Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 15. Juli 2021 [1]

Rechtssache C-351/20 P

Liviu Dragnea
gegen

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – Rumänisches operationelles Regionalprogramm 2007-2013 – Untersuchungen des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Untersuchungsberichte – Aufforderung der nationalen Antikorruptionsbehörde, Ermittlungen wegen Veruntreuung von Unionsmitteln einzuleiten – Nationales Ermittlungsverfahren – Antrag auf Einleitung einer Untersuchung in Bezug auf den Ablauf vorheriger Untersuchungen durch das OLAF – Antrag auf Akteneinsicht und Dokumentenzugang – Ablehnung – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit“

I. Einleitung

1. Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union verfügt das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) über weitreichende Ermittlungsbefugnisse. Die Verordnung Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des OLAF [2] sieht daher für Personen, die Gegenstand einer solchen Untersuchung sind, grundlegende Verfahrensgarantien vor. Diese sollen sicherstellen, dass ihre Rechte bei den Ermittlungstätigkeiten des OLAF gewahrt werden. Denn es ist unumstritten, dass diese Ermittlungen die Rechte der hiervon betroffenen Personen tangieren.

2. Umstritten und soweit ersichtlich noch nicht endgültig geklärt ist dagegen, ob und gegebenenfalls inwieweit die abschließenden Berichte, die das OLAF am Ende seiner Untersuchungen erstellt, vor den Unionsgerichten angefochten werden können. Dies kann im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens zwar letztlich dahinstehen, weil diese Frage

[1] Originalsprache: Deutsch.

[2] Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. 2013, L 248, S. 1). Diese Verordnung wurde nach Abschluss der vorliegend betroffenen Untersuchungen zweimal geändert, zuletzt durch die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. 2020, L 437, S. 49). Auf eine für das vorliegende Verfahren interessante Änderung wird nachstehend eingegangen (siehe Nrn. 47 bis 49 der vorliegenden Schlussanträge).

hier nicht entscheidungserheblich ist. Unabhängig davon, ob der Rechtsmittelführer vor dem Gericht die zwei vorliegend betroffenen OLAF-Berichte hätte anfechten können, wäre seine Klage insoweit nämlich verspätet gewesen.

3. Die Frage, um die sich das vorliegende Rechtsmittelverfahren dreht, betrifft jedoch die benachbarte Problematik des Zugangs zu den Ermittlungsakten für eine Person, die sich selbst als von den Untersuchungen betroffen einschätzt, vom OLAF aber nicht als Betroffener im Sinne der Verordnung Nr. 883/2013 eingestuft wurde. Insbesondere stellt sich die Frage, wie sich hier das Zusammenspiel zwischen dem Recht auf Akteneinsicht einerseits und dem Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 [3] andererseits gestaltet.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung Nr. 883/2013

4. Aus Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2013 geht hervor, dass die Untersuchungsbefugnisse des OLAF der intensiveren Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union dienen.

5. Nach Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 883/2013 sind „‚Verwaltungsuntersuchungen' (im Folgenden ‚Untersuchungen') […] Kontrollen, Überprüfungen und sonstige Maßnahmen, die das Amt gemäß den Artikeln 3 und 4 durchführt, um die in Artikel 1 festgelegten Ziele zu erreichen und gegebenenfalls den Beweis für Unregelmäßigkeiten bei den von ihm kontrollierten Handlungen zu erbringen […]".

6. Gemäß Art. 2 Nr. 5 der Verordnung Nr. 883/2013 ist ein von einer OLAF-Untersuchung „Betroffener" „jede Person oder jeder Wirtschaftsteilnehmer, die bzw. der im Verdacht steht, Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen zu haben, und daher Gegenstand einer Untersuchung des [OLAF] ist".

7. Die Art. 3 und 4 der Verordnung Nr. 883/2013 sehen vor, dass das OLAF externe Untersuchungen vor Ort in den Mitgliedstaaten, in Drittstaaten und in den Räumlichkeiten internationaler Organisationen und interne Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union durchführt.

8. Art. 5 der Verordnung Nr. 883/2013 trägt den Titel „Einleitung der Untersuchungen" und seine Abs. 1, 2 und 4 lauten wie folgt:

„(1) Der Generaldirektor kann eine Untersuchung einleiten, wenn – gegebenenfalls auch aufgrund von Informationen von dritter Seite oder aufgrund anonymer Hinweise – hinreichender Verdacht auf Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union besteht. Der Beschluss des Generaldirektors darüber, ob eine Untersuchung eingeleitet wird, trägt den vorrangigen Zielen der Untersuchungspolitik und dem in Übereinstimmung mit Artikel 17 Absatz 5 festgelegten

[3] Verordnung 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).

jährlichen Managementplan des Amtes Rechnung. Der Beschluss berücksichtigt zudem die Notwendigkeit einer effizienten Verwendung der Ressourcen des Amtes und eines angemessenen Mitteleinsatzes. Bei internen Untersuchungen ist besonders der Frage Rechnung zu tragen, welches Organ, welche Einrichtung oder welche sonstige Stelle am besten für die Durchführung der betreffenden Untersuchung geeignet ist, wobei insbesondere der Sachverhalt, das Ausmaß der tatsächlichen oder der möglichen finanziellen Auswirkungen des Falls und die Wahrscheinlichkeit justizieller Folgemaßnahmen zu berücksichtigen sind.

(2) Die Einleitung externer Untersuchungen wird vom Generaldirektor von sich aus oder auf Ersuchen eines betroffenen Mitgliedstaats oder eines Organs, einer Einrichtung oder sonstigen Stelle der Europäischen Union beschlossen.

Die Einleitung interner Untersuchungen wird vom Generaldirektor von sich aus oder auf Ersuchen des Organs, der Einrichtung oder sonstigen Stelle, bei dem bzw. der die Untersuchung durchgeführt werden soll, oder auf Ersuchen eines Mitgliedstaats beschlossen.

[…]

(4) Binnen zwei Monaten nach Eingang des in Absatz 2 genannten Ersuchens beim Amt wird ein Beschluss darüber gefasst, ob eine Untersuchung eingeleitet wird. Der Beschluss wird dem ersuchenden Mitgliedstaat bzw. dem Organ, der Einrichtung oder sonstigen Stelle unverzüglich mitgeteilt. Jeder Beschluss, keine Untersuchung einzuleiten, ist zu begründen. Hat das Amt nach Ablauf der Zweimonatsfrist keinen Beschluss gefasst, so gilt dies als Beschluss des Amtes, keine Untersuchung einzuleiten.

Übermittelt ein Beamter oder sonstiger Bediensteter, ein Mitglied eines der Organe oder Einrichtungen, ein Leiter einer sonstigen Stelle oder ein Bediensteter dem Amt gemäß Artikel 22a des Statuts Informationen bezüglich eines vermuteten Betrugs oder einer vermuteten Unregelmäßigkeit, so setzt das Amt den Betreffenden von seinem Beschluss über die Einleitung beziehungsweise Nichteinleitung einer diesbezüglichen Untersuchung in Kenntnis."

9. In Art. 9 der Verordnung Nr. 883/2013 sind Verfahrensgarantien zugunsten der Personen aufgelistet, die von den Untersuchungen des OLAF betroffen sind. Abs. 4 sieht insbesondere vor, dass jeder Person Gelegenheit gegeben wird, sich zu äußern, bevor Schlussfolgerungen gezogen werden, die sich namentlich auf sie beziehen.

10. Gemäß Art. 11 der Verordnung Nr. 883/2013 („Untersuchungsberichte und Folgemaßnahmen") wird nach Abschluss einer vom OLAF durchgeführten Untersuchung ein Bericht erstellt, der insbesondere Aufschluss über die durchgeführten Verfahrensschritte, den festgestellten Sachverhalt und seine vorläufige rechtliche Bewertung gibt sowie gegebenenfalls Empfehlungen zu der Frage enthält, ob durch die Organe der Union bzw. die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden Maßnahmen ergriffen werden sollten oder nicht.

B. Verordnung Nr. 1049/2001

11. Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 trägt den Titel „Anträge", und sein Abs. 1 ist wie folgt formuliert:

„(1) Anträge auf Zugang zu einem Dokument sind in schriftlicher, einschließlich elektronischer, Form in einer der in Artikel 314 des EG-Vertrags aufgeführten Sprachen zu stellen und müssen so

präzise formuliert sein, dass das Organ das betreffende Dokument ermitteln kann. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben."

12. Art. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist mit „Behandlung von Erstanträgen" überschrieben, und seine Abs. 1, 2 und 4 lauten wie folgt:

„(1) Ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument wird unverzüglich bearbeitet. Dem Antragsteller wird eine Empfangsbescheinigung zugesandt. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung des Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder informiert den Antragsteller schriftlich über die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung und über dessen Recht, gemäß Absatz 2 dieses Artikels einen Zweitantrag zu stellen.

(2) Im Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung kann der Antragsteller binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs einen Zweitantrag an das Organ richten und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen.

[…]

(4) Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, so hat der Antragsteller das Recht, einen Zweitantrag einzureichen."

13. Art. 8 („Behandlung von Zweitanträgen") Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht Folgendes vor:

„(1) Ein Zweitantrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit. Verweigert das Organ den Zugang vollständig oder teilweise, so unterrichtet es den Antragsteller über mögliche Rechtsbehelfe, das heißt, Erhebung einer Klage gegen das Organ und/oder Einlegen einer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten nach Maßgabe der Artikel 230 bzw. 195 des EG-Vertrags.

[…]

(3) Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, gilt dies als abschlägiger Bescheid und berechtigt den Antragsteller, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags Klage gegen das Organ zu erheben und/oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen."

III. Hintergrund des Rechtsmittelverfahrens

A. Verfahren vor dem OLAF und streitiges Schreiben

14. Am 10. Februar 2015 eröffnete das OLAF zwei Untersuchungen (OF/2015/0124/B5 und OF/2015/0125/B5) im Hinblick auf Betrugsvorwürfe. Diese betrafen zwei Straßenbauprojekte. Die Kreisbehörde von Teleorman in Rumänien hatte die Projekte vergeben, finanziert hatte sie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (im Folgenden: vorherige

Untersuchungen) [4].

15. In seinen Abschlussberichten zu diesen Untersuchungen vom 30. Mai (OF/2015/0124/B5) und 16. September 2016 (OF/2015/0125/B5) stellte das OLAF fest, dass zwei kriminelle Vereinigungen gegründet und mutmaßlich große Mengen an Dokumenten gefälscht worden waren, um illegal an Unionsmittel zu kommen.

16. Darüber hinaus empfahl das OLAF der Europäischen Kommission, die betroffenen Beträge zurückzufordern; der rumänischen Antikorruptionsbehörde empfahl es die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen wegen Zuwiderhandlungen gegen die finanziellen Interessen der Union.

17. Das OLAF stufte die Kreisbehörde von Teleorman als von den vorherigen Untersuchungen „Betroffenen" im Sinne von Art. 2 Nr. 5 der Verordnung Nr. 883/2013 ein. Der Rechtsmittelführer, Herr Liviu Dragnea, der zum Zeitpunkt des untersuchten Sachverhalts Präsident dieser Behörde gewesen war, wurde dagegen nicht als „Betroffener" eingestuft.

18. Am 13. November 2017 machte die rumänische Antikorruptionsbehörde die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen den Rechtsmittelführer wegen Betrug im Hinblick auf Unionsmittel, Gründung einer kriminellen Vereinigung und Machtmissbrauch bekannt.

19. Am selben Tag veröffentlichte auch das OLAF eine Pressemitteilung, in der es seinerseits die Eröffnung des nationalen Strafverfahrens gegen den Rechtsmittelführer bekannt gab. Das OLAF nannte dabei den Rechtsmittelführer namentlich und wies auf die Bedeutung seiner vorherigen Untersuchungen für die Eröffnung des Strafverfahrens durch die nationalen Behörden hin:

„The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]" [5]

20. Am 1. Juni 2018 richtete der Rechtsmittelführer ein Schreiben an das OLAF, in dem er die Vorgehensweise des OLAF im Rahmen der vorherigen Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen in den Abschlussberichten kritisierte. Zum Teil kommentierte er einzelne Randnummern dieser Berichte im Detail.

21. Mit Schreiben vom 10. Juli 2018 lehnte das OLAF es ab, hierauf einzugehen und seine Abschlussberichte zu kommentieren. Dabei verwies es auf seine allgemeinen Verfahrensregeln, die Rechtsprechung des Gerichts zur Rechtsnatur der Abschlussberichte, die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem OLAF und den nationalen Behörden sowie deren anhängige Ermittlungen.

[4] Vgl. hierzu und zu den folgenden Nrn. Rn. 1 ff. des angefochtenen Beschlusses (unten, Fn. 6 der vorliegenden Schlussanträge).

[5] OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

22. Am 22. August 2018 richtete der Rechtsmittelführer ein weiteres Schreiben an das OLAF. Darin widersprach er den Ausführungen des OLAF in dessen Schreiben vom 10. Juli 2018. Darüber hinaus übte er erneut Kritik an den Abschlussberichten, der Rechtmäßigkeit des Handelns, der Richtigkeit der Schlussfolgerungen und der Rechtsauffassung des OLAF. Zudem habe diese Behörde die Verfahrensregeln nicht eingehalten. Schließlich forderte der Rechtsmittelführer das OLAF auf, eine Untersuchung im Hinblick auf den Ablauf der vorherigen Untersuchungen zu eröffnen, und ihm Einsicht in mehrere in den Verfahrensakten dieser Untersuchungen enthaltene Dokumente zu gewähren.

23. Mit Schreiben vom 1. Oktober 2018 (im Folgenden: streitiges Schreiben) wiederholte das OLAF seine schon in seinem Schreiben vom 10. Juli 2018 geäußerten Ansichten und lehnte die Begehren des Rechtsmittelführers ab. Zur Begründung teilte es ihm zum einen mit, dass die von ihm hervorgehobenen Punkte keine Eröffnung einer Untersuchung im Hinblick auf den Ablauf der vorherigen Untersuchungen rechtfertigten. Zum anderen sei der Rechtsmittelführer keine von diesen Untersuchungen betroffene Person gewesen. Daher fänden die in Art. 9 Abs. 4 der Verordnung Nr. 883/2013 vorgesehenen Verfahrensrechte auf ihn keine Anwendung. Den Zugang zu den beantragten Dokumenten lehnte das OLAF ab.

B. Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

24. Mit Schriftsatz vom 11. Dezember 2018 erhob der Rechtsmittelführer vor dem Gericht Nichtigkeitsklage gegen das streitige Schreiben. Darüber hinaus beantragte er, das Gericht möge der Kommission aufgeben, die schon im Verfahren vor dem OLAF verlangten Dokumente vorzulegen.

25. Mit Schriftsatz vom 6. März 2019 erhob die Kommission eine Unzulässigkeitseinrede gemäß Art. 130 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts und beantragte, die Klage als unzulässig abzuweisen.

26. Mit Schriftsatz vom 18. April 2019 beantragte der Rechtsmittelführer, das Gericht möge die Unzulässigkeitseinrede zurückweisen, die Klage in der Sache prüfen und ihm Zugang zu den begehrten Dokumenten gewähren.

27. Mit Beschluss vom 12. Mai 2020, Dragnea/Kommission (im Folgenden: angefochtener Beschluss)[6], gab das Gericht der Unzulässigkeitseinrede der Kommission statt, wies die Klage als unzulässig ab und verurteilte den Rechtsmittelführer zur Tragung der Kosten.

28. Obgleich die Anträge des Rechtsmittelführers in erster Instanz formal auf Feststellungen gerichtet waren, verstand das Gericht die Klage als Ganzes als auf Nichtigerklärung des streitigen Schreibens gerichtet, in dem das OLAF die Anträge des Rechtsmittelführers auf Durchführung einer Untersuchung des Ablaufs der vorherigen Untersuchungen einerseits und auf Dokumentenzugang andererseits abgelehnt hatte[7]. Im Anschluss an die Unzulässigkeitseinrede der Kommission prüfte das Gericht zunächst die Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf die Weigerung des OLAF, eine Untersuchung in Bezug auf den Ablauf der vorherigen

6 T-738/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2020:208.

7 Rn. 14 bis 21 des angefochtenen Beschlusses.

Untersuchungen durchzuführen[8]. Sodann prüfte es die Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf die Ablehnung des Zugangs zu den geforderten Dokumenten[9]. Im Ergebnis betrachtete es beide Klageanträge als unzulässig.

IV. Rechtsmittelverfahren und Anträge der Parteien

29. Mit Schriftsatz vom 30. Juli 2020 legte der Rechtsmittelführer Rechtsmittel gegen den angefochtenen Beschluss ein. Er beantragt, der Gerichtshof möge den angefochtenen Beschluss aufheben, seine erstinstanzliche Klage für zulässig erklären und feststellen, dass die Kommission

– gegen Art. 9 Abs. 1, 2 und 4 der Verordnung Nr. 883/2013 sowie seine Verteidigungsrechte, sein Recht auf rechtliches Gehör und die Unschuldsvermutung verstoßen hat;

– gegen den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatz der guten Verwaltung verstoßen hat;

– gegen seine Rechte verstoßen hat, indem sie den Antrag auf Dokumentenzugang zurückwies.

30. Des Weiteren beantragt der Rechtsmittelführer, der Gerichtshof möge eine Beweisaufnahme anordnen und der Kommission aufgeben, im Zuge des Verfahrens die im Rechtsmittel aufgelisteten Dokumente vorzulegen. Und schließlich beantragt er, die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

31. Die Kommission beantragt, der Gerichtshof möge das Rechtsmittel als unbegründet zurückweisen, den Antrag auf Beweisaufnahme abweisen und den Rechtsmittelführer zur Tragung der Kosten verurteilen.

V. Würdigung

A. Zum Rechtsmittel

32. Mit seinen Rechtsmittelgründen wendet sich der Rechtsmittelführer sowohl gegen die Feststellungen des Gerichts zur Unzulässigkeit seiner Klage im Hinblick auf die Weigerung des OLAF, eine Untersuchung in Bezug auf den Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen (1), als auch gegen die Feststellungen des Gerichts zur Unzulässigkeit seiner Klage im Hinblick auf die Ablehnung des Zugangs zu den geforderten Dokumenten (2).

1. Zur Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf die Weigerung des OLAF, eine Untersuchung in Bezug auf den Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen (erster Rechtsmittelgrund)

33. Das Gericht hielt den erstinstanzlichen Klageantrag auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, eine Untersuchung zum Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, aus drei Gründen für unzulässig: erstens, weil die Verordnung Nr. 883/2013 natürlichen und juristischen Personen kein Recht darauf einräume, vom OLAF die Eröffnung einer Untersuchung zu verlangen, so dass die Ablehnung eines entsprechenden Antrags keine Rechtswirkungen

8 Rn. 25 bis 55 des angefochtenen Beschlusses.

9 Rn. 56 bis 70 des angefochtenen Beschlusses.

begründen und damit kein anfechtbarer Akt sein könne [10], zweitens, weil die Abschlussberichte des OLAF keine anfechtbaren Akte, sondern lediglich Empfehlungen oder Stellungnahmen seien, so dass die Ablehnung eines Antrags auf Änderung eines solchen Berichts auch nicht anfechtbar sein könne [11], und drittens, weil es jedenfalls einer Umgehung der Klagefrist gegen die Abschlussberichte gleichkäme, den streitigen Antrag für zulässig zu erklären, da die erstinstanzliche Klage nach Ablauf der Frist für die Anfechtung dieser Berichte erhoben wurde [12].

34. Dem Rechtsmittelführer zufolge beruht die Feststellung des Gerichts, nach der sein Antrag auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, eine Untersuchung zum Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, unzulässig war, zum einen auf der fehlerhaften Annahme, er sei kein von diesen Untersuchungen „Betroffener" gewesen, und zum anderen auf der fehlerhaften Annahme, die Untersuchungsberichte des OLAF hätten keine wesentlichen Auswirkungen auf die darauffolgenden nationalen Strafverfahren. Dies sei im Gegenteil der Fall. Daher verstoße es gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes, wenn illegale Ermittlungshandlungen und Verfahrensverstöße des OLAF nur im Rahmen einer Schadensersatzklage und nicht im Rahmen einer Nichtigkeitsklage geltend gemacht werden könnten.

35. Aus dieser Argumentation geht hervor, dass sich die Kritik des Rechtsmittelführers auf die Aussage konzentriert, in der das Gericht unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung feststellte, die Berichte, die das OLAF zum Abschluss seiner Untersuchungen erstellt, seien keine gemäß Art. 263 AEUV anfechtbaren Akte, da sie lediglich Empfehlungen oder Stellungnahmen darstellten, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugten [13].

36. Der Gerichtshof hat sich soweit ersichtlich bisher noch nicht mit der Frage der Anfechtbarkeit dieser Berichte befasst, sondern lediglich entschieden, dass die Übermittlung von Informationen an nationale Behörden durch das OLAF keine anfechtbare Handlung darstellt [14].

37. Es ist jedoch nicht notwendig, der Frage der Anfechtbarkeit der Abschlussberichte des OLAF im Rahmen des vorliegenden Verfahrens weiter nachzugehen. Vielmehr kann es für die Zwecke dieses Verfahrens dahinstehen, ob die diesbezügliche Rechtsprechung des Gerichts aufrechtzuerhalten ist oder nicht. Denn selbst wenn es sich bei den Abschlussberichten des OLAF um anfechtbare Handlungen handeln würde, wäre der vorliegend in Rede stehende Klageantrag auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, eine Untersuchung zum Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, unzulässig.

38. Wie das Gericht nämlich im angefochtenen Beschluss dargelegt hat, ohne dass seine diesbezüglichen Feststellungen im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens in Zweifel gezogen worden wären, hat der Rechtsmittelführer die Abschlussberichte der vorherigen

[10] Rn. 31 bis 36 des angefochtenen Beschlusses.

[11] Rn. 39 bis 41 des angefochtenen Beschlusses.

[12] Rn. 43 bis 46 des angefochtenen Beschlusses.

[13] Vgl., neben Rn. 40 und 41 des angefochtenen Beschlusses, Beschlüsse des Gerichts vom 13. Juli 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Kommission (T-29/03, EU:T:2004:235, Rn. 32 bis 40), vom 21. Juni 2017, Inox Mare/Kommission (T-289/16, EU:T:2017:414, Rn. 14 ff.), und vom 12. Juli 2018, TE/Kommission (T-392/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:459, Rn. 22 bis 25), sowie Urteil des Gerichts vom 23. Mai 2019, Remag Metallhandel und Jaschinsky/Kommission (T-631/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:352, Rn. 48 und 49).

[14] Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. April 2005, Tillack/Kommission (C-521/04 P[R], EU:C:2005:240, Rn. 34).

Untersuchungen nicht fristgerecht angefochten. Demnach endete die Frist für die Einlegung einer Klage gegen diese Berichte für den Rechtsmittelführer am 12. August 2018. Die erstinstanzliche Klage wurde jedoch erst am 11. Dezember 2018 eingereicht [15].

39. Zwar war die erstinstanzliche Klage formal nicht gegen die Abschlussberichte der vorherigen Untersuchungen selbst, sondern gegen das streitige Schreiben des OLAF vom 1. Oktober 2018 gerichtet, in dem das OLAF den Antrag des Rechtsmittelführers auf Einleitung einer Untersuchung in Bezug auf den Ablauf der vorherigen Untersuchungen ablehnte.

40. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Klage jedoch unzulässig, wenn sie sich gegen eine Handlung richtet, mit der lediglich eine frühere, nicht fristgerecht angefochtene Handlung bestätigt wird [16]. Von einer lediglich bestätigenden Handlung ist auszugehen, wenn sie gegenüber der früheren Handlung kein neues Element enthält und ihr keine erneute Prüfung der Lage des Betroffenen dieser früheren Handlung vorausgegangen ist [17]. Eine Handlung, mit der ein Antrag beschieden wird, in dem die Behörde um eine Überprüfung der früheren Handlung ersucht wird, ist als lediglich bestätigend anzusehen, wenn der Antrag sich nicht auf neue, wesentliche Tatsachen stützt und die Behörde keine Entscheidung in Bezug auf solche Tatsachen trifft [18]. Dementsprechend kann ein Kläger, der die Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen eine Handlung hat verstreichen lassen, diese Frist nicht erneut in Gang setzen, indem er das betreffende Organ ersucht, die erste Handlung rückgängig zu machen, und gegen die Ablehnung, mit der die frühere Handlung bestätigt wird, Klage erhebt [19].

41. Genauso verhält es sich hier. Denn unter dem Deckmantel der Beantragung einer Untersuchung zielte der Rechtsmittelführer in Wirklichkeit darauf ab, das OLAF zur Infragestellung der Abschlussberichte der vorherigen Untersuchungen zu bewegen.

42. Bei dem Antrag des Rechtsmittelführers auf Eröffnung einer Untersuchung handelte es sich nämlich gar nicht um einen Antrag auf Einleitung einer Untersuchung von Missständen in der Union, den Mitgliedstaaten oder andernorts durch das OLAF zum Schutz der finanziellen Interessen der Union im Sinne der Verordnung Nr. 883/2013. Vielmehr stellte er einen Antrag auf Eröffnung einer Untersuchung des Handelns des OLAF selbst in zwei Verfahren, die durch die Abschlussberichte abgeschlossen wurden [20].

15 So hat das Gericht festgestellt, dass die Abschlussberichte vom 30. Mai und vom 16. September 2016 (oben, Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge) zwar weder veröffentlicht noch dem Rechtsmittelführer zugestellt wurden, sich aber aus der Akte ergebe, dass dieser spätestens am 1. Juni 2018 von ihnen Kenntnis erlangt habe, da er an diesem Datum ein erstes Schreiben an das OLAF richtete, in dem er ihrem Inhalt widersprach (oben, Nr. 20 der vorliegenden Schlussanträge). Damit habe die Klagefrist in Bezug auf diese Berichte am 2. Juni 2018 zu laufen begonnen und am 12. August 2018 geendet (vgl. Rn. 43 bis 46 des angefochtenen Beschlusses).

16 Vgl. Urteile vom 15. Dezember 1988, Irish Cement/Kommission (166/86 und 220/86, EU:C:1988:549, Rn. 16), vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, Rn. 39), sowie vom 31. Mai 2017, DEI/Kommission (C-228/16 P, EU:C:2017:409, Rn. 35); siehe auch Urteil des Gerichts vom 15. März 1995, COBRECAF u. a./Kommission (T-514/93, EU:T:1995:49, Rn. 44).

17 Urteile vom 10. Dezember 1980, Grasselli/Kommission (23/80, EU:C:1980:284, Rn. 18), vom 14. September 2006, Kommission/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, Rn. 46), und vom 31. Mai 2017, DEI/Kommission (C-228/16 P, EU:C:2017:409, Rn. 33).

18 Vgl. Urteile des Gerichts vom 15. September 2011, CMB und Christof/Kommission (T-407/07, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:477, Rn. 91), und vom 26. Juni 2019, NRW. Bank/CRU (T-466/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:445, Rn. 69).

19 Vgl. Urteil des Gerichts vom 15. März 1995, COBRECAF u. a./Kommission (T-514/93, EU:T:1995:49, Rn. 44).

20 Dies hat im Ergebnis auch das Gericht in den Rn. 31 bis 36 des angefochtenen Beschlusses festgestellt. Die dort geäußerte Feststellung des Gerichts, wonach natürliche und juristische Personen nach der Verordnung Nr. 883/2013 kein Recht darauf haben, vom OLAF die Einleitung einer Untersuchung zu verlangen, wird im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels im Übrigen nicht in Frage gestellt, und es besteht auch sonst kein Anlass, sie in Zweifel zu ziehen (siehe hierzu Art. 5 der Verordnung Nr. 883/2013, oben, Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge).

43. Inhaltlich beschränkte sich der Rechtsmittelführer in seinen Schreiben an das OLAF darauf, dessen Schlussfolgerungen in den Abschlussberichten und die Verfahrenshandlungen, die zu diesen Schlussfolgerungen geführt haben, zu kritisieren, ohne neue und wesentliche Tatsachen vorzubringen. Darüber hinaus enthielten die Antwortschreiben des OLAF und insbesondere das streitige Schreiben vom 1. Oktober 2018 ebenfalls keine neuen Elemente im Vergleich zu den Abschlussberichten der vorherigen Untersuchungen, und es ging ihnen weder eine erneute Prüfung der Lage des Rechtsmittelführers noch eine Entscheidung des OLAF in Bezug auf neue, wesentliche Tatsachen voraus [21].

44. Abgesehen von der Ablehnung des Antrags auf Dokumentenzugang, die im Fokus des zweiten Rechtsmittelgrundes steht und gesondert zu prüfen ist [22], stellt das streitige Schreiben somit im Hinblick auf die Abschlussberichte der vorhergehenden Untersuchungen eine rein bestätigende Handlung dar. Damit kann die Frage, ob diese Berichte anfechtbar waren, offenbleiben. Denn auch wenn dem so wäre, könnte dies der Klage im Hinblick auf die Weigerung des OLAF, eine Untersuchung der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, nicht zur Zulässigkeit verhelfen.

45. Zwar bezieht sich die Rechtsprechung zu bestätigenden Handlungen vornehmlich auf Fälle, in denen die erste Handlung, die durch die zweite bestätigt wird, einen anfechtbaren Akt darstellt [23], was auch mit Rechtsschutzerwägungen zusammenhängt [24]. Denn wenn für einen Betroffenen nicht ersichtlich sein konnte, dass eine Handlung für ihn Rechtswirkungen begründete, darf ihm die Tatsache, sie nicht fristgerecht angefochten zu haben, natürlich nicht entgegengehalten werden. Einer solchen Situation entspricht die vorliegende jedoch nicht.

46. Denn hier ist zwar umstritten und nicht endgültig entschieden, ob die Abschlussberichte des OLAF anfechtbare Handlungen darstellen. Jedoch musste dem Rechtsmittelführer, der vorliegend genau dies vertritt, klar sein, dass er, wenn er die Schlussfolgerungen des OLAF in diesen Berichten im Rahmen einer Nichtigkeitsklage in Frage stellen wollte, dies jedenfalls nur im Rahmen einer Klage gegen diese Berichte selbst oder zumindest innerhalb der Frist für die Anfechtung dieser Berichte tun konnte.

47. Auch der Umstand, dass der Rechtsmittelführer in seinem Antrag auf Eröffnung einer Untersuchung der vorherigen Untersuchungen besonders die angebliche Rechtswidrigkeit der Verfahrenshandlungen des OLAF hervorhob, ändert nichts daran, dass dieser Antrag im Kern schlicht eine Kritik der Abschlussberichte dieser Untersuchungen darstellte. Zwar ist die Idee, eine Untersuchung des Ablaufs von Untersuchungen des OLAF zu initiieren, nicht völlig fernliegend. Das zeigen die durch die Verordnung 2020/2223 zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2013 kürzlich und damit nach dem vorliegend relevanten Zeitraum eingeführte

[21] Vgl. oben, Nrn. 20 bis 23 der vorliegenden Schlussanträge.

[22] Vgl. nachstehend, Nrn. 54 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

[23] Vgl. z. B. Urteile vom 15. Dezember 1988, Irish Cement/Kommission (166/86 und 220/86, EU:C:1988:549, Rn. 11 und 16), vom 25. Mai 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Kommission (C-199/91, EU:C:1993:205, Rn. 19 bis 24), vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, Rn. 40, 45 und 47), und vom 31. Mai 2017, DEI/Kommission (C-228/16 P, EU:C:2017:409, Rn. 31 und 36).

[24] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, Rn. 40, 45 und 47), sowie Urteil des Gerichts vom 15. März 1995, COBRECAF u. a./Kommission (T-514/93, EU:T:1995:49, Rn. 44).

Institution des vom OLAF unabhängigen Beauftragten für die Kontrolle der Verfahrensgarantien sowie die Möglichkeit, vor diesem Kontrollbeauftragten die Verletzung dieser Garantien durch das OLAF zu rügen [25].

48. Selbst wenn dieses Verfahren vorliegend einschlägig wäre, wären jedoch Vorwürfe wie diejenigen des Rechtsmittelführers als gegen den das Verfahren abschließenden Bericht gerichtet zu verstehen.

49. Zum einen ist nämlich die neu eingeführte Kontrolle der Verfahrensgarantien durch den Kontrollbeauftragten darauf ausgelegt, die Einhaltung der Verfahrensrechte im laufenden Verfahren bzw. zu einem Zeitpunkt zu garantieren, zu dem Verstößen noch abgeholfen werden kann, spätestens jedoch einen Monat nach Abschluss der Untersuchung [26]. Zum anderen lässt das Beschwerdeverfahren vor dem Kontrollbeauftragten ausdrücklich die in den Verträgen vorgesehenen Rechtsbehelfe unberührt [27].

50. Im Rahmen der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsbehelfe wären die Verfahrenshandlungen des OLAF zumindest nach Vorliegen der Abschlussberichte aller Wahrscheinlichkeit nach aber schlicht als vorbereitende Maßnahmen einzustufen, die im Rahmen einer Klage gegen diese Berichte zu rügen wären [28]. Sollten die Abschlussberichte nicht als anfechtbare Akte eingestuft werden, was vorliegend nicht zu prüfen ist, könnten diese Handlungen des OLAF im Rahmen einer Schadensersatzklage einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden [29].

51. Aus alledem folgt, dass das Gericht mit seiner Feststellung, dass es zu einer Umgehung der Klagefrist gegen die Abschlussberichte führen würde, die Klage im Hinblick auf die Weigerung des OLAF, eine Untersuchung zum Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, für zulässig zu erklären [30], Recht hatte. Das streitige Schreiben des OLAF konnte keine neue Klagefrist zum Laufen bringen, weil es in jedem Fall eine Handlung war, die gegenüber den Abschlussberichten einen lediglich bestätigenden Charakter hatte.

52. Dass das Gericht sich nicht ausdrücklich auf die Rechtsprechung zu bestätigenden Rechtsakten berufen und den bestätigenden Charakter des streitigen Schreibens im Hinblick auf die Abschlussberichte nicht geprüft hat, hindert den Gerichtshof nicht daran, dies festzustellen. Zum einen liegt der vorgenannten Feststellung des Gerichts implizit notwendigerweise die Annahme zugrunde, dass das streitige Schreiben gegenüber den Abschlussberichten lediglich bestätigender Natur ist. Zum anderen ist der Gerichtshof verpflichtet, die

[25] Vgl. Erwägungsgründe 32 und 33 sowie Art. 1 Nr. 9 der Verordnung 2020/2223 (oben, Fn. 2 der vorliegenden Schlussanträge) bzw. Art. 9a und 9b der Verordnung Nr. 883/2013 in ihrer durch die Verordnung 2020/2223 geänderten Fassung. Siehe in diesem Zusammenhang auch den schon unter Geltung der ursprünglichen Fassung der Verordnung Nr. 883/2013 durch deren Art. 15 eingesetzten Überwachungsausschuss, der die Untersuchungstätigkeit des OLAF, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung von Verfahrensgarantien, regelmäßig kontrolliert. Dies erfolgt jedoch lediglich von sich aus, auf Ersuchen des Generaldirektors oder auf Ersuchen eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle.

[26] So sind Beschwerden binnen eines Monats, nachdem der Beschwerdeführer Kenntnis von den einschlägigen Umständen erlangt hat, die einen Verstoß gegen die Verfahrensgarantien oder die Grundrechte darstellen könnten, einzulegen. In jedem Fall sind sie nicht später als einen Monat nach Abschluss der Untersuchung einzulegen. Beschwerden im Zusammenhang mit der Befragung von Zeugen oder der Abgabe von Stellungnahmen sind vor Ablauf der Fristen einzulegen die den Betroffenen hierfür eingeräumt wurden (vgl. Art. 9b Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2013 in ihrer durch die Verordnung 2020/2223 geänderten Fassung).

[27] Vgl. Art. 9b Abs. 8 der Verordnung Nr. 883/2013 in ihrer durch die Verordnung 2020/2223 geänderten Fassung.

[28] Vgl. hierzu Urteile vom 11. November 1981, IBM/Kommission (60/81, EU:C:1981:264, Rn. 10), vom 18. März 1997, Guérin automobiles/Kommission (C-282/95 P, EU:C:1997:159, Rn. 34), und vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 52).

[29] Vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 8. Juli 2008, Franchet und Byk/Kommission (T-48/05, EU:T:2008:257, Rn. 90).

[30] Vgl. Rn. 43 des angefochtenen Beschlusses sowie oben, Nr. 33 der vorliegenden Schlussanträge.

Zulässigkeitsvoraussetzungen der Klage vor dem Gericht von Amts wegen zu prüfen [31]. Daher kann der Gerichtshof selbst die Prüfung des bestätigenden Charakters des streitigen Schreibens in Bezug auf die Abschlussberichte vornehmen, zumal sich die Parteien sowohl vor dem Gericht als auch im vorliegenden Verfahren ausreichend zum Inhalt dieser Dokumente äußern konnten.

53. Damit ist der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen, ohne dass die Argumente des Rechtsmittelführers in Bezug auf die Anfechtbarkeit der Abschlussberichte des OLAF in der Sache geprüft werden müssen. Denn selbst wenn die Feststellung des Gerichts, dass die Abschlussberichte des OLAF keine anfechtbaren Akte darstellen, rechtsfehlerhaft wäre, könnte ein solcher Fehler jedenfalls nicht zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses führen, da sich dessen Ergebnis aus anderen Rechtsgründen als richtig erweist [32].

2. Zur Zulässigkeit der Klage im Hinblick auf die Ablehnung des Antrags auf Dokumentenzugang (zweiter Rechtsmittelgrund)

54. Das Gericht hat die Zulässigkeit des erstinstanzlichen Klageantrags auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu den in dessen Schreiben vom 22. August 2018 [33] aufgelisteten Dokumenten zu gewähren, einzig und allein im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission geprüft (hierzu nachstehend unter b). Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht auch zu prüfen gewesen wäre, ob der betroffene Antrag unter dem Blickwinkel des Rechts auf Akteneinsicht einer von den Untersuchungen des OLAF betroffenen Person zulässig war (hierzu sogleich unter a).

a) Zum Recht auf Akteneinsicht

55. Die Begründung, mit der das Gericht den erstinstanzlichen Antrag des Rechtsmittelführers auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, ihm Zugang zu den geforderten Dokumenten zu gewähren, für unzulässig erklärte, überrascht.

56. So hat das Gericht im Einklang mit der Argumentation der Kommission festgestellt, dass der Antrag des Rechtsmittelführers auf Zugang zu den geforderten Dokumenten vom OLAF als Antrag auf Akteneinsicht durch eine Person, die sich als von den Untersuchungen betroffen erachtete, verstanden und behandelt worden sei, und nicht als Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001.

57. Danach hat das Gericht die Zulässigkeit der Klage gegen die Verweigerung des Zugangs zu den beantragten Dokumenten in keiner Weise mehr unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf Akteneinsicht einer von einer Untersuchung gemäß der Verordnung Nr. 883/2013 betroffenen Person geprüft. Vielmehr hat es sich ausschließlich auf die Frage der Zulässigkeit unter dem Gesichtspunkt der Verordnung Nr. 1049/2001 konzentriert.

[31] Beschluss vom 15. Februar 2012, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-208/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:76, Rn. 34 und die dort zitierte Rechtsprechung).

[32] Vgl. Urteile vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 47 bis 49), und vom 29. März 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Kommission (C-352/09 P, EU:C:2011:191, Rn. 136).

[33] Oben, Nr. 22 der vorliegenden Schlussanträge.

58. Hierbei kam es zu dem Schluss, dass die Klage im Hinblick auf die Ablehnung des Dokumentenzugangs unzulässig sei, weil der Rechtsmittelführer nach Ablehnung seines ersten Antrags durch das OLAF keinen Zweitantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 2 dieser Verordnung mehr gestellt hatte und die Weigerung des OLAF nicht als endgültiger abschlägiger Bescheid im Sinne von deren Art. 7 und 8 anzusehen sei. Das Argument des Rechtsmittelführers, das OLAF habe ihn nicht über sein Recht informiert, einen solchen Zweitantrag zu stellen, wies das Gericht zurück. Dem OLAF könne nicht vorgeworfen werden, diese Belehrung unterlassen zu haben, weil es den Antrag des Rechtsmittelführers als Antrag auf Akteneinsicht durch eine Person, die sich als von den Untersuchungen betroffen erachtete, verstanden habe, und nicht als Antrag auf Dokumentenzugang gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 [34].

59. Das Gericht hat weder erläutert noch ist ersichtlich, warum es nicht geprüft hat, ob die Klage gegen die Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu den geforderten Dokumenten zu gewähren, als Klage gegen die Ablehnung eines Antrags auf Akteneinsicht zulässig war. Dies ist umso verwunderlicher, als ein Hauptargument der Kommission für die Unzulässigkeit der erstinstanzlichen Klage im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gerade in dem Vorbringen bestand, das OLAF sei berechtigt gewesen, den Antrag auf Zugang zu diesen Dokumenten als Antrag auf Akteneinsicht einer Person anzusehen, die sich für von einer Untersuchung betroffen hielt. Diese Argumentation hatte sich das Gericht zu eigen gemacht. Daher wäre es nur folgerichtig gewesen, die erstinstanzliche Klage gegen die Weigerung des OLAF auch unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf Akteneinsicht zu prüfen.

60. Es trifft zwar zu, dass sich der Rechtsmittelführer in seiner erstinstanzlichen Klageschrift formal nur auf einen Verstoß gegen das Recht auf Dokumentenzugang aus Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Verordnung Nr. 1049/2001 berufen hat [35]. Inhaltlich geht jedoch aus seiner Argumentation hervor, dass er sich auch darüber beschwerte, dass das OLAF ihm die Einsicht in die Untersuchungsakte verweigerte, weil es ihn zu Unrecht nicht als betroffene Person ansah. So hat der Rechtsmittelführer in seiner erstinstanzlichen Klageschrift u. a. erklärt, eine Person müsse Zugang zur Akte eines Verfahrens haben, das sie unmittelbar betreffe. Er habe im Rahmen seiner Verteidigungsrechte Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten aus der Untersuchungsakte, die seine Rechte unmittelbar berührten. Insbesondere müsse ihm jede Entscheidung, die sich auf seine Rolle als Präsident der Kreisbehörde von Teleorman beziehe, zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus habe jeglicher Schriftverkehr zwischen dem OLAF und der rumänischen Antikorruptionsbehörde, der sich auf ihn beziehe, entscheidende Auswirkungen auf seine Rechte.

61. Diese Argumentation impliziert, dass der Rechtsmittelführer die Weigerung des OLAF, ihm Zugang zu den beantragten Dokumenten zu gewähren, nicht nur im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 rügte, sondern auch im Hinblick auf sein Recht auf Aktenzugang als Betroffener einer Untersuchung im Rahmen der Verordnung Nr. 883/2013 [36]. Denn gemäß Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist ein Antragsteller nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben. Der Rechtsmittelführer begründete seinen Antrag dagegen mit seiner Betroffenheit und seinen Verteidigungsrechten. Das Recht auf Akteneinsicht stellt aber gerade die notwendige Ergänzung der wirksamen Inanspruchnahme der Verteidigungsrechte einer von einer Maßnahme

[34] Vgl. Rn. 63 bis 70 des angefochtenen Beschlusses.

[35] Vgl. Rn. 20 des angefochtenen Beschlusses.

[36] Vgl. zur Möglichkeit impliziter Klagegründe Urteil vom 11. März 2020, Kommission/Gmina Miasto Gdynia und Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, Rn. 66 und die dort zitierte Rechtsprechung).

betroffenen Person dar[37]. Dass der Rechtsmittelführer sich dabei nicht explizit auf seine Verteidigungsrechte oder Art. 41 der Charta der Grundrechte bezog, ist unerheblich. Denn es obliegt dem Gericht, gemäß dem Grundsatz *iura novit curia* die rechtliche Einstufung der Tatsachen und Argumente vorzunehmen, die ihm von den Parteien vorgetragen werden[38].

62. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage muss das Gericht darüber hinaus von Amts wegen prüfen[39]. Insofern hätte das Gericht im vorliegenden Fall zumindest prüfen müssen, ob die Klage gegen die Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu den geforderten Dokumenten zu gewähren, im Hinblick auf das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten zulässig war. Dies trifft umso mehr zu, als die Begründung, aufgrund derer das Gericht die Klage gegen die Ablehnung des Dokumentenzugangs als unzulässig ansah, nämlich das Fehlen eines Zweitantrags sowie eines endgültigen abschlägigen Bescheids im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001, in Bezug auf das Recht auf Akteneinsicht gemäß Art. 41 der Charta der Grundrechte nicht einschlägig ist.

63. Der angefochtene Beschluss ist daher mit einem Begründungsmangel behaftet.

64. Einen Begründungsmangel kann der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren von Amts wegen feststellen[40]. Dies gilt umso mehr, wenn er die Voraussetzungen der Zulässigkeit der Klage vor dem Gericht betrifft, die der Gerichtshof gegebenenfalls auch von Amts wegen zu prüfen hat[41].

65. Darüber hinaus geht aus dem Vortrag des Rechtsmittelführers im vorliegenden Verfahren hervor, dass er sich, wenn auch implizit, auf eine Verletzung seines Rechts auf Akteneinsicht als Betroffener einer Untersuchung im Rahmen der Verordnung Nr. 883/2013 beruft. Zwar stützt er seinen zweiten Rechtsmittelgrund formal auf einen Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1049/2001, was sicher auch der Fokussierung des Gerichts auf diese Verordnung geschuldet ist. Inhaltlich macht er aber geltend, der Zugang zu den Dokumenten, die im Rahmen der Untersuchungen verwendet wurden, sei eine Frage der Verteidigungsrechte, weil diese Untersuchungen ihn eindeutig betrafen und sogar hauptsächlich auf ihn ausgerichtet waren.

66. Damit ist der angefochtene Beschluss insoweit aufzuheben, als das Gericht die Klage gegen die Ablehnung des Zugangs zu den geforderten Dokumenten abgelehnt hat, ohne zu prüfen, ob diese Klage im Hinblick auf das Recht eines Betroffenen auf Akteneinsicht zulässig war.

b) Zur Verordnung Nr. 1049/2001

67. Was die Verordnung Nr. 1049/2001 betrifft, hielt das Gericht die erstinstanzliche Klage gegen die Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu den geforderten Dokumenten zu gewähren, wie schon erwähnt für unzulässig. Die angefochtene Weigerung des OLAF im streitigen Schreiben vom 1. Oktober 2018[42] könne nicht als endgültige Ablehnung eines Antrags auf Dokumentenzugang gemäß den Art. 7 und 8 dieser Verordnung angesehen werden[43].

37 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. September 2018, UBS Europe u. a. (C-358/16, EU:C:2018:715, Rn. 61 und die dort zitierte Rechtsprechung).

38 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Januar 2021, Kommission/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, Rn. 54).

39 Vgl. Urteil vom 29. April 2004, Italien/Kommission (C-298/00 P, EU:C:2004:240, Rn. 35).

40 Vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg u. a. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, Rn. 36 und die dort zitierte Rechtsprechung).

41 Vgl. Beschluss vom 5. September 2013, ClientEarth/Rat (C-573/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:564, Rn. 20).

42 Oben, Nr. 23 der vorliegenden Schlussanträge.

43 Vgl. oben, Nrn. 57 und 58 der vorliegenden Schlussanträge, sowie Rn. 63 bis 70 des angefochtenen Beschlusses.

68. Zum einen habe sich der Rechtsmittelführer in seinem Schreiben vom 22. August 2018 [44] einzig und allein auf die Verordnung Nr. 883/2013 gestützt, und sein Antrag habe sich auf Dokumente bezogen, die mit den Untersuchungen des OLAF zusammenhingen, welche ihn angeblich betrafen.

69. Zum anderen habe er beim OLAF keinen Zweitantrag auf Dokumentenzugang gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellt. Entgegen dem Vorbringen des Rechtsmittelführers könne dem OLAF insoweit nicht vorgeworfen werden, ihn nicht gemäß Abs. 1 dieser Bestimmung über sein Recht informiert zu haben, einen solchen Zweitantrag zu stellen. Das OLAF sei nämlich berechtigt gewesen, seinen Antrag als Antrag auf Zugang zu den Verfahrensakten und nicht als Erstantrag im Sinne der Art. 6 und 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 anzusehen.

70. Der Rechtsmittelführer ist der Ansicht, dass die Rechtsauslegung des Gerichts nicht im Einklang mit der Verordnung Nr. 1049/2001 steht. Deren Art. 6 stelle keine weiteren Anforderungen für einen Antrag auf Dokumentenzugang auf als die Notwendigkeit, diesen Antrag in einer der Sprachen der Union und so präzise zu formulieren, dass das betreffende Organ in der Lage ist, das betreffende Dokument zu ermitteln. Diese Voraussetzungen habe sein Antrag in seinem Schreiben vom 22. August 2018 erfüllt. Somit sei das OLAF nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verpflichtet gewesen, ihn über sein Recht zu informieren, gemäß Abs. 2 dieser Bestimmung einen Zweitantrag zu stellen, was es nicht getan habe. Daher müsse die Ablehnung seines Antrags durch das streitige Schreiben als ein endgültiger abschlägiger Bescheid angesehen werden, gegen den die Nichtigkeitsklage gegeben sei.

71. Diese Argumentation greift durch.

72. So trifft es zwar zu, dass das Verfahren auf Zugang zu Dokumenten der Kommission in zwei Schritten abläuft. Die Antwort auf einen Erstantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 stellt daher im Prinzip nur eine erste Stellungnahme dar, gegen die grundsätzlich keine Klage erhoben werden kann [45]. Legt die Kommission jedoch ihren Standpunkt durch eine solche Antwort endgültig fest, so kann diese Antwort ausnahmsweise direkt Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein [46].

73. Entgegen der Ansicht, die das Gericht in Rn. 69 des angefochtenen Beschlusses geäußert hat, geht aus den Umständen des vorliegenden Verfahrens aber gerade hervor, dass die Antwort des OLAF im streitigen Schreiben in Bezug auf den Antrag auf Dokumentenzugang als endgültig anzusehen war. Diese Frage betrifft im Übrigen nicht, wie die Kommission vorträgt, die Würdigung der Tatsachen durch das Gericht, sondern deren rechtliche Qualifizierung, die im Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann [47].

74. Nach der Rechtsprechung soll das zweistufige Verfahren, welches durch die Verordnung Nr. 1049/2001 begründet wurde, es der Kommission erlauben, Entscheidungen über den Zugang zu Dokumenten zügig zu treffen und abschlägige Entscheidungen gegebenenfalls nochmals zu überprüfen. Dies soll insbesondere der Vermeidung späterer Rechtsstreitigkeiten dienen [48]. Ein

[44] Oben, Nr. 22 der vorliegenden Schlussanträge.

[45] Beschluss vom 15. Februar 2012, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-208/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:76, Rn. 30), sowie Urteil vom 2. Oktober 2014, Strack/Kommission (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 36).

[46] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 58 bis 62), sowie Urteil vom 2. Oktober 2014, Strack/Kommission (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, Rn. 36).

[47] Urteil vom 23. November 2017, Bionorica und Diapharm/Kommission (C-596/15 P und C-597/15 P, EU:C:2017:886, Rn. 55).

[48] Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 53 und 54).

solches zweistufiges Verfahren ist jedoch nur sinnvoll, wenn die Kommission sich nach der ersten abschlägigen Entscheidung auch wirklich die Möglichkeit offenhalten will, diese Entscheidung zu ändern. Diesen Willen bringt sie dadurch zum Ausdruck, dass sie den Antragsteller auf sein Recht hinweist, einen Zweitantrag gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu stellen. Dementsprechend hat das Gericht in früheren Entscheidungen schon entschieden, dass eine Klage gegen die Ablehnung des Erstantrags auf Dokumentenzugang zulässig ist, wenn ein solcher Hinweis unterblieben ist[49]. Denn dies bringt eben gerade zum Ausdruck, dass die Ablehnung endgültig war.

75. Der Umstand, dass das Fehlen eines Hinweises auf die Möglichkeit eines Zweitantrags nach der Analyse des Gerichts vorliegend darauf zurückzuführen ist, dass das OLAF den Antrag als Antrag auf Akteneinsicht verstanden hat, ist dabei unerheblich.

76. Denn wie der Rechtsmittelführer zutreffend darlegt, stellt die Verordnung Nr. 1049/2001 keine anderen Bedingungen für die Zulässigkeit eines Antrags auf Dokumentenzugang auf als die Notwendigkeit, diesen Antrag in einer der Sprachen der Union und so präzise zu formulieren, dass das betreffende Organ in der Lage ist, das betreffende Dokument zu ermitteln. Es ist daher nicht gefordert, dass der Antragsteller seinen Antrag explizit auf die Verordnung Nr. 1049/2001 stützt. Vielmehr müssen die von dieser Verordnung betroffenen Unionsorgane gewahr sein, dass das Unionsrecht ein allgemeines Dokumentenzugangsrecht aufgestellt hat, welches sich nach den Regeln eben dieser Verordnung richtet. Dies bedeutet, dass jeder Antrag auf Dokumentenzugang potenziell in deren Anwendungsbereich fällt und seine Ablehnung an den dort vorgesehenen Ausnahmegründen zu messen ist. Dass ein Antrag auf Dokumentenzugang im Zusammenhang mit einem Verfahren gestellt wird, das einem anderen Regelwerk unterliegt – hier der Verordnung Nr. 883/2013 –, schließt nicht aus, dass dieser Antrag dennoch in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fällt[50].

77. Daher muss ein Unionsorgan, das dieser Verordnung unterliegt, den Antragsteller auf sein Recht hinweisen, gemäß Art. 7 Abs. 2 einen Zweitantrag zu stellen, wenn es sich die Möglichkeit offenhalten will, seine Ablehnung eines Antrags auf Dokumentenzugang noch einmal zu überdenken. Andernfalls muss es akzeptieren, dass diese Ablehnung als endgültig gilt und direkt gerichtlich überprüfbar ist.

78. Wenn eine Klage gegen einen abschlägigen Bescheid auch ohne eine solche Belehrung mangels Zweitantrag unzulässig wäre, würde im Übrigen sogar ein Anreiz zum missbräuchlichen Versäumnis der Rechtsbehelfsbelehrung geschaffen. Gerade bei politisch heiklen Fällen – wie hier – wäre dieser Anreiz stark ausgeprägt.

79. Im vorliegenden Fall war damit davon auszugehen, dass das OLAF seinen ablehnenden Standpunkt in Bezug auf den Antrag des Rechtsmittelführers auf Dokumentenzugang im streitigen Schreiben endgültig festgelegt hatte. Dieses konnte daher direkt Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein. Das Gericht hat somit einen Rechtsfehler begangen, als es den Antrag des Rechtsmittelführers auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, ihm Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, für unzulässig erklärte.

[49] Urteile des Gerichts vom 9. September 2009, Brink's Security Luxembourg/Kommission (T-437/05, EU:T:2009:318, Rn. 74 und 75), vom 23. Januar 2017, Justice & Environment/Kommission (T-727/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:18, Rn. 14), vom 11. Dezember 2018, Arca Capital Bohemia/Kommission (T-440/17, EU:T:2018:898, Rn. 20), und vom 11. Dezember 2018, Arca Capital Bohemia/Kommission (T-441/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:899, Rn. 19).

[50] Siehe z. B. Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) und Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), sowie vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

3. Zwischenergebnis

80. Aus alledem folgt, dass der angefochtene Beschluss insoweit aufzuheben ist, als er die Klage des Rechtsmittelführers gegen die Weigerung des OLAF, ihm Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, für unzulässig erklärte. Dagegen hat das Gericht die Klage, soweit sie die Weigerung des OLAF betraf, eine Untersuchung zum Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, zu Recht als unzulässig abgewiesen [51].

B. Zur Zurückverweisung der Rechtssache an das Gericht

81. Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof im Fall einer Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn er zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

82. Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage der Zurückverweisung der Rechtssache an das Gericht nur im Hinblick auf den erstinstanzlichen Klageantrag auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren.

83. Diesbezüglich ist der Rechtsstreit insoweit zur Entscheidung reif, als der Gerichtshof selbst endgültig über die Zulässigkeit des erstinstanzlichen Klageantrags entscheiden kann. Denn aus der Prüfung des zweiten Rechtsmittelgrundes folgt, dass dieser Antrag zulässig ist.

84. So hat diese Prüfung zum einen gezeigt, dass die Ablehnung des Antrags auf Dokumentenzugang durch das OLAF einen endgültigen abschlägigen Bescheid gemäß den Art. 7 und 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 darstellt, durch den das OLAF seinen Standpunkt endgültig festgelegt hat und der damit direkt Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann [52].

85. Zum anderen folgt zwar aus dieser Prüfung, dass das Gericht seinerseits nicht geprüft hat, ob die Klage gegen die Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, im Hinblick auf das Recht auf Akteneinsicht einer von den Untersuchungen des OLAF betroffenen Person zulässig war [53]. Gleichwohl sind keine Gründe ersichtlich, aus denen die Klage diesbezüglich unzulässig sein sollte.

86. So hat sich der Rechtsmittelführer in seiner erstinstanzlichen Klageschrift, wenn auch implizit, auf das Recht auf Akteneinsicht berufen [54].

87. Zwar hängt nicht nur die Antwort auf die Frage, ob der Rechtsmittelführer im Rahmen des Rechts auf Akteneinsicht Zugang zu den Akten der vorherigen Untersuchungen bekommen kann, sondern auch die Antwort auf die Frage, ob die Verweigerung des Zugangs zu diesen Akten für ihn überhaupt Rechtswirkungen begründet und damit einen anfechtbaren Akt darstellt, davon ab, ob er als von diesen Akten betroffen anzusehen ist, was das OLAF verneint hat. Die Prüfung der diesbezüglichen Argumente der Parteien betrifft jedoch die Begründetheit der Klage gegen die Ablehnung des Antrags auf Akteneinsicht oder ist jedenfalls so eng damit verbunden, dass sie nicht im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit beantwortet werden kann.

[51] Siehe oben, Nrn. 51 bis 53 der vorliegenden Schlussanträge.

[52] Siehe oben, Nrn. 73 bis 79 der vorliegenden Schlussanträge.

[53] Siehe oben, Nrn. 57 und 59 der vorliegenden Schlussanträge.

[54] Siehe oben, Nrn. 60 und 61 der vorliegenden Schlussanträge.

88. Die Zulässigkeit der Klage gegen die Verweigerung der Akteneinsicht kann jedenfalls nicht mit dem Argument abgelehnt werden, dies stelle eine Umgehung der Frist für die Einlegung einer Klage gegen die Abschlussberichte dar[55], weil hierbei geprüft werden muss, ob der Rechtsmittelführer in diesen Berichten zu Unrecht nicht als „Betroffener" im Sinne von Art. 2 Nr. 5 der Verordnung Nr. 883/2013 eingestuft wurde.

89. Abgesehen davon, dass die Anfechtbarkeit dieser Berichte im Rahmen einer Nichtigkeitsklage umstritten und nicht endgültig geklärt ist[56], muss das Recht auf Akteneinsicht einer (angeblich) von einer Untersuchung des OLAF betroffenen Person nämlich ohnehin unabhängig davon ausgeübt werden können, ob diese Person den Abschlussbericht einer Untersuchung (gegebenenfalls erfolgreich) angefochten hat. Denn es ist durchaus möglich, dass sich die Notwendigkeit, Zugang zu den Akten einer Untersuchung des OLAF zu beantragen, nicht schon zu dem Zeitpunkt ergibt, zu dem diese Person Kenntnis von dem Untersuchungsbericht erhält, sondern erst später, insbesondere aufgrund der Konsequenzen, die die nationalen Behörden aus den Ergebnissen des OLAF ziehen, aufgrund der von ihnen ergriffenen Maßnahmen oder im Rahmen einer Schadensersatzklage.

90. Folglich kann dem Rechtsmittelführer im Rahmen der Prüfung seines Rechts auf Akteneinsicht nicht entgegengehalten werden, er sei mit dem Vorbringen präkludiert, das OLAF habe ihn zu Unrecht nicht als „Betroffenen" eingestuft.

91. Und schließlich kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass es unerheblich ist, ob der erstinstanzliche Antrag auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, dem Antragsteller Zugang zu den geforderten Dokumenten zu gewähren, im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 oder im Hinblick auf das Recht einer Person auf Zugang zur Akte eines sie betreffenden Verfahrens geprüft wird. Denn diese beiden Rechtsgrundlagen haben jeweils unterschiedliche Stoßrichtungen. So zielt das Recht eines jeden Unionsbürgers auf Dokumentenzugang darauf ab, der Öffentlichkeit einen größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Union zu verschaffen[57], während das Recht auf Aktenzugang Teil der Verteidigungsrechte einer von einer Maßnahme betroffenen Person ist, und zwar nicht nur während, sondern auch nach Abschluss eines Verfahrens[58].

92. Damit kann es durchaus sein, dass die Prüfung der Frage, ob ein Antragsteller Zugang zu einem bestimmten Dokument bekommt, im Ergebnis anders ausfällt, je nachdem, anhand welcher Rechtsgrundlage man sie prüft. So ist z. B. durchaus vorstellbar, dass die Ausnahme des Schutzes des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Ablehnung eines Antrags auf Dokumentenzugang im Sinne dieser Verordnung rechtfertigt, einem Antragsteller, der Zugang zu den ihn betreffenden Akten beantragt und seine Betroffenheit mit Erfolg geltend macht, dagegen nicht entgegengehalten werden kann. Umgekehrt ist vorstellbar, dass eine Person, die nicht mit Erfolg darlegt, von einer Untersuchung betroffen zu sein, über das allgemeine Recht auf Dokumentenzugang dennoch Zugang zu gewissen Dokumenten aus der Untersuchungsakte erlangen kann.

[55] Die erstinstanzliche Klage wurde vorliegend nach Ablauf dieser Frist eingereicht, vgl. oben, Nr. 38 der vorliegenden Schlussanträge.

[56] Vgl. oben, Nrn. 35 und 36 der vorliegenden Schlussanträge.

[57] Siehe Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 61 und die dort zitierte Rechtsprechung).

[58] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. September 2018, UBS Europe u. a. (C-358/16, EU:C:2018:715, Rn. 61 und die dort zitierte Rechtsprechung), sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache UBS Europe u. a. (C-358/16, EU:C:2017:606, Nr. 80 und die dort zitierte Rechtsprechung).

93. Aus alledem folgt, dass der Gerichtshof die Unzulässigkeitseinrede der Kommission im Hinblick auf den Klageantrag auf Aufhebung der Weigerung des OLAF, dem Rechtsmittelführer Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, abweisen kann. Zur Entscheidung über die Begründetheit dieses Antrags ist der Rechtsstreit sowohl im Hinblick auf das Recht auf Akteneinsicht als auch im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 an das Gericht zurückzuverweisen.

94. Damit besteht keine Notwendigkeit, über den Antrag des Rechtsmittelführers auf Beweisaufnahme [59] zu entscheiden.

VI. Kosten

95. Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet. Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, sieht vor, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Jedoch kann der Gerichtshof auch entscheiden, dass eine Partei außer ihren eigenen Kosten einen Teil der Kosten der Gegenpartei trägt, wenn dies in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt erscheint.

96. Vorliegend wird das Rechtsmittel zwar einerseits zurückgewiesen, soweit es die Klage gegen die Weigerung des OLAF betrifft, eine Untersuchung zum Ablauf der vorherigen Untersuchungen durchzuführen, und der angefochtene Beschluss wird bestätigt, soweit er den diesbezüglichen Klageantrag als unzulässig abgewiesen hat.

97. Andererseits wird dem Rechtsmittel stattgegeben, soweit es die Klage gegen die Weigerung des OLAF betrifft, dem Rechtsmittelführer Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, der von der Kommission in Bezug auf diesen Klageantrag erhobene Unzulässigkeitseinwand wird zurückgewiesen, und die Rechtssache wird zur Entscheidung über ebendiesen Antrag an das Gericht zurückverwiesen. Darüber hinaus hat sich bei der Prüfung des zweiten Rechtsmittelgrundes herausgestellt, dass das Vorgehen der Kommission nicht konstruktiv war, da ihre Unzulässigkeitseinrede mit dem gleichen Widerspruch behaftet war wie die Argumentation des Gerichts [60].

98. In Anbetracht dieser Umstände erscheint es im vorliegenden Fall gerechtfertigt, zu entscheiden, dass die Kommission sowohl die Kosten trägt, die ihr im Rahmen des vorliegenden Rechtszugs und im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstanden sind, als auch die Hälfte der Kosten, die dem Rechtsmittelführer im Rahmen des vorliegenden Rechtszugs und im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstanden sind.

99. Der Rechtsmittelführer ist im Gegenzug zur Tragung der Hälfte der Kosten zu verurteilen, die ihm im Rahmen des vorliegenden Rechtszugs und im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstanden sind.

100. Im Übrigen ist die Kostenentscheidung vorzubehalten [61].

[59] Vgl. oben, Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge.

[60] Vgl. oben, Nrn. 56 und 59 der vorliegenden Schlussanträge.

[61] Vgl. in diese Richtung Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 69).

VII. Ergebnis

101. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Der Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 12. Mai 2020, Dragnea/Kommission (T-738/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2020:208), wird aufgehoben, soweit darin der Antrag auf Nichtigerklärung der Weigerung des OLAF, Herrn Liviu Dragnea Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, als unzulässig abgewiesen und Herr Liviu Dragnea zur Tragung der Kosten verurteilt wird.

2. Die von der Europäischen Kommission vor dem Gericht der Europäischen Union erhobene Einrede der Unzulässigkeit wird zurückgewiesen, soweit sie den Antrag auf Nichtigerklärung der Weigerung des OLAF betrifft, Herrn Liviu Dragnea Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren.

3. Die Rechtssache wird zur Entscheidung über ebendiesen Antrag auf Nichtigerklärung der Weigerung des OLAF, Herrn Liviu Dragnea Zugang zu bestimmten Dokumenten zu gewähren, an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.

4. Im Übrigen wird das Rechtsmittel abgewiesen.

5. Die Europäische Kommission trägt die Kosten, die ihr im Rahmen des vorliegenden Rechtszugs und im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstanden sind, sowie die Hälfte der Kosten, die Herrn Liviu Dragnea im Rahmen des vorliegenden Rechtszugs und im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstanden sind.

6. Herr Liviu Dragnea trägt die Hälfte der Kosten, die ihm im Rahmen des vorliegenden Rechtszugs und im ersten Rechtszug im Zusammenhang mit der Einrede der Unzulässigkeit entstanden sind.

7. Im Übrigen bleibt die Kostenentscheidung vorbehalten.