zin arresten van 23 november 2011, Dennekamp/Parlement, T-82/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:688, punt 34, en 21 september 2016, Secolux/Parlement, T-363/14, EU:T:2016:521, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Een tegengestelde beoordeling zou de instelling er in beginsel toe verplichten uit algemene overwegingen met betrekking tot het openbaar belang bij de openbaarmaking van persoonsgegevens, impliciet het bewijs van de noodzaak van de doorgifte van die gegevens af te leiden (zie in die zin arrest van 23 november 2011, Dennekamp/Parlement, T-82/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:688, punt 35).

77 Wat, in de eerste plaats, de eerste doelstelling van verzoekers betreft, tonen zij niet aan in welk opzicht de doorgifte van de betrokken persoonsgegevens noodzakelijk zou zijn om voldoende controle te kunnen uitoefenen op de uitgaven van de leden van het Parlement bij de uitoefening van hun mandaat, en met name om de vermeende tekortkomingen van de bestaande mechanismen van controle op die uitgaven te verhelpen.

78 De elementen die verzoekers ter ondersteuning van de noodzaak van die doorgifte hebben verstrekt, kunnen dus niet overtuigen.

79 Om te beginnen zijn de verwijzingen naar journalistieke onderzoeken naar de uitgaven van de Parlementsleden van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland irrelevant met betrekking tot de doelstelling van verzoekers om de openbare controle van de uitgaven van de leden van het Parlement te waarborgen.

80 Bovendien kan de verwijzing naar de nietigverklaring door het Gerecht, in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement (T-471/08, EU:T:2011:252), van het besluit van het Parlement om het verzoek van een journaliste om toegang tot verslag nr. 06/02 van de dienst Interne Audit van het Parlement van 9 januari 2008 met betrekking tot de vergoeding voor parlementaire bijstand, af te wijzen, niet worden getransponeerd op de onderhavige zaak.

81 Het betwiste toegangsverzoek in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement (T-471/08, EU:T:2011:252), had immers betrekking op een verslag van een interne audit van het Parlement, en niet op alle documenten betreffende de details van het gebruik door de Parlementsleden van de verschillende vergoedingen die aan hen zijn toegekend.

82 Verder waren, zoals volgt uit de punten 42 tot en met 85 van het arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement (T-471/08, EU:T:2011:252), de aan de orde zijnde gronden voor weigering van de toegang niet gebaseerd op de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 betreffende de bescherming van persoonsgegevens, maar op de uitzonderingen van artikel 4, lid 2, derde streepje, en artikel 4, lid 3, van die verordening, die betrekking hebben op de bescherming van de doelstellingen van inspecties, onderzoeken en audits, respectievelijk op het besluitvormingsproces van de instelling. Bijgevolg was verzoekster niet verplicht om, zoals in het onderhavige geval, de noodzaak van toegang tot de gevraagde documenten aan te tonen in het licht van de doelstellingen die zij wilde bereiken.

83 Hoe dan ook, gesteld al dat verzoekers met die verwijzing naar de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement (T-471/08, EU:T:2011:252), de noodzaak hebben willen illustreren van toegang tot de gevraagde documenten om een voldoende controle op de uitgaven van de Parlementsleden te waarborgen omdat de nietigverklaring van het besluit van het Parlement in die zaak volgens hen heeft geleid tot een versterking van de regels betreffende het gebruik van de vergoeding voor parlementaire bijstand, dan dient dit argument niettemin te worden verworpen. Gelet op de verschillen tussen het in die zaak aan de orde zijnde auditverslag en de documenten die in de

onderhavige beroepen aan de orde zijn, kan het enkele feit dat de publicatie van dat rapport het door verzoekers gestelde effect zou hebben gehad, als dit al mocht worden vastgesteld, de noodzaak van de doorgifte van de in de gevraagde documenten vervatte persoonlijke gegevens, niet aantonen.

84 Verder hebben verzoekers in hun confirmatieve verzoeken om toegang weliswaar verwezen naar „talrijke in de afgelopen jaren bevestigde of gestelde gevallen van door leden van het Parlement begane fraude", doch die verwijzing, die een bijzonder abstract en algemeen karakter heeft, kan niet aantonen dat de doorgifte van de in elk van de verzoeken van verzoekers bedoelde persoonsgegevens van de leden van het Parlement noodzakelijk is, laat staan dat deze evenredig is.

85 In ieder geval moet worden opgemerkt dat verzoekers slechts het voorbeeld van één Bulgaars lid van het Parlement aanhalen.

86 Dit voorbeeld alleen kan de overdracht van persoonsgegevens van alle leden van het Parlement evenwel niet rechtvaardigen.

87 Ten slotte zij opgemerkt dat, hoewel verzoekers in hun verzoekschrift verwijzen naar verdenkingen van het opvoeren van fictieve dienstverbanden door Parlementsleden, deze elementen in het kader van hun confirmatieve verzoeken om toegang niet aan het Parlement zijn voorgelegd.

88 Het staat aan degene die om doorgifte van persoonsgegevens verzoekt, aan te tonen dat deze doorgifte noodzakelijk is. Indien dit is aangetoond, staat het vervolgens aan de betrokken instelling om na te gaan of er geen reden bestaat om aan te nemen dat de betrokken doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkene zou kunnen schaden. In dat verband moet worden geconstateerd dat verzoekers vóór de vaststelling van de bestreden besluiten geen enkel argument hebben aangevoerd met betrekking tot verdenkingen van het opvoeren van fictieve dienstverbanden door Parlementsleden (zie in die zin arrest van 21 september 2016, Secolux/Commissie, T-363/14, EU:T:2016:521, punten 36 en 37).

89 Bijgevolg kunnen de elementen met betrekking tot de verdenkingen van het opvoeren van fictieve dienstverbanden door Parlementsleden niet in aanmerking worden genomen om de doorgifte van de persoonsgegevens van die leden te rechtvaardigen.

90 Wat in de tweede plaats het tweede door verzoekers nagestreefde doel betreft, kan het streven naar het voeren van een openbaar debat niet volstaan om aan te tonen dat persoonsgegevens moeten worden doorgegeven, aangezien een dergelijk argument enkel verband houdt met het doel van het verzoek om toegang tot documenten (zie in die zin arrest van 15 juli 2015, Dennekamp/Parlement, T-115/13, EU:T:2015:497, punt 84).

91 Het doel van openheid mag niet automatisch de voorrang krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens (zie naar analogie arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 85).

92 In de derde en laatste plaats zij opgemerkt dat hoewel, zoals verzoekers betogen, uit het arrest van 15 juli 2015, Dennekamp/Parlement (T-115/13, EU:T:2015:497), volgt dat de noodzaak van doorgifte van persoonsgegevens gebaseerd kan zijn op een doelstelling van algemene strekking – zoals het recht van het publiek op informatie over het gedrag van leden van het Parlement bij het uitoefenen van hun taken –, uit punt 81 van dat arrest blijkt dat enkel wanneer verzoekers aantonen dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens een geschikte maatregel is die evenredig is aan de nagestreefde doelstellingen, het Gerecht in staat is de noodzaak daarvan te verifiëren, in de zin van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001.

93 Verzoekers hebben noch in hun oorspronkelijke, noch in hun confirmatieve verzoeken om toegang uitdrukkelijke en legitieme rechtvaardigingen aangevoerd om aan te tonen dat de doorgifte van de betrokken persoonsgegevens van alle denkbare maatregelen, inclusief het gebruik van openbaar beschikbare gegevens en documenten, de meest geschikte maatregel was om het door hen nagestreefde doel te bereiken, en dat die doorgifte evenredig was aan dat doel.

94 De verwijzing, in de confirmatieve verzoeken om toegang, naar het arrest van 16 juli 2015, ClientEarth en PAN Europe/EFSA (C-615/13 P, EU:C:2015:489), kan evenmin slagen, aangezien het Hof, anders dan in de onderhavige zaak, in punt 65 van dat arrest verklaarde dat het bewijs van de noodzaak van openbaarmaking van persoonsgegevens werd geleverd door middel van concrete elementen, zoals met name de banden die werden onderhouden door de meerderheid van de deskundigen van de werkgroepen van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) met belangengroepen.

95 In elk geval moet nogmaals worden vastgesteld dat verzoekers met hun argumenten opnieuw niet zozeer de wettigheid van de bestreden besluiten betwisten als wel in wezen de tekortkomingen en de ondoeltreffendheid van de bestaande controlemechanismen aan de kaak stellen, hetgeen iets is waarover het Gerecht in het kader van de onderhavige beroepen niet kan oordelen.

96 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat verzoekers de noodzaak van doorgifte van de gevraagde documenten niet hebben aangetoond.

97 Aangezien de voorwaarden van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 cumulatief zijn (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth en PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, punt 46), is het niet nodig om na te gaan of er reden is om aan te nemen dat de doorgifte van de gevraagde documenten de legitieme belangen van de betrokken personen kan schaden.

98 Mitsdien moet het tweede middel van de beroepen worden verworpen.

Derde middel: schending van de algemene verplichting, voortvloeiend uit de artikelen 2 en 4 en artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, tot een concreet en individueel onderzoek van elk gevraagd document, en onwettigheid van de weigering van de toegang op grond van een buitensporige administratieve belasting

99 Het derde middel van de beroepen van verzoekers bestaat uit twee onderdelen, die afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

Eerste onderdeel van het derde middel

100 Met het eerste onderdeel van het derde middel van de beroepen voeren verzoekers schending aan van de algemene verplichting, voortvloeiend uit de artikelen 2 en 4 en artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, tot een concreet en individueel onderzoek van elk gevraagd document.

101 Dienaangaande betogen verzoekers dat, hoewel de mogelijkheid om van een individueel onderzoek van elk document af te zien, niet kan worden uitgesloten, een dergelijke mogelijkheid in casu niet denkbaar is, aangezien de gevraagde documenten duidelijk niet tot dezelfde categorie van documenten behoren, daar de diversiteit van de inhoud ervan evident is.

102 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak ter rechtvaardiging van de weigering om toegang te verlenen tot een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, in beginsel niet volstaat dat het document een in artikel 4 van

verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit betreft (zie in die zin arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 49, en 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 76).

103 Volgens vaste rechtspraak vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten immers een concreet onderzoek. De omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is dus op zich niet voldoende om deze uitzonderingsgrond toe te passen. Verder moet het gevaar van afbreuk aan een beschermd belang redelijkerwijs voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn. Bijgevolg moet de instelling voor de toepassing van een uitzondering een concreet onderzoek verrichten dat in de motivering van het besluit tot uitdrukking komt (zie arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

104 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 ervan genoemde uitzonderingen moeten worden toegepast op „een document” (arrest van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 70).

105 Dit neemt niet weg dat het Hof heeft erkend dat de instellingen, om uit te leggen hoe de toegang tot de gevraagde elementen tot ondermijning van het door een van de uitzonderingen in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beschermd belang kan leiden, zich mogen baseren op algemene vermoedens die gelden voor bepaalde categorieën van documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (zie in die zin arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50; 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 54, en 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 65).

106 In casu heeft het Parlement in de bestreden besluiten geoordeeld dat de gevraagde documenten, zoals hotelrekeningen, vervoersbewijzen, arbeidsovereenkomsten of loonstroken, alle in dezelfde categorieën vielen. Verzoekers betogen dat de diversiteit van de documenten uitsluit dat deze in dezelfde categorie kunnen vallen.

107 Om dit argument te verwerpen, volstaat het ten eerste erop te wijzen dat het berust op een onjuiste premisse, aangezien het Parlement in de bestreden besluiten niet heeft geoordeeld dat alle documenten in één enkele categorie vielen, maar dat zij in verschillende categorieën vielen.

108 Zo heeft het Parlement met het oog op de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 gesteld dat alle vervoersbewijzen in de categorie vervoersbewijzen, alle hotelrekeningen in de categorie hotelrekeningen, alle arbeidsovereenkomsten in de categorie arbeidsovereenkomsten, en alle loonstroken in de categorie loonstroken vielen.

109 Bijgevolg heeft het Parlement er niet van afgezien om een concreet en individueel onderzoek te verrichten van elk gevraagd document in het licht van één enkele categorie, maar in het licht van de verschillende categorieën van documenten die het had onderscheiden.

110 Ten tweede zij eraan herinnerd dat de in die verschillende categorieën vallende documenten persoonsgegevens bevatten, ook al zijn dit alleen maar de namen van de leden van het Parlement waarop elk van de betrokken documenten betrekking heeft.

111 Voor zover de verzoeken van verzoekers betrekking hebben op alle documenten aan de hand waarvan kan worden bepaald hoe en wanneer de in elk van die verzoeken bedoelde Parlementsleden de verschillende in die verzoeken opgesomde vergoedingen hebben uitgegeven, brengen die verzoeken noodzakelijkerwijs mee dat de gevraagde documenten elementen bevatten die het mogelijk maken elk van die leden bij naam te identificeren.

112 Hetzelfde geldt voor de dagvergoedingen, de reiskosten en de vergoedingen voor parlementaire bijstand, al was het maar met het oog op betaling ervan aan de betrokken personen.

113 Bijgevolg kan het Parlement niet worden verweten dat het geen concreet en individueel onderzoek van elk gevraagd document heeft verricht in het licht van de uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001.

114 Bijgevolg dient het eerste onderdeel van het derde middel van de beroepen te worden verworpen.

Tweede onderdeel van het derde middel

115 Met het tweede onderdeel van het derde middel voeren verzoekers aan dat de weigering van de toegang tot de gevraagde documenten op basis van een buitensporige administratieve belasting, onwettig is.

116 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat het Parlement in de bestreden besluiten de confirmatieve verzoeken om toegang heeft afgewezen, ten eerste – en terecht, zoals blijkt uit het onderzoek van het eerste en het tweede middel van de beroepen – omdat al die documenten persoonsgegevens bevatten waarvan verzoekers de noodzaak van doorgifte niet hadden aangetoond, en, ten tweede, omdat de openbaarmaking van het geheel van de in alle verzoeken gevraagde documenten een buitensporige administratieve belasting zou veroorzaken.

117 Derhalve moet worden vastgesteld dat de weigering van toegang met betrekking tot de documenten die het Parlement in zijn bezit had, gerechtvaardigd was op basis van twee autonome en alternatieve grondslagen, zodat een van de gronden noodzakelijkerwijs overvloedig is ten opzichte van de andere.

118 Aangezien het Gerecht het eerste en het tweede middel van de beroepen, die de wettigheid van de eerste grond van het besluit van het Parlement in twijfel trekken, heeft verworpen, kan het tweede onderdeel van het derde middel van de beroepen – betreffende de tweede grond, die noodzakelijkerwijs overbodig is ten opzichte van de eerste – daar het geen doel treft, niet anders dan worden verworpen.

119 Om dezelfde redenen kan het Parlement niet met recht worden verweten dat het niet informeel met verzoekers heeft overlegd om tot een billijke regeling te komen op grond van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001. Op deze bepaling kan immers geen beroep worden gedaan, aangezien het Parlement in casu terecht heeft vastgesteld dat de gevraagde documenten onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van die verordening vielen, zoals volgt uit het onderzoek van het eerste en het tweede middel.

120 Bijgevolg moet ook het tweede onderdeel van het derde middel, omdat het geen doel treft, worden verworpen, zodat het derde middel van de beroepen in zijn geheel moet worden verworpen.

Vierde middel: schending van artikel 4, lid 6, onder b), van verordening nr. 1049/2001

121 Met het vierde middel van de beroepen voeren verzoekers schending aan van artikel 4, lid 6, onder b), van verordening nr. 1049/2001, aangezien zelfs een gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten is geweigerd.

122 Verzoekers betogen dat het Parlement de inhoud van de gevraagde documenten niet concreet en individueel heeft beoordeeld, terwijl het op zijn minst de gevraagde documenten die niet onder een uitzondering vielen openbaar had moeten maken, en dat de openbaarmaking van die documenten, ook al was het maar gedeeltelijk, zou hebben beantwoord aan het met hun verzoeken om toegang nagestreefde doel.

123 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het Parlement zich in de bestreden besluiten op het standpunt heeft gesteld dat met het onleesbaar maken van alle persoonsgegevens in de gevraagde documenten de in het kader van de verzoeken om toegang nagestreefde doelstellingen niet zouden kunnen worden bereikt, en dat dit een buitensporige administratieve belasting zou veroorzaken.

124 De argumenten van verzoekers kunnen de wettigheid van de bestreden besluiten op dit punt niet aantasten.

125 Zoals blijkt uit het onderzoek van de middelen van de beroepen en de confirmatieve verzoeken van verzoekers, verzoeken zij om toegang tot de documenten betreffende de individuele uitgaven van de leden van het Parlement waarnaar in elk van die verzoeken wordt verwezen, teneinde voor elk van die leden na te gaan of deze uitgaven adequaat waren.

126 Het is duidelijk dat de openbaarmaking van een versie van de gevraagde documenten waarin alle persoonsgegevens onleesbaar zijn gemaakt, waaronder met name die betreffende de namen van de betrokken leden van het Parlement, aan de toegang tot die documenten, gelet op de voornoemde doelstellingen, elk nuttig effect zou hebben ontnomen, aangezien een dergelijke toegang verzoekers niet in staat zou hebben gesteld de uitgaven van de leden van het Parlement individueel te controleren omdat het onmogelijk zou zijn om de gevraagde documenten aan de betrokken personen te koppelen.

127 Hoe dan ook kan niet worden betwist dat het onleesbaar maken van alle persoonsgegevens in de gevraagde documenten een buitensporige administratieve last met zich zou brengen, wegens de grote hoeveelheid van de gevraagde documenten (zie arrest van 2 oktober 2014, Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punten 36 en 37).

128 Er zij namelijk op gewezen dat het Parlement in de bestreden besluiten het aantal boekhoudkundige en financiële documenten betreffende de vergoeding van reiskosten en dagvergoedingen voor leden van het Parlement op meer dan 220 000 per jaar heeft geraamd. Deze documenten worden door het Parlement uitsluitend voor administratieve en financiële doeleinden bewaard, sommige alleen op papier, hetgeen verzoekers in hun memories niet hebben betwist.

129 Ter terechtzitting maakte het Parlement, zonder op dit punt door verzoekers te zijn weersproken, melding van een gemiddelde van 5 500 bladzijden per Parlementslid tijdens de betrokken perioden, dat wil zeggen 33 000 bladzijden voor de zes Cypriotische leden, meer dan 500 000 bladzijden voor de 96 Duitse leden en meer dan vier miljoen documenten voor alle verzoeken bij elkaar.

130 Het geheel van de gevraagde documenten zou dus duidelijk zeer omvangrijk zijn, hetgeen evenzeer een omstandigheid vormt die de weigering van een gedeeltelijke toegang tot die documenten rechtvaardigt.

131 Bijgevolg moet het vierde middel van de beroepen worden verworpen.

Vijfde middel: schending van de in artikel 7, lid 1, en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde motiveringsplicht

132 Met het vijfde middel voeren verzoekers schending aan van de motiveringsplicht van artikel 7, lid 1, en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, omdat het Parlement heeft nagelaten al hun argumenten te onderzoeken.

133 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat verzoekers in het kader van hun vijfde middel het Parlement enkel en alleen verwijten dat het in de bestreden besluiten niet alle door hen in het kader van hun confirmatieve verzoeken om toegang aangevoerde argumenten heeft beantwoord.

134 Uit de rechtspraak volgt dat de motiveringsplicht niet meebrengt dat de betrokken instelling elk van de argumenten die zijn aangevoerd in de procedure voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden eindbesluit, moet beantwoorden (zie in die zin arresten van 14 juli 1972, Cassella/Commissie, 55/69, EU:C:1972:76, punt 22, en 24 januari 1992, La Cinq/Commissie, T-44/90, EU:T:1992:5, punt 41).

135 Bijgevolg kan het betoog van verzoekers niet slagen.

136 Hoe dan ook is het eveneens vaste rechtspraak dat de verplichting tot motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en dat de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63, en 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 80).

137 In casu heeft de motivering van de bestreden besluiten verzoekers in staat gesteld de redenen voor de bestreden besluiten te kennen en het Gerecht om zijn controle uit te oefenen, zoals blijkt uit het onderzoek van het eerste tot en met het vierde middel.

138 Mitsdien moet het vijfde middel van de beroepen worden verworpen, en moeten bijgevolg de beroepen in hun geheel worden verworpen.

Kosten

139 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

140 Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) De zaken T-639/15 tot en met T-666/15 en T-94/16 worden gevoegd voor het arrest.

2) De beroepen worden verworpen.

3) Maria Psara, Tina Kristan, Tanja Malle, Wojciech Cieśla, Staffan Dahllof, Delphine Reuter, České centrum pro investigativní žurnalistiku o.p.s., Harry Karanikas, Crina Boros, Baltijas pētnieciskās žurnālistikas centrs Re:Baltica, Balazs Toth, Minna Knus-Galán, Atanas

Tchobanov, Dirk Liedtke, Nils Mulvad, Hugo van der Parre, Guia Baggi, Marcos García Rey, Mark Lee Hunter, Kristof Clerix, Rui Araujo, Anuška Delić, Jacob Borg, Matilda Bačelić en Gavin Sheridan worden verwezen in de kosten.

Gratsias Labucka Dittrich

Ulloa Rubio Xuereb

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 september 2018.

ondertekeningen