Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Achte Kammer)

21. Mai 2014*

„Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Dokumente über eine Untersuchung des OLAF betreffend die Durchführung eines Vorhabens zur Modernisierung der Infrastruktur in Syrien — Verweigerung des Zugangs — Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“

In der Rechtssache T-447/11

Lian Catinis, wohnhaft in Damaskus (Syrien), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt S. Pappas,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch J.-P. Keppenne und F. Clotuche-Duvieusart als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) vom 10. Juni 2011, mit der der behauptete Antrag, die Untersuchung des OLAF betreffend die Durchführung eines Vorhabens zur Modernisierung der Infrastruktur in Syrien einzustellen, abgelehnt und der Zugang zu bestimmten Dokumenten der Untersuchungsakte verweigert wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Achte Kammer)

unter Mitwirkung der Richterin M. Kancheva in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten sowie der Richter C. Wetter (Berichterstatter) und V. Kreuschitz,

Kanzler: S. Spyropoulos, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Januar 2014

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Die Fazilität für die Modernisierung von Institutionen und Sektoren (ISMF) ist ein Programm der Europäischen Union mit dem Ziel, den syrischen Behörden technische Unterstützung insbesondere für die wirtschaftliche Modernisierung der zentralen Verwaltung zu gewähren.

2 Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) leitete am 16. Oktober 2007 wegen angeblicher Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung des ISMF-Programms in Syrien eine Reihe von miteinander zusammenhängenden Untersuchungen ein, um die entsprechenden Behauptungen zu überprüfen. Im Rahmen dieser Untersuchungen befragten die Ermittler des OLAF insbesondere den Kläger, Herrn Lian Catinis, und andere mit der Durchführung des Programms in Syrien beauftragte Sachverständige.

3 Mit Schreiben vom 3. August 2010, das an einen Referatsleiter des OLAF gerichtet war, erhob der Kläger in Bezug auf die Durchführung und die Dauer der Untersuchung mehrere Vorwürfe und beantragte, die Untersuchung einzustellen.

4 Am 23. September 2010 teilte ein Direktor des OLAF dem Kläger mit, dass die Untersuchung des OLAF bezüglich der angeblichen Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Durchführung des ISMF-Programms in Syrien noch immer laufe. Dieser Direktor des OLAF erläuterte den rechtlichen Rahmen für die bei den Untersuchungen anzuwendende Vertraulichkeitspolitik und bat den Kläger, ihm mitzuteilen, in welcher Eigenschaft er seinen Antrag gestellt habe.

5 Am 18. Oktober 2010 teilte der Kläger mit, dass er in eigenem Namen handele. Er forderte das OLAF auf, ihm diejenigen Dokumente der Untersuchung zu übermitteln, die ihn beträfen, und verlangte erneut, die Untersuchung einzustellen.

6 Mit Schreiben vom 21. Februar 2011 antwortete ein Direktor des OLAF dem Kläger, er müsse die Dokumente, zu denen er 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. L 145, S. 43) Zugang begehre, näher bezeichnen. In demselben Schreiben wurde dem Kläger mitgeteilt, dass er das Recht habe, seinen ursprünglichen Antrag auf Zugang zu den fraglichen Dokumenten innerhalb von 15 Arbeitstagen zu bestätigen.

7 Am 15. März 2011 reichte der Kläger einen Zweitantrag ein, in dem er insbesondere angab, auf welche Dokumente sich sein Zugangsbegehren beziehe, und darlegte, weshalb seiner Ansicht nach die in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen von der Gewährung des Zugangs nicht anwendbar seien. Außerdem machte er geltend, dass die bei der Durchführung der Untersuchung eingetretene Verzögerung seinen Anspruch gefährde, innerhalb einer angemessenen Zeit gehört zu werden.

8 Mit Schreiben vom 10. Juni 2011 teilte der Generaldirektor des OLAF dem Kläger mit, dass er seinem Antrag auf Gewährung von Zugang zu den Dokumenten nicht stattgeben könne. Er wies insbesondere darauf hin, dass betroffene Personen keinen spezifischen Anspruch auf unmittelbaren Zugang zur Untersuchungsakte des OLAF hätten, und erklärte, weshalb nach der Verordnung Nr. 1049/2001 zu den acht Dokumenten, auf die sich der Antrag, wie das OLAF letztlich festgestellt habe, beziehe, kein Zugang gewährt werden könne. Der Generaldirektor des OLAF übermittelte jedoch eine Kopie des Protokolls über das Gespräch, das der Kläger am 27. November 2007 mit zwei Ermittlern des OLAF geführt hatte, wenngleich nicht aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001, sondern aufgrund interner Verfahrensvorschriften.

Verfahren und Anträge der Parteien

9 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 9. August 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

10 Am 3. November 2011 hat die Europäische Kommission die Klagebeantwortung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

11 Der Kläger hat innerhalb der gesetzten Frist keine Erwiderung eingereicht.

12 Mit Beschluss vom 16. Juli 2013 hat das Gericht (Sechste Kammer) gemäß Art. 65 Buchst. b, Art. 66 § 1 und Art. 67 § 3 Abs. 3 seiner Verfahrensordnung der Kommission aufgegeben, die streitigen Dokumente vorzulegen, und gleichzeitig bestimmt, dass sie in diesem Verfahren dem Kläger nicht übermittelt werden. Dem ist entsprochen worden.

13 Nach der teilweisen Neubesetzung des Gerichts ist der Berichterstatter der Achten Kammer zugeteilt worden, der die Rechtssache infolgedessen zugewiesen worden ist.

14 Da der Kammerpräsident an der weiteren Mitwirkung am Verfahren gehindert war, hat der Präsident des Gerichts nach der in Art. 6 der Verfahrensordnung vorgesehenen Reihenfolge einen ersten Richter bestimmt, um den Kammerpräsidenten zu ersetzen, und gemäß Art. 32 § 3 der Verfahrensordnung einen zweiten Richter, durch den die Kammer ergänzt wird.

15 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Achte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

16 In der Sitzung vom 16. Januar 2014 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

17 Der Kläger beantragt,

— die in dem Schreiben des Generaldirektors des OLAF vom 10. Juni 2011 enthaltenen Entscheidungen für nichtig zu erklären, soweit es damit verweigert wird, die Untersuchung einzustellen und ihm Zugang zu seiner Akte zu gewähren;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

18 Die Kommission beantragt,

— die Klage in Bezug auf die behauptete stillschweigende Entscheidung, die Einstellung der Untersuchung zu verweigern, als unzulässig und hinsichtlich der Entscheidung, den Zugang zu der persönlichen Akte des Klägers zu verweigern, als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

19 Der Kläger macht geltend, das OLAF habe mit dem Schreiben seines Generaldirektors vom 10. Juni 2011 sowohl seinen auf die Einstellung der Untersuchung gerichteten Hauptantrag als auch seinen Antrag auf Zugang zu der Akte der genannten Untersuchung abgelehnt.

Zu dem Antrag auf Nichtigerklärung der angeblichen stillschweigenden Entscheidung des OLAF, die Einstellung der Untersuchung zu verweigern

Vorbringen der Parteien

20 Der Kläger stützt seinen Antrag auf Nichtigerklärung der angeblichen stillschweigenden Entscheidung des OLAF, die Einstellung der Untersuchung zu verweigern, im Wesentlichen auf zwei Rügen.

21 Mit seiner ersten Rüge macht der Kläger geltend, das OLAF habe dadurch, dass es die Untersuchung über eine angemessene Frist hinaus ausgedehnt und es versäumt habe, die betroffenen Personen zu informieren und anzuhören, nicht nur in schwerwiegender Weise gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung, die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte verstoßen, sondern auch seine Befugnisse missbraucht.

22 Mit seiner zweiten Rüge macht der Kläger geltend, dass das OLAF gegen seine Pflicht verstoßen habe, zu begründen, weshalb es beschlossen habe, die Untersuchung nicht einzustellen. Es habe dadurch, dass es die stillschweigende Zurückweisung des Antrags des Klägers auf Einstellung der Untersuchung nicht begründet habe, eine wesentliche Formvorschrift missachtet und die Grundrechte des Klägers, wie sie insbesondere in den Art. 41 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert seien, verletzt. Außerdem habe das OLAF dadurch, dass es die Untersuchung über eine angemessene Frist hinaus, d. h. über mehr als 41 Monate, ausgedehnt und den Kläger diesbezüglich nicht informiert habe, die in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136, S. 1) festgelegten Verfahrensvorschriften sowie die Grundsätze missachtet, die im Handbuch des OLAF betreffend die Leitlinien für die Untersuchungen und die von seinem Personal zu befolgenden Verfahren festgelegt seien. Diese Auffassung werde vom OLAF-Überwachungsausschuss geteilt. Schließlich hebt der Kläger hervor, dass einige Untersuchungsmaßnahmen des OLAF zwar als nicht beschwerende vorbereitende Handlungen eingestuft worden seien, doch ergebe sich aus der Rechtsprechung, dass ein Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften und eine Verletzung von Grundrechten im Laufe von vorbereitenden Ermittlungen die Rechtmäßigkeit der endgültigen Entscheidung, die auf der Grundlage der vom OLAF durchgeführten Ermittlungen getroffen werde, in Frage stellen könnten.

23 Die Kommission ist der Ansicht, dass das Schreiben des Generaldirektors des OLAF vom 10. Juni 2011 nicht als eine stillschweigende Ablehnung des Antrags, die fragliche Untersuchung einzustellen, aufgefasst werden könne.

Würdigung durch das Gericht

24 Im vorliegenden Fall begehrt der Kläger die Nichtigerklärung einer angeblichen stillschweigenden Entscheidung des OLAF, die Einstellung der Untersuchung abzulehnen.

25 Der Kläger macht nämlich, wie bereits erwähnt, geltend, dass der Umstand, dass das Schreiben des Generaldirektors des OLAF vom 10. Juni 2011 nicht auf seinen Hauptantrag eingehe, der auf die Einstellung der vom OLAF durchgeführten Untersuchung gerichtet sei, auf eine stillschweigende Ablehnung dieses Antrags schließen lasse.

26 Erstens ist mit der Kommission festzustellen, dass sich der Kläger zwar mehrfach über die Dauer der Untersuchung des OLAF beschwert hat, seinen Antrag auf Erlass einer Entscheidung, die Untersuchung einzustellen, jedoch formal nicht aufrechterhalten hat. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass er in seinem Schreiben vom 3. August 2010 zwar beantragt hat, die Untersuchung einzustellen. In seinem Schreiben vom 18. Oktober 2010 hat er den gleichen Antrag wiederholt, jedoch nur insoweit, als eine Einstellung der Untersuchung für möglich erachtet werde.

Für den Fall, dass das OLAF der Ansicht sein sollte, dass eine Einstellung der Untersuchung in diesem Stadium nicht möglich sei, hat der Kläger beantragt, ihm Zugang zu den ihn betreffenden Dokumenten in der Akte der entsprechenden Untersuchung zu gewähren. Der Zweitantrag vom 15. März 2011 enthält neue Beanstandungen hinsichtlich der Dauer der Ermittlungen, doch wird das OLAF darin nicht aufgefordert, auf diese Frage einzugehen. In Anbetracht des gesamten Schriftwechsels konnte das OLAF daher zu Recht davon ausgehen, dass mit dem Antrag des Klägers lediglich Zugang zu Dokumenten begehrt werde, und hat sich deshalb lediglich zu diesem Antrag geäußert.

27 Zweitens ist jedenfalls festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1073/1999 keine Vorschrift enthält, die eine Frist vorsieht, nach deren Ablauf davon auszugehen ist, dass das OLAF einen Antrag auf Einstellung einer Untersuchung stillschweigend abgelehnt hat.

28 Nach der Rechtsprechung kann indessen, soweit es keine ausdrücklichen Vorschriften gibt, nach denen bei Ablauf einer Frist davon auszugehen ist, dass ein Organ, das zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert wurde, eine stillschweigende inhaltlich festgelegte Entscheidung erlassen hat, das bloße Schweigen eines Organs grundsätzlich nicht mit einer Entscheidung gleichgesetzt werden, da andernfalls das Rechtsschutzsystem des Vertrags beeinträchtigt würde (Urteil des Gerichtshofs vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore, C-123/03 P, Slg. 2004, I-11647, Rn. 45; Urteile des Gerichts vom 13. Dezember 1999, SGA/Kommission, T-189/95, T-39/96, T-123/96, Slg. 1999, II-3587, Rn. 27, und Sodima/Kommission, T-190/95, T-45/96, Slg. 1999, II-3617, Rn. 32).

29 Außerdem ergibt sich aus dieser Rechtsprechung, dass dieser Grundsatz unter bestimmten besonderen Umständen keine Anwendung finden kann, so dass dem Schweigen oder der Untätigkeit eines Organs ausnahmsweise die Bedeutung einer stillschweigenden ablehnenden Entscheidung beigemessen werden kann (Urteil Kommission/Greencore, oben in Rn. 28 angeführt, Rn. 45).

30 Nach Art. 6 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1073/1999 sind lediglich „[d]ie Untersuchungen … ohne Unterbrechung durchzuführen; ihre Dauer muss den Umständen und der Komplexität des betreffenden Falles angemessen sein“. Im Übrigen bestimmt Art. 11 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1073/1999, dass der Direktor, wenn „eine Untersuchung seit mehr als neun Monaten [läuft], … den Überwachungsausschuss von den Gründen [unterrichtet], die es noch nicht erlauben, die Untersuchung abzuschließen, sowie von der für ihren Abschluss voraussichtlich notwendigen Frist“. Diese Informationspflicht gegenüber dem Überwachungsausschuss begründet für das OLAF keine unmittelbare Pflicht hinsichtlich der Dauer seiner Untersuchungen.

31 Der Kläger hat allerdings keine besonderen Umstände geltend gemacht, die es zuließen, dem Schweigen des OLAF ausnahmsweise die Bedeutung einer stillschweigenden ablehnenden Entscheidung beizumessen.

32 Nach alledem ist der Antrag des Klägers auf Nichtigerklärung der angeblichen stillschweigenden Entscheidung des OLAF über die Ablehnung einer Einstellung der Untersuchung unzulässig.

33 Nur zur Ergänzung ist in Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften und die Verletzung von Grundrechten darauf hinzuweisen, dass bei den Ermittlungen des OLAF zwar, wie auch im zehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1073/1999 erwähnt, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten in vollem Umfang gewahrt bleiben müssen. Das Vorbringen des Klägers, mit dem er einen Verstoß gegen die Unschuldsvermutung, eine Verletzung der Verteidigungsrechte und einen Befugnismissbrauch geltend macht, ist jedoch in keiner Weise untermauert worden und kann daher keinen Erfolg haben. Selbst wenn das OLAF eines dieser Grundrechte verletzt hätte, würde dies jedenfalls an der oben in den Rn. 26 bis 31 getroffenen Feststellung nichts ändern und hätte keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit des ersten Klagegrundes.

34 Was insbesondere die Rüge in Bezug auf die Dauer der Untersuchung betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht, Verwaltungsverfahren innerhalb einer angemessenen Frist durchzuführen, einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt, dessen Beachtung das Unionsgericht sicherstellt und der als Bestandteil des Rechts auf gute Verwaltung in Art. 41 Abs. 1 der Charta der Grundrechte übernommen wurde (vgl. Urteil des Gerichts vom 8. Juli 2008, Franchet und Byk/Kommission, T-48/05, Slg. 2008, II-1585, Rn. 273 und die dort angeführte Rechtsprechung). Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Angemessenheit der Frist, wenn die Verfahrensdauer – wie im vorliegenden Fall (siehe oben, Rn. 30) – nicht durch eine Bestimmung des Unionsrechts festgelegt ist, anhand aller Umstände jeder einzelnen Rechtssache und insbesondere anhand der Interessen, die in dem Rechtsstreit für den Betroffenen auf dem Spiel stehen, der Komplexität der Rechtssache sowie des Verhaltens der Parteien zu beurteilen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 15. Oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, Slg. 2002, I-8375, Rn. 187).

35 Eine Verfahrensdauer von – bei der in Rede stehenden Untersuchung zur Zeit der Erhebung der vorliegenden Klage – mehr als 41 Monaten ist, wie der Kläger ausgeführt hat, dem ersten Anschein nach außerordentlich lang. Die Frage, ob eine solche Dauer aufgrund der Komplexität der in Rede stehenden Sache gerechtfertigt ist, ist hier jedoch für die Beurteilung des Klagegrundes, der die Frage betrifft, ob der Antrag, die fragliche Untersuchung einzustellen, stillschweigend abgelehnt wurde, unerheblich. In diesem Zusammenhang ist nämlich darauf hinzuweisen, dass ein etwaiger Verstoß gegen die fraglichen Grundrechte im Hinblick auf den Zeitpunkt zu beurteilen wäre, zu dem nach Abschluss der Untersuchung des OLAF eine den Kläger betreffende Entscheidung erlassen wird.

Zu dem Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung des OLAF, dem Kläger den Zugang zu den ihn im Rahmen der Untersuchung betreffenden Dokumenten zu verweigern

Vorbringen der Parteien

36 Der Kläger macht geltend, die Weigerung, Zugang zu Dokumenten über eine Untersuchung des OLAF zu gewähren, müsse nach einer konkreten und individuellen Untersuchung jedes angeforderten Dokuments sowie nach der Feststellung, dass ein reales und nicht hypothetisches Erfordernis bestehe, die Vertraulichkeit der Untersuchung und die Wirksamkeit künftiger Untersuchungen zu schützen, hinreichend begründet werden. Im vorliegenden Fall sei jedoch in dem Schreiben des Generaldirektors des OLAF vom 10. Juni 2011 nicht konkret dargelegt worden, inwiefern die angeforderten Dokumente ein geschütztes Interesse im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würden. Der Kläger trägt ferner vor, das OLAF habe dadurch, dass es ihm den Zugang zu den ihn betreffenden Dokumenten verweigert habe, die Ausübung seiner Verteidigungsrechte unheilbar beeinträchtigt und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

37 Die Kommission tritt dem Vorbringen des Klägers entgegen.

Würdigung durch das Gericht

38 Die Verordnung Nr. 1049/2001 trägt gemäß ihrem ersten Erwägungsgrund dem Willen Rechnung, der in Art. 1 Abs. 2 EUV seinen Ausdruck gefunden hat, dass dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Wie im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgeführt, knüpft das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe an deren demokratischen Charakter an (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, Slg. 2011, I-6237, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Deshalb soll die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren (vgl. Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Dieses Recht unterliegt zwar dennoch Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen. Insbesondere sieht diese Verordnung im Einklang mit ihrem elften Erwägungsgrund in Art. 4 eine Regelung über Ausnahmen vor, wonach die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern können, falls durch dessen Verbreitung eines der mit dieser Vorschrift geschützten Interessen beeinträchtigt würde (vgl. Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Diese Ausnahmen sind aber, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Beschließt das betreffende Organ, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Übermittlung bei ihm beantragt wurde, muss es daher grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem angemessen absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (vgl. Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Es steht dem betreffenden Organ jedoch frei, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten der gleichen Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Anwendung einer allgemeinen Vermutung schließt nicht die Möglichkeit aus, darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 am Ende der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht. Darüber hinaus ist das Organ nicht verpflichtet, seine Entscheidung auf die allgemeine Vermutung zu stützen. Es kann jederzeit die vom Antrag auf Zugang erfassten Dokumente konkret prüfen und eine entsprechende Begründung geben (Urteil LPN und Finnland/Kommission, Rn. 66 und 67).

44 Die Anträge des Klägers sind im Licht dieser Grundsätze zu prüfen, soweit sie sich auf die Nichtigerklärung der Entscheidung des OLAF beziehen, ihm den Zugang zu den ihn im Rahmen der Untersuchung betreffenden Dokumenten zu verweigern.

45 Das OLAF hat in dem Schreiben seines Generaldirektors vom 10. Juni 2011 acht Dokumente angegeben, zu denen der Kläger Zugang begehrt hat, und es hat nach einer konkreten Prüfung der genannten Dokumente die Gründe genannt, weshalb diese Dokumente nicht verbreitet werden sollten.

46 Die Dokumente, zu denen der Kläger Zugang begehrt hat, sind Folgende:

— das Protokoll über ein am 27. November 2007 geführtes Gespräch (im Folgenden: Dokument 1);

— das Schreiben des OLAF vom 21. Mai 2010 (im Folgenden: Dokument 2);

— die interne Entscheidung des OLAF vom 16. Oktober 2007 über die Benennung eines Ermittlers (im Folgenden: Dokument 3);

— der Bericht über die Überprüfung vor Ort vom 29. Juli 2010 (im Folgenden: Dokument 4);

— das an das OLAF gerichtete, am 14. September 2010 eingegangene Schreiben (im Folgenden: Dokument 5);

— das an das OLAF gerichtete, am 25. Juni 2009 eingegangene Schreiben (im Folgenden: Dokument 6);

— die an den OLAF-Überwachungsausschuss gerichtete Information vom 19. September 2008 in Bezug auf das vor über neun Monaten eröffnete Verfahren (im Folgenden: Dokument 7);

— die Einleitung der externen Untersuchung am 16. Oktober 2007 (im Folgenden: Dokument 8).

47 Angesichts der Argumente des Klägers für seinen Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung des OLAF, den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu verweigern, ist zunächst zu prüfen, ob das OLAF seiner Begründungspflicht nachgekommen ist, sodann, ob die vom OLAF in Bezug auf die geltend gemachten Ausnahmen angegebenen Gründe stichhaltig sind, und schließlich, ob es ein überwiegendes öffentliches Interesse gibt, das es rechtfertigt, Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren.

48 Erstens ist festzustellen, dass das OLAF seiner Begründungspflicht nachgekommen ist. In dieser Hinsicht obliegt es dem Organ, das den Zugang zu einem Dokument verweigert, eine Begründung zu geben, der sich entnehmen und anhand deren sich überprüfen lässt, ob das angeforderte Dokument tatsächlich unter die Ausnahmeregelung fällt und ob in dieser Hinsicht tatsächlich ein Schutzbedarf besteht (vgl. Urteil des Gerichts vom 12. September 2013, Besselink/Rat, T-331/11, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Im vorliegenden Fall hat das OLAF dem Kläger klar die Ausnahmen genannt, auf die es seine Weigerung, Zugang zu den streitigen Dokumenten zu gewähren, gestützt hat, indem es erstens für alle diese Dokumente sowohl auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten als auch auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung betreffend den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen verwiesen hat, zweitens für die Dokumente 1, 3, 4, 7 und 8 auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Verordnung und drittens für die Dokumente 1, 2, 4, 6 und 7 auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Verordnung betreffend den Schutz der geschäftlichen Interessen.

50 Gemäß dem Schreiben des Generaldirektors des OLAF vom 10. Juni 2011 wurden die Dokumente 1, 3, 4, 7 und 8 zur internen Verwendung erstellt und gehören zu den vorbereitenden Beratungen und Gesprächen innerhalb des OLAF. Die Dokumente 2, 4 und 5 beträfen den Schriftwechsel zwischen dem OLAF und den zuständigen nationalen Behörden und enthielten operative Informationen, die im Rahmen von Ermittlungen ausgetauscht worden seien, die vom OLAF und den nationalen Behörden in einigen speziellen Fällen durchgeführt worden seien. Bei dem Dokument 6 schließlich handele es sich um ein Schreiben eines anderen Wirtschaftsteilnehmers, der dem OLAF zweckdienliche Informationen übermittelt habe. Alle diese Dokumente fielen unter die Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001. Anschließend hat das OLAF geprüft, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, und hat dies im Ergebnis verneint. Es hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der Spezifität der Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung und insbesondere aufgrund der Vertraulichkeit der vom OLAF gesammelten Informationen für das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses eindeutige Anhaltspunkte gegeben sein müssten, die es rechtfertigten, Dokumente über eine Untersuchung offenzulegen. Schließlich hat das OLAF geprüft, ob zu den angeforderten Dokumenten teilweise Zugang gewährt werden kann, ist jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass dies nicht möglich sei, weil die in diesen Dokumenten enthaltenen Angaben zumindest unter eine der genannten Ausnahmen fielen.

51 Was zweitens die Begründetheit der Entscheidung des OLAF angeht, dem Kläger den Zugang zu den genannten Dokumenten aufgrund der genannten Ausnahmen, insbesondere der nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, zu verweigern, steht fest, dass die fraglichen acht Dokumente tatsächlich eine Untersuchungstätigkeit im Sinne dieses Artikels betreffen und dass diese beim Erlass der genannten Entscheidung im Gange war.

52 Folglich war das OLAF grundsätzlich berechtigt, die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme geltend zu machen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Rn. 113).

53 Es trifft zwar zu, dass der bloße Umstand, dass ein Dokument eine Inspektions- oder Untersuchungstätigkeit betrifft, nicht ausreicht, um die Anwendung der geltend gemachten Ausnahme zu rechtfertigen. Das betreffende Organ muss auch erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.

54 Im vorliegenden Fall ist dazu jedoch festzustellen, dass das OLAF in dem Schreiben seines Generaldirektors vom 10. Juni 2011 die Gründe angegeben hat, aus denen die Offenlegung der angeforderten Dokumente das geschützte Interesse beeinträchtigen würde. Abgesehen davon, dass die Dokumente 1 bis 8 tatsächlich die laufende Untersuchung betrafen, wurde dargelegt, dass mehrere Dokumente die aus verschiedenen Quellen bezogenen Beweise offenlegen würden und die Personen oder Einrichtungen, auf die sich die Untersuchung beziehe, durch eine Offenlegung gewarnt werden könnten, bevor sämtliche Beweise vorlägen. Außerdem könnten diese Dokumente auch im Rahmen von Verfahren vor den nationalen Gerichten als Beweis verwendet werden, und ihre Offenlegung könnte daher eine wirksame Verwendung durch diese Gerichte in Frage stellen. Überdies seien den Dokumenten 1, 2, 4, 5 und 7 die Strategie des OLAF und die Art und Weise der Durchführung seiner Untersuchung zu entnehmen. Würden sie offengelegt, so ergäben sich daraus Hinweise auf die Vorgehensweise des OLAF im vorliegenden Fall, was die Wirksamkeit der vom OLAF zu leistenden Arbeit beeinträchtigen könnte. Die Dokumente 2, 4 und 5 beträfen alle den Informationsaustausch mit den nationalen Behörden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, und ihre Offenlegung könnte das Klima des gegenseitigen Vertrauens, das im Rahmen der in Rede stehenden Untersuchung für den reibungslosen Ablauf der Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden unerlässlich sei, beeinträchtigen. Außerdem würden durch die Offenlegung dieser Dokumente auch die Ermittlungsstrategien, die durchgeführten Maßnahmen und die Auswertung der Verfahren preisgegeben. Würden schließlich Dokumente wie das Dokument 6 – ein Schreiben eines Wirtschaftsteilnehmers, der dem OLAF Informationen übermittelt habe – der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, so würde der Informant exponiert, und seine Anonymität wäre somit nicht mehr geschützt. Dadurch würden Einzelpersonen davon abgehalten, Informationen über mögliche Betrugsfälle zu übermitteln, so dass dem OLAF und der Kommission nützliche Informationen für die Einleitung von Untersuchungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vorenthalten würden.

55 Darüber hinaus ist die Rüge in Bezug auf eine unangemessene Dauer der fraglichen Untersuchung als ins Leere gehend zurückzuweisen. Selbst wenn nämlich die Dauer der Untersuchung nachweislich unangemessen wäre, könnte dies die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des OLAF, dem Kläger den Zugang zu den genannten Dokumenten aufgrund der geltend gemachten Ausnahmen zu verweigern, nicht in Frage stellen.

56 Nach alledem ist festzustellen, dass das OLAF fehlerfrei davon ausgehen konnte, dass die Offenlegung der angeforderten Dokumente die laufende Untersuchung beeinträchtigen würde.

57 Im Übrigen hat der Kläger für den vorliegenden Klagegrund nichts vorgetragen, um der Schlussfolgerung des OLAF entgegenzutreten, dass ein teilweiser Zugang nicht habe gewährt werden können.

58 Hinsichtlich des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 4 Abs. 2 am Ende der Verordnung Nr. 1049/2001 ist schließlich darauf hinzuweisen, dass es gemäß dem Schreiben des Generaldirektors des OLAF vom 10. Juni 2011 an einem solchen Interesse fehlt.

59 Diese Beurteilung des Fehlens eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 4 Abs. 2 am Ende der Verordnung Nr. 1049/2001 ist nicht fehlerhaft.

60 Als das OLAF die Entscheidung traf, dem Kläger keinen Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, waren die Untersuchungstätigkeiten nämlich im Gange. Außerdem hat der Kläger vor dem Gericht nichts Substantiiertes vorgetragen, was darauf schließen ließe, dass das OLAF dadurch einen Fehler begangen hat, dass es davon ausging, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, das eine Offenlegung der fraglichen Dokumente gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtfertige.

61 Soweit der Kläger vorträgt, das überwiegende öffentliche Interesse liege in den Verteidigungsrechten, genügt die Feststellung, dass das Recht auf Dokumentenzugang nicht von der Art des konkreten Interesses abhängig ist, das derjenige, der den Zugang beantragt, am Erhalt der begehrten Informationen haben könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Rn. 44).

62 Auch das Vorbringen des Klägers, dass der mangelnde Zugang zur Untersuchungsakte seine Verteidigungsrechte verletze und gegen Art. 42 und Art. 48 Abs. 2 der Charta der Grundrechte verstoße, kann keinen Erfolg haben. In diesem Zusammenhang ist erstens darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Klage nach einer Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 erhoben worden ist. Zweitens steht fest, dass bei Erhebung der vorliegenden Klage die Untersuchungstätigkeiten noch nicht abgeschlossen waren und kein Abschlussbericht erstellt und demzufolge auch keine Entscheidung über Folgemaßnahmen getroffen worden war. Darüber hinaus soll die Verordnung Nr. 1049/2001 entgegen dem Vorbringen des Klägers jeder Person Zugang zu Dokumenten gewährleisten, so dass ein gemäß dieser Verordnung offengelegtes Dokument in die Öffentlichkeit gelangt.

63 Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das OLAF ungeachtet der gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 bestehenden Rechte nicht verpflichtet ist, einer Person, die von einer laufenden Untersuchung betroffen sein soll, Einsicht in die Dokumente zu gewähren, die in der Akte der betreffenden Untersuchung enthalten sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juli 2008, Franchet und Byk/Kommission, oben in Rn. 34 angeführt, Rn. 255 bis 258).

64 Dazu ist zu bemerken, dass der Zugang zu Dokumenten in den Akten des OLAF betreffend eine von ihm durchgeführte Untersuchung – abgesehen von dem Recht der betreffenden Person, das Protokoll ihres mit dem OLAF geführten Gesprächs zu erhalten – tatsächlich im Rahmen von Folgemaßnahmen erfolgt. Die abschließende Empfehlung des OLAF wird nämlich den zuständigen Behörden der Union oder den nationalen Behörden übermittelt. Falls diese Behörden beabsichtigen, gegen eine von der Untersuchung betroffene Person, in diesem Fall gegen den Kläger, eine Sanktion zu verhängen, müssen sie ihm die Möglichkeit geben, im Rahmen des jeweiligen Verwaltungs- oder Strafverfahrens seine Verteidigungsrechte auszuüben. Der Kläger kann daher, vorbehaltlich der anwendbaren Verfahrensvorschriften, bei diesen Behörden die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe einlegen.

65 Folglich hat das OLAF im Ergebnis zu Recht den Zugang zu den Dokumenten, zu denen Zugang begehrt wurde, gestützt auf die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert.

66 Deshalb ist die Klage abzuweisen, ohne dass das Vorbringen des Klägers in Bezug auf die übrigen Ausnahmen geprüft zu werden braucht, die das OLAF geltend gemacht hat, um die Verweigerung des Zugangs zu den fraglichen Dokumenten zu rechtfertigen.

Kosten

67 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Herr Lian Catinis trägt die Kosten.

Kancheva Wetter Kreuschitz

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Mai 2014.

Unterschriften