



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

vom 26. März 2020*

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Bericht über die Prüfung des Personalwesens der EACEA – Verweigerung des Zugangs – Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“

In der Rechtssache T-646/18,

Laurence Bonnafous, wohnhaft in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A. Blot und S. Rodrigues

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch C. Ehrbar und K. Herrmann als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen eines auf Art. 263 AEUV gestützten Antrags auf Nichtigklärung des Beschlusses C(2018) 6753 final der Kommission vom 9. Oktober 2018, mit dem der Antrag der Klägerin auf Zugang zu dem Abschlussbericht 2018 über die Prüfung des Personalwesens der Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ (EACEA) vom 21. Januar 2018 abgelehnt wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen sowie der Richterinnen N. Póltorak (Berichterstatlerin) und M. Stancu,

Kanzler: E. Coulon,

folgendes

Urteil

Sachverhalt

- 1 Die Klägerin, Frau Laurence Bonnafous, war Vertragsbedienstete der Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ (EACEA).

* Verfahrenssprache: Französisch.

- 2 Am 30. Juli 2018 sandte die Klägerin eine E-Mail an den Internen Auditdienst der Europäischen Kommission mit dem Antrag, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) Zugang zu dem Dokument zu gewähren, das von dem genannten Dienst als „Final audit report – IAS Audit on HR Management in the Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency [Ares(2018)361356]“ (Abschließender Prüfbericht – Prüfung des Internen Auditdiensts der Kommission betreffend die Verwaltung des Personalwesens der EACEA, im Folgenden: angefordertes Dokument) bezeichnet worden war.
- 3 Mit Schreiben vom 9. August 2018 verweigerte der Interne Auditdienst der Kommission der Klägerin den Zugang zu dem angeforderten Dokument. Diese Weigerung wurde im Wesentlichen auf die Ausnahmeregelung gemäß Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt, wonach ein Organ der Union den Zugang zu einem Dokument verweigern kann, wenn dessen Verbreitung den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigen kann, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Der Interne Auditdienst war der Auffassung, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments zu diesem Zeitpunkt den Schutz des Zwecks der in diesem Dokument niedergelegten Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigen würde, da sie die erfolgreiche Umsetzung der in ihm enthaltenen Empfehlungen erschweren würde und die damit zusammenhängenden Folgemaßnahmen nicht vollständig abgeschlossen seien.
- 4 Am 29. August 2018 reichte die Klägerin einen Zweitanspruch auf Zugang zu dem angeforderten Dokument ein.
- 5 Mit E-Mail vom 19. September 2018 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass die ursprüngliche Frist zur Beantwortung des Zweitanspruchs der Klägerin um 15 Werktage verlängert werden müsse und dass somit eine neue Frist festzusetzen sei, die am 10. Oktober 2018 ablaufe.
- 6 Am 9. Oktober 2018 erließ die Kommission den Beschluss C(2018) 6753 final (im Folgenden: angefochtener Beschluss), mit dem sie den Zweitanspruch der Klägerin auf Zugang zu dem Dokument ablehnte. Sie war im Wesentlichen der Auffassung, dass die Ausnahmeregelung gemäß Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, ausgelegt im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1), im Folgenden: Haushaltsordnung), der vorzeitigen Verbreitung eines Prüfberichts entgegenstehe, durch die der reibungslose Verlauf und die Unabhängigkeit der Prüfung gefährdet werden könne, und dass ein überwiegendes öffentliches Interesse, das die Nichtanwendung dieser Ausnahmeregelung rechtfertigen könne, nicht bestehe.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 7 Mit Klageschrift, die am 26. Oktober 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 8 Mit am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat die Klägerin die Verbindung der Rechtssache T-614/17, Bonnafous/EACEA, mit der vorliegenden Rechtssache beantragt. Am 5. Dezember 2018 hat die Kommission gegen die Verbindung der beiden Rechtssachen Einwände erhoben.
- 9 Am 21. Dezember 2018 hat die Klägerin bei der Kanzlei des Gerichts ein neues Beweisangebot eingereicht.

- 10 Mit Beschluss vom 7. Januar 2019 hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts entschieden, die vorliegende Rechtssache nicht mit der Rechtssache T-614/17 zu verbinden.
- 11 Die Kommission hat am 31. Januar 2019 die Klagebeantwortung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.
- 12 Am 7. März 2019 hat die Klägerin eine Erwiderung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.
- 13 Die Kommission hat am 17. April 2019 die Gegenerwiderung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.
- 14 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts ist der Berichterstatter der Ersten Kammer zugeteilt worden, der daher die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.
- 15 Da die Parteien innerhalb der vorgeschriebenen Frist keinen Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt haben, hat das Gericht, da es die bei den Akten befindlichen Unterlagen für ausreichend hält, beschlossen, gemäß Art. 106 Abs. 3 der Verfahrensordnung ohne mündliches Verfahren zu entscheiden.
- 16 Die Klägerin beantragt,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 17 Die Kommission beantragt,
- die Klage als unbegründet abzuweisen;
 - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

- 18 Die Klägerin stützt ihre Klage auf drei Klagegründe. Sie rügt erstens einen gleichzeitigen Verstoß gegen Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und die Verordnung Nr. 1049/2001. Sie rügt zweitens einen Verstoß gegen die sich aus Art. 296 AEUV und Art. 41 der Charta ergebende Begründungspflicht. Sie rügt drittens schließlich einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.
- 19 Das Gericht hält es für zweckmäßig, zunächst den zweiten Klagegrund zu prüfen.

Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 296 AEUV und Art. 41 der Charta

- 20 Die Klägerin trägt vor, der angefochtene Beschluss sei nicht ausreichend begründet. Sie macht insbesondere geltend, die Bezeichnung der Gefahren erfolge im Konditional und enthalte keine Angaben über die spezifischen Gründe, anhand deren die Gefahren beschrieben oder zumindest umrissen werden könnten. Sie beanstandet daher, dass dieser abstrakten Begründung ausgesprochen vage Erwägungen zugrunde lägen. Ferner widerspräche die Begründung des genannten Beschlusses dem Inhalt des Schreibens vom 19. September 2018, das der Generalsekretär der Kommission an sie gesandt habe, um die Fristverlängerung für die Antwort auf ihren Zweitantrag zu begründen. Diese Verzögerung sei in dem Schreiben nämlich damit erklärt worden, dass alle Umstände zusammengetragen werden müssten, die zur Beantwortung ihres Antrags auf Zugang erforderlich

sein. In dem Beschluss finde sich jedoch kein Hinweis auf diese Umstände. Im Stadium der Erwidern macht die Klägerin ebenfalls im Rahmen des zweiten Klagegrundes geltend, dass die Kommission in jedem Fall ihre Beistands- und Informationspflicht nach Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 verletzt habe.

- 21 Die Kommission wendet sich gegen dieses Vorbringen.
- 22 Zunächst ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung die gemäß Art. 296 AEUV sowie Art. 41 Abs. 2 Buchst. c der Charta erforderliche Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und unmissverständlich zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteil vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 147 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 23 Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 150 und die dort angeführte Rechtsprechung). Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, so muss das jeweilige Organ, wenn es diesen Zugang verweigert, aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen für jeden Einzelfall nachweisen, dass die Dokumente, für die der Zugang beantragt wurde, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmetatbestände fallen (Urteile vom 10. September 2008, Williams/Kommission, T-42/05, EU:T:2008:325, Rn. 95, und vom 7. Juli 2011, Valero Jordana/Kommission, T-161/04, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:337, Rn. 49).
- 24 Das Organ, das den Zugang zu einem Dokument verweigert hat, hat nach der Rechtsprechung somit eine Begründung zu geben, der sich entnehmen und anhand deren sich überprüfen lässt, ob das angeforderte Dokument tatsächlich in den Bereich der Ausnahmeregelung fällt und ob im Hinblick auf diese Ausnahmeregelung tatsächlich ein Schutzbedarf besteht (vgl. Urteil vom 4. Mai 2012, In 't Veld/Rat, T-529/09, EU:T:2012:215, Rn. 118 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 25 Die Kommission hat zwar die Gründe darzulegen, die im Einzelfall die Anwendung einer der Ausnahmen vom Recht auf Zugang nach der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtfertigen, sie ist jedoch nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, die über das hinausgehen, was für den Antragsteller zum Verständnis der Gründe ihrer Beschlüsse und für das Gericht zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Beschlusses erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2008, Terezakis/Kommission, T-380/04, nicht veröffentlicht, EU:T:2008:19, Rn. 119).
- 26 Unter Berücksichtigung dieser Hinweise ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall die Kommission den sich aus Art. 296 AEUV und Art. 41 der Charta ergebenden Erfordernissen gerecht wurde.
- 27 Erstens macht die Klägerin geltend, im angefochtenen Beschluss seien die Gefahren, auf die sich die Kommission zur Rechtfertigung ihrer Weigerung beziehe, das angeforderte Dokument zu verbreiten, rein hypothetisch ohne jede Bezugnahme auf spezifische Gründe vorgebracht worden, anhand deren sie beschrieben werden könnten.
- 28 Insoweit ist festzustellen, dass die Gründe, die die Grundlage des angefochtenen Beschlusses bilden, klar dargelegt wurden.

- 29 Im angefochtenen Beschluss ging die Kommission im Wesentlichen davon aus, dass die eventuelle Verbreitung des angeforderten Dokuments unter Berücksichtigung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit den Zweck der betreffenden Prüfung beeinträchtigen könne. Sie war daher der Auffassung, dass diese Verbreitung den reibungslosen Verlauf und die Unabhängigkeit der Prüfung gefährden könnte, insbesondere in Bezug auf die Folgemaßnahmen sowie ihre Validierung durch den Internen Auditdienst. Es bestehe das vorhersehbare Risiko, dass sich die Übermittlung des angeforderten Dokuments auf das zwischen der EACEA und dem genannten Dienst bestehende Klima gegenseitigen Vertrauens schädlich auswirken würde, was auf die Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen negative Auswirkungen hätte haben könne.
- 30 Nach alledem ist festzustellen, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss die Gefahren, angesichts derer sie meinte, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments den Zweck der in Rede stehenden Prüfung bedrohen könne, deutlich bezeichnete.
- 31 Insoweit ist klarzustellen, dass an dieser Stelle nicht darüber zu entscheiden ist, ob die im angefochtenen Beschluss angeführten Gründe stichhaltig sind. Die Prüfung, ob und in welchem Umfang ein Beschluss der Kommission eine Begründung enthält, gehört nämlich zur Kontrolle wesentlicher Formerfordernisse und damit der formellen Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses. Sie ist von der Prüfung der Stichhaltigkeit der Begründung des Beschlusses zu unterscheiden, die zur Kontrolle seiner materiellen Rechtmäßigkeit gehört (vgl. Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung) und die im vorliegenden Fall im Rahmen der Analyse des ersten Klagegrundes erfolgen wird.
- 32 Zweitens macht die Klägerin geltend, die Begründung des angefochtenen Beschlusses sei zu abstrakt, da ihr ausgesprochen vage Erwägungen zugrunde lägen.
- 33 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission, wie sich aus der Zusammenfassung oben in Rn. 29 ergibt, im angefochtenen Beschluss insbesondere der Auffassung war, dass die genannte Verbreitung – abgesehen von den Gefahren für den Zweck der in Rede stehenden Prüfung, wenn das angeforderte Dokument verbreitet würde – auch deswegen ausgeschlossen sei, weil die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung auszulegen sei. Außerdem sei zwischen den Verwaltungstätigkeiten und den Rechtsetzungsverfahren zu unterscheiden, wobei das Transparenzerfordernis für die Rechtsetzungsverfahren eine größere Rolle spiele, was die Klägerin nicht in Frage stellt.
- 34 Mit den oben in Rn. 33 dargelegten Gründen erhielt die Klägerin jedoch ausreichend Hinweise, anhand deren sie erkennen konnte, ob der Beschluss begründet oder eventuell mit einem Mangel behaftet war, der seine Anfechtung ermöglichte. Anhand dieser Hinweise konnte die Klägerin die spezifischen Gründe nachvollziehen, weshalb die Kommission im vorliegenden Fall davon ausging, dass das angeforderte Dokument unter die Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fällt. Es ist in diesem Zusammenhang ferner festzustellen, dass die Behauptung der Klägerin, es sei nicht möglich, die genannte Ausnahmeregelung in dieser Weise auszulegen, im Mittelpunkt ihrer Ausführungen im Rahmen des ersten Klagegrundes steht. Zudem ist festzustellen, dass die genannten Gründe ausreichen, damit das Gericht die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses überprüfen kann.
- 35 Es ist folglich unbestreitbar, dass der angefochtene Beschluss die von der Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen, wie sie oben in den Rn. 22 bis 25 wiedergegeben sind, erfüllt. Folglich ist auch das Argument der Klägerin zurückzuweisen, wonach die Begründung des angefochtenen Beschlusses zu abstrakt sei.

- 36 Drittens macht die Klägerin geltend, die Gründe des angefochtenen Beschlusses entsprächen nicht den Gründen, die in einer ihr am 19. September 2018 übermittelten E-Mail dargelegt worden seien.
- 37 Die betreffende E-Mail hatte jedoch nur den Zweck, der Klägerin mitzuteilen, dass die Kommission nicht in der Lage war, den Zweitantrag auf Zugang zu dem angeforderten Dokument innerhalb der ursprünglich festgesetzten Frist zu bescheiden. Die E-Mail sollte daher keinesfalls die Gründe anführen, weshalb der genannte Antrag gegebenenfalls abgelehnt werden müsste.
- 38 Hieraus folgt, dass dieses Vorbringen der Klägerin nicht in Frage stellen kann, dass der angefochtene Beschluss hinreichend begründet ist. Das Vorbringen ist daher zurückzuweisen.
- 39 Viertens macht die Klägerin im Stadium der Erwiderung geltend, die Kommission habe ihre Beistands- und Informationspflicht nach Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 verletzt.
- 40 Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt, dass „[d]ie Organe ... die Bürger darüber [informieren], wie und wo Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt werden können, und leisten ihnen dabei Hilfe.“
- 41 Insoweit ist festzustellen, dass die Klägerin nichts vorgetragen hat, was den Nachweis erlaubte, dass die Kommission im vorliegenden Fall ihre Pflichten aus Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 verletzt hat oder dass die behauptete mangelhafte Begründung des angefochtenen Beschlusses eine solche Verletzung der in dieser Vorschrift geregelten Beistands- und Informationspflicht darstellt.
- 42 Wie bereits oben in den Rn. 2 bis 6 ausgeführt, stellte die Klägerin mit E-Mail vom 30. Juli 2018 an den Internen Auditdienst zunächst einen Antrag auf Zugang zu dem angeforderten Dokument. Die Kommission beantwortete diese E-Mail mit Schreiben vom 9. August 2018 in angemessener Weise. Die Klägerin widersprach der Beurteilung des genannten Dienstes, indem sie am 29. August 2018 einen Zweitantrag auf Zugang einreichte. Die Kommission beschied diesen Zweitantrag am 9. Oktober 2018 durch Erlass des angefochtenen Beschlusses, nachdem sie der Klägerin zuvor am 19. September 2018 mitgeteilt hatte, dass die Frist zur Beantwortung des Zweitantrags um 15 Werktage verlängert werden müsse.
- 43 Festzustellen ist auch, dass die Klägerin die Ordnungsgemäßheit des Verfahrens, an dessen Ende der angefochtene Beschluss erlassen wurde, nicht in Frage stellt. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich ferner, dass die Klägerin mit den Modalitäten der Einreichung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten so hinreichend vertraut war, dass sie den streitigen Antrag auf Zugang einreichen konnte. Es ist im Übrigen unstrittig, dass die Kommission den Antrag sorgfältig beschied.
- 44 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Klägerin nichts vorgetragen hat, was den Nachweis erlaubte, dass die Kommission ihre Beistandspflicht nach Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 verletzte oder dass eine solche Verletzung die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses beeinträchtigen konnte. Die Klägerin hat ferner nichts vorgebracht, was den Zusammenhang erklären könnte, den sie zwischen dieser angeblichen Verletzung und der Begründung dieses Beschlusses herstellt, die doch Gegenstand des vorliegenden Klagegrundes ist.
- 45 Das Vorbringen der Klägerin, mit dem sie einen Verstoß der Kommission gegen die Beistands- und Informationspflicht nach Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend macht, ist folglich unbegründet. Es ist somit zurückzuweisen.
- 46 Der zweite Klagegrund daher insgesamt zurückzuweisen.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 der Charta und die Verordnung Nr. 1049/2001

- 47 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, die Kommission habe die Verbreitung des angeforderten Dokuments im angefochtenen Beschluss zu Unrecht unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 abgelehnt. Dieser Klagegrund lässt sich in vier Teile gliedern.
- 48 Im ersten Teil macht die Klägerin geltend, die Prüfung, in deren Rahmen das angeforderte Dokument erstellt worden sei, sei beendet gewesen, als sie den Zugang zu diesem Dokument beantragt habe. Bereits aus dem Titel dieses Dokuments „Final audit report – IAS Audit on HR Management in the Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency (Ares[2018]361356)“ und aus den Erwägungen im angefochtenen Beschluss, wonach „[a]ufgrund des abschließenden Prüfberichts ... die [EACEA] erklärt [hat], dass sie die Empfehlungen umsetzen wird“, gehe insoweit hervor, dass die Prüfung abgeschlossen gewesen sei. Ferner bestätige diese Erwägungen das von der EACEA erstellte Dokument mit dem Titel „HR Annual Plan“ (Jahresplan für das Personalwesen), da es Korrekturmaßnahmen vorsehe, die zeigten, dass die Abschlussphase der Prüfung erreicht worden sei. Aus dem zuletzt genannten Dokument ergebe sich zudem, dass sieben der im angeforderten Dokument vorgeschlagenen Maßnahmen voll verwirklicht worden seien, während davon ausgegangen werden könne, dass die im angeforderten Dokument vorgeschlagenen zwei letzten Maßnahmen voll verwirklicht worden seien, weil bereits zu 70 % und 80 % bei Erstellung des Dokuments „HR Annual Plan“ durchgeführt gewesen seien. Die Klägerin hat im Stadium der Erwiderung vorgebracht, dass damals zehn wesentliche Maßnahmen aufgrund der Empfehlungen des Prüfberichts vollständig umgesetzt gewesen seien. Die Klägerin stützt ihre Ausführungen auf eine von ihr gefertigte Zusammenfassung, die eine Analyse der Durchführungsquote der Umsetzungsmaßnahmen der EACEA betrifft. Sie macht insoweit jedoch geltend, dass sich für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument auf die Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nur berufen werden könne, wenn die Verbreitung des Dokuments den Zweck einer Audittätigkeit beeinträchtigen könne, so dass die Ausnahmeregelung im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, da die in Rede stehende Prüfung abgeschlossen gewesen sei. Jedenfalls sei es nicht hinnehmbar, den Zugang zu einem angeforderten Dokument von einem unsicheren, zukünftigen und weit entfernt liegenden Ereignis abhängig zu machen.
- 49 In dem zweiten Teil macht die Klägerin geltend, das Vorbringen der Kommission, dass mit der Verbreitung der im angeforderten Dokument ausgesprochenen Empfehlungen in der Öffentlichkeit gewartet werden müsse, bis diese Empfehlungen nach deren Umsetzung durch die EACEA von ihr klassifiziert seien, verstoße sowohl gegen den Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001 als auch gegen das in Art. 15 AEUV und Art. 42 der Charta verankerte Recht auf Transparenz. Dies habe das Gericht in seinem Urteil vom 9. Juni 2010, *Éditions Jacob/Kommission* (T-237/05, EU:T:2010:224) im Übrigen bereits festgestellt. Die allgemeine Bedeutung, die die Kommission dem Begriff des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten gegeben habe, sei jedenfalls das Ergebnis einer Auslegung, mit der die Kommission das Recht auf Transparenz neutralisiere und die nicht hingenommen werden könne. Auf bestimmte allgemeine Vermutungen könne sich ferner nicht systematisch in allen Untersuchungs- oder Auditverfahren berufen werden, da die Ausnahmen vom Transparenzgrundsatz Gegenstand einer restriktiven und auf die Besonderheit des betreffenden Verfahrens beschränkten Auslegung sein müssten, wie sich aus Rn. 123 des Urteils vom 9. Juni 2010, *Éditions Jacob/Kommission* (T-237/05, EU:T:2010:224) ergebe.
- 50 Im dritten Teil macht die Klägerin geltend, eine Vorschrift des Sekundärrechts könne nicht ohne Rechtfertigungsgrund ein Grundrecht einschränken, das dieselbe rechtliche Bedeutung wie die des Primärrechts habe. Das Argument der Kommission, wonach die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung auszulegen sei, der bestimme, dass „[d]ie Berichte und Feststellungen des Internen Prüfers ... erst dann der Öffentlichkeit zugänglich gemacht [werden], wenn der Interne Prüfer die zu

ihrer Umsetzung getroffenen Maßnahmen validiert hat“, sei daher zurückzuweisen. Im Stadium der Erwiderng führt die Klägerin aus, sie nehme zur Kenntnis, dass die genannte Ausnahmeregelung im Einklang mit Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung auszulegen sei. Die Möglichkeit, sich auf diese Pflicht zur Vertraulichkeit zu berufen, könne die Kommission im vorliegenden Fall jedoch nicht von einer konkreten und individuellen Prüfung des angeforderten Dokuments befreien, da die Kommission, sobald das genannte Dokument fertiggestellt sei, weder die auf die letztgenannte Vorschrift gestützte Ausnahmeregelung noch die allgemeine Vermutung eines Schutzes der Audittätigkeiten anwenden könne.

51 Im vierten Teil trägt die Klägerin vor, der angefochtene Beschluss genüge nicht dem Kriterium der angemessen vorhersehbaren Gefahr. Die Gefahr einer Beeinträchtigung des reibungslosen Verlaufs und der Unabhängigkeit der betreffenden Untersuchung werde in dem Beschluss nur rein hypothetisch formuliert. Dagegen werde weder dargetan, dass die genannte Ausnahme, noch dass die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme auf das gesamte angeforderte Dokument angewandt werden müsse. Infolgedessen könne sich zur Begründung des genannten Beschlusses nicht auf eine allgemeine Vermutung der Nichtverbreitung berufen werden. Die Klägerin ist aufgrund dieser Erwägungen der Auffassung, dass sich die Kommission im vorliegenden Fall für eine Rechtfertigung der Verbreitung des genannten Dokuments nicht auf das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses habe berufen dürfen. Hilfsweise rügt sie einen offenkundigen Beurteilungsfehler, mit dem der genannte Beschluss behaftet sei. Sie ist der Auffassung, dass in dem Beschluss zu Unrecht davon ausgegangen werde, dass ihre Argumente, um den Zugang zu dem genannten Dokument zu erlangen, „eher privater Natur“ seien. Die Kommission hätte angeben müssen, um welche privaten Erwägungen es gegangen sei, und prüfen müssen, ob es ausreiche, sich auf allgemeine Transparenzgrundsätze zu berufen, um das Schutzbedürfnis des genannten Dokuments unberücksichtigt zu lassen.

52 Die Kommission wendet sich gegen dieses Vorbringen.

53 Dem Gericht erscheint es zweckmäßig, zunächst gemeinsam den ersten, den zweiten und den dritten Teil zu prüfen und dann den vierten Teil.

Zum ersten, zweiten und dritten Teil

54 Zunächst ist bezüglich des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane daran zu erinnern, dass nach Art. 42 der Charta „[d]ie Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat ... das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union [haben], unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger“. Aus Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AEUV ergibt sich ebenfalls, dass „[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat ... das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union [hat], unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger“.

55 Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, die aufgrund von Art. 255 Abs. 2 EG erlassen wurde, gemäß ihrem Art. 1 in Verbindung mit ihrem vierten Erwägungsgrund der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren soll (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 40).

56 Unter besonderen Umständen kann jedoch dieses Recht auf Zugang eingeschränkt werden. So ist insbesondere in Art. 15 Abs. 3 AEUV vorgesehen, dass „[d]ie allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung [des] Rechts auf Zugang zu Dokumenten ... vom Europäischen Parlament und vom Rat durch

Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt [werden]“. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht somit klar hervor, dass die genannten Einschränkungen durch Verordnungen festgelegt werden können.

- 57 Die Verordnung Nr. 1049/2001 sieht in Art. 4 eine Ausnahmeregelung vor, aufgrund der die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern dürfen, wenn die Verbreitung des Dokuments eines der von diesem Artikel geschützten Interessen beeinträchtigen würde (vgl. Urteil vom 22. März 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 58 Hierzu hat die Rechtsprechung ferner darauf hingewiesen, dass das Recht auf Zugang zu den Dokumenten aus Gründen des öffentlichen oder des privaten Interesses gewissen Grenzen unterworfen ist, dass aber diese Ausnahmen, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden sind (Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, EU:C:2007:75, Rn. 62 und 63).
- 59 Zu den Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten zählt die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, aufgrund deren die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.
- 60 Die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, insbesondere in seinem Abs. 2, vorgesehene Ausnahmeregelung beruht auf einer Abwägung der in einer bestimmten Situation einander widerstreitenden Interessen, nämlich zum einen der Interessen, die durch die Verbreitung der betreffenden Dokumente begünstigt würden, und zum anderen derjenigen, die durch diese Verbreitung gefährdet würden. Die Entscheidung, die über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten getroffen wird, hängt davon ab, welchem Interesse im jeweiligen Fall der Vorrang einzuräumen ist (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 42).
- 61 Wird ferner bei einem Organ die Verbreitung eines Dokuments beantragt, muss es in jedem Einzelfall prüfen, ob es unter die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen vom Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe fällt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 35).
- 62 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ist im vorliegenden Fall die Frage zu beantworten, ob es, wie die Kommission meint, gerechtfertigt war, der Klägerin den Zugang zu dem angeforderten Dokument aufgrund der Ausnahmeregelung in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, ausgelegt im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung, im Wesentlichen mit der Begründung zu verweigern, dass die vorhersehbare Gefahr bestand, dass die Verbreitung des Dokuments den Zweck der betreffenden Prüfung dadurch beeinträchtigen würde, dass sie die Umsetzung der in ihm enthaltenen Empfehlungen durch die EACEA behindern würde.
- 63 Aus den Darlegungen der Klägerin ergibt sich im Wesentlichen, dass diese sich gegen die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie gegen deren Auslegung im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung auf das angeforderte Dokument mit der Begründung wendet, dass die Prüfung, in deren Rahmen das genannte Dokument erstellt worden sei, abgeschlossen gewesen sei, als sie ihren Antrag auf Zugang zu dem genannten Dokument eingereicht habe. Die Klägerin ist der Auffassung, es widerspreche dem Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie dem Grundsatz der Transparenz, die Umsetzung der in einem Abschlussbericht enthaltenen Empfehlungen abzuwarten, bevor die damit zusammenhängenden Dokumente verbreitet werden könnten, ohne eine Beeinträchtigung des mit der Prüfung verfolgten Zwecks fürchten zu müssen.

- 64 Was erstens das Stadium betrifft, in dem sich die fragliche Prüfung befand, als der angefochtene Beschluss erlassen wurde, so ist darauf hinzuweisen, dass das angeforderte Dokument ein Abschlussbericht des Internen Auditdienstes der Kommission ist, der zu der Verwaltungsakte über eine Prüfung des Bereichs Humanressourcen innerhalb der EACEA gehört.
- 65 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass sich der vorliegende Fall von der dem Urteil vom 12. Mai 2015, Technion und Technion Research & Development Foundation/Kommission (T-480/11, EU:T:2015:272), zugrunde liegenden Rechtssache unterscheidet, auf die sich die Kommission im angefochtenen Beschluss vor allem als Beispiel bezog. Das Gericht war nämlich in Rn. 66 des genannten Urteils davon ausgegangen, dass „zum Zeitpunkt der Annahme der [betreffenden] Entscheidung der das Prüfverfahren abschließende Schlussbericht noch nicht angenommen [war] und weitere Untersuchungen in Zusammenhang mit diesem Prüfverfahren ... möglich und denkbar [waren]“. Im vorliegenden Fall aber war der Schlussbericht, als der angefochtene Beschluss erlassen wurde, unstreitig angenommen.
- 66 Wie sich jedoch aus den zu den Akten gereichten Beweisstücken, insbesondere aber aus der von der Klägerin selbst gefertigten Zusammenfassung ergibt, waren nur bestimmte in dem angeforderten Dokument enthaltene Empfehlungen am 24. Oktober 2018 umgesetzt, was bedeutet, dass, als der angefochtene Beschluss erlassen wurde, noch nicht alle in dem genannten Dokument enthaltenen Empfehlungen umgesetzt waren.
- 67 Aus den vorstehenden Erwägungen geht somit hervor, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags auf Zugang zu dem streitigen Dokument zwar der das Prüfverfahren abschließende Schlussbericht angenommen war, die Umsetzungsmaßnahmen jedoch, die das genannte Prüfverfahren betrafen, noch in Arbeit waren, als der angefochtene Beschluss erlassen wurde.
- 68 Was zweitens das Vorbringen der Klägerin betrifft, es verstoße sowohl gegen den Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001 als auch gegen das in Art. 15 AEUV und Art. 42 der Charta verankerte Recht auf Transparenz, wenn abgewartet werden müsse, dass die im angeforderten Dokument ausgesprochenen Empfehlungen von der Kommission klassifiziert seien, bevor sie die Verbreitung des Dokuments in der Öffentlichkeit genehmige, so ist Folgendes festzustellen.
- 69 Im angefochtenen Beschluss ist die Kommission u. a. davon ausgegangen, dass die auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützte Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung auszulegen sei. Festzustellen ist, dass die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1), die gemäß ihrem Art. 281 Abs. 1 die Haushaltsordnung mit Wirkung vom 2. August 2018 aufhob, in ihrem Art. 118 Abs. 9 eine Bestimmung enthält, die Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung im Wesentlichen übernimmt.
- 70 Hierzu ist klarzustellen, dass Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung bestimmt, dass „[d]ie Berichte und Feststellungen des Internen Prüfers sowie der Bericht des Organs ... erst dann der Öffentlichkeit zugänglich gemacht [werden], wenn der Interne Prüfer die zu ihrer Umsetzung getroffenen Maßnahmen validiert hat“.
- 71 Auch ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 und die Haushaltsordnung unterschiedliche Ziele haben. Die Verordnung Nr. 1049/2001 soll die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten so weit wie möglich erleichtern und eine gute Verwaltungspraxis fördern (Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 109). Die Haushaltsordnung

dagegen soll die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union festlegen. Insbesondere in ihrem Kapitel 9 werden die Aufgaben und die konkreten Arbeitsweisen des Internen Prüfers festgelegt, den jedes Unionsorgan vorzusehen hat.

- 72 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 und die Haushaltsordnung keine Vorschrift enthalten, mit der ausdrücklich der Vorrang der einen vor der anderen normiert wird. Nach ständiger Rechtsprechung aber kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, dass die in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen im Licht bestimmter spezifischer Regelungen des Unionsrechts ausgelegt werden. In einem solchen Fall ist eine Anwendung beider Verordnungen sicherzustellen, die mit der Anwendung der jeweils anderen vereinbar ist und somit eine kohärente Anwendung ermöglicht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 123, vom 29. Januar 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 und T-532/10, EU:T:2013:38, Rn. 85, und vom 21. September 2016, Secolux/Kommission, T-363/14, EU:T:2016:521, Rn. 43).
- 73 Zweck des Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung ist es, den Zugang zu den Berichten und Feststellungen des Internen Prüfers einzuschränken und dadurch die genannten Dokumente bis zur Validierung der Umsetzungsmaßnahmen durch den Internen Prüfer vor der Verbreitung in der Öffentlichkeit zu schützen. Wollte man daher auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 einen allgemeinen Zugang zu den Berichten des Internen Prüfers gestatten, dessen Umsetzungsmaßnahmen von ihm noch nicht validiert wurden, könnte dies das Gleichgewicht gefährden, das der Unionsgesetzgeber in der Haushaltsordnung sicherstellen wollte zwischen einerseits dem möglichst umfassenden Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe und andererseits der Möglichkeit des Internen Prüfers, seine Prüfungen erfolgreich durchzuführen.
- 74 Bei der Auslegung der Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ist von einer allgemeinen Vermutung auszugehen, dass die Verbreitung der Feststellungen und Berichte des Internen Prüfers, die vor der Validierung der in ihnen enthaltenen Umsetzungsmaßnahmen durch den genannten Prüfer erfolgt, den Zweck seiner Prüfungen gefährden kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 123, vom 29. Januar 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 und T-532/10, EU:T:2013:38, Rn. 85, und vom 21. September 2016, Secolux/Kommission, T-363/14, EU:T:2016:521, Rn. 43), wobei diese vermutete Gefährdung nicht ausschließt, dass die Beteiligten insbesondere den Nachweis führen können, dass ein bestimmtes Dokument, dessen Verbreitung beantragt wird, von dieser Vermutung nicht erfasst wird (vgl. in diesem Sinn Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 100 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 75 Jedenfalls ist festzustellen, dass der Umstand, dass die zu einer internen Prüfung gehörenden Dokumente von der Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 insoweit erfasst werden, als die Umsetzungsmaßnahmen der betreffenden Prüfung vom Internen Prüfer nicht validiert wurden, nur zu einer Beschränkung des Grundrechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten führt, die in zweifacher Hinsicht Beschränkungen unterliegt.
- 76 Zum einen nämlich betrifft diese Auslegung, was die Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten angeht, nur die besondere Kategorie der vom Internen Prüfer ausgeführten Audittätigkeiten. Zum anderen ist sie zeitlich beschränkt, da sie den Unionsorganen die Verweigerung des Zugangs zu Berichten und Feststellungen bezüglich dieser internen Prüfungen nur erlaubt, bis der Interne Prüfer die zu deren Umsetzung getroffenen Maßnahmen validiert. Mit anderen Worten, die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, ausgelegt im Licht von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung, gilt nur für die Dauer des Verfahrens, an dessen Ende der Interne Prüfer die Folgemaßnahmen zu den genannten Berichten validiert.

- 77 Nach alledem und angesichts der Notwendigkeit, eine kohärente Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Haushaltsordnung zu gewährleisten, macht die Klägerin somit zu Unrecht geltend, die Kommission habe eine das Recht auf Transparenz neutralisierende Auslegung dadurch vorgenommen, dass sie ihr den Zugang zu dem angeforderten Dokument mit der Begründung verweigert habe, dass die Folgemaßnahmen zu der betreffenden Prüfung vom Internen Prüfer noch nicht validiert worden seien.
- 78 Soweit drittens die Klägerin geltend macht, die Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die Verbreitung des angeforderten Dokuments den Zweck der in Rede stehenden Prüfung in Anbetracht der Tatsache, dass diese bereits abgeschlossen sei, nicht beeinträchtigen können, ist daran zu erinnern, dass, wie oben in Rn. 66 ausgeführt, sämtliche in diesem Dokument enthaltenen Empfehlungen, als der angefochtene Beschluss erlassen wurde, noch nicht umgesetzt waren.
- 79 Insoweit ist festzustellen, dass zur Zeit des Urteils vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission (T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190), auf das sich die Klägerin in ihren Schriftsätzen beruft, die maßgeblichen Vorschriften der Haushaltsordnung über den Zugang zu Dokumenten in einem Verfahren des internen Audits zum Zeitpunkt der dem genannten Urteil zugrunde liegenden Ereignisse noch nicht in Kraft getreten waren, und dass die Haushaltsordnung in ihrer damals geltenden Fassung keine Vorschrift enthielt, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Prüfberichten beschränkte. Seit Inkrafttreten von Art. 99 Abs. 6 der Haushaltsordnung in der Fassung von 2012 müssen jedoch ihre Bestimmungen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses aus den in den Rn. 68 bis 77 genannten Gründen zwingend berücksichtigt werden. Die im vorliegenden Fall in Frage stehenden Umsetzungsmaßnahmen können daher nicht als ein unsicheres, zukünftiges und weit entfernt liegendes Ereignis angesehen werden, von dem der Zugang zu dem angeforderten Dokument im Sinne der von der Klägerin angeführten Rechtsprechung abhängig wäre.
- 80 Nach alledem ist daher der erste bis dritte Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

Zum vierten Teil

- 81 Die Klägerin macht erstens geltend, aus dem angefochtenen Beschluss gehe nicht hervor, dass die Kommission das angeforderte Dokument konkret geprüft habe, bevor sie es als „vertraulich“ eingestuft habe. Zweitens macht sie geltend, die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie zu dem Ergebnis gekommen sei, dass das Interesse der Klägerin an der Verbreitung des angeforderten Dokuments privater Natur sei.
- 82 Insoweit ist erstens daran zu erinnern, dass ein Organ, das einen auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Antrag erhält, grundsätzlich verpflichtet ist, den Inhalt der im Antrag bezeichneten Dokumente konkret und individuell zu prüfen (Urteil vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, T-2/03, EU:T:2005:125, Rn. 74).
- 83 Diese grundsätzliche Verpflichtung bedeutet allerdings nicht, dass eine solche Prüfung unter allen Umständen erforderlich ist. Da die konkrete und individuelle Prüfung, die das Organ grundsätzlich auf einen auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Antrag auf Akteneinsicht hin durchführen muss, es dem betreffenden Organ ermöglichen soll, zu beurteilen, inwieweit eine Ausnahme vom Zugangsrecht anwendbar ist und ob die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs besteht, kann eine solche Prüfung entbehrlich sein, wenn aufgrund der besonderen Umstände des betreffenden Falles offenkundig ist, dass der Zugang zu verweigern oder im Gegenteil zu gewähren ist. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn bestimmte Dokumente offenkundig in vollem Umfang von einer Ausnahme vom Zugangsrecht erfasst werden oder aber offenkundig in vollem Umfang einsehbar

sind oder wenn sie von der Kommission unter ähnlichen Umständen bereits konkret und individuell geprüft worden waren (Urteil vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, T-2/03, EU:T:2005:125, Rn. 75).

- 84 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss aus den oben in Rn. 29 dargelegten Gründen der Auffassung war, dass der Zweck der betreffenden Prüfung bei einer Verbreitung des angeforderten Dokuments gefährdet sein würde. Diese Erwägungen wurden im Übrigen klar dargelegt.
- 85 In diesem Fall lag es daher auf der Hand, dass eine konkrete und individuelle Prüfung des Inhalts des Dokuments, das in dem Antrag bezeichnet wird, nicht erforderlich war, da dieses Dokument unter die allgemeine Vermutung fiel, dass die Verbreitung der Feststellungen und Berichte des Internen Prüfers den Zweck der Prüfungen, auf die sich diese Feststellungen und Berichte bezogen, beeinträchtigen konnte, wenn die Verbreitung erfolgte, bevor der Interne Prüfer die in ihnen enthaltenen Umsetzungsmaßnahmen validiert hatte.
- 86 Infolgedessen ist das Argument der Klägerin, wonach sich aus dem angefochtenen Beschluss nicht ergebe, dass die Kommission das angeforderte Dokument konkret geprüft habe, zurückzuweisen.
- 87 Soweit zweitens die Klägerin der Kommission vorwirft, sie habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie davon ausgegangen sei, dass die Interessen, die dem Antrag der Klägerin auf Zugang zu dem angeforderten Dokument zugrunde gelegen hätten, eher privater Natur gewesen seien, so ist festzustellen, dass die Kommission zu Recht vorträgt, dass die Klägerin, als sie die Verbindung der vorliegenden Rechtssache mit der Rechtssache beantragt hat, die zu dem Urteil vom 6. Juni 2019, Bonnafous/EACEA (T-614/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:381) führte, ausdrücklich solche privaten Gründe vorgebracht hat, um ihr Interesse an einem Zugang zu dem angeforderten Dokument zu begründen.
- 88 So hat die Klägerin in dem betreffenden Antrag auf Verbindung insbesondere geltend gemacht, dass „[d]er Inhalt [des angeforderten Dokuments] es ihr ermöglichen [soll], mehrere der in der Rechtssache T-614/17 geltend gemachten Rügen zu untermauern und/oder zu dokumentieren“.
- 89 Das besondere Interesse aber, das eine Partei am Zugang zu einem sie persönlich betreffenden Dokument geltend machen kann, darf nicht als überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass der Schutz ihrer Interessen im Hinblick auf eine Klageerhebung kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der genannten Vorschrift darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Mai 2011, NLG/Kommission, T-109/05 und T-444/05, EU:T:2011:235, Rn. 148).
- 90 Darüber hinaus ist erneut daran zu erinnern, dass die Weigerung gegenüber der Klägerin, das fragliche Dokument zu verbreiten, und die dieser Weigerung zugrunde liegende allgemeine Vermutung, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments den Zweck der betreffenden Prüfung beeinträchtigen könne, nur vorläufigen Charakter haben. Aus dem Wesen der genannten Vermutung folgt nämlich, dass diese nur gelten kann, solange der Interne Auditdienst der Kommission die in dem beantragten Dokument enthaltenen Umsetzungsmaßnahmen nicht validiert hat. Die Bezugnahme auf die Urteile vom 12. Oktober 2000, JT's Corporation/Kommission (T-123/99, EU:T:2000:230, Rn. 50), und vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission (T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 112), die in der Erwiderung erfolgt, um das Argument zu stützen, dass der angefochtene Beschluss den Bürgern die Möglichkeit nehme, die Ausübung öffentlicher Gewalt auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren, ist im vorliegenden Fall daher ohne Relevanz.
- 91 Nach alledem ist festzustellen, dass die Klägerin nichts vorgetragen hat, was den Nachweis erlaubte, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse im vorliegenden Fall die Verbreitung des angeforderten Dokuments rechtfertigen könnte.

92 Der vierte Teil und damit der erste Klagegrund in seiner Gesamtheit ist folglich zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

93 Die Klägerin macht geltend, die allgemeine Vermutung der Nichtverbreitung des angeforderten Dokuments, auf der der angefochtene Beschluss beruhe, sei nicht gerechtfertigt. Sie ist der Auffassung, dass die Weigerung, das Dokument auch nur teilweise zu verbreiten, als eine Weigerung auszulegen sei, das Dokument konkret und individuell zu prüfen, was einen offensichtlichen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstelle.

94 Die Kommission wendet sich gegen dieses Vorbringen.

95 Insoweit genügt der Hinweis, dass die Kommission aus denselben Gründen wie oben in den Rn. 82 bis 85 nicht verpflichtet war, das angeforderte Dokument im vorliegenden Fall konkret und individuell zu prüfen.

96 Mithin ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen, so dass die Klage insgesamt abzuweisen ist.

Kosten

97 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Frau Laurence Bonnafous trägt die Kosten des Verfahrens.

Kanninen

Póltorak

Stancu

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. März 2020.

Unterschriften