Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 21. september 2016 [1]

Sag C-491/15 P

Typke
mod

Kommissionen

»Appel — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning nr. 1049/2001 — Det Europæiske Personaleudvælgelseskontors (EPSO) udvælgelsesprøver — databaser — begæring om tabel indeholdende en række anonymiserede data — begrebet dokument — nyt eller eksisterende dokument«

I – **Indledning**

1. Rainer Typke (appellanten) deltog i stopprøverne til to af Det Europæiske Personaleudvælgelseskontors (herefter »EPSO«) åbne udvælgelsesprøver. Han fremsatte efter at have fået meddelelse om sine resultater begæring om aktindsigt i medfør af forordning (EF) nr. 1049/2001 (herefter »forordningen«) [2] i en tabel indeholdende en række anonymiserede data vedrørende disse prøver med henblik på at underbygge hans mistanke om forskelsbehandling. Europa-Kommissionen afslog hans begæringer om aktindsigt i disse data. Appellanten anfægtede Kommissionens afgørelse ved Retten.

2. Appellanten har med denne appel anfægtet Rettens dom, hvorved han ikke fik medhold. Han har navnlig anfægtet Rettens konklusion, hvorefter det dokument, som han havde begæret aktindsigt i, ikke eksisterede, og Rettens konklusion, hvorefter forordning nr. 1049/2001 ikke forpligtede EPSO til at generere et nyt dokument.

3. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse fokusere på fortolkningen af begrebet »eksisterende dokument« i forhold til elektroniske databaser – hvilket er den væsentligste retlige problemstilling i denne sag.

II – **Relevante retsforskrifter**

4. Forordning nr. 1049/2001 tilsigter at indføre gennemsigtighed i EU-institutionernes arbejde, hvorved det princip om åbenhed, der er knæsat i artikel 1, stk. 2, TEU, bringes til live.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

5. Forordningens artikel 2 har overskriften »Personer, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde«. Artikel 2, stk. 1, bestemmer, at »[e]nhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning«. I medfør af artikel 2, stk. 3, finder »[d]enne forordning […] anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder«.

6. Artikel 3 opstiller en række definitioner. Navnlig bestemmer artikel 3, litra a), at der ved »dokument« forstås »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

7. Artikel 6 indeholder reglerne om aktindsigt i et dokument. Det bestemmes i denne bestemmelse:

»1. Begæring om aktindsigt skal indgives i skriftlig form, herunder elektronisk form, på et af de i EF-traktatens artikel 314 omhandlede sprog og være affattet tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Den, der fremsætter begæringen, er ikke forpligtet til at begrunde denne.

2. Er en begæring ikke tilstrækkelig præcis, anmoder institutionen den, der har fremsat begæringen, om at præcisere denne og bistår vedkommende hermed, f.eks. ved at give oplysninger om anvendelse af offentlige registre over dokumenter.

3. Vedrører en begæring et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan den pågældende institution sammen med den, der har fremsat begæringen, uformelt søge at nå frem til en rimelig løsning.

4. Institutionerne skal give borgerne oplysninger om og være dem behjælpelige med hensyn til, hvordan og hvor begæringer om aktindsigt kan indgives.«

8. Endelig omhandler artikel 10 de praktiske problemer i forbindelse med den faktiske aktindsigt, når begæringen om aktindsigt først er taget til følge. Artikel 10, stk. 1, bestemmer: »Den, der har fremsat begæringen, vælger, om aktindsigten skal udøves ved læsning på stedet eller ved udlevering af en kopi, herunder eventuelt en elektronisk kopi. […].« I medfør af artikel 10, stk. 3, leveres »[d]okumenterne […] i en eksisterende udgave og et eksisterende format (herunder i elektronisk form eller i et alternativt format såsom blindskrift, magnaprint eller bånd), idet der fuldt ud tages hensyn til, hvad den, der har fremsat begæringen, foretrækker«.

III – **Faktiske omstændigheder og retlig procedure**

9. Rainer Typke er ansat ved Europa-Kommissionen. Han deltog i stopprøven til to åbne EPSO-udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse af tjenestemænd i henholdsvis lønklasse AD5 og AD7. Appellanten fremsatte efter at have fået meddelelse om sine resultater to på hinanden følgende begæringer til EPSO om aktindsigt med henblik på at efterprøve, om de prøver, han havde deltaget i, var blevet gennemført på en måde, der var i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet. Appellanten havde navnlig mistanke om, at oversættelsesfejl havde haft negative virkninger i forhold til visse sproggrupper.

10. Appellanten ønskede ifølge den første begæring (sagen Gestdem 2012/3258) aktindsigt i en »tabel« indeholdende en række anonymiserede data vedrørende de prøver, som ca. 45 000 ansøgere havde deltaget i. Tabellen skulle have indeholdt oplysninger i form af en ID-kode for hver ansøger, som knyttede ansøgeren til de spørgsmål, som han eller hun havde skullet besvare, en ID-kode for hvert spørgsmål, der var blevet stillet, uden at afsløre dettes indhold, spørgsmålskategorien, det sprog, hvorpå hvert spørgsmål var blevet stillet ansøgeren, og den tid, som hver ansøger havde brugt på at besvare hvert spørgsmål.

11. Seks måneder senere ønskede appellanten i sin anden begæring (sag Gestdem 2013/0068) ikke en tabel, der sammenstillede alle de ønskede oplysninger. Han fremsatte i stedet begæring om aktindsigt i dele af eksisterende dokumenter i elektronisk format, som ville indeholde de samme oplysninger, der var dækket af den første begæring, og sværhedsgraden af hvert spørgsmål, som hver ansøger var blevet stillet.

12. For så vidt angår den første sag afslog EPSO den oprindelige begæring den 9. august 2012. EPSO anerkendte, at det var i besiddelse af oplysningerne. Det anførte dog, at det dokument, der var fremsat begæring om, ikke eksisterede. Appellanten genfremsatte herefter i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 begæringen over for institutionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling. Kommissionens Generalsekretariat bekræftede i det væsentlige EPSO's synspunkt. Det forklarede, at forordning nr. 1049/2001 ikke forpligtede EPSO til at gennemføre databehandlingsopgaver for at udtrække oplysninger, der var lagret i forskellige databaser.

13. For så vidt angår den anden sag undlod EPSO at besvare appellantens anden begæring. Appellanten genfremsatte efterfølgende begæringen over for Kommissionen.

14. Ved afgørelse af 5. februar 2013 (»den første anfægtede afgørelse«) afslog Kommissionen den genfremsatte begæring i den første sag med følgende begrundelse: For det første eksisterede det dokument, der var fremsat begæring om, ikke. Sammenstillingen af den ønskede tabel ville ikke alene indebære udtrækning af oplysninger om titusinder af relevante prøver fra forskellige databaser, men også oplysninger fra andre databaser, såsom den generelle database over spørgsmål. For det andet ville aktindsigt i et sådant dokument medføre en for stor administrativ arbejdsbyrde.

15. En måned senere traf Kommissionen ved brev af 13. marts 2013 »den anden anfægtede afgørelse«. Kommissionen undlod i dette brev at besvare realiteten i den anden genfremsatte begæring. Appellanten fortolkede derfor brevet, idet han støttede sig til forordningens artikel 8, stk. 3, som et benægtende svar på den genfremsatte begæring i den anden sag. Kommissionen traf herefter en forsinket udtrykkelig afgørelse om afslag i den sag den 27. maj 2013.

IV – **Den appellerede dom og retsforhandlingerne for Domstolen**

16. Rainer Typke nedlagde for Retten påstand om annullation af den første og den anden anfægtede afgørelse, idet de tilsidesatte forordning nr. 1049/2001. Kommissionen nedlagde påstand om, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen, for så vidt som der var nedlagt påstand om annullation af den anden anfægtede afgørelse, idet der var vedtaget en udtrykkelig afgørelse om afslag i den anden sag den 27. maj 2013. Kommissionen nedlagde også påstand om frifindelse for så vidt angik den første anfægtede afgørelse.

17. Retten tog Kommissionens argumenter til følge [3]. Retten udtalte, at det var ufornødent at træffe afgørelse om påstanden om annullation af den stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt i den anden sag (domskonklusionens punkt 1 i den appellerede dom), frifandt Kommissionen for så vidt angik den anden anfægtede afgørelse (punkt 2) og pålagde Rainer Typke at betale sagsomkostningerne (punkt 3). Retten fandt navnlig, at det ønskede dokument i den første sag ikke var et eksisterende dokument, hvori der kunne begæres aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001.

18. Appellanten har for Domstolen nedlagt påstand om, at punkt 2 og 3 i domskonklusionen i den appellerede dom ophæves. Han har anført, at Retten begik en retlig fejl og fordrejede den klare betydning af beviserne ved at udtale, at appellanten ikke havde fremsat begæring om aktindsigt i eksisterende dokumenter i den første sag. Herudover har appellanten nedlagt påstand om annullation af den afgørelse, som Europa-Kommissionens Generalsekretariat traf i den første sag (Gestdem 2012/3258).

19. Kernen i denne appel er den påståede retlige fejl ved fortolkningen af begrebet »eksisterende dokument« i forhold til elektroniske databaser. I denne henseende har appellanten fremsat et enkelt anbringende, der består af to sammenhængende led.

20. For det første har appellanten gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af forordning nr. 1049/2001, navnlig artikel 3, litra a), og artikel 4, stk. 6. Retten antog fejlagtigt, at anvendelsen af disse bestemmelser på relationelle databaser indebærer en sondring mellem delvis aktindsigt i dokumenter, der er lagret i en relationel database, og den blotte aktindsigt i oplysninger i en sådan database.

21. For det andet har appellanten argumenteret for, at Retten fejlagtigt udtalte, at appellantens begæring ikke henviste til et eksisterende dokument, men til et nyt dokument, og at den under alle omstændigheder ikke var omfattet af forordningens anvendelsesområde. Appellanten har navnlig gjort gældende, at den ønskede sammenstilling af data udgør et dokument i forordningens forstand, da det kan fremskaffes ved at søge i databasen ved anvendelse af de søgeværktøjer, der er til rådighed for den pågældende database. Forordningen er ikke til hinder for en begæring om aktindsigt i en relationel database, der kræver formuleringen af en Structured Query Language (SQL) søgning, som ikke tidligere er forprogrammeret eller anvendt regelmæssigt for den omtvistede database. Endvidere strider den appellerede dom mod forordningens nyttige virkning. Aktindsigt ville faktisk blive begrænset til de data, som EPSO ex ante havde besluttet at meddele offentligheden. En institution kan endog bevidst hindre aktindsigt i databaser.

22. Kommissionen har i svarskriftet navnlig gjort gældende, at Retten anvendte begrebet »eksisterende dokument« korrekt. Kun resultatet af SQL-søgninger, der er skrevet på forhånd, kan anses for eksisterende dokumenter. Det ønskede dokument, som medfører, at der skal skrives nye SQL-søgninger, kan ikke uddrages ved at foretage en normal eller en rutinemæssig søgning i den i Dufour-dommen omhandlede forstand [4]. Endvidere undergraves forordningens nyttige virkning ikke, eftersom forordningen ikke tilsigter at tjene borgernes generelle behov for oplysninger. Ifølge Kommissionen har appellanten ikke fremlagt beviser for, at Kommissionen nogensinde bevidst ville have slette SQL-erklæringer for at skjule et dokument. Kommissionen har på dette grundlag nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

3 — Dom af 2.7.2015, Typke mod Kommissionen (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — Dom af 26.10.2011, Dufour mod ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, præmis 153).

V – **Bedømmelse**

23. Dette forslag til afgørelse er opbygget på følgende måde. For det første vil jeg undersøge begrebet et »dokument« i sammenhæng med elektroniske databaser hvad angår forordning nr. 1049/2001 (afsnit A). For det andet vil jeg analysere hvad der – i samme sammenhæng – udgør et »eksisterende« dokument i modsætning til udarbejdelsen af et »nyt« dokument (afsnit B). For det tredje vil jeg, idet jeg vender mig mod den foreliggende sag, overveje, om den tabel, som appellanten har fremsat begæring om, kan kvalificeres som et »eksisterende dokument« (afsnit C).

A – *Begrebet »dokument« og modaliteterne for aktindsigt i den digitale tidsalder*

24. Forordning nr. 1049/2001 er et udtryk for princippet om åbenhed, der er knæsat i artikel 1, stk. 2, TEU[5]. Den tilsigter at give retten til aktindsigt størst mulig virkning[6] med henblik på at forbedre åbenheden i EU-institutionernes arbejde, hvorved disse institutioner gives større legitimitet og gøres mere ansvarlige over for borgerne[7].

25. Lovgiver har for at gennemføre disse formål vedtaget en meget bred forståelse af begrebet »dokument« i forordningens artikel 3, litra a). I henhold til denne bestemmelse skal »dokument« forstås som »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

26. Det følger af denne omfattende definition, at et dokument kan være: *ethvert* indhold på *ethvert* medium vedrørende *enhver* aktivitet i Unionens institutioner.

27. Analogt kan der findes en tilsvarende bred forståelse af begrebet »dokument« i direktiv 2003/98/EF[8]. Dette direktivs artikel 2, stk. 3, definerer et »dokument« som »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd-, billed- eller audiovisuelle optagelser)« eller enhver del af et sådant indhold. 11. betragtning til direktivet tilføjer, at et »dokument« kan være »enhver gengivelse af dokumenter, faktiske omstændigheder eller informationer – og enhver samling af sådanne dokumenter, faktiske omstændigheder eller informationer – uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd-, billed- eller audiovisuelle optagelser), som en offentlig myndighed er i besiddelse af«.

28. Det forekommer derfor, at praktisk talt alt, alle data, datasæt eller sammenstillede oplysninger kan være et dokument hvad angår forordning nr. 1049/2001.

29. På trods af det ganske brede begreb »dokument« er den faktiske betydning heraf forholdsvis uklar hvad angår elektroniske databaser og/eller dokumenter i disse databaser. Omfatter det alle former for data, der er kodet i en database? Bør der gives aktindsigt i alle sammensætninger af data, det er muligt at udtrække af databaser efter komplekse søgninger?

5 — Jf. første betragtning, som fortolket i dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 72).

6 — Jf. fjerde betragtning, som fortolket i f.eks. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 33), og af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 69).

7 — Jf. anden og tredje betragtning. Jf. også f.eks. dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen (C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 54).

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 17.11.2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (EUT 2003, L 345, s. 90), som ændret ved direktiv 2013/37/EU (EUT 2013, L 175, s. 1).

30. Bortset fra en dom fra Retten [9] findes der ikke megen vejledning i den ajourførte EU-retspraksis om definitionen af »dokument« i sammenhæng med elektroniske databaser. Jeg foreslår dog på baggrund af den nyttige vejledning i Rettens afgørelse og af forordningens ordlyd og ånd, at mindst tre former for oplysninger, der findes i elektroniske databaser, kan være et »dokument« hvad angår forordning nr. 1049/2001:

— individuelle optegnelser, som udgør en identificerbar semantisk enhed i en større database eller et større dataset

— rådata, der findes i en database, et datasæt eller en defineret del heraf, eller

— hele databasen eller datasættet.

31. Generelt kan enhver af eller alle disse tre anses for dokumenter i den i forordningens artikel 3, litra a), omhandlede forstand. Hvorvidt de kan være »dokumenter« i et individuelt tilfælde kan ikke afgøres abstrakt. Det afhænger af en række variabler, navnlig den specifikke databases art og opbygning og formuleringen af den faktiske begæring i det individuelle tilfælde. Der er naturligvis stor forskel mellem på den ene side et simpelt regneark, der indeholder ti rækker i to kolonner kun med tal, og på den anden side en kompleks relationel database, hvor der er behov for omfattende kodning for at strukturere det rå data, og som potentielt kører på et antal servere.

32. Der bør dog fremsættes et par generelle bemærkninger for at sætte det (umiddelbart) brede begreb »dokument« i forhold til elektroniske databaser ind i sin rette sammenhæng.

33. Det er åbenbart, at det forhold, at en samling af oplysninger udgør et »*dokument*« i henhold til forordningen, ikke automatisk betyder, at der er ret til *aktindsigt* i dette dokument. Det er også ubestridt, at aktindsigt i dokumenter lovligt kan begrænses af vægtige eller praktiske grunde. Endvidere udelukker disse to former for grunde ikke hinanden.

34. På den ene side kan aktindsigt begrænses eller endog forbydes af vægtige grunde. Forordningens artikel 4 opregner disse grunde. De udgør lovlige undtagelser til (fuld) aktindsigt i dokumenter. Disse vægtige undtagelser er forbundet med en række tungtvejende interesser eller værdier, såsom offentlighedens interesser [10], privatlivets fred og den enkeltes integritet samt beskyttelse af personoplysninger [11] og intellektuelle ejendomsrettigheder [12].

35. Det bør dog klart understreges, at det forhold, at der findes en sådan undtagelse i konkrete tilfælde, ikke har nogen indvirkning på definitionen af selve begrebet »dokument«. Det afspejles navnlig af det forhold, at proceduren for at få aktindsigt i dokumenter har to særskilte faser, der skal vurderes selvstændigt [13]. For det første – eksisterer der et dokument som omhandlet i forordningens artikel 3, litra a)? For det andet – er der nogen vægtige grunde, som begrunder en begrænsning af eller endog et forbud mod aktindsigt? Undtagelser er særskilte i forhold til definitioner. Det forhold, at der findes mulige undtagelser, bør ikke gøre rækkevidden af begrebet »dokument« mere snævert. Med andre ord kan der ikke begrundes baglæns: Det forhold, at der ikke kan gives aktindsigt i en del af eller hele et dokument, fordi en af undtagelserne i artikel 4 finder anvendelse, betyder ikke, at der ikke er et »dokument«.

9 — Jf. dom af 26.10.2011, Dufour mod ECB (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — Jf. forordningens artikel 4, stk. 1, litra a).

11 — Jf. forordningens artikel 4, stk. 1, litra b).

12 — Jf. forordningens artikel 4, stk. 2.

13 — Jf. i denne retning, dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 40), og af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P EU:C:2008:374, præmis 35 og 36).

36. På den anden side kan aktindsigt i et »dokument« begrænses af praktiske grunde. Tre af dem vil blive nævnt som værende af særlig relevans i sammenhæng med aktindsigt i elektroniske dokumenter.

37. For det første er aktindsigt betinget af fremsættelse af en præcis begæring. Den, der fremsætter begæringen, skal generelt identificere præcis det »dokument«, som han eller hun ønsker at få. Dette krav stammer fra forordningens artikel 6, stk. 1 og 2. I medfør af disse bestemmelser skal begæringer om aktindsigt i et dokument »være affattet tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. […] Er en begæring ikke tilstrækkelig præcis, anmoder institutionen den, der har fremsat begæringen, om at præcisere denne og bistår vedkommende hermed, f.eks. ved at give oplysninger om anvendelse af offentlige registre over dokumenter«.

38. Det er forståeligt, at kravet om præcision kan forvolde praktiske problemer i tilfælde, hvor der fremsættes begæring om aktindsigt i datasæt eller rådata, og den, der fremsætter begæringen, ikke kender den omtvistede databases nøjagtige opbygning. I sådanne tilfælde bør kravet i forordningens artikel 6, stk. 2, som bestemmer, at institutionen i rimeligt omfang bistår den, der fremsætter begæringen, med at afklare den, måske betones endnu mere. Under alle omstændigheder er der intet, som forhindrer, at den samme person fremsætter en ny begæring om aktindsigt i dokumenter, når han eller hun har fået et bedre kendskab, der er opnået på grundlag af tidligere afslag, til den pågældende databases opbygning.

39. For det andet indvirker dokumentets størrelse ikke på, om det er et »dokument«. Det kan ikke desto mindre indvirke på de måder, hvorpå aktindsigten gives. Det følger af artikel 6, stk. 3, og også af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001. Førstnævnte bestemmer, at den pågældende institution sammen med den, der har fremsat begæringen, uformelt kan søge at nå frem til en rimelig løsning [14], hvis begæringen vedrører et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter. Den sidstnævnte opstiller en række måder, hvorved der kan gives aktindsigt i dokumenter, såsom ved læsning på stedet (formentlig for omfattende eller følsomme dokumenter).

40. Begge bestemmelser gør det også klart, at forordning nr. 1049/2001 omhandler retten til *aktindsigt* i dokumenter, men ikke nødvendigvis retten til at *få* kopier af dokumenter. Begge bestemmelser er af væsentlig betydning for elektroniske dokumenter, for hvilke en række »fysiske« begrænsninger, i forhold til hvor meget der med rimelighed kan fremsættes begæring om [15], i vidt omfang bortfalder. Disse bestemmelser antyder, at der kan fastsættes visse rimelige og forholdsmæssige begrænsninger for antallet af kopier af elektroniske dokumenter, der kan fås fra den offentlige forvaltning.

41. For det tredje kan den administrative byrde, som aktindsigten i dokumenter medfører, også være en faktor. Institutionerne skal sikre sig, at der gives en eller anden form for aktindsigt i et »dokument«, der er omfattet af forordning nr. 1049/2001, medmindre den arbejdsbyrde, som dette medfører, under helt ekstraordinære omstændigheder er uforholdsmæssig [16]. Institutionerne kan afveje interessen hos den, der har begæret aktindsigt, mod den arbejdsbyrde, der er forbundet med behandlingen af begæringen om aktindsigt, for at beskytte interessen i en forsvarlig forvaltning [17].

14 — Denne løsning kan kun vedrøre indholdet eller det antal dokumenter, som begæringen omhandler. Jf. dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 26).

15 — Jf. forordningens artikel 10, stk. 1, sidste punktum, som bestemmer, at kopier af *mindre end* 20 sider i A4-format er gratis.

16 — Dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 28).

17 — Dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 27).

B – *Et eksisterende dokument*

42. Begrebet »dokument«, herunder dokumenter i elektronisk form, i henhold til forordning nr. 1049/2001 er bredt. Domstolen har dog udtalt, at retten til aktindsigt i »dokumenter«, som en institution ligger inde med, kun gælder for eksisterende dokumenter i den pågældende institutions besiddelse [18].

43. Det følger klart af både forordningens ordlyd og ånd, at aktindsigten er begrænset til »eksisterende dokumenter«. Hvad angår ordlyden kræver forordningens artikel 6, stk. 1, at den, den fremsætter begæringen, præcist skal angive, hvilke dokumenter han ønsker, således at »institutionen kan *identificere det ønskede dokument*« [19]. Ligeledes fremgår det af artikel 10, stk. 3, at »[d]okumenterne leveres i en *eksisterende udgave og et eksisterende format*« [20]. Disse bestemmelsers ordlyd viser, at aktindsigten er begrænset til *eksisterende* dokumenter.

44. Forordningens ånd tilsigter at forbedre gennemsigtigheden. Gennemsigtighed kræver, at de dokumenter, som institutionerne har arkiveret, deles. Som Kommissionen har gjort gældende i denne sag, er hele formålet med gennemsigtighed at stille borgeren på lige fod med en af institutionernes embedsmænd. Både borgere og embedsmænd får følgelig i princippet adgang til de samme dokumenter. Det betyder i praksis, at en borger kan læse de samme filer og dokumenter som en embedsmand, der arbejder for Den Europæiske Unions institutioner, uanset om det er på papir eller på skærmen, på stedet eller et andet fjernere sted. Forordningen kan omvendt ikke fortolkes således, at den pålægger institutionerne at begynde at generere dokumenter, som de ikke allerede selv har til rådighed.

45. Sondringen mellem et »eksisterende« og et »nyt« dokument bliver dog mere sløret i sammenhæng med elektroniske databaser. Når det drejer sig om papir, kan spørgsmålet, om en bestemt tekst eller en del heraf allerede er nedskrevet et sted, nogle gange i bevismæssig henseende være problematisk, men ikke når det først er blevet fastslået, at et sådant dokument eksisterer fysisk. Når det drejer sig om elektroniske databaser, er begrebet »eksisterende dokument« imidlertid vanskeligere at konceptualisere. Afhængig af den elektroniske databases opbygning og interne organisation kan mange oplysninger fås herfra, ofte med et minimum af indsats. Ligesom når man kigger i et kalejdoskop, kan en lille drejebevægelse (en kommando eller et klik) helt ændre billedet. Spørgsmålet er dog: Fandtes det præcise »dokument« i sin specifikke datakonfiguration inden klikket, hvorved det udgør et »eksisterende dokument«, som den, der fremsætter en begæring, har ret til, eller er det et »nyt dokument«, som den, der fremsætter en begæring, ikke har ret til?

46. Uden at jeg ønsker at gå ind i en dyb ontologisk drøftelse af arten af væren og eksistens på dette tidspunkt, er det måske klart, at på en så differentieret teknologisk baggrund er en *statisk* sondring mellem »eksisterende« over for »nye« dokumenter, der stammer fra den materielle papirverden, nok ikke helt nyttig. Et dokument, der meget nemt kan genereres fra en database, er strengt taget på tidspunktet for begæringens fremsættelse ikke »eksisterende« i den specifikke konfiguration. De basisdata, der er nødvendige for generering heraf, findes dog i et større datasæt. I den særlige sammenhæng med elektroniske databaser bør den analyse, som giver næring til sondringen mellem »eksisterende« og »nye« dokumenter, derfor måske fokusere på vurderingen af graden af den *dynamiske*, kreative side af den proces, hvorved det ønskede dokument genereres.

18 — Jf. dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Min fremhævelse.

20 — Min fremhævelse.

47. Efter min opfattelse kan begrebet »eksisterende dokument« i sammenhæng med elektroniske databaser afgrænses på to måder: positivt og negativt. Den positive definition trækker på en analogi med sui generis-ret i intellektuel ejendom [21]. Det betyder, at et dokument på området for elektroniske databaser kan anses for »nyt«, hvis det er resultatet af en *væsentlig investering*, som ændrer selve databasen. Med andre ord er den arbejdsmængde, der skal til for at generere det ønskede dokument i form af en database eller et datasæt, af betydning, således at det faktisk kan udgøre en anden og dermed ny database eller datasæt.

48. Hvorvidt der er en sådan væsentlig investering, skal vurderes konkret på grundlag af det individuelle tilfældes faktiske omstændigheder. Illustrative eksempler kan dog omfatte situationer, hvor der for at generere det dokument, der er fremsat begæring om, skal tilføjes nye værdier (felter, indeks, ID-koder mv.), som ligger uden for den eksisterende database, hvor det er nødvendigt med komplekse søgninger og opgaver, der går på tværs af databaser, for at generere dokumentet, eller hvor genereringen af det ønskede dokument kræver væsentlige ændringer i selve databasens opbygning, såsom ny kodning eller indeksering af databasen. I alle disse eksempler, som hverken er udtømmende eller udelukker hinanden, forekommer det, at et »nyt dokument« skal genereres med henblik på at efterkomme begæringen om oplysninger.

49. Hvis et »nyt dokument« i forordningens forstand defineres negativt, kan det sandsynligvis ikke udarbejdes ved blot at slette eller filtrere (herunder anonymisere) nogle af de eksisterende data i databasen eller datasættet. Igen kræver sådanne opgaver sandsynligvis ikke nogen væsentlige (intellektuelle) investeringer – med forbehold for databasens præcise opbygning – hvorfor der ikke udarbejdes et »nyt dokument«, men blot sker omgruppering af et eksisterende dokument.

50. Eksempler i den negative kategori omfatter normale eller rutinemæssige søgninger, der kan gennemføres ved anvendelse af de søgeværktøjer, der er til rådighed for den pågældende database [22]. Sletningen eller filtreringen af nogle af dataene i en eksisterende database indebærer dog heller ikke, at der udarbejdes et »nyt dokument«. Anonymisering er efter min opfattelse typisk en form for filtrerings- eller sletningsopgave. Medmindre gennemførelsen heraf kræver ændringer i databasens struktur, genererer anonymisering ingen merværdi, eftersom den består af, at visse oplysninger blot fjernes fra databasen.

51. Det bør åbenbart anerkendes som en konklusion på dette afsnit, at den fremgangsmåde, der ovenfor er redegjort for, foreslår en bredere forståelse af begrebet »eksisterende dokument« i sammenhæng med elektroniske databaser. Begrundelsen er, således som allerede forklaret, af teknisk art: I modsætning til den materielle papirverden, kan meget mere håndteres lettere i den elektroniske databaseverden. Begrebet »eksisterende dokument« som fortolket i sammenhæng med elektroniske databaser bør derfor ikke fokusere på et dokuments statiske, fysiske eksistens på tidspunktet for begæringens fremsættelse, men på spørgsmålet om omfanget af den kreative proces, der behøves for at generere det ønskede dokument. Målestokken om væsentlig investering i sammenhæng med elektroniske databaser betyder så i praksis – og måske i modsætning til i daglig tale – at begrebet »eksisterende dokument« omfatter dokumenter, der måske ikke har eksisteret fysisk i en specifik form eller konfiguration på tidspunktet for fremsættelse af begæringen om aktindsigt, men hvis udarbejdelse er en simpel, mekanisk opgave.

21 — Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/9/EF af 11.3.1996 om retlig beskyttelse af databaser (EFT 1996, L 77, s. 20). Særligt skal medlemsstaterne i henhold til artikel 7, »[n]år indsamling, kontrol eller præsentation af en databases indhold ud fra et kvalitativt eller kvantitativt synspunkt er udtryk for en væsentlig investering, [sikre] databasens fremstiller en ret til at forbyde udtræk og/eller genanvendelse af hele basens indhold eller en væsentlig del deraf, vurderet kvalitativt eller kvantitativt«. Jf. navnlig dom af 9.11.2004, Fixtures Marketing (C–338/02, EU:C:2004:696, præmis 19 ff.), af 15.1.2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, præmis 34), og af 19.12.2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, præmis 36).

22 — Jf. i denne retning, dom af 26.10.2011, Dufour mod ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, præmis 150 og 153).

C – *Anvendelse i denne sag*

52. På baggrund af ovenstående betragtninger vil jeg nu behandle problemstillingen om, hvorvidt den tabel, som appellanten fremsatte begæring om i den første begæring, og som er genstand for denne appel, er et »dokument« som omhandlet i forordning nr. 1049/2001.

53. Som Retten udtalte [23], fremsatte Rainer Typke i den første begæring specifikt begæring om en tabel indeholdende følgende oplysninger:

— »En ID-kode for hver kandidat, der ikke gjorde det muligt at identificere kandidaten ved navn, men dog at sætte vedkommende i relation til de spørgsmål, som han skulle svare på.

— En ID-kode for hvert af de stillede spørgsmål uden dog at afsløre spørgsmålets indhold.

— Den spørgsmålskategori, som hvert af de stillede spørgsmål tilhørte – dvs. verbalt ræsonnement, numerisk ræsonnement, abstrakt ræsonnement eller situationsbedømmelse.

— Det sprog, hvorpå hvert spørgsmål blev stillet til hver ansøger.

— En angivelse af den eventuelle neutralisering af visse spørgsmål.

— En ID-kode for det forventede svar, der uden at afsløre spørgsmålets indhold skulle være identisk for den samme kombination af spørgsmål og svar. I denne forbindelse præciserede sagsøgeren, at såfremt de forventede svar ikke blev givet i samme rækkefølge til alle ansøgerne, burde det sikres, at den samme ID-kode anvendtes for hvert forventet svar. Han har derudover anført, at det i forhold til spørgsmålene om situationsbedømmelse ville være hensigtsmæssigt at angive hele det forventede svar – dvs. den bedste og den dårligste løsning.

— Det svar, som hver ansøger har givet på hvert spørgsmål, dog under hensyntagen til, at sagsøgeren ikke tilsigtede at få kendskab til svarenes indhold, men alene at identificere de korrekte eller forkerte svar, som ansøgerne afgav. Sagsøgeren har i denne forbindelse præciseret, dels at en særskilt ID-kode burde anvendes i det tilfælde, hvor en ansøger ikke svarede på et spørgsmål, og dels at hele svaret burde gøres tilgængeligt for så vidt angår spørgsmålene vedrørende situationsbedømmelse.

— Sluttelig den tid, som hver ansøger brugte på at svare på hvert spørgsmål.«

54. Retten konkluderede, at fremlæggelsen af den ønskede tabel ville medføre, at der blev udarbejdet et nyt dokument. Appellantens begæring ville kræve »et computerprogrammeringsarbejde – dvs. at der udarbejdes nye SQL-søgninger og følgelig oprettes et nyt søgeresultat i databasen […] [D]e operationer, [som dette programmeringsarbejde ville medføre, kan] imidlertid ikke sidestilles med en normal eller en rutinemæssig søgning i den pågældende database, der er gennemført ved hjælp af søgeværktøjer, som Kommissionen råder over for denne database« [24].

55. Appellanten har i appellen i det væsentlige argumenteret for, at formuleringen af en specifik SQL-søgning, som generer dokumentet i tabel-format, der opregner alle de oplysninger, som han specifikt har fremsat begæring om, udgør en normal eller rutinemæssig søgning og derfor ikke en udarbejdelse af et nyt dokument.

23 — Jf. dom af 2.7.2015, Typke mod Kommissionen (T-214/13, EU:T:2015:448, præmis 4).

24 — Jf. dom af 2.7.2015, Typke mod Kommissionen (T-214/13, EU:T:2015:448, præmis 67 og 68 samt præmis 62-64).

56. På grundlag af de af Retten fastslåede faktiske omstændigheder vedrørende den form for databaser, som Kommissionen anvender, og den specifikke formulering af appellantens første begæring, forekommer det mig, at EPSO faktisk ville være nødt til at udarbejde et nyt dokument for at opfylde appellantens specifikke begæring.

57. Uden at ønske at foretage en faktisk vurdering af, hvorvidt SQL-søgninger er forprogrammerede, og hvilken programmeringskompetence, der rimeligvis kan forventes af brugere og/eller administratorer af relationelle databaser, forekommer det mig, at udarbejdelsen af den specifikke tabel, som appellanten har fremsat begæring om, kræver væsentlig investering i den forstand, der er redegjort for i det ovenstående afsnit. Navnlig skal udvalgte felter i databasen, således som Retten beskrev i detaljer, tildeles nye ID-koder, hvilket medfører omfattende kodning og potentielt indeksering, og dette på tværs af flere databaser.

58. Af disse grunde er det ikke min opfattelse, at Retten begik en retlig fejl ved at finde, at begæringen i den første sag ikke vedrørte aktindsigt i et »eksisterende dokument«.

59. Der bør tilføjes to konkluderende bemærkninger. For det første forekommer der i denne sag at være en vis løbende forandring hvad angår den præcise genstand for de individuelle begæring, der blev fremsat i de to sager, idet appellanten tilsyneladende formulerede sine begæringer forskelligt på de forskellige stadier. Som allerede redegjort for ovenfor i punkt 37 i dette forslag til afgørelse har den, der fremsætter en begæring, ikke desto mindre pligt til at være specifik hvad angår begæringens genstand. På den anden side opvejes denne forholdsvise [25] strenghed for så vidt angår formuleringen af begæringens genstand af det forhold, at den, der fremsætter begæringen, senere kan fremsætte en ny begæring om aktindsigt.

60. For det andet skal det erindres, at de tre former for dokumenter i sammenhæng med elektroniske databaser, der er redegjort for ovenfor i punkt 30 i dette forslag til afgørelse, ikke udelukker hinanden. Det forhold, at den specifikke sammenstilling af data, der er fremsat begæring om, ikke udgør et »eksisterende dokument«, fordi udarbejdelsen heraf kræver væsentlig investering, betyder dermed ikke, at den, der fremsætter begæringen, ikke kan få de oplysninger, han ønsker ved at fremsætte en ny begæring om aktindsigt i rådata, dele af databasen eller hele databasen.

61. For at sige det rent ud har en person dermed ikke i medfør af forordningen ret til aktindsigt i et »skræddersyet« dokument, der er udarbejdet i henhold til hans ønsker, hvorved forvaltningen ville blive til hans private undersøgelseskontor. Dette forhindrer ham dog ikke i selv at foretage den nødvendige undersøgelse på grundlag af rådata eller datasæt. Igen som allerede anført skal institutionerne fremlægge det, de har. De har ikke desto mindre ikke pligt til at begynde at generere væsentligt nye dokumenter i henhold til »brugernes« ønsker.

62. Endelig reguleres den alternative aktindsigt i rådata af de samme regler og undtagelser, der allerede er redegjort for i første afsnit i dette forslag til afgørelse. Navnlig når der gives aktindsigt i større sæt rådata eller i hele databaser, skal der tages behørigt hensyn til andre ansøgeres databeskyttelsesrettigheder og tredjemands intellektuelle ejendomsrettigheder til software og programmering, der findes i databasen. Disse betragtninger, sammenholdt med mere praktiske betragtninger vedrørende størrelsen af det dokument, der faktisk er fremsat begæring om, afgør den konkrete måde, hvorpå personen kan få aktindsigt i de pågældende dokumenter (f.eks. om dokumentet er til rådighed i kopi eller kun på stedet, eventuelt under en IT-specialists og/eller en sikkerhedspersons tilsyn). Det tilkommer institutionerne at fastlægge den rette balance mellem de konkurrerende interesser i sammenhæng med hvert individuelt tilfælde.

25 — »Forholdsvis«, fordi administrationen i medfør af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 har pligt til at yde rimelig bistand til afklaring af upræcise begæringer.

VI – **Forslag til afgørelse**

63. Af de grunde og med forbehold for argumentet om fordrejning af beviserne foreslår jeg Domstolen at forkaste appellen med hensyn til de af appellanten påståede retlige fejl.