Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen i utökad sammansättning)

den 24 maj 2023 *

”Konkurrens – Datamarknad – Administrativt förfarande – Artikel 18.3 och artikel 24.1 d i förordning (EG) nr 1/2003 – Begäran om upplysningar – Virtuellt datarum – Motiveringsskyldighet – Rättssäkerhet – Rätten till försvar – Huruvida de begärda upplysningarna är nödvändiga – Maktmissbruk – Rätt till respekt för privatlivet – Proportionalitet – Principen om god förvaltning – Sekretess”

I mål T-451/20,

Meta Platforms Ireland Ltd, tidigare Facebook Ireland Ltd, Dublin (Irland), företrätt av D. Jowell, KC, D. Bailey, barrister, J. Aitken, D. Das, S. Malhi, R. Haria, M. Quayle, solicitors, och T. Oeyen, advokat,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Conte, C. Urraca Caviedes och C. Sjödin, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av S. Costanzo, i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen i utökad sammansättning),

vid överläggningen sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna D. Spielmann (referent), R. Mastroianni, M. Brkan och I. Gâlea,

justitiesekreterare: handläggaren I. Kurme,

efter den skriftliga delen av förfarandet

* Rättegångsspråk: engelska.

efter förhandlingen den 1 juni 2022,

följande

Dom

1 Sökanden, Meta Platforms Ireland Ltd, tidigare Facebook Ireland Ltd, har väckt talan med stöd av artikel 263 FEUF och yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara kommissionens beslut C(2020) 3011 final av den 4 maj 2020 om ett förfarande enligt artiklarna 18.3 och 24.1 d i rådets förordning (EG) nr 1/2003 (ärende AT.40628 – Facebooks praxis avseende data) (nedan kallat det ursprungliga beslutet), i dess lydelse enligt kommissionens beslut C(2020) 9231 final av den 11 december 2020 (nedan kallat ändringsbeslutet) (nedan tillsammans kallade det angripna beslutet).

I. Bakgrund till tvisten

2 Den 13 mars 2019 skickade Europeiska kommissionen en begäran om upplysningar till sökanden genom ett beslut som fattats med stöd av artikel 18.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1). Begäran om upplysningar innehöll mer än 100 olika frågor avseende olika aspekter av sökandens verksamhet och produktutbud.

3 Sökanden besvarade denna begäran om upplysningar vid tre tillfällen, den 23 april, den 21 maj och den 18 juni 2019. De ingivna handlingarna hade identifierats genom en första sökning som genomförts med hjälp av sökord som valts av sökanden och genom en kontroll av relevansen som gjorts av, i förhållande till sökanden, externa jurister med behörighet att utöva verksamhet i Europeiska unionen.

4 Den 30 augusti 2019 skickade kommissionen en begäran om upplysningar med stöd av artikel 18.2 i förordning nr 1/2003. Begäran om upplysningar innehöll 83 olika frågor avseende Facebook Marketplace, sociala nätverk och leverantörer av småannonser online.

5 Sökanden besvarade denna begäran om upplysningar vid tre tillfällen, den 30 september, den 10 oktober och den 5 november 2019.

6 Den 11 november 2019 antog kommissionen ett andra beslut med stöd av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. Kommissionen anmodade sökanden att bland annat inkomma med ett antal interna handlingar som uppfyllde vissa kumulativa kriterier. De begärda handlingarna var de handlingar som hade upprättats av vissa depositarier (custodians) för deras räkning eller som hade mottagits av dem, daterade från den 1 januari 2013 fram till dagen för nämnda beslut och som innehöll vissa sökord. I synnerhet skulle två olika uppsättningar av sökord tillämpas på två olika grupper av depositarier. För en grupp depositarier var de sökord som skulle användas de som sökanden själv hade valt ut och använt på eget initiativ för att söka efter och identifiera interna handlingar som skulle inges som svar på beslutet av den 13 mars 2019. För den andra gruppen depositarier hade kommissionen utarbetat de sökord som skulle användas på grundval av dels sökandens handlingar och de svar som lämnats till följd av beslutet av den 13 mars 2019, dels vissa av sökandens interna handlingar som hade offentliggjorts den 5 december 2018 av Digital, Culture, Media and Sport Committee (utskottet för digitalisering, kultur, media och idrott i parlamentet i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, nedan kallat DCMS-utskottet).

7 Genom skrivelse av den 20 november 2019 uttryckte sökanden sin oro över nödvändigheten, proportionaliteten och motiveringen av vissa aspekter av beslutet av den 11 november 2019. Flera utbyten ägde rum mellan sökanden och kommissionen i syfte att förfina sökorden och minska antalet identifierade handlingar.

8 Den 17 januari 2020 översände kommissionen en reviderad version av sökorden till sökanden.

9 Den 22 januari 2020 underrättade kommissionen sökanden om sin avsikt att anta ett nytt beslut med de ändrade sökorden.

10 Den 4 maj 2020 antog kommissionen det ursprungliga beslutet. Enligt artikel 1 i det beslutet skulle sökanden till kommissionen lämna de uppgifter som angavs i bilagorna I.A, I.B och I.C till nämnda beslut senast den 15 juni 2020. I artikel 2 föreskrevs ett potentiellt dagligt vite på åtta miljoner euro för det fall fullständiga och korrekta upplysningar som begärts enligt artikel 1 inte lämnades.

11 Samma dag sände generaldirektören för kommissionens generaldirektorat (GD) för konkurrens en skrivelse till sökanden med förslag på ett separat förfarande för att inge handlingar som enligt sökanden endast innehöll personuppgifter som inte hade något att göra med sökandens affärsverksamhet. Dessa handlingar skulle endast tillföras akten efter det att de hade granskats i ett virtuellt datarum.

12 Sökanden och kommissionen diskuterade vid flera tillfällen möjliga sätt att använda det virtuella datarummet på.

13 Genom skrivelse av den 12 juni 2020 gick kommissionen med på att förlänga sökandens frist för att besvara begäran om upplysningar i det ursprungliga beslutet, till den 27 juli samma år.

II. Parternas yrkanden

14 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 juli 2020.

15 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– i första hand ogiltigförklara det angripna beslutet,

– i andra hand ogiltigförklara artikel 1 i det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna och förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att bära sina rättegångskostnader.

16 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– avvisa sökandens yrkande om delvis ogiltigförklaring av artikel 1 i det angripna beslutet, i den mån det däri inte föreskrivs att precisa och tillräckliga garantier ska införas för att skydda rättigheterna för de personer som berörs av att irrelevanta handlingar som är av personlig eller privat karaktär, företes,

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att talan ska ogillas och att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes

A. Interimistiskt förfarande

18 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 15 juli 2020 ansökte sökanden om interimistiska åtgärder.

19 Genom beslut av den 24 juli 2020, Facebook Ireland/kommissionen (T-451/20 R, ej publicerat), vilket antogs med stöd av artikel 157.2 i tribunalens rättegångsregler, beslutade tribunalens ordförande att bevilja uppskov med verkställigheten av det ursprungliga beslutet till dess att det interimistiska förfarandet avslutades

20 Genom beslut av den 29 oktober 2020, Facebook Ireland/kommissionen (T-451/20 R, ej publicerat, EU:T:2020:515), upphävde tribunalens ordförande det beslut som avses i punkt 19 ovan, förordnade att frågan om rättegångskostnader skulle anstå, beslutade enligt följande och avslog ansökan om interimistiska åtgärder i övrigt:

”1) Uppskov beviljas med verkställigheten av artikel 1 i [det ursprungliga beslutet] i den mån den däri angivna skyldigheten avser handlingar som saknar koppling till [sökandens] affärsverksamhet och som innehåller känsliga personuppgifter, och detta så länge som det förfarande som avses i punkt 2 inte har införts.

2) [Sökanden] ska identifiera de handlingar som innehåller sådana uppgifter som avses i punkt 1 och överlämna dessa till kommissionen på ett separat elektroniskt lagringsmedium. Dessa handlingar kommer därefter att placeras i ett virtuellt datarum som endast kommer att vara tillgängligt för ett så begränsat antal som möjligt av medlemmarna i den grupp som ansvarar för utredningen, i närvaro (virtuellt eller fysiskt) av ett motsvarande antal av [sökandens] advokater. Medlemmarna i den grupp som ansvarar för utredningen kommer att undersöka och välja ut de aktuella handlingarna, samtidigt som de ska bereda [sökandens] advokater möjlighet att kommentera dessa handlingar innan de handlingar som bedöms vara relevanta tas in i utredningsakten. För det fall det uppstår oenighet om kvalificeringen av en handling har [sökandens] advokater rätt att förklara varför de inte instämmer i kvalificeringen. Vid bestående oenighet har [sökanden] möjlighet att begära ett skiljeförfarande hos direktören för information, kommunikation och medier på kommissionens generaldirektorat för konkurrens.”

B. Antagande av ett ändringsbeslut och justering av talan

21 Den 11 december 2020 antog kommissionen ändringsbeslutet, i vilket det föreskrivs ett separat förfarande för att inge handlingar som inte har något samband med sökandens affärsverksamhet och som innehåller känsliga personuppgifter.

22 Genom separat handling som inkom till tribunalens kansli den 8 februari 2021 justerade sökanden talan med stöd av artikel 86 i rättegångsreglerna för att ta hänsyn till antagandet av ändringsbeslutet.

C. Begäran om konfidentiell behandling och utelämnande av vissa uppgifter i förhållande till allmänheten samt ansökan om intervention

23 Den 15 juli 2020, den 7 maj och den 10 september 2021 begärde sökanden med stöd av artikel 66 i rättegångsreglerna att vissa uppgifter skulle utelämnas i förhållande till allmänheten.

24 Genom skrivelse av den 30 oktober respektive den 27 november 2020 samt den 8 februari och den 14 maj 2021 begärde sökanden med stöd av artikel 144.2 i rättegångsreglerna att vissa uppgifter skulle behandlas konfidentiellt i förhållande till Förbundsrepubliken Tyskland.

25 Genom beslut av den 21 december 2020 tillät ordföranden på tribunalens femte avdelning Förbundsrepubliken Tyskland att intervenera och biföll sökandens begäran om konfidentiell behandling i förhållande till Förbundsrepubliken Tyskland.

IV. Rättslig bedömning

26 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser att föremålet för utredningen inte är tillräckligt klart angivet. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 18.1 och 18.3 i förordning nr 1/2003. Den tredje grunden avser åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet, proportionalitetsprincipen och rätten till god förvaltning. Den fjärde grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

A. Huruvida yrkandet att precisa och tillräckliga garantier inte har införts kan tas upp till prövning

27 Kommissionen har bestritt att sökandens yrkande om delvis ogiltigförklaring av artikel 1 i det angripna beslutet, i den mån det däri inte föreskrivs att precisa och tillräckliga garantier ska införas för att skydda rättigheterna för de personer som berörs av att irrelevanta handlingar som är av personlig eller privat karaktär, företes, kan tas upp till prövning. Kommissionen har hävdat att detta yrkande inte angavs i den ansökan genom vilken det ursprungliga beslutet bestreds och att det i inlagan om justering av talan inte motiverades varför det hade lagts till. I inlagan om justering av talan förklaras således inte på vilket sätt detta ytterligare yrkande motiveras av antagandet av ändringsbeslutet och varför det inte redan hade kunnat framställas i den ansökan varigenom det ursprungliga beslutet bestreds.

28 Det följer av rättspraxis att parternas yrkanden i princip inte kan ändras. Artikel 86 i rättegångsreglerna, om justering av talan, kodifierar tidigare rättspraxis om undantag från denna princip om att yrkandena inte kan ändras (se dom av den 9 november 2017, HX/rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

29 När den rättsakt som en talan om ogiltigförklaring avser har ersatts av eller har ändrats genom en annan rättsakt som rör samma sak, får sökanden, enligt artikel 86.1 i rättegångsreglerna, innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, justera talan för att ta hänsyn till denna nya omständighet.

30 För att en sökande ska ha rätt att justera sina ursprungliga yrkanden under förfarandets gång är det under alla omständigheter nödvändigt att sökanden därigenom inte ändrar typen av talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen, T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

31 I förevarande fall är det visserligen så att sökandens yrkande om delvis ogiltigförklaring av artikel 1 i det angripna beslutet, i den mån det däri inte föreskrivs att precisa och tillräckliga garantier ska införas för att skydda rättigheterna för de personer som berörs av att irrelevanta handlingar som är av personlig eller privat karaktär, företes, inte i sig anges i den ansökan genom vilken talan väckts och endast uttryckligen framgår av inlagan om justering av talan.

32 Det ska emellertid påpekas att kommissionen inte har bestritt att inlagan om justering av talan i övrigt uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 86 i rättegångsreglerna, såsom den tolkats i den rättspraxis som avses i punkt 30 ovan.

33 Tribunalen konstaterar att detta yrkande, i den del det avser delvis ogiltigförklaring av artikel 1 i det angripna beslutet, i den mån det däri inte föreskrivs att precisa och tillräckliga garantier ska införas, omfattas av det yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1 som framställts i andra hand i ansökan.

34 Det ska vidare konstateras att artikel 86 i rättegångsreglerna inte kräver att sökanden särskilt anger skälen till att denne dels beslutat att framställa ett yrkande som inte i sig anges i ansökan, dels inte kunde framställa det yrkandet i den ansökan genom vilken talan väckts, vilken avsåg det ursprungliga beslutet.

35 Härav följer att kommissionens invändning om rättegångshinder som syftar till att bestrida att sökandens yrkande, vilket det erinrats om i punkt 27 ovan, kan tas upp till prövning, ska avslås.

B. Prövning i sak

1. Den första grunden: Föremålet för utredningen är inte tillräckligt klart angivet

36 Sökanden har kritiserat kommissionen för att ha åsidosatt rättssäkerhetsprincipen, den allmänna motiveringsskyldighet som åligger den enligt artikel 296 FEUF, den särskilda motiveringsskyldighet som åligger den enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 samt sökandens rätt till försvar och rätt till god förvaltning genom att inte tillräckligt klart och konsekvent definiera föremålet för och omfattningen av sin utredning.

a) Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

37 Enligt fast rättspraxis ska den motivering av unionsinstitutionernas rättsakter som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till alla omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

38 Vad särskilt beträffar motiveringen av ett beslut att begära upplysningar ska det erinras om att de väsentliga delarna av en sådan motivering definieras i artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”När kommissionen genom beslut kräver att företag eller företagssammanslutningar lämnar upplysningar, skall den ange den rättsliga grunden och syftet med begäran, precisera vilken information som begärs och fastställa den tidsfrist inom vilken upplysningarna skall lämnas. Kommissionen skall också i beslutet ange de påföljder som föreskrivs i artikel 23 samt ange eller förelägga de påföljder som föreskrivs i artikel 24. Kommissionen skall även upplysa om rätten att få beslutet prövat av [EU]-domstolen.”

39 Denna särskilda motiveringsskyldighet utgör ett grundläggande krav inte bara för att visa att begäran om upplysningar är motiverad, utan också för att de berörda företagen ska kunna förstå hur omfattande deras samarbetsskyldighet är, samtidigt som deras rätt till försvar skyddas (se dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

40 Vad beträffar skyldigheten att ange ”syftet med begäran”, innebär den att kommissionen ska ange föremålet för sin utredning i begäran och således särskilt ange den påstådda överträdelsen av konkurrensreglerna (se dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

41 Kommissionen är i detta avseende varken skyldig att delge den som ett beslut att begära upplysningar är riktat till alla uppgifter om de förmodade överträdelserna som kommissionen förfogar över eller att företa en noggrann rättslig kvalificering av dessa överträdelser, under förutsättning att den tydligt angett de misstankar som den avser kontrollera (se dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

42 En sådan skyldighet föreligger främst på grund av att kommissionen, såsom framgår av artikel 18.1 i förordning nr 1/2003 och av skäl 23 i densamma, för fullgörandet av de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning, genom en enkel begäran eller genom beslut får begära ”alla nödvändiga upplysningar” från företag och företagssammanslutningar (se dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 22).

43 Härav följer att kommissionen endast har rätt att begära sådana upplysningar som behövs för att den ska kunna undersöka de förmodade överträdelser som har föranlett utredningen och som har angetts i begäran om upplysningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 23, och dom av den 28 april 2010, Amann & Söhne och Cousin Filterie/kommissionen, T-446/05, EU:T:2010:165, punkt 333 och där angiven rättspraxis).

44 Eftersom frågan huruvida upplysningarna är nödvändiga ska bedömas i förhållande till det syfte som angetts i begäran om upplysningar, ska syftet anges tillräckligt precist. Om detta inte görs är det omöjligt att avgöra om upplysningarna är nödvändiga och unionsdomstolen kan inte utföra sin prövning (se dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

45 Frågan huruvida det angripna beslutet är tillräckligt motiverat påverkas således av frågan huruvida de förmodade överträdelserna som kommissionen avser att kontrollera har preciserats i tillräcklig mån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 25).

46 Vid bedömningen av omfattningen av motiveringsskyldigheten i förhållande till ett beslut om att begära upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 ska hänsyn även tas till i vilket skede av utredningen ett sådant beslut antas och huruvida kommissionen redan förfogade över vissa uppgifter om de förmodade överträdelserna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 39, och förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2015:694, punkt 50).

47 I förevarande fall framgår det av själva rubriken på det angripna beslutet att detta har antagits med stöd av artikel 18.3 och artikel 24.1 d i förordning nr 1/2003.

48 I skäl 1 i det angripna beslutet angav kommissionen att den utredde Facebook-koncernens beteende avseende dels dess användning av data, dels Facebooks plattform för sociala nätverk inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

49 I skäl 3 i det beslutet konstaterade kommissionen följande:

”Kommissionen fokuserar sin undersökning på Facebooks användning av data, såsom framgår av vissa av Facebooks interna handlingar som offentliggjordes den 5 december 2018 och den 18 februari 2019 av [DCMS-utskottet]. De ovannämnda interna handlingarna från Facebook är från 2012–2015. Ett antal av dessa handlingar verkar avse interna diskussioner inom Facebook, affärsstrategier eller beteenden avseende tillgång till Facebook-data, tillgång till Facebooks funktioner och strategier för att tjäna pengar på data, inklusive möjligheten att ge utomstående tillgång till Facebook-data eller Facebooks funktioner i utbyte mot olika typer av ersättning och på olika villkor. Andra handlingar verkar illustrera Facebooks användning av Onavo-applikationen för att erhålla kommersiellt värdefull data om de konkurrerande tjänsterna.”

50 Kommissionen angav således att den fokuserade sin utredning på sökandens användning av data, vilken framkommit genom vissa av sökandens interna handlingar som offentliggjorts av DCMS-utskottet, och vars innehåll kommissionen kortfattat beskrivit. Kommissionen angav även att andra handlingar föreföll illustrera sökandens användning av Onavo-applikationen för att erhålla kommersiellt värdefull data om de konkurrerande tjänsterna.

51 I skäl 4 i det angripna beslutet konstaterade kommissionen följande:

”På grundval av dessa handlingar verkar det som om Facebook har haft eller har i) överenskommelser om datadelning på vissa villkor, vilka ökar dataflödet mellan Facebook och utomstående, och därigenom stärker Facebooks marknadsinflytande på en eventuell datamarknad eller skapar hinder för inträde på marknaden genom ackumulering av data; ii) en praxis som rör användningen av Facebook-produkter (vilka bland annat inbegriper Onavo-appen, Facebook Research-appen och Facebook Business Tools) för att erhålla kommersiellt värdefull data om de konkurrerande tjänsterna, vilket således utestänger potentiella konkurrenter och skapar hinder för inträde på eventuella marknader för sociala nätverkstjänster och/eller andra digitala tjänster, och iii) en potentiellt diskriminerande praxis som begränsar tillgången till Facebooks data, funktioner och applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) eller andra verktyg beroende på om den utomstående är en konkurrent, vilket således utestänger potentiella konkurrenter och skapar hinder för inträde på eventuella marknader för sociala nätverkstjänster och/eller andra digitala tjänster.”

52 I skäl 5 i det angripna beslutet angav kommissionen följande:

”Kommissionen anser även, på grundval av information som är tillgänglig för allmänheten, att det kan ha förekommit fall där Facebook blockerat hänvisningar till konkurrerande appar eller webbplatser i Facebook suite, vilket således utestänger potentiella konkurrenter eller skapar hinder för inträde på eventuella marknader för sociala nätverkstjänster och/eller andra digitala tjänster. Kommissionen anser dessutom, på grundval av information som är tillgänglig för allmänheten, att den av Facebook tillkännagivna planen att integrera dess olika kommunikationsplattformar (det vill säga WhatsApp, Instagram och Facebook Messenger) skulle kunna stärka dess ställning som leverantör av kommunikationstjänster för konsumenter, vilket leder till att potentiella konkurrenter utestängs.”

53 I skäl 6 i det angripna beslutet angav kommissionen följande:

”Om ett sådant beteende bekräftas, kan det utgöra en eller flera överträdelser av artiklarna 101 och/eller 102 [FEUF] och artiklarna 53 och/eller 54 i EES-[a]vtalet.”

54 Tribunalen ska först pröva sökandens argument avseende att föremålet för kommissionens utredning är oklart.

1) Fastställande av föremålet för kommissionens utredning

55 Sökanden anser att det angripna beslutet har motiverats på ett tvetydigt sätt, eftersom det av skälen 1–3 i det beslutet framgår att föremålet för kommissionens utredning omfattar varje förfarande som innebär att data används, medan skälen 4 och 5 i samma beslut innehåller icke uttömmande exempel på användning av data och praxis som kommissionen misstänker att sökanden har använt sig av. Sökanden har även gjort gällande att det i det angripna beslutet inte anges någon identifierbar överträdelse av konkurrensrätten och att detta beslut tycks ge kommissionen tillstånd att genomföra en allmän och obegränsad granskning av all dess verksamhet. Kommissionens utredning liknar således en så kallad ”fishing expedition” och sökanden kan inte få kännedom om omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter och tribunalen kan inte bedöma huruvida begäran om upplysningar i fråga är motiverad och om de upplysningar som begärs är nödvändiga.

56 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandens argument.

57 Tribunalen anser, i likhet med kommissionen, att skälen 1 och 3 i det angripna beslutet huvudsakligen utgör en inledning. I skäl 1 identifieras således de enheter som omfattas av utredningen, det vill säga Facebook Inc. och alla bolag i Facebook-koncernen, däribland WhatsApp Inc., Instagram LLC, Facebook Israel Ltd och Onavo Inc., samt det område till vilket de beteenden som är föremål för utredningen hör, det vill säga användningen av data, de tjänster som är föremål för utredningen, det vill säga Facebooks plattform för sociala nätverk, samt den geografiska omfattning som undersökts, det vill säga EES.

58 I skäl 3 i det angripna beslutet identifierade kommissionen de handlingar på grundval av vilka den hade beslutat att inleda sin utredning avseende sökandens användning av data.

59 I skälen 4 och 5 i det angripna beslutet räknade kommissionen upp den praxis som den, på grundval av de handlingar som identifierats i skäl 3 i beslutet, misstänkte att sökanden tillämpat och som kommissionen avsåg att utreda.

60 I skäl 6 i det angripna beslutet fann kommissionen att ”ett sådant beteende” kan utgöra en eller flera överträdelser av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF samt artiklarna 53 och 54 i EES-avtalet. Kommissionen har därigenom med nödvändighet hänvisat till den praxis som anges i skälen 4 och 5 i beslutet.

61 Tribunalen finner, i likhet med vad kommissionen själv har gjort gällande, att uppräkningen av den praxis som anges i skälen 4 och 5 i det angripna beslutet är uttömmande. Genom den uppräkningen angav kommissionen tydligt vilka misstankar den avsåg att kontrollera, identifierade de påstådda överträdelserna av konkurrensreglerna och avgränsade därigenom föremålet för sin utredning, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 40 och 41 ovan.

62 En sådan motivering uppfyller följaktligen skyldigheten att ange syftet med begäran om upplysningar i den mening som avses i artikel 18.3 i förordning nr 1/2003.

63 Tribunalen konstaterar i detta avseende att de andra tolkningar som sökanden har åberopat, enligt vilka den praxis som avses i skälen 4 och 5 i det angripna beslutet anses vara ”icke-uttömmande exempel” på eller ”mer specifik praxis” avseende användningen av data, skulle leda till en överdrivet extensiv tolkning av föremålet för kommissionens utredning, vilket är oförenligt med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 40 och 41 ovan.

64 Det framgår av fast rättspraxis att när en bestämmelse i unionens sekundärrätt behöver tolkas, ska den så långt det är möjligt tolkas på ett sådant sätt att den är förenlig med bestämmelserna i fördraget och de allmänna principerna i unionsrätten (dom av den 4 oktober 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, punkt 22; dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 174, och dom av den 25 november 2009, Tyskland/kommissionen, T-376/07, EU:T:2009:467, punkt 22).

65 Det är under dessa omständigheter fel av sökanden att hävda att föremålet för kommissionens utredning är tvetydigt i den mån det omfattar all praxis som rör sökandens användning av data.

2) Beskrivningen av det kritiserade beteendet

66 Sökanden har hävdat att även om det antas att föremålet för kommissionens utredning ska anses vara strikt begränsat till den praxis som anges i skälen 4 och 5 i det angripna beslutet, beskrivs inte vissa väsentliga delar av de överträdelser som kommissionen misstänker tillräckligt tydligt i beslutet.

67 För det första, har sökanden gjort gällande att kommissionen i det angripna beslutet varken angav vilken verksamhet eller vilka produkter som kan beröras av de överenskommelser om datadelning som avses i skäl 4 i) i det beslutet eller den diskriminerande praxis som begränsar tillgången till data, funktioner och applikationsprogrammeringsgränssnitt eller andra verktyg, som avses i skäl 4 iii) i nämnda beslut. För det andra, har kommissionen inte identifierat den eller de konkurrenter som kan ha påverkats av den diskriminerande praxis som anges i skäl 4 ii) i det angripna beslutet, genom den blockering av hänvisningar till reklam eller webbplatser för konkurrenter som misstänks och genom den preliminära planen att integrera dess olika kommunikationsplattformar, som avses i skäl 5 i det angripna beslutet. För det tredje, är hänvisningarna i skälen 4 och 5 i det beslutet till utestängningen av potentiella konkurrenter och till skapandet av hinder för inträde på marknaden så allmänt hållna att de inte definierar vilken typ av beteende som kommissionens misstänker. Om det inte går att identifiera den påstådda utestängningens eller de påstådda hindrens art eller ursprung, är det dessutom inte möjligt att skilja konkurrensbegränsande utestängning från pris- och prestationskonkurrens (*competition on the merits*) som leder till att mindre effektiva konkurrenter utestängs.

68 Enligt sökanden medför denna oklarhet att det är omöjligt att fastställa huruvida kommissionen rimligen kunde anta att vissa av de handlingar som avses i det angripna beslutet skulle hjälpa den att fastställa huruvida den praxis som avses i skälen 4 och 5 i det beslutet hade förekommit. Sökanden har som exempel hänvisat till tre handlingar som kommissionen har begärt att få och till sökord som avses i det angripna beslutet, trots att innehållet i dessa handlingar inte är relevant vid prövningen av huruvida den praxis som nämns i skälen 4 och 5 i nämnda beslut har förekommit och de aktuella orden inte har något rimligt samband med nämnda praxis. Sökanden har inte heller möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter till kommissionen, och måste i princip gissa sig till vad den anklagas för.

69 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandens argument.

70 Det ska prövas huruvida motiveringen i det angripna beslutet är förenlig med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 37–46 ovan, med hänsyn till det sammanhang i vilket det angripna beslutet antogs och det skede i utredningen då beslutet antogs.

71 Kommissionen beskrev, i skäl 4 i det angripna beslutet, den praxis som den misstänkte att sökanden hade tillämpat, samt de av sökandens produkter eller tjänster som, i förekommande fall, berördes av denna praxis. Kommissionen nämnde däri först överenskommelser om datadelning, vilka stärker sökandens marknadsinflytande på en eventuell datamarknad eller skapar hinder för inträde på en sådan marknad, därefter praxis som rör sökandens användning av produkterna Onavo, Facebook Research och Facebook Business Tools för att erhålla kommersiellt värdefull data om de konkurrerande tjänsterna och slutligen, potentiellt diskriminerande praxis som begränsar konkurrenternas tillgång till data, funktioner och applikationsprogrammeringsgränssnitt. När det gäller de två sista typerna av praxis angav kommissionen att de kan leda till att potentiella konkurrenter utestängs eller att det skapas hinder för inträde på eventuella marknader för sociala nätverkstjänster och andra digitala tjänster.

72 I skäl 5 i det angripna beslutet angav kommissionen att det kan ha förekommit fall där sökanden, i vissa av sina applikationer, blockerat hänvisningar till konkurrerande applikationer eller webbplatser, vilket således utestänger potentiella konkurrenter och skapar hinder för inträde på eventuella marknader för sociala nätverkstjänster och andra digitala tjänster. Kommissionen ansåg dessutom att sökandens plan på att integrera dess olika kommunikationsplattformar, det vill säga WhatsApp, Instagram och Facebook Messenger, skulle kunna stärka dess ställning som leverantör av kommunikationstjänster för konsumenter, vilket leder till att potentiella konkurrenter utestängs.

73 Tribunalen finner att innehållet i skälen 4 och 5 i det angripna beslutet utgör en klar och otvetydig beskrivning av syftet med eller verkan av den praxis som kommissionen misstänker att sökanden har tillämpat, samt de av sökandens produkter eller tjänster som eventuellt berörs av denna praxis. Sådana uppgifter gör det även möjligt att med tillräcklig precision avgöra vilka varor som omfattas av utredningen och vilka misstankar om överträdelser som motiverade att det beslutet antogs.

74 Det ska dessutom påpekas att kommissionen visserligen antog det angripna beslutet cirka ett år efter det första beslutet om att begära upplysningar, vilket antogs den 13 mars 2019, och efter diskussioner med sökanden, vilka det erinrats om i punkterna 3–9 ovan, och i samband med vilka sökanden lämnade vissa upplysningar till kommissionen med avseende på utredningen. Det angripna beslutet antogs emellertid under det administrativa förfarandets preliminära utredningsskede med stöd av förordning nr 1/2003. Det preliminära utredningsskedet är avsett att ge kommissionen möjlighet att inhämta samtliga relevanta uppgifter till stöd för huruvida konkurrensreglerna har överträtts och ta ett första ställningstagande till vilken inriktning och fortsättning förfarandet ska ges (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 113 och där angiven rättspraxis).

75 Mot bakgrund av dessa omständigheter finner tribunalen att motiveringen i det angripna beslutet gör det möjligt dels för sökanden att kontrollera huruvida de begärda upplysningarna är nödvändiga för utredningen, dels för unionsdomstolen att utföra sin prövning. Härav följer att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat.

76 Denna slutsats påverkas inte av de argument som sökanden har anfört och som avses i punkt 67 ovan.

77 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 41 ovan var kommissionen nämligen skyldig att i det angripna beslutet tydligt ange vilka misstankar den avsåg att kontrollera, men inte att delge sökanden alla uppgifter som den förfogade över angående de förmodade överträdelserna, eller att företa en noggrann rättslig kvalificering av dessa överträdelser.

78 I motsats till vad sökanden har hävdat krävde kommissionens motiveringsskyldighet i det skede då det angripna beslutet antogs, i förevarande fall, således inte någon mer exakt angivelse av vilken av sökandens verksamhet och vilka av sökandens produkter som kunde beröras av den praxis som avses i skäl 4 i–iii) i det angripna beslutet, någon mer exakt identifiering av de potentiella konkurrenter som påverkats av den praxis som avses i skäl 4 ii och i skäl 5 i det beslutet, och inte heller några ytterligare förtydliganden om utestängningen av potentiella konkurrenter och skapandet av hinder för inträde på marknaden.

79 Dessutom definierade kommissionen, i skäl 1 i det angripna beslutet, den geografiska omfattningen av sin utredning, det vill säga EES, och dess materiella omfattning, det vill säga sökandens användning av data och dess plattform för sociala nätverk. Tribunalen anser i likhet

med kommissionen att enbart den omständigheten att utredningen avser flera verksamheter och att den geografiska omfattningen av utredningen är vittgående, inte i sig kan betraktas som en indikation på att motiveringen är vag.

80 Det ska följaktligen anses att den påstådda oklarhet som sökanden har kritiserat varken var sådan att den kunde skada sökandens förståelse av syftet med och föremålet för utredningen eller de misstankar om överträdelser som kommissionen avsåg att utreda eller tribunalens möjlighet att utöva sin prövning.

81 Vad slutligen gäller de argument avseende exempel på handlingar och sökord som sökanden har nämnt och som enligt sökanden inte är relevanta för att kontrollera huruvida den praxis som nämns i skälen 4 och 5 i det angripna beslutet har förekommit, syftar de i själva verket till att bestrida att dessa handlingar och sökord är nödvändiga för utredningen. Argument som syftar till att bestrida att de begärda upplysningarna är nödvändiga omfattas emellertid av det angripna beslutets materiella lagenlighet och kan inte beaktas inom ramen för prövningen av en grund som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 april 2019, Qualcomm och Qualcomm Europe/kommissionen, T-371/17, ej publicerad, EU:T:2019:232, punkt 55 och där angiven rättspraxis). Dessa argument kommer således att prövas i samband med prövningen av den andra grunden.

82 Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökanden inte vinna framgång med sitt påstående att motiveringsskyldigheten, såsom den föreskrivs i artikel 296 FEUF och artikel 18.3 i förordning nr 1/2003, har åsidosatts vad gäller föremålet för kommissionens utredning och beskrivningen av den praxis som den avser att kontrollera inom ramen för sin utredning.

b) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, rätten till försvar och rätten till god förvaltning

83 Vad gäller anmärkningarna om åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, rätten till försvar och rätten till god förvaltning, konstaterar tribunalen att sökanden inte har anfört något självständigt argument till stöd för dessa, som skiljer sig från dem argument som anförts till stöd för anmärkningen om åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Dessa anmärkningar kan således inte godtas.

84 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden.

2. Den fjärde grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten vad gäller definitionen av de sökord som anges i det angripna beslutet och behandlingen av handlingar som inte är relevanta för utredningen

85 Sökanden har klandrat kommissionen för att ha åsidosatt motiveringsskyldigheten vad gäller dels definitionen av de sökord som anges i det angripna beslutet, dels behandlingen av handlingar som inte är relevanta för utredningen och som ingetts för att genomföra det angripna beslutet.

a) Huruvida sökorden är lämpliga

86 Sökanden har hävdat att kommissionen underlät att förklara på vilket sätt och varför den ansåg att de sökord som den hade begärt skulle användas endast identifierade handlingar som var relevanta för dess utredning och som gjorde det möjligt för kommissionen att avgöra huruvida de överträdelser som den misstänkte hade begåtts.

87 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

88 Såsom framgår av punkterna 57–82 ovan är det angripna beslutet tillräckligt motiverat vad gäller föremålet för kommissionens utredning, beskrivningen av den praxis, vars förekomst den avsåg att kontrollera inom ramen för sin utredning och nödvändigheten av de begärda upplysningarna.

89 Mot bakgrund av de bestämmelser och den rättspraxis som det har erinrats om i punkterna 37–46 ovan, vilka avgränsar omfattningen av skyldigheten att motivera ett beslut att begära upplysningar, är denna skyldighet inte så långtgående att den ålägger kommissionen att för varje begärd upplysning eller som i förevarande fall, för varje sökord vars användning begärs, lämna en särskild motivering av skälen till att kommissionen anser att upplysningen eller sökordet dels är nödvändig eller nödvändigt för dess utredning, dels endast innehåller eller identifierar uppgifter som är relevanta för utredningen.

90 Att ålägga kommissionen en sådan motivering skulle även gå utöver de skyldigheter som anges i punkterna 110–114 nedan och som åligger kommissionen med hänsyn till nödvändighetsprincipen. Kravet på samband mellan begäran om upplysningar och den misstänkta överträdelsen är i synnerhet uppfyllt om kommissionen, vid tidpunkten för begäran, rimligen kan anta att denna upplysning kan bidra till att kommissionen kan fastställa förekomsten av denna överträdelse. Det kan inte krävas att kommissionen är säker i detta avseende.

91 Såsom framgår av punkt 37 ovan ska bedömningen av huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits dessutom inte ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår.

92 Såsom det erinrats om i punkt 74 ovan antogs det angripna beslutet under det administrativa förfarandets preliminära utredningsskede med stöd av förordning nr 1/2003. Det preliminära utredningsskedet är avsett att ge kommissionen möjlighet att inhämta samtliga relevanta uppgifter till stöd för huruvida konkurrensreglerna har överträtts och ta ett första ställningstagande till vilken inriktning och fortsättning förfarandet ska ges.

93 En begäran om upplysningar såsom det angripna beslutet har enbart till syfte att ge kommissionen möjlighet att inhämta upplysningar och handlingar som är nödvändiga för att undersöka riktigheten och räckvidden av en viss faktisk och rättslig situation (dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 37).

94 Dessutom antogs det angripna beslutet efter diskussioner mellan sökanden och kommissionen, där sökanden själv bland annat identifierade vissa sökord som kunde vara relevanta för att förse kommissionen med de upplysningar som den önskade erhålla. I bilaga I.C till det angripna beslutet anges således särskilt att vissa sökord har identifierats av sökanden som svar på den begäran om upplysningar som skickades av kommissionen den 13 mars 2019. Vidare framgår det av skäl 15 i det angripna beslutet, som rör beslutet att begära upplysningar av den 11 november 2019, vilket senare återkallades av kommissionen, att kommissionen hade utarbetat den förteckning över sökord som den hade begärt skulle användas utifrån sökandens svar på begäran om upplysningar av den 13 mars 2019 och på grundval av interna handlingar som offentliggjorts av DCMS-utskottet. Det är emellertid utrett att sökorden i det angripna beslutet även förekom i beslutet av den 11 november 2019.

95 Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökanden inte med framgång göra gällande att motiveringsskyldigheten har åsidosatts vad gäller frågan huruvida sökorden i det angripna beslutet är lämpliga.

b) Behandlingen av handlingar som inte är relevanta

96 Sökanden har kritiserat kommissionen för att i det ursprungliga beslutet inte ha motiverat varför den vägrat att tillåta en kontroll av relevansen av de handlingar som identifierats till följd av användningen av sökorden. För det första har kommissionen inte förklarat varför sökanden inte kunde tillåtas att vägra att inge vissa handlingar, trots att sökandens oberoende advokater med behörighet att utöva verksamhet i unionen hade bedömt att det var uppenbart att dessa handlingar inte var relevanta. För det andra har kommissionen inte förklarat varför de handlingar som innehåller konfidentiella uppgifter, vilka omfattas av advokatsekretess inte kunde skickas till sökanden, trots att handlingar innehållande personuppgifter kunde skickas till sökanden. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att eftersom det ursprungliga beslutet innebar att upplysningar som innehöll personuppgifter skulle lämnas, borde kommissionen ha föreskrivit lämpliga och tillräckliga garantier för att skydda dessa upplysningar. Kommissionen har emellertid inte motiverat varför den inte beviljade sådana garantier.

97 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

98 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det i artikel 1 i det ursprungliga beslutet föreskrivs att sökanden till kommissionen ska överlämna de handlingar som avses i bilagorna I.A, I.B och I.C till det beslutet. Genom artikel 3 i ändringsbeslutet antog kommissionen ett särskilt förfarande för de handlingar som sökanden skulle förete enligt det angripna beslutet, men som inte hade något samband med sökandens affärsverksamhet och som innehöll känsliga personuppgifter.

99 Den 8 februari 2021 justerade sökanden dessutom talan med stöd av artikel 86 i rättegångsreglerna för att ta hänsyn till antagandet av ändringsbeslutet. Mot bakgrund av de yrkanden som det erinras om i punkt 15 ovan syftar sökandens talan följaktligen till att ogiltigförklara det ursprungliga beslutet, i dess lydelse enligt ändringsbeslutet.

100 I förevarande fall kan tribunalen inte pröva huruvida det ursprungliga beslutet är lagenligt utan att beakta de ändringar som följer av ändringsbeslutet.

101 En talan om ogiltigförklaring som väcks av en fysisk eller juridisk person kan endast prövas i den mån som personen har ett berättigat intresse av att den angripna rättsakten ogiltigförklaras. Ett sådant intresse förutsätter att själva ogiltigförklaringen av rättsakten kan få rättsverkningar och att talan således kan medföra en fördel för den person som har väckt den (dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 55). Detsamma gäller analogt ett berättigat intresse av att åberopa en grund (dom av den 28 februari 2017, Canadian Solar Emea m.fl./rådet, T-162/14, ej publicerad, EU:T:2017:124, punkt 68).

102 I förevarande fall har sökanden inte, innan ändringsbeslutet antogs, inkommit till kommissionen med handlingar som omfattades av det virtuella datarumsförfarande som beslutades i det beslutet.

103 Sökanden kan i förekommande fall följaktligen inte dra någon fördel av en eventuell ogiltigförklaring av det ursprungliga beslutet på grund av ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten till följd av att det i det beslutet inte anges dels skälen till varför

sökanden inte kunde vägra att överlämna vissa handlingar, dels skälen till att det inte införts några särskilda garantier, såsom ett förfarande för inrättande av ett virtuellt datarum, för att skydda vissa fysiska personers privatliv.

104 Härav följer att denna anmärkning inte kan tas upp till prövning.

105 Eftersom inget av de argument som sökanden har anfört till stöd för den fjärde grunden kan godtas, kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

3. Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 1/2003, åsidosättande av rätten till försvar och maktmissbruk

106 Sökanden har genom den andra grunden gjort gällande att det angripna beslutet åsidosätter artikel 18.3 i förordning nr 1/2003, eftersom beslutet, genom att sökanden däri åläggs att inge ett stort antal handlingar som inte är relevanta för kommissionens utredning, strider mot nödvändighetsprincipen, åsidosätter sökandens rätt till försvar och utgör ett missbruk av den befogenhet som tilldelats kommissionen genom artikel 18 i förordning nr 1/2003 i syfte att olovligen erhålla information som inte är relevant för de påstådda överträdelser som beskrivs i det angripna beslutet.

107 Den andra grunden består av tre delgrunder.

a) Den andra grundens första del: Åsidosättande av artikel 18.1 och 18.3 i förordning nr 1/2003

108 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt nödvändighetsprincipen i artikel 18 i förordning nr 1/2003. Sökanden har hävdat att användandet av de sökord som anges i det angripna beslutet oundvikligen leder till att ett sort antal handlingar fångas upp som inte är relevanta för kommissionens utredning dels på grund av den långa period under vilken sökningarna begärs, dels på grund av att de aktuella sökorden är mycket vanliga ord eller uttryck, eller till och med används i vanligt språkbruk. Sådana sökord skulle således kunna användas i ett sammanhang som inte har något att göra med den praxis som är föremål för kommissionens utredning. Sökanden har även gjort gällande att kommissionen har åsidosatt nödvändighetsprincipen genom att begära att ett stort antal handlingar ska inges utan att införa garantier som åtminstone motsvarar dem som företag får inom ramen för de inspektioner som genomförs med stöd av artikel 20 i förordning nr 1/2003.

109 Kommissionen har bestritt att de argument som sökanden har anfört mot vissa sökord i det angripna beslutet kan tas upp till prövning, eftersom de då de åberopats för första gången i repliken har åberopats för sent och eftersom de dessutom endast förekommer i en bilaga till repliken.

110 Enligt skäl 23 i förordning nr 1/2003 bör kommissionen inom hela unionen ha befogenhet att begära de upplysningar som krävs för att avslöja sådana avtal, beslut eller samordnade förfaranden som är förbjudna enligt artikel 101 FEUF eller sådant missbruk av en dominerande ställning som är förbjudet enligt artikel 102 FEUF.

111 Det framgår dessutom av artikel 18.1 i förordning nr 1/2003 att kommissionen, för fullgörandet av de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning, genom en enkel begäran eller genom beslut får begära ”alla nödvändiga upplysningar” från företag och företagssammanslutningar.

112 Såsom det har erinrats om i punkt 43 ovan har kommissionen endast rätt att begära sådana upplysningar som behövs för att den ska kunna undersöka de förmodade överträdelser som har föranlett utredningen och som har angetts i begäran om upplysningar.

113 Med hänsyn till den omfattande utredningsbefogenhet som kommissionen har enligt förordning nr 1/2003, ankommer det på denna att bedöma om en upplysning är nödvändig för att upptäcka en överträdelse av konkurrensreglerna. Även om kommissionen således redan förfogar över indicier eller till och med bevis på att det föreligger en överträdelse, har den rätt att begära kompletterande upplysningar för att bättre fastställa överträdelsens omfattning, varaktighet eller kretsen av inblandade företag (dom av den 28 januari 2021, Qualcomm och Qualcomm Europe/kommissionen, C-466/19 P, EU:C:2021:76, punkt 69).

114 När det gäller unionsdomstolens kontroll av kommissionens bedömning av huruvida en upplysning är nödvändig, framgår det av rättspraxis att frågan huruvida upplysningarna är nödvändiga ska bedömas i förhållande till det syfte som anges i begäran om upplysningar, det vill säga misstankar om överträdelser som kommissionen avser att kontrollera. Kravet på samband mellan begäran om upplysningar och den misstänkta överträdelsen är uppfyllt om kommissionen, vid tidpunkten för begäran, rimligen kan anta att denna upplysning kan bidra till att kommissionen kan fastställa förekomsten av denna överträdelse (dom av den 28 januari 2021, Qualcomm och Qualcomm Europe/kommissionen, C-466/19 P, EU:C:2021:76, punkt 70).

115 Tribunalen erinrar i förevarande fall om att kommissionen i artikel 1 första stycket i det angripna beslutet beslutade att sökanden till kommissionen skulle lämna de upplysningar som avses i bilagorna I.A, I.B och I.C till detta beslut. Bilaga I.A innehåller definitioner av relevanta begrepp och anvisningar, särskilt tekniska anvisningar, som ska iakttas vid ingivandet av de begärda handlingarna. Bilaga I.B innehåller anvisningar avseende presentation. Bilaga I.C innehåller de sökord som sökanden ska använda på sina interna handlingar och förklaringar i detta avseende. De handlingar som begärts av kommissionen är de som fångats upp av dessa sökord och som har upprättats av vissa depositarier (custodians), för deras räkning, eller mottagits av dem. Det finns tre depositarier (custodians), nämligen [*konfidentiellt*] [1].

1) Räckvidden av sökandens argument och identifiering av de omtvistade sökorden

116 Till stöd för sitt argument att användandet av de sökord som avses i det angripna beslutet skulle resultera i ett stort antal irrelevanta handlingar, har sökanden särskilt identifierat vissa sökord som anges i bilaga I.C till det angripna beslutet, samtidigt som sökanden har gjort gällande att dessa sökord ska förstås som icke uttömmande exempel, avsedda att illustrera dess argument. Sökanden har även gjort gällande att det skulle ha varit orimligt, eller till och med omöjligt, att fokusera på varje sökord för sig.

117 Det ska erinras om att enbart det faktum att tribunalen anser att en grund som åberopats av sökanden till stöd för sin talan om ogiltigförklaring kan godtas inte per automatik ger tribunalen möjlighet att ogiltigförklara den angripna rättsakten i dess helhet. Ogiltigförklaring av rättsakten i dess helhet kan nämligen inte ske om det tydligt framgår att grunden endast avser en viss aspekt

[1] Konfidentiella uppgifter har utelämnats.

av den omtvistade rättsakten och därför endast ger stöd för att ogiltigförklara en del av densamma (dom av den 11 december 2008, kommissionen/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, punkt 104).

118 En delvis ogiltigförklaring av en unionsrättsakt är i detta avseende endast möjlig om de delar för vilka ogiltigförklaring har yrkats kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Detta krav på avskiljbarhet är inte uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades. Vad gäller kontrollen av huruvida de omtvistade bestämmelserna kan avskiljas från beslutet i övrigt förutsätter detta att det görs en prövning av nämnda bestämmelsers innebörd, för att det ska vara möjligt att bedöma om det angripna beslutets andemening och kärninnehåll skulle ändras av att bestämmelserna ogiltigförklarades (se dom av den 16 juli 2015, kommissionen/rådet, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

119 Tribunalen erinrar om att sökanden enligt artikel 1 i det angripna beslutet åläggs en skyldighet enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 att förete de handlingar som avses i bilagorna till detta beslut, det vill säga de handlingar som är resultatet av att de sökord som avses i nämnda bilagor har använts i sökandens databaser och som har upprättats av vissa depositarier, för deras räkning, eller mottagits av dem under en viss period.

120 Tribunalen anser att en helhetsbedömning av huruvida kommissionen har iakttagit nödvändighetsprincipen, även om det var möjligt, inte är lämplig. Den omständigheten att vissa sökord, såsom sökanden har gjort gällande, kan vara alltför vaga – på så vis att kommissionen, genom att kräva att samtliga handlingar som är resultatet av att dessa sökord används ska inges, har åsidosatt nödvändighetsprincipen – påverkar inte den omständigheten att andra sökord kan vara tillräckligt precisa eller målinriktade för att göra det möjligt att fastställa det samband som krävs enligt den rättspraxis som det erinrats om i punkt 114 ovan.

121 Härav följer att om tribunalen skulle finna fatt vissa sökord har definierats alltför vagt, vilket skulle få till följd att de angavs i det angripna beslutet i strid med nödvändighetsprincipen, ska den endast ogiltigförklara det beslutet i den del som det ålägger sökanden att inkomma med de handlingar som är resultatet av att de aktuella sökorden har använts.

122 En sådan delvis ogiltigförklaring skulle inte påverka sökandens skyldighet enligt artikel 1 i det angripna beslutet att inkomma med de handlingar som är resultatet av att de andra sökorden används, vilka antagits i enlighet med nödvändighetsprincipen. En sådan delvis ogiltigförklaring skulle därmed inte ändra vare sig andemeningen eller kärninnehållet i det angripna beslutet, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 118 ovan.

123 Det följer dessutom av fast rättspraxis att unionsinstitutionernas rättsakter presumeras vara giltiga och det ankommer på den som yrkar ogiltigförklaring att bryta den presumtionen genom att lägga fram sådan bevisning som kan sätta svarandeinstitutionens bedömningar i tvivelsmål (se dom av den 6 oktober 1999, Salomon/kommissionen, T-123/97, EU:T:1999:245, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

124 Under dessa omständigheter kan endast de sökord som sökanden specifikt har bestritt bli föremål för tribunalens kontroll av huruvida nödvändighetsprincipen har iakttagits. De andra sökorden ska anses ha definierats i enlighet med nämnda princip.

125 Sökanden har identifierat vissa sökord i ansökan och andra först i repliken, varav vissa i den inlagan och andra i en bilaga till den inlagan.

126 Kommissionen har bestritt att sökandens argument avseende de sökord som angetts för första gången i repliken kan tas upp till prövning, eftersom de åberopats för sent och endast anges i en bilaga till repliken.

127 Det framgår av artikel 84 i rättegångsreglerna att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.

128 Begreppet ”grund” i den mening som avses i den bestämmelsen har tolkats extensivt och avser även anmärkningar (dom av den 29 november 2018, Spanien/kommissionen, T-459/16, ej publicerad, EU:T:2018:857, punkt 25) och till och med ”argument” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2019, Silver Plastics och Johannes Reifenhäuser/kommissionen, T-582/15, ej publicerad, EU:T:2019:497, punkt 198).

129 I förevarande fall har sökanden hävdat att hänvisningen i repliken till nya sökord endast syftar till att underbygga argument som redan anförts i ansökan och inte till att ifrågasätta argument eller motbevisning som lagts fram av kommissionen i svaromålet. Mot bakgrund av de skäl som anges i punkterna 120 och 121 ovan ska det emellertid anses att sökanden därigenom har utvecklat ett nytt argument som avser omständigheter vilka inte uttryckligen har bestritts av sökanden i ansökan, trots att sökanden hade möjlighet att göra detta, och vilka kommissionen dessutom inte hänvisade till i svaromålet.

130 När det gäller de aktuella sökorden, som inte anges i själva repliken utan endast i en bilaga till denna, ska det för övrigt erinras om att bilagorna enbart ska tjäna som bevismaterial och som ett medel för målets utredning (dom av den 21 mars 2002, Joynson/kommissionen, T-231/99, EU:T:2002:84, punkt 154).

131 Sökandens argument som grundar sig på sökord som åberopats för första gången i repliken kan följaktligen inte tas upp till prövning.

2) Huruvida de argument som avser de sökord som anges i ansökan är välgrundade

132 För det första har sökanden gjort gällande att uttrycken ”big question” (stor fråga), ”for free” (gratis), ”not good for us” (inte är bra för oss) och ”shut * down” (avsluta) till sin natur kan användas i vanligt språkbruk för att tala om ämnen som under alla omständigheter inte har något att göra med de beteenden eller den praxis som omfattas av kommissionens utredning. Sådana sökord är i detta avseende uppenbarligen alltför vaga och allmänna och utgör en del av en omfattande ”fishing expedition”. Sökanden har även gjort gällande att användandet av dessa allmänna uttryck på handlingar som rör [*konfidentiellt*] offentliga personer [*konfidentiellt*] ökar sannolikheten för att erhålla resultat som inte är relevanta. Dessa personer ansvarar nämligen för och övervakar alla aspekter av sökandens affärsverksamhet, inbegripet verksamhet som endast har en liten koppling, eller till och med ingen koppling, till de omständigheter som omfattas av utredningen, såsom personalresurser, den finansiella organisationen och företagets sociala ansvar, eller till och med deras engagemang i egna personliga projekt och egen filantropisk verksamhet. Sökanden har dessutom gett vissa exempel på handlingar som sökanden inte anser vara relevanta och som identifierats genom att använda vissa sökord.

133 Kommissionen har bestritt påståendena avseende sökorden ”big question”, ”for free”, ”not good for us” och ”shut * down”.

134 Vad gäller sökordet ”big question” har kommissionen med rätta, och utan att sökanden har bestritt detta, gjort gällande att det uttrycket förekommer i ett e-postmeddelande som skickats av [*konfidentiellt*] till två av hans kollegor, med [*konfidentiellt*] som mottagare i kopia. I detta e-postmeddelande gav [*konfidentiellt*] instruktioner om att neka vissa operatörer tillträde till sökandens applikationsprogrammeringsgränssnitt (API). I det e-postmeddelandet hänvisades det till ett strategiskt beslut som skulle fattas i det avseendet som [*the*] ”big question”. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen, utan att sökanden har bestritt detta, att orden ”big question” kan förekomma antingen i svaren på detta e-postmeddelande, eller i uppföljande e-postmeddelanden, i vilka det hänvisas till den aktuella ”stora frågan”, som skrivits av ovannämnda personer, eller i andra e-postmeddelanden från samma personer, i vilka det hänvisas till liknande strategiska och konkurrensbegränsande beslut.

135 Såsom framgår av skäl 4 iii) i det angripna beslutet avsåg kommissionen att utreda huruvida det förekommit en potentiellt diskriminerande praxis som begränsar tillgången till Facebooks data, funktioner och API eller andra verktyg beroende på om den utomstående är en konkurrent, vilket således utestänger potentiella konkurrenter och skapar hinder för inträde på eventuella marknader för sociala nätverkstjänster eller andra digitala tjänster.

136 Sökanden kan inte med framgång hävda att kommissionen borde ha begränsat sin begäran till e-postmeddelanden som hänvisar till det ursprungliga e-postmeddelandet eller som skickats i samband med detta, eller avsevärt borde ha begränsat sin begäran på annat sätt, till exempel genom att fastställa mycket kortare perioder eller genom att endast rikta in sig på kommunikationen mellan vissa särskilda personer. Sökanden kan inte heller påstå att användandet av det ordet på alla handlingar som upprättats eller mottagits av tre depositarier under en sjuårsperiod utgjorde en omfattande ”fishing expedition”.

137 Det ska nämligen påpekas att sökordet ”big question” är avsett att endast användas på två depositarier, nämligen [*konfidentiellt*], och att den period som avses i begäran avseende det sökordet är densamma som den period som omfattas av själva utredningen.

138 Med hänsyn till de omständigheter som det erinrats om i punkt 134 ovan, vilka inte har bestritts av sökanden, kunde kommissionen – genom att begära att sökanden skulle inkomma med de handlingar som är resultatet av att sökordet ”big question” används trots att detta uttryck kan användas i vanligt språkbruk – rimligen anta, vid tidpunkten för det angripna beslutet, att dessa upplysningar kunde bidra till att den skulle kunna fastställa förekomsten av det beteende som anges i skäl 4 iii) i det beslutet, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 114ovan.

139 När det gäller sökordet ”for free” har kommissionen med rätta, och utan att sökanden har bestritt detta, gjort gällande att det uttrycket förekommer i ett e-postmeddelande som offentliggjorts av DCMS-utskottet, i vilket det hänvisades till sökandens affärsstrategier för att tjäna pengar på data, i synnerhet olika möjligheter att ge utomstående utvecklare av appar tillgång till API och data om dess användare. Sökanden har inte heller bestritt att avsändaren till e-postmeddelandet diskuterade frågan huruvida tillgång skulle beviljas gratis eller mot betalning, på villkor att reklamkostnader uppbars eller i utbyte mot fullkomlig reciprocitet avseende data och API, enligt vilken sökandens API och data gratis skulle ställas till förfogande för utomstående applikationer som används på Facebooks plattform med hjälp av API, i utbyte mot att deras användares data delas med sökanden. Kommissionen har härav dragit slutsatsen, utan att sökanden har bestritt detta, att sökordet ”for free” gör det möjligt att identifiera handlingar, i vilka det hänvisas till villkorade överenskommelser om datadelning, vilka kan öka dataflödet mellan sökanden och

utomstående, och därigenom stärker sökandens marknadsinflytande eller skapar hinder för inträde på marknaden genom ackumulering av data. Såsom framgår av skäl 4 i) i det angripna beslutet avser kommissionen just att undersöka huruvida det finns sådana överenskommelser.

140 Sökanden har även med avseende på detta sökord anfört de argument som anges i punkt 136 ovan. Av skäl som liknar dem som anges i punkterna 137 och 138 ovan finner tribunalen att kommissionen, vid tidpunkten för det angripna beslutet, rimligen kunde anta att dessa upplysningar kunde bidra till att den skulle kunna fastställa förekomsten av det beteende som anges i skäl 4 i) i det beslutet, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 114 ovan.

141 När det gäller sökordet ”shut* down ” har kommissionen, utan att sökanden har bestritt detta, gjort gällande att detta uttryck har använts dels i sökandens interna handlingar som offentliggjorts av DCMS-utskottet i samband med att sökanden eventuellt skulle anta en strategi för att begränsa tillgången till sökandens data för utomstående som anses vara konkurrenter, dels i ett e-postmeddelande i vilket [*konfidentiellt*] godkände begränsningarna av tillgången till API genom Vine-applikationen.

142 Kommissionen har även hävdat, vilket sökanden inte har bestritt, att sökordet ”shut * down” avser sökandens eventuella antagande av en strategi för att begränsa tillgången till dess data för utomstående som anses vara konkurrenter, vilken avses i skäl 4 iii) i det angripna beslutet. Detta sökord gör det således möjligt att identifiera handlingar, i vilka det hänvisas till en sådan potentiellt konkurrensbegränsande praxis, eftersom det sannolikt har använts för att hänvisa till begränsningen av tillgången till sökandens data för andra konkurrenter.

143 Sökanden har även med avseende på detta sökord anfört de argument som anges i punkt 136 ovan. Av skäl som liknar dem som anges i punkterna 137 och 138 ovan, förutom att sökordet ”shut* down” användes på tre depositarier, finner tribunalen att kommissionen, vid tidpunkten för det angripna beslutet, rimligen kunde anta att dessa upplysningar kunde bidra till att den skulle kunna fastställa förekomsten av det beteende som anges i skäl 4 iii) i det beslutet, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 114ovan.

144 När det gäller sökordet ”not good for us” har sökanden inte bestritt att detta uttryck förekommer i ett e-postmeddelande till [*konfidentiellt*] av den 19 november 2012, vilket offentliggjordes av DCMS-utskottet år 2018 och som avsåg möjligheten att utvecklare med hjälp av data om Facebookanvändare och deras vänner skulle kunna utveckla applikationer, utan att sökanden förses med någon data i retur. I det e-postmeddelandet nämnde [*konfidentiellt*] olika sätt på vilka sökanden skulle kunna erhålla data från utomstående i utbyte mot dess egen data.

145 Kommissionen har, utan att sökanden har bestritt detta, även hävdat att uttrycket ”not good for us”, med hänsyn till det aktuella e-postmeddelandet, tycks avse eventuella överenskommelser om datadelning på vissa villkor, vilka avses i skäl 4 i) i det angripna beslutet och vilka ökar dataflödet mellan sökanden och utomstående, och därigenom stärker sökandens marknadsinflytande eller skapar hinder för inträde på marknaden genom ackumulering av data. Kommissionen har vidare anfört att detta uttryck även skulle kunna förekomma i svar på det e-postmeddelandet, i uppföljande e-postmeddelanden avseende huruvida andra utvecklares praxis också skulle kunna vara ”inte bra för [sökanden]”, enligt [*konfidentiellt*], eller i andra e-postmeddelanden från denne som tar upp samma fråga om andra utvecklares tillämpning av en liknande praxis.

146 Sökanden har även med avseende på detta sökord anfört de argument som anges i punkt 136 ovan. Av skäl som liknar dem som anges i punkterna 137 och 138 ovan finner tribunalen att kommissionen, vid tidpunkten för det angripna beslutet, rimligen kunde anta att dessa upplysningar kunde bidra till att den skulle kunna fastställa förekomsten av det beteende som anges i skäl 4 i) i det beslutet, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 114ovan.

147 Härav följer att sökanden inte har styrkt att kommissionen åsidosatte nödvändighetsprincipen vad gäller sökorden ”big question”, ”for free”, ”not good for us” och ”shut* down”.

148 Med hänsyn till att kommissionen har iakttagit sin motiveringsskyldighet, såsom framgår av prövningen av den första grunden ovan, har sökanden även felaktigt kritiserat kommissionen för att inte ha förklarat hur användningen av vissa sökord var förenlig med nödvändighetsprincipen.

149 För det andra, vad gäller sökorden ”compet* + shar*”, ”compet* + partner*”, ”compet* + strateg*”, ”line + strateg*” och ”line + block*”, ska det påpekas att sökanden har ifrågasatt lagenligheten av dessa sökord på grund av det enligt sökanden mycket stora antal handlingar som identifierats genom att använda dessa sökord i dess interna databaser. Vad beträffar sökorden ”[*konfidentiellt*] + shar*”, ”[*konfidentiellt*] + shar*”, ”[*konfidentiellt*] + shar*”, ”[*konfidentiellt*] + shar*”, [*konfidentiellt*] + shar*”, ”duplicat* + (limit & data)”, ”duplicat* + block*” och ”duplicat* + remov*”, har sökanden gjort gällande att användandet av dessa identifierar handlingar som sökanden anser inte är relevanta för kommissionens utredning. Dessa två omständigheter visar att inte alla dessa söktermer är förenliga med nödvändighetsprincipen.

150 Såsom kommissionen har gjort gällande gör dessa argument det emellertid inte möjligt att ifrågasätta huruvida de aktuella orden är lämpliga eller nödvändiga för dess utredning. Det framgår nämligen av arten på den omtvistade begäran om upplysningar att dess omfattning klargörs först efter det att sökorden har använts i sökandens databaser för att identifiera de handlingar som fångas upp av dessa sökord. Metoden för att använda sökord gör att det är oundvikligt att handlingar identifieras som i slutändan visar sig inte vara relevanta för utredningen. Enbart den omständigheten att användandet av sökord resulterar i att ett stort antal handlingar identifieras, varav vissa senare visar sig inte vara relevanta för kommissionens utredning, räcker inte i sig för att, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 113 och 114 ovan, finna att de aktuella sökorden inte har något samband med den överträdelse som kommissionen misstänker. Detta räcker inte heller för att utesluta att kommissionen, vid tidpunkten för det angripna beslutet, rimligen kunde anta att användandet av dessa sökord kunde bidra till att den skulle kunna fastställa förekomsten och omfattningen av denna överträdelse, dess varaktighet eller kretsen av inblandade företag.

151 Mot bakgrund av det ovan anförda har sökanden inte styrkt att ett sökord i det angripna beslutet inte var förenligt med nödvändighetsprincipen som följer av artikel 18.1 i förordning nr 1/2003, såsom den tolkats i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 110–114 ovan.

152 Vad beträffar sökandens argument att kommissionen har åsidosatt nödvändighetsprincipen genom att begära att handlingar ska företes utan att införa garantier som åtminstone motsvarar dem som företag får inom ramen för de inspektioner som genomförs med stöd av artikel 20 i förordning nr 1/2003, ska det påpekas att det ankommer på tribunalen, när den prövar en talan om ogiltigförklaring av ett beslut om att begära upplysningar, såsom det angripna beslutet, att inom ramen för de grunder som åberopats inför den kontrollera att ett sådant beslut iakttar de rättigheter som det berörda företaget har enligt den rättsliga ram som är tillämplig på ett sådant

beslut. Däremot ankommer det inte på tribunalen att pröva lagenligheten av ett sådant beslut genom att jämföra det med den rättsliga ram som är tillämplig på beslut som antas på andra rättsliga grunder, såsom inspektionsbeslut.

153 Det ska emellertid erinras om att de företag som en begäran om upplysningar riktar sig till ska få lämpliga garantier.

154 Inom ramen för genomförandet av ett beslut att begära upplysningar kan ett sådant företag i synnerhet identifiera de handlingar som kommissionen har begärt och granska dem med hjälp av sina advokater innan de lämnas in till kommissionen. Företaget har således möjlighet att vägra att lämna ut handlingar som omfattas av advokatsekretess. Dessutom kan företaget tillställa kommissionen en motiverad begäran om att irrelevanta handlingar ska återlämnas. En sådan möjlighet erkänns uttryckligen i kommissionens tillkännagivande om bästa praxis för förfaranden som rör artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget (EUT C 308, 2011, s. 6). Kommissionen är skyldig att pröva en sådan begäran och, i förekommande fall, återlämna handlingar som inte är relevanta.

155 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den andra grundens första del.

b) Den andra grundens andra del: Åsidosättande av rätten till försvar

156 Sökanden har gjort gällande att det angripna beslutet åsidosätter sökandens rätt till försvar, som skyddas i artiklarna 41.2 och 48.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), genom att det ålägger sökanden att förete handlingar som dels inte är nödvändiga för kommissionens utredning, dels avser verksamhet som inte omfattas av det beslutet, såsom virtuell eller förstärkt verklighet. Sökanden har även hävdat att innehållet i det angripna beslutet inte gör det möjligt för bolaget att få reda på om de datacentrum som sökanden driver och vissa av dess nya produkter, såsom tjänsten för gruppvideosamtal ”Messenger Rooms”, omfattas av kommissionens utredning. De förmodade överträdelserna som kommissionen utreder är inte heller kända för sökanden eller har inte tydligt angetts. Det är av dessa skäl omöjligt för sökanden att på ett effektivt sätt förbereda sitt försvar under det kontradiktoriska skedet av förfarandet och att vidta de åtgärder som bolaget anser kan vara nödvändiga för det ändamålet, såsom att söka efter och bevara bevisning eller vittnesmål som är till fördel för sökanden.

157 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandens argument.

158 Tribunalen erinrar i detta avseende om att iakttagandet av rätten till försvar i handläggningen av administrativa förfaranden som rör konkurrenspolitik utgör en allmän princip i unionsrätten som säkerställs av unionsdomstolen (se dom av den 3 september 2009, Prym och Prym Consumer/kommissionen, C-534/07 P, EU:C:2009:505, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

159 Det ska erinras om att det administrativa förfarandet enligt förordning nr 1/2003, som äger rum vid kommissionen, är uppdelat i två separata och på varandra följande skeden som vart och ett har en egen intern logik, nämligen det preliminära utredningsskedet och det kontradiktoriska skedet. Under det preliminära utredningsskedet använder sig kommissionen av de utredningsbefogenheter som föreskrivs i förordning nr 1/2003. Detta skede omfattar tiden fram till meddelandet om invändningar och är avsett att ge kommissionen möjlighet att inhämta samtliga relevanta uppgifter till stöd för huruvida konkurrensreglerna har överträtts och ta ett första ställningstagande till vilken inriktning och fortsättning förfarandet ska ges. Det

kontradiktoriska skedet omfattar däremot tiden från meddelandet om invändningar till antagandet av det slutliga beslutet och ska ge kommissionen möjlighet att slutgiltigt ta ställning till den påstådda överträdelsen (se dom av den 14 mars 2014, Cementos Portland Valderrivas/kommissionen, T-296/11, EU:T:2014:121, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

160 Vad gäller det preliminära utredningsskedet, å ena sidan, inleds det den dag då kommissionen, vid utövandet av sin befogenhet enligt artiklarna 18 och 20 i förordning nr 1/2003, vidtar åtgärder som innebär anklagelser om att en överträdelse har begåtts och som får väsentliga följder för de misstänkta företagens situation. Å andra sidan är det inte förrän i början av det kontradiktoriska administrativa skedet som det berörda företaget genom meddelandet om invändningar underrättas om samtliga väsentliga omständigheter som kommissionen grundar sig på i detta skede av förfarandet och det är först då som detta företag har rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet för att säkerställa att det effektivt kan utöva sin rätt till försvar. Följaktligen är det först efter det att meddelandet om invändningar har skickats som det berörda företaget kan göra gällande sin rätt till försvar fullt ut. Om dessa rättigheter även utsträcktes till att omfatta det skede som föregår meddelandet om invändningar, skulle nämligen effektiviteten i kommissionens utredning kunna äventyras, eftersom det berörda företaget redan under det preliminära utredningsskedet skulle kunna konstatera vilken information som var känd av kommissionen och därmed vilken information som fortfarande skulle kunna döljas för denna (se dom av den 14 mars 2014, Cementos Portland Valderrivas/kommissionen, T-296/11, EU:T:2014:121, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

161 Kommissionens utredningsåtgärder under det preliminära utredningsskedet, och särskilt kontrollåtgärder och begäran om upplysningar, innebär emellertid på grund av sin art att en överträdelse påtalas och dessa åtgärder kan få väsentliga följder för de misstänkta företagens situation. Det är därför viktigt att förhindra att rätten till försvar äventyras på ett irreparabelt sätt i detta skede av det administrativa förfarandet, eftersom de utredningsåtgärder som vidtas kan ha en avgörande betydelse för införskaffandet av bevis för att ett företags handlande är rättsstridigt, vilket kan medföra ansvar för företaget (se dom av den 14 mars 2014, Cementos Portland Valderrivas/Commission, T-296/11, EU:T:2014:121, punkt 35 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1989, Hoechst/kommissionen, 46/87 och 227/88, EU:C:1989:337, punkt 15).

162 Det kan i förevarande fall konstateras att kommissionen antog det angripna beslutet under det preliminära utredningsskedet av sin utredning av sökandens användning av data och innan ett meddelande om invändningar antogs. I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 161 ovan ska tribunalen således pröva huruvida sökanden har styrkt att dess rätt till försvar har äventyrats på ett irreparabelt sätt till följd av antagandet av det angripna beslutet.

163 För det första grundar sig sökandens argument om att dess rätt till försvar har åsidosatts på grund av att bolaget enligt det angripna beslutet var skyldigt att förete handlingar som inte är nödvändiga för kommissionens utredning på antagandet att detta beslut antogs i strid med nödvändighetsprincipen i artikel 18.1 i förordning nr 1/2003. De kan följaktligen inte godtas till följd av att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första delen av denna grund.

164 För det andra kan det konstateras att sökanden, genom att till stöd för denna delgrund göra gällande att bolaget inte kan fastställa den praxis som kommissionen misstänker att sökanden har tillämpat och inte heller huruvida vissa av dess verksamheter och produkter omfattas av kommissionens utredning, i själva verket har bestritt att föremålet för kommissionens utredning är tydligt definierat och att kommissionen har iakttagit sin motiveringsskyldighet.

165 Mot bakgrund av övervägandena i punkt 82 ovan, av vilka det framgår att kommissionen iakttog sin motiveringsskyldighet vad gäller föremålet för utredningen och beskrivningen av den praxis vars förekomst den avsåg att kontrollera inom ramen för sin utredning, kan dessa påståenden inte godtas.

166 När det gäller sökandens frågor om huruvida vissa av dess verksamhetsområden eller vissa av dess produkter omfattas av föremålet för kommissionens utredning, erinras det i punkt 41 ovan om att kommissionen inte är skyldig att delge den som ett beslut att begära upplysningar är riktat till alla uppgifter om de förmodade överträdelserna som kommissionen förfogar över och det kan inte heller krävas att kommissionen under det preliminära utredningsskedet utöver de förmodade överträdelser som den avser att kontrollera, ska ange indicierna, det vill säga de omständigheter som föranleder den att tro att artikel 101 FEUF kan ha överträtts. En sådan skyldighet skulle nämligen äventyra den jämvikt som genom rättspraxis upprättats mellan säkerställandet av en effektiv utredning och det berörda företagets rätt till försvar (dom av den 14 mars 2014, Cementos Portland Valderrivas/kommissionen, T-296/11, EU:T:2014:121, punkt 37).

167 Det ska vidare konstateras att sökanden har anfört att den påstådda osäkerheten kring de beteenden som bolaget klandrats för hindrade det från att vidta de åtgärder som det ansåg vara användbara för sitt försvar och således från att förbereda sitt försvar under det kontradiktoriska skedet av det administrativa förfarandet, dock utan att visa att denna osäkerhet har orsakat ett irreparabelt åsidosättande av dess rätt till försvar.

168 Under dessa omständigheter ska det anses att det angripna beslutet, som omfattas av det administrativa förfarandets preliminära utredningsskede, vilket föreskrivs i förordning nr 1/2003, har antagits med iakttagande av sökandens rätt till försvar.

169 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den andra grundens andra del.

c) Den andra grundens tredje del: Maktmissbruk

170 Sökanden har kritiserat kommissionen för att den missbrukade sina utredningsbefogenheter och i själva verket genomförde en allmän och obegränsad utredning av sökandens hela verksamhet och dess högsta chefers verksamhet, eller till och med en ”fishing expedition”, genom att i det angripna beslutet försöka fastställa huruvida sökanden hade ägnat sig åt annan konkurrensbegränsande praxis eller begått andra överträdelser, även utanför konkurrensrättens tillämpningsområde. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att den praxis som kommissionens utredning avser är vagt formulerad i det angripna beslutet och att de berörda marknaderna och verksamheterna inte preciseras däri och inte heller de potentiella konkurrenter som kan ha påverkats negativt därav, eller skillnaden mellan konkurrensbegränsande utestängning och utestängning på grund av pris- och prestationskonkurrens.

171 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandens argument.

172 Tribunalen konstaterar att de argument som sökanden har anfört till stöd för denna delgrund på nytt syftar till att bestrida att kommissionen har iakttagit sin motiveringsskyldighet. Argumentet att den praxis som var föremål för kommissionens utredning var vagt formulerad och argumentet om att de konkurrenter som påstås ha lidit skada av den praxis som är föremål för utredningen inte har identifierats, har redan underkänts inom ramen för den första grundens första del. När det gäller argumenten att sökandens verksamheter och de marknader som berörs av utredningen inte har preciserats tillräckligt i det angripna beslutet, och inte heller skillnaden

mellan en konkurrensbegränsande utestängning och utestängning på grund av pris- och prestationskonkurrens, är de inte med hänsyn dels till det skede i förfarandet i vilket det angripna beslutet antogs och den rättspraxis som det erinrats om i punkt 160 ovan, dels till omfattningen av kommissionens skyldighet att motivera det beslutet, som det erinrats om i punkterna 38–46 ovan, av sådan art att de kan fastställa att kommissionen har missbrukat sina utredningsbefogenheter.

173 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens tredje del och därmed inte heller såvitt avser den andra grunden i dess helhet.

4. Den tredje grunden: Åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet, proportionalitetsprincipen och rätten till god förvaltning

174 Sökanden har genom sin tredje grund gjort gällande att det angripna beslutet, genom att kräva att ett stort antal privata och irrelevanta handlingar ska företes, åsidosätter den grundläggande rätten till respekt för privatlivet som stadfästs i artikel 7 i stadgan och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), proportionalitetsprincipen och rätten till god förvaltning.

175 Grunden består av tre delar.

a) Den tredje grundens första del: Åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet

176 Sökanden har gjort gällande att dess rätt till respekt för privatlivet och dess personals och utomståendes rätt till privatlivet, som skyddas i artikel 7 i stadgan och artikel 8 i Europakonventionen, har åsidosatts.

177 Sökanden har hävdat att det angripna beslutet utgör ett omotiverat ingrepp i rätten till respekt för privatlivet i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen. För det första framgår det nämligen av de argument som anförts till stöd för var och en av grunderna i ansökan att detta ingrepp inte är föreskrivet i lag, det vill säga artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. För det andra eftersträvar det angripna beslutet inte något legitimt syfte, eftersom kommissionen däri begär inlämnandet av uppgifter som den inte rimligen kunde anta skulle hjälpa den att fastställa huruvida de påstådda överträdelserna har begåtts. För det tredje uppfyller det beslutet inte den nödvändighetsprincip som krävs enligt artikel 8 i Europakonventionen.

178 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt sökandens argument.

179 Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

180 Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

181 Artikel 7 i stadgan, som handlar om rätten till skydd för privatlivet och familjelivet, innehåller rättigheter motsvarande dem som garanteras i artikel 8.1 i Europakonventionen. Rättigheterna i artikel 7 i stadgan ska följaktligen, i enlighet med artikel 52.3 i stadgan, tillskrivas samma

innebörd och samma räckvidd som rättigheterna i artikel 8.1 i Europakonventionen, såsom denna har tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (dom av den 17 december 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, punkt 70).

182 Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i nämnda stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, dessutom endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

183 Det ska prövas huruvida det angripna beslutet är förenligt med artikel 7 i stadgan och därmed uppfyller villkoren i artikel 52.1 i stadgan.

1) Huruvida det finns en rättslig grund för ingreppet i privatlivet

184 Sökanden har gjort gällande att det angripna beslutet utgör ett rättsstridigt ingrepp i rätten till respekt för privatlivet av följande skäl. För det första, framgår det av de argument som anförts till stöd för var och en av grunderna i ansökan att detta ingrepp inte är föreskrivet i lag, det vill säga artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. För det andra, skulle ingivandet till kommissionen av samtliga handlingar som fångas upp av de sökord som anges i det angripna beslutet medföra att personuppgifter avseende de depositarier som avses i det beslutet, andra anställda som ingår i sökandens personal samt vänner eller familjemedlemmar till dessa personer lämnas ut (nedan kallade de omtvistade personuppgifterna). För det tredje, har sökanden gjort gällande att bolaget inte kan vara skyldigt att lämna uppgifter till kommissionen som är irrelevanta för utredningen. Sökanden har hävdat att om så vore fallet skulle bolaget åsidosätta artikel 6.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning (EUT L 119, 2016, s. 1), genom att olagligen behandla personuppgifter, eftersom det inte är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse i den mening som avses i den bestämmelsen.

185 Enligt de villkor som anges i artikel 52.1 i stadgan ska begränsningen av rätten till respekt för privatlivet först och främst vara föreskriven i lag. Det ska följaktligen finnas en rättslig grund för åtgärden (se dom av den 28 maj 2013, Trabelsi m.fl./rådet, T-187/11, EU:T:2013:273, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

186 Så är fallet i förevarande mål. Det angripna beslutet antogs med stöd av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003, enligt vilken kommissionen har befogenhet att genom beslut begära upplysningar från företag och företagssammanslutningar.

187 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument att det angripna beslutet är rättsstridigt i den mån det innebär en olaglig behandling av personuppgifter, i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning 2016/679.

188 Det bör inledningsvis noteras att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 2018, s. 39), enligt artikel 2.1 i den förordningen är tillämplig på

alla unionsinstitutioners och unionsorgans behandling av personuppgifter, medan förordning 2016/679 är tillämplig på alla andra fysiska eller juridiska personer, med undantag för de fall som föreskrivs i artikel 2.2 i den förordningen.

189 I artikel 6.1 i förordning 2016/679 föreskrivs vidare följande:

”Behandling är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:

…

c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige …”

190 Det ska erinras om att sökanden enligt artikel 1 i det angripna beslutet är skyldig att i enlighet med artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 förete de handlingar som avses i bilagorna till det beslutet. Det beslutet utgör således en rättslig förpliktelse i den mening som avses i artikel 6.1 c i förordning 2016/679.

191 De övriga argument som sökanden har anfört i punkt 127 i ansökan är allmänt och ospecifikt formulerade och uppfyller således inte kraven i artikel 76 i rättegångsreglerna.

192 Slutligen föreskrivs i artikel 5.1 a i förordning 2018/1725 att unionsinstitutioner lagligen får behandla personuppgifter om detta ”är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i unionsinstitutionens eller unionsorganets myndighetsutövning”.

193 Utövandet av de befogenheter som kommissionen har enligt förordning nr 1/2003 bidrar i detta avseende till att vidmakthålla det konkurrenssystem som avses i fördragen och vilket företagen är tvungna att respektera (se dom av den 20 juni 2018, České dráhy/kommissionen, T-621/16, ej publicerad, EU:T:2018:367, punkt 105 och där angiven rättspraxis).

194 Eftersom kommissionen enligt förordning nr 1/2003 har befogenhet att anta beslut om att begära upplysningar, kan sökanden inte med framgång göra gällande att det angripna beslutet utgör ett ingrepp som inte är föreskrivet i lag i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

2) Huruvida mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eftersträvas

195 Vad gäller villkoret att begränsningar av utövandet av en rättighet, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast får göras om de faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter, bestrider sökanden att det angripna beslutet svarar mot sådana mål. Sökanden har i detta avseende hävdat att kommissionen kräver att uppgifter lämnas som den inte rimligen kan anta kommer att hjälpa den att fastställa huruvida den praxis som den utreder faktiskt förekommit.

196 Det framgår av rättspraxis att de befogenheter som kommissionen har enligt artikel 18 i förordning nr 1/2003 syftar till att göra det möjligt för kommissionen att fullgöra sin uppgift, enligt fördragen, att övervaka efterlevnaden av konkurrensreglerna inom den inre marknaden. Dessa reglers funktion är att undvika en snedvridning av konkurrensen till nackdel för

allmänintresset, de enskilda företagen och konsumenterna (se, analogt, dom av den 20 juni 2018, České dráhy/kommissionen, T-621/16, ej publicerad, EU:T:2018:367, punkt 105 och där angiven rättspraxis).

197 Det angripna beslutet utgör således ett uttryck för utövandet av de befogenheter som kommissionen har enligt förordning nr 1/2003, vilket, såsom påpekats i punkt 193 ovan, bidrar till att vidmakthålla det konkurrenssystem som avses i fördragen och vilket företagen är tvungna att respektera.

198 I motsats till vad sökanden har gjort gällande svarar det angripna beslutet således mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

3) Huruvida det väsentliga innehållet i rätten till respekt för privatlivet har iakttagits

199 Sökanden har inte gjort gällande att det angripna beslutet strider mot det väsentliga innehållet i rätten till respekt för privatlivet i den mening som avses i artikel 7 i stadgan.

4) Huruvida ingreppet i privatlivet är proportionerligt

200 Det ska erinras om att proportionalitetsprincipen innebär att de begränsningar i rättigheter och friheter som är stadfästa i stadgan genom unionsrättsakter inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas eller för att tillgodose behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se dom av den 26 april 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

201 För att pröva huruvida det ingrepp i privatlivet som det angripna beslutet innebär, är proportionerligt, ska det prövas huruvida ingreppet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som unionen eftersträvar, innan intresseavvägningen prövas.

i) Huruvida ingreppet är lämpligt

202 I förevarande fall finner tribunalen, mot bakgrund av punkterna 110, 196 och 197 ovan, att en begäran om upplysningar såsom det angripna beslutet utgör en lämplig åtgärd för att uppnå de mål av allmänintresse som kommissionen eftersträvar.

ii) Huruvida ingreppet är nödvändigt

203 När det gäller frågan huruvida det angripna beslutet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas med beslutet, har sökanden anfört flera argument.

– *Nivån på skydd under det virtuella datarumsförfarandet var otillräcklig*

204 Sökanden har hävdat att det virtuella datarumsförfarande som kommissionen antog i ändringsbeslutet inte skyddar sökandens och de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet tillräckligt. Sökanden har i detta avseende hävdat att nämnda förfarande gör det möjligt för kommissionens personal att göra en summarisk undersökning av de omtvistade personuppgifterna, vilket strider mot de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet, och att det kan vålla dessa personer allvarlig skada. Det förfarandet påverkar inte – till skillnad från dessa personers rätt till respekt för privatlivet – skyldigheten att till kommissionen lämna uppgifter såsom de omtvistade personuppgifterna, vilka är irrelevanta för kommissionens utredning. Sökanden har i detta avseende hävdat att ett proportionerligt tillvägagångssätt som kan avhjälpa det angripna beslutets rättsstridighet är att vidta andra åtgärder eller ytterligare åtgärder.

205 Det ska erinras om att kommissionen, efter antagandet av beslutet av den 29 oktober 2020, Facebook Ireland/kommissionen (T-451/20 R, ej publicerat, EU:T:2020:515), antog ändringsbeslutet den 11 december 2020. Kommissionen antog i enlighet med ändringsbeslutet ett separat förfarande för de handlingar som sökanden skulle förete enligt det angripna beslutet, men som vid första påseendet inte hade något samband med sökandens affärsverksamhet och som innehöll känsliga personuppgifter (nedan kallade de skyddade handlingarna).

206 I artikel 3 i ändringsbeslutet föreskrivs att punkt 9 o och p ska införas i bilaga I.A till det angripna beslutet. Den punkten har följande lydelse:

”9 o) De skyddade handlingarna ska överlämnas till kommissionen på ett separat elektroniskt lagringsmedium. Dessa handlingar kommer därefter att placeras i ett virtuellt datarum som endast kommer att vara tillgängligt för ett så begränsat antal som möjligt av medlemmarna i den grupp som ansvarar för utredningen, i närvaro (virtuellt eller fysiskt) av ett motsvarande antal av Facebooks advokater. Medlemmarna i den grupp som ansvarar för utredningen kommer att undersöka och välja ut de aktuella handlingarna, samtidigt som de ska bereda Facebooks advokater möjlighet att kommentera dessa handlingar innan de handlingar som bedöms vara relevanta tas in i utredningsakten. För det fall det uppstår oenighet om kvalificeringen av en handling har Facebooks advokater rätt att förklara varför de inte instämmer i kvalificeringen. Vid bestående oenighet har Facebook möjlighet att begära ett skiljeförfarande hos direktören för information, kommunikation och medier på kommissionens generaldirektorat för konkurrens.

9 p) De skyddade handlingarna får överlämnas till kommissionen i maskerad form, genom att de berörda personernas namn och all information som gör det möjligt att identifiera dem tas bort. På begäran av kommissionen, som motiveras av utredningens behov, ska de skyddade handlingar som har överlämnats i maskerad form företes för kommissionen i en fullständig och omaskerad version.”

207 Det ska erinras om att sökanden enligt artikel 6.1 c i förordning 2016/679 lagligen behandlar personuppgifter när den till kommissionen överlämnar handlingar som innehåller sådan data som begärs i enlighet med det angripna beslutet.

208 Såsom det erinrats om i punkt 192 ovan får unionsinstitutionerna enligt artikel 5.1 a i förordning 2018/1725 lagligen behandla personuppgifter när detta är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i unionsinstitutionernas myndighetsutövning.

209 Sökanden har vidare hävdat, utan att kommissionen har bestritt detta, att vissa handlingar som identifierats till följd av att sökorden i det angripna beslutet använts, och som således i enlighet med det beslutet ska företes, innehöll känsliga personuppgifter.

210 Sådana uppgifter kan omfattas av de uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordning 2016/679 och artikel 10.1 i förordning 2018/1725.

211 I artikel 9.1 och 9.2 g i förordning 2016/679 och artikel 10.1 och 10.2 g i förordning 2018/1725 föreskrivs följande i identiska ordalag:

”1. Behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden.

2. Punkt 1 ska inte tillämpas om något av följande gäller:

…

g) Behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten som ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och specifika åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen …”

212 I artikel 9.2 g i förordning 2016/679 och artikel 10.2 g i förordning 2018/1725 uppställs således tre villkor för att det ska vara möjligt att behandla sådana personuppgifter som avses i punkt 1 i respektive artikel. För det första, ska behandlingen eftersträva ett viktigt allmänintresse som grundar sig på unionsrätten. För det andra, ska behandlingen vara nödvändig för att uppnå det allmänintresset. För det tredje, ska unionsrätten stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och specifika åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

213 Sökanden har inte gjort gällande att de villkor som föreskrivs i dessa bestämmelser har åsidosatts. Tribunalen är således inte skyldig att kontrollera huruvida det angripna beslutet är förenligt med dessa bestämmelser. Dessa bestämmelser är emellertid relevanta för bedömningen av huruvida det angripna beslutet uppfyller det tredje av de villkor som anges i artikel 52.1 i stadgan, det vill säga huruvida beslutet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas med beslutet.

214 Vad gäller det första villkoret har det i punkt 202 ovan erinrats om att en sådan begäran om upplysningar som det angripna beslutet utgjorde en lämplig åtgärd för att uppnå de mål av allmänintresse som kommissionen eftersträvar.

215 Vad gäller det andra villkoret framgår det av prövningen av den andra grundens första del att kommissionen, med hänsyn till den rättspraxis som det erinrats om i punkt 114 ovan, i tillräcklig grad har styrkt det samband som krävs mellan de upplysningar som begärts i det angripna beslutet

och de misstänkta överträdelser som nämns i det beslutet. Den behandling av personuppgifter som det angripna beslutet innebär är således nödvändig för att uppnå det viktiga allmänintresse som eftersträvas.

216 Vad gäller det tredje villkoret ska det erinras om att artikel 5 i förordning 2018/1725 reglerar unionsinstitutionernas befogenhet att behandla personuppgifter, bland annat genom att det i punkt 1 a i den artikeln föreskrivs att sådan behandling är tillåten när detta är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i institutionens myndighetsutövning. Det framgår dessutom av punkt 74 ovan att kommissionen, efter diskussioner med sökanden, återkallade en tidigare begäran om upplysningar och antog det angripna beslutet, som innehåller ett begränsat antal sökord och avser ett färre antal depositarier, för att minska antalet efterföljande träffar och begränsa ingivandet av de interna handlingar som identifierats. Detta ledde till att antalet handlingar som innehöll personuppgifter, eller till och med skyddade handlingar, i den mening som avses i ändringsbeslutet, som sökanden var skyldig att förete minskade. Slutligen och såsom framgår av skäl 3 i ändringsbeslutet är syftet med det virtuella datarumsförfarandet att endast de skyddade handlingar som, efter att ha undersökts i ett virtuellt datarum, har fastställts faktiskt vara relevanta för kommissionens utredning, ska föras in i akten. Sökanden har dessutom inte gjort gällande att det angripna beslutet strider mot det väsentliga innehållet i rätten till respekt för privatlivet i den mening som avses i artikel 7 i stadgan.

217 Såsom framgår av punkt 9 o och p i bilaga I.A till det angripna beslutet ska de skyddade handlingarna skickas till kommissionen separat från de övriga begärda handlingarna, på ett separat elektroniskt lagringsmedium. Det virtuella datarum som dessa handlingar därefter kommer att placeras i kommer dessutom endast att vara tillgängligt för ett så begränsat antal som möjligt av medlemmarna i den grupp som ansvarar för utredningen, i närvaro virtuellt eller fysiskt av ett motsvarande antal av sökandens advokater. Sökandens advokater har dessutom möjlighet att kommentera de handlingar som medlemmarna i den grupp som ansvarar för utredningen anser vara relevanta innan dessa medlemmar beslutar att ta in dem i utredningsakten. Dessutom föreskrivs i punkt 9 o i bilaga I.A till det angripna beslutet att för det fall det uppstår oenighet om kvalificeringen av en handling har sökandens advokater rätt att förklara varför de inte instämmer i kvalificeringen. Bestående oenighet ger sökanden rätt att begära ett skiljeförfarande hos direktören för information, kommunikation och medier på kommissionens generaldirektorat för konkurrens. Vidare föreskrivs i punkt 9 p i bilaga I.A till det angripna beslutet att de skyddade handlingarna får överlämnas till kommissionen i maskerad form, genom att de berörda personernas namn och all information som gör det möjligt att identifiera dem tas bort. Det är endast på begäran av kommissionen, som motiveras av utredningens behov, som de skyddade handlingar som har överlämnats i maskerad form ska företes för kommissionen i en fullständig och omaskerad version.

218 De åtgärder som föreskrivs i punkt 9 o och p i bilaga I.A till det angripna beslutet går således inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med det angripna beslutet, och olägenheterna med dessa åtgärder är inte orimliga i förhållande till de eftersträvade målen, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 200 ovan.

219 Av det ovan anförda följer att det angripna beslutet, i den del det virtuella datarumsförfarandet föreskrivs däri, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas med beslutet, nämligen att bidra till att vidmakthålla det konkurrenssystem som avses i fördragen och vilket företagen är tvungna att respektera.

220 Denna slutsats påverkas inte av de argument som sökanden har anfört i syfte att identifiera ett mer proportionerligt tillvägagångssätt som hade kunnat antas i det angripna beslutet, genom andra åtgärder eller ytterligare åtgärder. Enligt sökanden borde kommissionen ha gett sökandens advokater möjlighet att kontrollera huruvida de handlingar som kommissionen begärt var relevanta för utredningen och att i en handling som skulle ha överlämnats till kommissionen identifiera och beskriva de handlingar som innehöll känsliga personuppgifter, utan att dessa handlingar överlämnades. Kommissionen skulle även ha kunnat, eller till och med borde ha inhämtat de berörda personernas samtycke innan de aktuella handlingarna lämnades ut.

221 Vad gäller sökandens advokaters medverkan i bedömningen av relevansen av de begärda handlingarna, erinras det i punkt 113 ovan att det ankommer på kommissionen att bedöma om en upplysning är nödvändig för att upptäcka en överträdelse av konkurrensreglerna. Om det företag som är föremål för utredningen, eller dess advokater, såsom kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland med rätta har gjort gällande, dessutom själva kunde avgöra vilka handlingar som enligt dem var relevanta för kommissionens utredning, skulle detta allvarligt undergräva kommissionens utredningsbefogenheter, med risk för att de handlingar som skulle kunna vara relevanta utelämnas och aldrig företes för kommissionen, och detta utan någon som helst möjlighet till kontroll.

222 Vad gäller inhämtandet av de berörda personernas samtycke till att skyddade handlingar överlämnas till kommissionen föreskrivs i artikel 6.1 i förordning 2016/679, såsom det erinrats om i punkterna 189 och 190 ovan, att behandling av personuppgifter är laglig om åtminstone ett av de sex villkor som anges i den punkten är uppfyllt. Den behandling av personuppgifter som inlämnandet av de handlingar som kommissionen begärt innebär är laglig, eftersom den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar sökanden i den mening som avses i artikel 6.1 c i förordning 2016/679. Följaktligen krävs inte samtycke från de personer vars personuppgifter behandlas enligt artikel 6.1 a i nämnda förordning. Ett sådant samtycke är dessutom inte enligt artikel 5.1 a i förordning 2018/1725 ett villkor för att kommissionens behandling av uppgifter i samband med utförandet av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i dess myndighetsutövning, ska vara laglig, vilket är fallet med en utredning som grundar sig på förordning nr 1/2003.

223 Sökanden har följaktligen inte genom sina argument angett vilka mindre ingripande åtgärder som kommissionen borde ha vidtagit. Av det ovan anförda följer att sökandens argument inte kan godtas.

– *Uteslutandet av vissa kategorier av handlingar från det virtuella datarumsförfarandet*

224 Sökanden har kritiserat kommissionen för att inte ha inkluderat handlingar som hade samband med dess affärsverksamhet och som även innehöll känsliga personuppgifter i tillämpningsområdet för det virtuella datarumsförfarandet. Detta strider mot principen att respekten för privatlivet även är tillämplig på korrespondens som skickas från en arbetsplats och i samband med kommersiella meddelanden. Sökanden har identifierat åtta handlingar som kan ingå i denna kategori.

225 Kommissionen har bestritt sökandens argument och gjort gällande att det virtuella datarumsförfarandet definierades i enlighet med beslutsdelen i beslutet av den 29 oktober 2020, Facebook Ireland/kommissionen (T-451/20 R, ej publicerat, EU:T:2020:515).

226 Det ska inledningsvis påpekas att frågan huruvida en handling som innehåller känsliga personuppgifter har ett samband med sökandens affärsverksamhet, vilket medför att den ska behandlas enligt det virtuella datarumsförfarandet, i första hand, rent konkret, ska bedöms av sökanden. Kommissionen kan nämligen inte kontrollera sökandens bedömning i detta avseende innan den tar del av handlingen i fråga, oavsett om detta sker inom ramen för det virtuella datarumsförfarandet eller ej. Kommissionen kan endast i efterhand ålägga påföljder för att sökanden har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

227 Enligt sökanden innehåller en av de aktuella handlingarna personliga politiska åsikter [*konfidentiellt*] samt uppgifter om sökandens affärsverksamhet. Det kan konstateras att denna handling är ett e-postmeddelande i vilket en av sökandens anställda [*konfidentiellt*] nämner att vederbörande har deltagit i en frukost som organiserats av [*konfidentiellt*] och uttrycker sitt stöd [*konfidentiellt*] inför ett kommande val. Sökanden har emellertid inte angett vilka uppgifter avseende dess affärsverksamhet som handlingen innehåller, och några sådana uppgifter framgår inte av handlingen. Det framgår inte heller att avsändaren deltog i det aktuella evenemanget i sin egenskap av anställd [*konfidentiellt*] hos sökanden. Det har således inte styrkts att denna handling faller utanför tillämpningsområdet för det virtuella datarumsförfarandet.

228 Vad gäller de övriga handlingar som sökanden har åberopat konstaterar tribunalen följande.

229 Bland dessa handlingar har sökanden identifierat fyra som rör dess personalavdelning, bland annat utvärderingar, sjukdomar eller klagomål, och som innehåller utbyten, vilka påstås vara mycket personliga, mellan [*konfidentiellt*] angående deras vänner och familj, samt uppgifter om sökandens affärsverksamhet.

230 Den första handlingen är ett e-postmeddelande från [*konfidentiellt*] till medarbetare, i vilket vederbörande beskriver föräldraproblem som rör dennes tonårsbarn och vilket innehåller en personlig anekdot från en annan person avseende samma problem. Sökanden har inte styrkt att detta e-postmeddelande innehöll uppgifter som omfattas av de uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordning 2016/679 och artikel 10.1 i förordning 2018/1725.

231 Detsamma gäller den andra handlingen, som består av en bedömning som gjorts av en av sökandens anställda av sin egen arbetsinsats. Den enda personliga information som sökanden har åberopat är nämligen den berörda personens önskan att resa mer och den omständigheten att den personen uttrycker sin åsikt – vilken till sin natur är subjektiv – om en annan persons privatliv, utan att det hänvisas till några specifika uppgifter eller omständigheter.

232 I den tredje handlingen, som är en utväxling av e-postmeddelanden [*konfidentiellt*], anser en person att en annan anställd borde uttrycka sina åsikter om en professionell fråga som har samband med sökandens verksamhet mer kraftfullt. Sökanden har inte visat att den handlingen innehöll uppgifter som omfattades av de uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordning 2016/679 och artikel 10.1 i förordning 2018/1725.

233 Slutligen har sökanden inte heller identifierat några sådana uppgifter i den fjärde handlingen, som är en meritförteckning för en sökande till en tjänst inom sökandens verksamhet.

234 Sökanden har dessutom åberopat två handlingar som rör dess verksamhet och den verksamhet som bedrivs av [*konfidentiellt*] i politiska frågor som saknar samband med föremålet för kommissionens utredning.

235 Den första handlingen är en utväxling av e-postmeddelanden mellan sökandens anställda [*konfidentiellt*] för att bland annat diskutera frågor av kommersiell art som rör ekonomisk verksamhet i en viss stat. Sökanden har dock inte i denna utväxling av e-postmeddelanden identifierat uppgifter som omfattas av de uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordning 2016/679 och artikel 10.1 i förordning 2018/1725.

236 Sökanden har inte heller identifierat några sådana uppgifter i den andra handlingen, som upprättats av [*konfidentiellt*], vilken återger den sistnämndas verksamhet i politiska frågor som saknar samband med föremålet för kommissionens utredning.

237 Sökanden har åberopat en sista handling i vilken det hänvisas till diskussioner mellan dess företrädare och politiker i frågor såsom bekämpande av terrorism och förebyggande av brottslighet. Tribunalen konstaterar att denna handling, såsom sökanden har påstått, är ett internt e-postmeddelande som innehåller en sammanfattning av en paneldiskussion, i vilken vissa av sökandens företrädare deltog och som ägnades åt samarbete i kampen mot sexuellt utnyttjande av barn. Det e-postmeddelandet innehöll ett officiellt pressmeddelande från en organisation som deltar i den kampen samt utdrag ur pressmeddelanden från statliga organ som också deltar i den kampen. Sökanden har inte styrkt att det i detta e-postmeddelande finns sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordning 2016/679 och artikel 10.1 i förordning 2018/1725.

238 Slutligen kan sökanden inte enbart på grund av antagandet av ändringsbeslutet dra slutsatsen att ingivandet av handlingar som innehåller personuppgifter, vilka inte har undersökts inom ramen för det virtuella datarumsförfarandet åsidosatte sökandens och de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet.

239 Härav följer att sökandens argument inte kan godtas.

– *Den oproportionerliga arbetsbörda som det virtuella datarumsförfarandet har medfört*

240 Sökanden har hävdat att det virtuella datarumsförfarandet, med hänsyn till fristen för att inkomma med handlingarna i fråga, ålägger bolaget en arbetsbörda som är oproportionerlig i förhållande till behovet av dessa för kommissionens utredning. Sökanden skulle nämligen på grund av de krav som uppställs i det förfarandet behöva maskera de omtvistade personuppgifter som finns i cirka [*konfidentiellt*] handlingar, vilka med största sannolikhet är irrelevanta.

241 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

242 Det ska påpekas att det i punkt 9 p i bilaga I.A till det angripna beslutet föreskrivs att ”[d]e skyddade handlingarna får överlämnas till kommissionen i maskerad form, genom att de berörda personernas namn och all information som gör det möjligt att identifiera dem tas bort.”.

243 Härav följer att maskeringen av namnen på de berörda personerna är en möjlighet som sökanden har, men sökanden är inte skyldig att göra detta, vilket innebär att sökanden har rätt att avstå från att göra det. Sökanden kan således inte med framgång göra gällande att det angripna beslutet ålägger bolaget en oproportionerlig arbetsbörda i detta avseende.

244 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har styrkt att det virtuella datarumsförfarande som föreskrivs i punkt 9 o och p i bilaga I.A till det angripna beslutet är rättsstridigt.

iii) En avvägning har inte gjorts mellan utredningens behov och skyddet för sökandens rättigheter

245 Sökanden har kritiserat kommissionen för att inte ha gjort en avvägning mellan behovet av att samla in uppgifter som var nödvändiga för utredningen och behovet av att skydda sökandens och de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet. Enligt sökanden borde en sådan avvägning ha föranlett kommissionen att inte kräva att samtliga handlingar som identifierats genom användandet av de sökord som avses i det angripna beslutet skulle företes, även om sökanden hade visat kommissionen att ett stort antal handlingar var irrelevanta för dess utredning.

246 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

247 I förevarande fall framgår det av skälen 17–26 i det angripna beslutet att sökanden och kommissionen, till följd av beslutet att begära upplysningar av den 11 november 2019 och som svar på en begäran från sökanden av den 20 november 2019 om att kommissionen skulle revidera det antal sökord och depositarier som avsågs i den begäran om upplysningar, bland annat diskuterade omfattningen av de begärda upplysningarna. Den 6 december 2019 anmodade kommissionen således sökanden att inkomma med uppgifter till den om antalet träffar per använt sökord och per depositarie, så att kommissionen skulle kunna kontrollera om det var lämpligt att ändra sökorden eller förteckningen över depositarier. Såsom framgår av skäl 27 i det angripna beslutet ansåg kommissionen att det var lämpligt att ändra beslutet av den 11 november 2019, i synnerhet för att reducera antalet sökord, förteckningen över depositarier och antalet efterföljande träffar och för att begränsa ingivandet av interna handlingar.

248 Tribunalen konstaterar att kommissionen i det angripna beslutet avsevärt minskade antalet sökord som den begärde skulle användas och antalet berörda depositarier. Det antalet minskade från 58 i beslutet av den 11 november 2019 till 3, vilket är ett antal som sökanden själv har beskrivit som ”litet” i det angripna beslutet. Den reduceringen, vilken sökanden inte har bestritt, medförde med nödvändighet att det antal handlingar som i förekommande fall skulle inges till kommissionen minskade. Reduceringen av antalet depositarier och det antal depositarier som i slutändan berördes av det angripna beslutet utgör bevis för att kommissionen gjorde en avvägning mellan behoven för dess utredning och rättigheterna för sökanden och de personer vars personuppgifter skulle kunna framgå av de upplysningar som begärts i enlighet med det angripna beslutet.

249 Med hänsyn till kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, som det erinras om ovan i punkterna 43 och 112–114 ovan, vad gäller de upplysningar som den kan begära in genom en begäran, räcker den omständigheten att handlingar i slutändan kan visa sig vara irrelevanta för utredningen inte för att styrka att en begäran om upplysningar är oproportionerlig eller omotiverad, eller att det inte gjorts någon avvägning mellan utredningens behov och rättigheterna för sökanden och de personer vars personuppgifter skulle kunna framgå av de upplysningar som begärts i enlighet med det angripna beslutet.

250 Slutligen, i den mån sökanden har åberopat Europadomstolens dom av den 2 april 2015, Vinci Construction och GTM Génie Civil et Services mot Frankrike (CE:ECHR:2015:0402JUD006362910), räcker det att påpeka att det målet avsåg möjligheten att begära en effektiv kontroll av att advokatsekretessen hade iakttagits under inspektionerna. I förevarande fall föreskrivs det inte i det angripna beslutet att innehållet i korrespondensen mellan sökanden, eller någon annan person, och dess advokater ska företes för kommissionen.

251 Sökanden har således inte styrkt att det angripna beslutet grundades på en underlåtenhet att göra en avvägning mellan behoven för kommissionens utredning och skyddet för sökandens och de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet.

5) Huruvida tystnadsplikten är otillräcklig

252 Sökanden har gjort gällande att den tystnadsplikt som kommissionens anställda åläggs enligt artikel 339 FEUF och artikel 28.1 i förordning nr 1/2003 dels inte ger dem en obegränsad rätt till tillgång till de omtvistade personuppgifterna, dels inte i sig ger tillräckliga garantier för ett effektivt skydd av de berörda personernas privatliv och deras personuppgifter.

253 Sökanden har även hävdat att handlingar som inte är relevanta för utredningen skulle kunna användas för olagliga ändamål, såsom att utvidga omfattningen av den aktuella utredningen eller inleda en annan utredning, eller till och med spridas utanför den begränsade krets av kommissionens anställda som ansvarar för utredningen. Dessa handlingar skulle kunna överlämnas till utomstående som svar på en eventuell ansökan om tillgång till handlingarna i ärendet eller utelämnas per automatik i andra jurisdiktioner. Sökanden skulle även kunna bli tvungen att förete dessa handlingar för de personer som väckt talan mot bolaget vid en domstol i Amerikas förenta stater. De omtvistade personuppgifterna skulle således kunna överlämnas till ett stort antal personer utanför kommissionen, i strid med de berörda personernas rätt till skydd för privatlivet.

254 Kommissionen har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, bestritt sökandens argument.

255 Det ska erinras om att kommissionens tjänstemän och övriga anställda omfattas av sträng tystnadsplikt enligt artikel 339 FEUF och artikel 28 i förordning nr 1/2003. Enligt dessa bestämmelser är det förbjudet för kommissionens tjänstemän att lämna ut upplysningar som omfattas av sekretess och som erhållits som svar på en begäran om upplysningar eller att använda dem för andra ändamål än de för vilka de erhållits. Kommissionens tjänstemän och övriga anställda är dessutom bundna av artikel 17 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, enligt vilken det är förbjudet för dem, även efter det att de har lämnat sin tjänst, att ”utan tillstånd lämna ut information som [de] fått tillgång till i tjänsten, om inte denna information redan har offentliggjorts eller är tillgänglig för allmänheten”.

256 Varken i artikel 339 FEUF eller i artikel 28 i förordning nr 1/2003 anges uttryckligen vilka upplysningar, förutom affärshemligheter, som omfattas av sekretess. Det går inte att tolka artikel 28.2 i förordning nr 1/2003 på så sätt att sekretess ska gälla alla uppgifter som samlats in med tillämpning av förordningen, med undantag för de uppgifter som det är obligatoriskt att offentliggöra enligt artikel 30 i förordningen. Enligt artikel 28 i förordning nr 1/2003, som kompletterar och genomför artikel 339 FEUF när det gäller de konkurrensregler som är tillämpliga på företag, är det i likhet med vad som gäller enligt fördragsbestämmelsen nämligen endast förbjudet att röja uppgifter som är av sådant slag att de omfattas av sekretess (se dom av den 28 januari 2015, Akzo Nobel m.fl./kommissionen, T-345/12, EU:T:2015:50, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

257 Sekretess gäller, förutom för affärshemligheter, för uppgifter som endast är kända för ett begränsat antal personer och som kan orsaka allvarlig skada för uppgiftslämnaren eller utomstående om de röjs. Slutligen krävs det att de intressen som kan skadas av utlämnandet av de aktuella uppgifterna objektivt sett är skyddsvärda (se dom av den 15 juli 2015, Pilkington Group/kommissionen, T-462/12, EU:T:2015:508, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

258 För det första, vad gäller sökandens argument att den tystnadsplikt som gäller för kommissionens anställda inte ger dem en obegränsad rätt till tillgång till de omtvistade personuppgifterna, har det i punkt 192 ovan erinrats om att unionsinstitutionerna enligt artikel 5.1 a i förordning 2018/1725 lagligen får behandla personuppgifter om detta är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i unionsinstitutionens eller unionsorganets myndighetsutövning.

259 För det andra, vad gäller argumentet att skyldigheterna i fråga om tystnadsplikt inte utgör tillräckliga garantier för ett effektivt skydd av de berörda personernas privatliv och deras personuppgifter, konstaterar tribunalen att det saknas stöd för detta argument och att det inte finns något som gör det möjligt att på förhand presumera att kommissionen vid den aktuella tidpunkten inte kommer att se till att de skyldigheter som åligger kommissionen och dess anställda enligt artikel 339 FEUF, artikel 28 i förordning nr 1/2003 och artikel 17 i tjänsteföreskrifterna iakttas (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 december 1991, SEP/kommissionen, T-39/90, EU:T:1991:71, punkt 58).

260 För det tredje, vad gäller argumentet om risken för att de inkomna handlingarna skulle kunna användas för påstått olagliga ändamål, såsom att utvidga omfattningen av den aktuella utredningen eller inleda en annan utredning, ska det erinras om följande två principer. De skyldigheter som åligger kommissionens anställda enligt artikel 339 FEUF och artikel 28 i förordning nr 1/2003 hindrar att upplysningar som erhållits som svar på en begäran om upplysningar används för andra ändamål än dem för vilka de inhämtats. En begäran om upplysningar har vidare till syfte att ge kommissionen möjlighet att inhämta upplysningar och handlingar som är nödvändiga för att undersöka riktigheten och räckvidden av en viss faktisk och rättslig situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 37), utan att det påverkar kommissionens möjlighet att utöka omfattningen av dess utredning till följd av de upplysningar som inhämtats.

261 När det gäller ett beslut att begära upplysningar som antagits efter ett meddelande om invändningar har tribunalen nämligen bekräftat att det är logiskt att kommissionen under det administrativa förfarandet, i vilket fördragets konkurrensregler tillämpas kan skicka ytterligare begäranden om upplysningar efter det att ett meddelande om invändningar har skickats, i syfte att, i förekommande fall, återkalla vissa invändningar eller lägga till nya invändningar (dom av den 30 september 2003, Atlantic Container Line m.fl./kommissionen, T-191/98 och T-212/98–T-214/98, EU:T:2003:245, punkt 121, och dom av den 9 april 2019, Qualcomm och Qualcomm Europe/kommissionen, T-371/17, ej publicerad, EU:T:2019:232, punkt 76).

262 Mot bakgrund av att det administrativa förfarandet enligt förordning nr 1/2003 är uppdelat i två separata och på varandra följande skeden, vilket det erinras om i punkt 159 ovan, gäller ovanstående överväganden i än högre grad när ett beslut att begära upplysningar, som i förevarande fall, antas under det preliminära utredningsskedet innan ett meddelande om invändningar antas. Det ska i detta hänseende erinras om att det preliminära utredningsskedet är avsett att ge kommissionen möjlighet att inhämta samtliga relevanta uppgifter till stöd för huruvida konkurrensreglerna har överträtts och ta ett första ställningstagande till vilken inriktning och fortsättning förfarandet ska ges.

263 Sökanden kan således inte med framgång åberopa en påstådd risk för att vissa handlingar som har lämnats in som svar på det angripna beslutet skulle användas av kommissionen för att utvidga omfattningen av den aktuella utredningen eller inleda en annan utredning.

264 För det fjärde, vad gäller sökandens argument att handlingar som inte är relevanta för utredningen eller som innehåller sådana uppgifter som de omtvistade personuppgifterna skulle kunna spridas i större omfattning utanför kommissionen, kan det konstateras att dessa argument avser hypotetiska situationer, såsom en eventuell ansökan om att få tillgång till handlingarna i ärendet från utomstående och ett utelämnande, som påstås ske per automatik, av handlingar i andra jurisdiktioner.

265 Det följer av övervägandena i punkterna 200–264 ovan att sökanden inte har styrkt att det angripna beslutet utgjorde ett omotiverat ingrepp i sökandens privatliv, eller i dess anställdas eller andra personers privatliv. Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

b) Den tredje grundens andra del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

266 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen. Sökanden har hävdat att åsidosättandet av denna princip följer av för det första, dess skyldighet att, i samband med det virtuella datarummet, förete handlingar som innehåller känsliga personuppgifter, för det andra, skyldigheten att i detta sammanhang förete handlingar som innehåller både kommersiella uppgifter och personuppgifter, för det tredje, att det finns metoder för att bedöma relevansen av de skyddade handlingarna som skyddar enskildas privatliv bättre än det virtuella datarummet och för det fjärde, att möjligheten att anonymisera de aktuella handlingarna är otillräcklig och ineffektiv.

267 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

268 Det ska erinras om att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl., C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 13, och dom av den 14 juli 2005, Nederländerna/kommissionen, C-180/00, EU:C:2005:451, punkt 103).

269 Det följer av fast rättspraxis att kommissionen, när den begär upplysningar av ett företag, måste iaktta proportionalitetsprincipen och att den skyldighet som åligger ett företag att tillhandahålla upplysningar inte får innebära en oproportionerligt tung börda för företaget i förhållande till utredningens behov (dom av den 12 december 1991, SEP/kommissionen, T-39/90, EU:T:1991:71, punkt 51; dom av den 14 mars 2014, Cementos Portland Valderrivas/kommissionen, T-296/11, EU:T:2014:121, punkt 86, och dom av den 9 april 2019, Qualcomm och Qualcomm Europe/kommissionen, T-371/17, ej publicerad, EU:T:2019:232, punkterna 120 och 121).

270 I förevarande fall har sökanden gjort gällande att den arbetsbörda som svaret på det angripna beslutet innebar var uppenbart oproportionerlig endast i samband med maskeringen av de handlingar på vilka det virtuella datarumsförfarandet var tillämpligt. Såsom har påpekats i punkt 243 ovan är maskeringen av namnen på de berörda personerna en möjlighet som sökanden har, men sökanden är inte skyldig att göra detta, vilket innebär att bolaget har rätt att avstå från att göra det och att sökanden inte har fog för att göra gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts i detta avseende. Vad gäller påståendet att anonymiseringen är otillräcklig på grund av det låga antalet berörda depositarier, vilket skulle göra det lätt att identifiera dem i en viss

handling, erinrar tribunalen om att det låga antalet berörda depositarier utgör bevis på att principen om att de begärda upplysningarna ska vara nödvändiga, i den mening som avses i artikel 18.1 i förordning nr 1/2003, har iakttagits och bevis på att det gjorts en avvägning mellan utredningens behov och skyddet för sökandens rättigheter.

271 Sökanden har vidare åberopat möjligheten, som kan utgöra ett alternativ till det virtuella datarummet som föreskrivs i det angripna beslutet, att i en handling som ska överlämnas till kommissionen identifiera och beskriva de handlingar som innehåller känsliga personuppgifter, utan att dessa handlingar överlämnas. Enligt sökanden gör detta förfarande det möjligt att undvika för det första, att kommissionens anställda får tillgång till de aktuella personuppgifterna genom att ta del av handlingarna i det virtuella datarummet och för det andra, att känsliga personuppgifter i dessa handlingar behöver maskeras innan handlingarna överlämnas till kommissionen.

272 Såsom har påpekats i punkt 219 ovan går det virtuella datarumsförfarande som införts i förevarande fall inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänintresse som det eftersträvar, mot bakgrund av sökandens och de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet, vilken skyddas av artikel 7 i stadgan.

273 Såsom framgår av punkt 238 ovan utgör dessutom inte ingivandet av handlingar som innehåller personuppgifter, vilka inte har undersökts inom ramen för det virtuella datarumsförfarandet ett åsidosättande av sökandens och de berörda personernas rätt till respekt för privatlivet.

274 Härav följer att sökanden inte har styrkt att proportionalitetsprincipen har åsidosatts, vilket innebär att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del.

c) Den tredje grundens tredje del: Åsidosättande av rätten till god förvaltning

275 Sökanden har hävdat att underlåtenheten att kontrollera huruvida de handlingar som begärts enligt det angripna beslutet är relevanta utgör ett uppenbart åsidosättande av sökandens rätt till god förvaltning. Sökanden har i detta avseende påpekat att bolaget enligt det angripna beslutet är skyldigt att inkomma med ett stort antal handlingar till kommissionen som är irrelevanta för kommissionens utredning eller som innehåller personuppgifter, varav vissa av dessa är känsliga.

276 Kommissionen har bestritt dessa argument.

277 Tribunalen erinrar om att följande anges i skäl 37 i förordning nr 1/2003: I förordningen ”respekteras de grundläggande rättigheterna och iakttas de principer som erkänns i synnerhet i stadga[n]”. Förordningen ”bör … tolkas och tillämpas med avseende på dessa rättigheter och principer.”

278 I artikel 41 i stadgan, som enligt artikel 6.1 första stycket FEU har samma rättsliga värde som fördragen, med rubriken ”Rätt till god förvaltning”, föreskrivs i punkt 1 att ”[v]ar och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer”.

279 Enligt rättspraxis avseende principen om god förvaltning återfinns bland de skyddsregler som unionens rättsordning föreskriver för administrativa förfaranden bland annat skyldigheten för den behöriga institutionen att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är

relevanta i det enskilda fallet (dom av den 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14, och dom av den 30 september 2003, Atlantic Container Line m.fl./kommissionen, T-191/98, T-212/98–T-214/98, EU:T:2003:245, punkt 404).

280 Tribunalen konstaterar att de argument som anförts till stöd för denna delgrund, i motsats till vad sökanden har gjort gällande i sitt svar på en fråga från tribunalen, i huvudsak sammanfaller med de argument som anförts till stöd för denna grunds andra del, vilka i sin tur delvis sammanfaller med dem som åberopats till stöd för den andra grunden, avseende åsidosättande av nödvändighetsprincipen, och den första delen av förevarande grund.

281 Eftersom samtliga dessa argument redan har underkänts, finner tribunalen att sökanden inte har styrkt att kommissionen inte gjorde en omsorgsfull och opartisk prövning i det aktuella fallet. Sökanden har således inte styrkt att det angripna beslutet innebär ett åsidosättande av principen om god förvaltning.

282 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens tredje del och därmed inte heller såvitt avser den tredje grunden i dess helhet.

283 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

V. Rättegångskostnader

284 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, inbegripet de kostnader som uppkommit med anledning av det interimistiska förfarandet.

285 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Förbundsrepubliken Tyskland ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Meta Platforms Ireland Ltd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, inbegripet de kostnader som uppkommit med anledning av det interimistiska förfarandet.

3) Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader.

Papasavvas Spielmann Mastroianni

Brkan Gâlea

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 maj 2023.

Underskrifter