

## URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

6. Juli 2006(\*)

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Eurostat – Zugangsverweigerung – Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten – Rechtspflege – Verteidigungsrechte“

In den verbundenen Rechtssachen T-391/03 und T-70/04

**Yves Franchet** und **Daniel Byk**, Beamte der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wohnhaft in Luxemburg (Luxemburg), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte G. Vandersanden und L. Levi,

Kläger,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch D. Maidani, J.-F. Pasquier und P. Aalto als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Kommission, mit denen den Klägern der Zugang zu bestimmten Dokumenten über eine Untersuchung betreffend Eurostat verweigert wurde,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ  
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Jaeger, der Richterin V. Tiili und des Richters O. Czúcz,

Kanzler: I. Natsinas, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. September 2005

folgendes

**Urteil**

**Rechtlicher Rahmen**

1 Artikel 255 EG sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen

Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

...“

- 2 Die 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) legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 EG vorgesehenen Rechts auf Zugang zu den Dokumenten dieser Organe fest. Diese Verordnung gilt seit dem 3. Dezember 2001.

- 3 Artikel 2 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

...

(3) Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.“

- 4 Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 über die Ausnahmen vom Zugangsrecht bestimmt:

„...“

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

...

- der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,
  - der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,
- es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

...“

- 5 Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor, dass „[d]er Antragsteller ... nicht verpflichtet [ist], Gründe für seinen Antrag anzugeben“.
- 6 Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

„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.“

- 7 Durch den Beschluss 2001/937/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (ABl. L 345, S. 94) wurde der Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58) aufgehoben, der für die Kommission die Anwendung des Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. 1993, L 340, S. 41, im Folgenden: Verhaltenskodex) sicherstellte, den Rat und Kommission am 6. Dezember 1993 verabschiedet hatten.

- 8 Artikel 3 des Anhangs des Beschlusses 2001/937 sieht vor:

„Behandlung von Erstanträgen

...

Der Antragsteller wird vom Generaldirektor oder dem Leiter des für den Antrag zuständigen Dienstes oder von einem zu diesem Zweck innerhalb des Generalsekretariats benannten Direktor bzw. von einem innerhalb des OLAF benannten Direktor, sofern sich der Antrag auf Dokumente im Zusammenhang mit in Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission zur Errichtung des OLAF vorgesehenen, von OLAF durchgeführten Maßnahmen bezieht, oder aber von dem Beamten, der zu diesem Zweck bestimmt wurde, darüber unterrichtet, wie sein Antrag beschieden wurde.

In jedem, selbst teilweise, ablehnenden Bescheid wird der Antragsteller über sein Recht informiert, innerhalb von 15 Werktagen nach Eingang des Bescheides einen Zweitantrag beim Generalsekretariat der Kommission oder beim Direktor des OLAF, sofern der Zweitantrag Dokumente im Zusammenhang mit in Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom vorgesehenen, von dem OLAF durchgeführten Maßnahmen betrifft, zu stellen.“

- 9 Zur Behandlung von Zweitanträgen sieht Artikel 4 des Anhangs des Beschlusses 2001/937 außerdem vor:

„Gemäß Artikel 14 der Geschäftsordnung der Kommission wird die Entscheidungsbefugnis über Zweitanträge dem Generalsekretär übertragen. Betrifft der Zweitantrag allerdings Dokumente im Zusammenhang mit in Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom vorgesehenen, von dem OLAF durchgeführten Maßnahmen, wird die Entscheidungsbefugnis dem Direktor des OLAF übertragen.

Die Generaldirektion oder der Dienst unterstützen das Generalsekretariat bei der Erarbeitung der Entscheidung.

Die Entscheidung wird durch den Generalsekretär oder den Direktor des OLAF nach Zustimmung des Juristischen Dienstes getroffen.

Der Bescheid wird dem Antragsteller schriftlich, gegebenenfalls in elektronischer Form, übermittelt und weist ihn auf sein Recht hin, beim Gericht erster Instanz Klage zu erheben oder beim Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde einzulegen.“

- 10 Artikel 8 Absatz 2 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) bestimmt:

„Vertraulichkeit und Datenschutz

...

(2) Informationen, die im Rahmen interner Untersuchungen mitgeteilt oder eingeholt werden, fallen, unabhängig davon, in welcher Form sie vorliegen, unter das Berufsgeheimnis und genießen den Schutz, der durch die für die Organe der Europäischen Gemeinschaften geltenden einschlägigen Bestimmungen gewährleistet ist.

Diese Informationen dürfen insbesondere nur Personen mitgeteilt werden, die in den Organen der Europäischen Gemeinschaften oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihres Amtes davon Kenntnis erhalten dürfen; sie dürfen zu keinem anderen Zweck als der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen verwendet werden.“

- 11 Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999 lautet:

„Untersuchungsberichte und Folgemaßnahmen

(1) Das [OLAF] erstellt nach einer von ihm durchgeführten Untersuchung unter der Verantwortung des Direktors einen Bericht, aus dem insbesondere der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung, einschließlich der Empfehlungen des Direktors des [OLAF] zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen, hervorgehen.

(2) Bei der Erstellung dieser Berichte werden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt. Die so erstellten Berichte stellen in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats dar, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist. Sie werden nach denselben Maßstäben beurteilt wie die Verwaltungsberichte der einzelstaatlichen Kontrolleure und sind als diesen gleichwertig zu betrachten.

(3) Der nach Abschluss einer externen Untersuchung erstellte Bericht wird mit allen zweckdienlichen Schriftstücken gemäß der für die externen Untersuchungen geltenden Regelung den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten übermittelt.

(4) Der nach Abschluss einer internen Untersuchung erstellte Bericht wird mit allen zweckdienlichen Schriftstücken dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur übermittelt. Die Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen ergreifen die gemäß den Ergebnissen der internen Untersuchungen erforderlichen Folgemaßnahmen, insbesondere die disziplinarrechtlichen und justiziellen Maßnahmen, und unterrichten den Direktor des [OLAF] innerhalb der von ihm in den Schlussfolgerungen seines Berichts gesetzten Frist über die Folgemaßnahmen der Untersuchungen.“

12 Artikel 10 der Verordnung Nr. 1073/1999 sieht vor:

„Übermittlung von Informationen durch das [OLAF]

(1) Unbeschadet der Artikel 8, 9 und 11 dieser Verordnung und der Bestimmungen der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 kann das [OLAF] den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten jederzeit Informationen übermitteln, die es im Laufe externer Untersuchungen erlangt hat.

(2) Unbeschadet der Artikel 8, 9 und 11 übermittelt der Direktor des [OLAF] den Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaats die bei internen Untersuchungen vom [OLAF] eingeholten Informationen über gegebenenfalls strafrechtlich zu ahndende Handlungen. Vorbehaltlich der Untersuchungserfordernisse unterrichtet er gleichzeitig den betreffenden Mitgliedstaat.

(3) Unbeschadet der Artikel 8 und 9 kann das [OLAF] dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur jederzeit Informationen übermitteln, die es im Laufe interner Untersuchungen erlangt hat.“

**Sachverhalt**

- 13 Bei den Klägern Yves Franchet und Daniel Byk handelt es sich um einen ehemaligen Generaldirektor und einen ehemaligen Direktor von Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften).
- 14 Mehrere interne Audits bei Eurostat ergaben, dass möglicherweise Unregelmäßigkeiten bei der Finanzverwaltung vorlagen. Das OLAF leitete daher mehrere Untersuchungen ein, insbesondere über die Verträge, die Eurostat mit den Gesellschaften Eurocost, Eurogramme und Datashop – Planistat geschlossen hatte, sowie über die diesen Gesellschaften gewährten Zuschüsse.
- 15 Am 4. Juli 2002 übermittelte das OLAF den luxemburgischen Justizbehörden nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 1073/1999 eine Akte über die interne Untersuchung betreffend Eurocost, in der der Kläger Franchet belastet wurde, sowie eine weitere Akte über die externe Untersuchung betreffend Eurogramme. Am 19. März 2003 übermittelte das OLAF den französischen Justizbehörden ferner eine Akte über die Sache Datashop – Planistat, in der beide Kläger belastet wurden.
- 16 Die Kläger wurden am 21. Mai 2003 auf eigenen Antrag versetzt.
- 17 Am 11. Juni 2003 wies die Kommission den Internen Auditdienst (IAD) an, im Rahmen der Begleitung des Entlastungsverfahrens die von Eurostat geschlossenen Verträge und gewährten Zuschüsse zu prüfen. Der IAD erstellte drei Berichte, den ersten am 7. Juli, den zweiten am 24. September und den dritten (im Folgenden: Abschlussbericht des IAD) am 22. Oktober 2003.
- 18 Am 9. Juli 2003 beschloss die Kommission, ein Disziplinarverfahren gegen die Kläger einzuleiten. Dieses Verfahren wurde sogleich ausgesetzt, weil die Untersuchung des OLAF noch lief. Die Kommission richtete außerdem eine multidisziplinäre Task-Force ein.
- 19 Mit Antrag vom 25. Juli 2003 forderten die Kläger unter Berufung auf den allgemeinen Transparenzgrundsatz und das in Artikel 42 der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2000, C 364, S. 1)

niedergelegte Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten sowie die Vorschriften der Verordnung Nr. 1049/2001 und den Beschluss 2001/937 Zugang zu folgenden Dokumenten:

- „– dem oder den Schreiben, die das OLAF den luxemburgischen Justizbehörden zu den Akten Eurocost und Eurogramme übermittelt hat, mit dessen oder deren Anhängen und der Liste dieser Anhänge;
- den Schreiben, die das OLAF den französischen Justizbehörden zur Akte Datashop – Planistat übermittelt hat, mit deren Anhängen und der Liste dieser Anhänge. Dies betrifft insbesondere ein wahrscheinlich auf den 19. März 2003 datiertes Schreiben (Nr. 003441) mit ... dem Bezug CMS Nr. IO/2002/510 – Eurostat/Datashop/Planistat;
- der Mitteilung des OLAF an die Kommission, auf die in einer Pressemitteilung von 19. Mai 2003 (IP/03/[709]) Bezug genommen wurde;
- allen weiteren Mitteilungen des OLAF an die Kommission.“

- 20 Der Zugang wurde mit Schreiben des OLAF vom 18. August 2003 (im Folgenden: Entscheidung vom 18. August 2003) verweigert. In diesem Schreiben heißt es:

„...“

Für die Dokumente, die Sie in Ihrem ersten und in Ihrem zweiten Antrag angefordert haben, gelten die Ausnahmen zum Schutz von Gerichtsverfahren und des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten. Die in den beiden Anträgen angeforderten Schreiben sind wesentlicher Bestandteil der Akte, die das OLAF den Justizbehörden der Mitgliedstaaten für die nationalen Gerichtsverfahren zugesandt hat, und betreffen Angelegenheiten, die noch untersucht werden. Sie sind daher durch die vorgenannten Ausnahmen geschützt.

Die Mitteilung, zu der mit dem dritten Antrag Zugang gefordert wird, wurde der Kommission vom OLAF auf der Grundlage des Artikels 10 [Absatz] 3 der Verordnung [Nr.] 1073/1999 vom 25. Mai 1999 übermittelt, der es dem OLAF erlaubt, im Rahmen seines Untersuchungsauftrags das betreffende Organ zu informieren. Da es sich um ein vom OLAF im Rahmen seiner Untersuchung übermitteltes Dokument handelt, gilt die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten.

Ihr vierter Antrag ist nicht hinreichend präzise. Wir konnten leider nicht feststellen, auf welches Dokument oder welche Dokumente er sich bezieht. Ich bitte Sie daher um ergänzende Angaben zur Präzisierung Ihres ursprünglichen Antrags.

...“

- 21 Die Kläger stellten am 8. September 2003 einen Zweitantrag.
- 22 Der Zweitantrag der Kläger wurde mit Schreiben des OLAF vom 1. Oktober 2003 (im Folgenden: erste angefochtene Entscheidung) abgelehnt. Es heißt dort wie folgt:

„...“

Nach eingehender Prüfung Ihres Antrags und der Ihnen vom OLAF erteilten ursprünglichen Antwort bestätige ich Ihnen hiermit, dass das OLAF Ihnen die angeforderten Dokumente zum derzeitigen Stand der Dinge nicht übermitteln kann.

1. Sie behaupten, dass die im ersten und im zweiten Antrag bezeichneten Dokumente vorschriftswidrig öffentlich gemacht worden seien. Diese Dokumente sind tatsächlich niemals rechtmäßig öffentlich gemacht worden.

Sie geben an, dass ‚Herr Franchet und Herr Byk in diesen Angelegenheiten unmittelbar belastet wurden und daher ein vorrangiges Interesse am Zugang zu diesen Dokumenten haben‘. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten nach der Verordnung [Nr.] 1049/2001 ist vom Recht eines Betroffenen auf Aktenzugang zu unterscheiden. Ersteres wird jeder natürlichen oder juristischen Person garantiert und gilt für alle von einem Organ aufbewahrten Dokumente. Diese Regelung verlangt vom Antragsteller nicht, dass er ein Interesse nachweist, um Zugang zu den Dokumenten zu erhalten. Der Zugang zu den Dokumenten muss gewährt werden, sofern diese nicht unter eine der in [Artikel] 4 der Verordnung aufgezählten Ausnahmen fallen. Im vorliegenden Fall ist das OLAF aus den nachstehend angeführten Gründen der Meinung, dass nach der Verordnung [Nr.] 1049/2001 keines der in Ihrem Antrag auf Zugang genannten Dokumente zugänglich gemacht werden darf.

Dagegen hat eine von einem nationalen Gerichtsverfahren und/oder einem gemeinschaftlichen Disziplinarverfahren betroffene Person nach der entsprechenden Regelung das Recht auf Zugang zu der sie betreffenden Akte.

Da in Frankreich und Luxemburg Ermittlungen laufen, richtet sich der Zugang zur Akte nach den in diesen beiden Ländern geltenden Verfahrensvorschriften. Sie können sich an die zuständigen französischen und/oder luxemburgischen Behörden wenden, um bei ihnen Zugang zu der ihnen übermittelten Akte zu beantragen. Die Entscheidung darüber ist Sache dieser Behörden, und das OLAF wird gegen ihre Entscheidung keine Einwände erheben.

Sie behaupten, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse daran bestehe, dass Herrn Byk und Herrn Franchet die im ersten und im zweiten Antrag genannten Dokumente zur Verfügung gestellt werden. Wir sind jedoch der Ansicht, dass es sich bei den Verteidigungsrechten von Herrn Franchet und Herrn Byk nicht um überwiegende öffentliche Interessen, sondern um private Interessen handelt. Wie bereits dargelegt, werden sie im Rahmen eventueller Disziplinar- oder Gerichtsverfahren rechtzeitig Zugang zur gesamten Akte erhalten.

2. Sie führen aus, dass es nicht zutreffe, dass jedes Dokument, das das OLAF im Rahmen einer Untersuchung übermittle, ipso facto unter die in [Artikel] 4 der Verordnung vorgesehene Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten falle. Das OLAF hat dies auch nicht behauptet.

Wir haben diese Ausnahme jedoch speziell für die von Ihnen angeforderten Dokumente geltend gemacht, genauer gesagt, für die an die französischen und luxemburgischen Behörden sowie an die Kommission gerichteten Schreiben. Diese Schreiben an die nationalen Justizbehörden enthalten eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse des OLAF. Stellte das OLAF diese Schreiben zur Verfügung, wäre dies für die nationalen Gerichtsverfahren abträglich, da diese Schreiben Bestandteil der Verfahrensakten sind und somit nicht früher herausgegeben werden dürfen, als in den nationalen Verfahren vorgesehen.

Auch die Mitteilung an die Kommission enthält eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, die das OLAF als für die Kommission wichtig angesehen hat, damit diese alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz ihrer Interessen ergreifen könne. Die Gründe, aus denen das OLAF die Dokumente nicht zugänglich gemacht hat, hängen

somit speziell mit den angeforderten Dokumenten zusammen; es handelt sich dabei nicht, wie von Ihnen behauptet, um eine allgemeine Argumentation.

3. Was den vierten Antrag angeht, so haben wir 35 an den Generalsekretär der Kommission gerichtete Mitteilungen des OLAF über die Untersuchungen betreffend Eurostat ausgemacht, die in der Zeit vom 23. September 1999 bis zum 25. September 2003 übermittelt wurden. Alle diese Mitteilungen enthalten Untersuchungsergebnisse, deren Zugänglichmachung die in Frankreich und Luxemburg laufenden Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde. Sie fallen somit unter die in Bezug auf Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten sowie in Bezug auf Gerichtsverfahren vorgesehenen Ausnahmen.

...“

- 23 Der Abschlussbericht über Eurogramme wurde im Juli 2002 erstellt.
- 24 In den Verfahren Eurocost und Datashop – Planistat erstellte das OLAF am 25. September 2003 die abschließenden Untersuchungsberichte im Sinne von Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999. Die Kläger erhielten diese Berichte am 10. Oktober 2003. Am selben Tag erhielten sie den Zwischenbericht des IAD vom 7. Juli 2003, jedoch ohne Anhänge.
- 25 Die Kläger reichten mit Schreiben vom 21. Oktober 2003 einen neuen Antrag auf Zugang zu verschiedenen Dokumenten, insbesondere dem Abschlussbericht des IAD, ein. Am 29. Oktober 2003 stellten sie einen ergänzenden Antrag in Bezug auf die Anhänge des Berichts des IAD vom 7. Juli 2003, der ihnen mit dem Schreiben vom 10. Oktober 2003 übermittelt worden war.
- 26 Da die Kläger auf diese Anträge keine Antwort erhielten, stellten sie am 2. Dezember 2003 einen Zweitantrag.
- 27 Dieser Zweitantrag wurde mit Entscheidung der Kommission vom 19. Dezember 2003 (im Folgenden: zweite angefochtene Entscheidung) abgelehnt. Die Ablehnung ist wie folgt begründet:

„...“

Zu meinem Bedauern muss ich Ihnen bestätigen, dass Ihnen diese Dokumente nicht ausgehändigt werden können. Ihre Zugänglichmachung würde nämlich den Zweck dieser Untersuchung insofern beeinträchtigen, als sie die Durchführung der für das Ergreifen der angemessenen Folgemaßnahmen erforderlichen Aktionen stören würde. Der Zugang zu diesen Dokumenten ist daher nach Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung ... Nr. 1049/2001 zu verweigern. Aufgrund der Sensibilität der Materie und der Struktur der Dokumente ist ein teilweiser Zugang, wie in Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung vorgesehen, nicht möglich. Im Übrigen liegt mir nichts vor, woraus ich schließen könnte, dass im vorliegenden Fall das öffentliche Interesse an der Verbreitung der in den beantragten Dokumenten enthaltenen Informationen gegenüber der Notwendigkeit, den Zweck der Untersuchung zu schützen, überwiegt.

...“

## **Verfahren**



- 28 Mit Klageschrift, die am 27. November 2003 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die Klage in der Rechtssache T-391/03 gegen die Entscheidung vom 18. August 2003 sowie gegen die erste angefochtene Entscheidung erhoben.
- 29 Mit am selben Tag eingereichtem besonderem Schriftsatz haben sie beantragt, über diese Klage im beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 76a der Verfahrensordnung des Gerichts zu entscheiden.
- 30 Die Vierte Kammer des Gerichts, der die Rechtssache damals zugewiesen worden war, hat den Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren mit Beschluss vom 17. Dezember 2003, der den Klägern am 22. Dezember 2003 zugestellt worden ist, zurückgewiesen.
- 31 Mit Klageschrift, die am 19. Februar 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die Klage in der Rechtssache T-70/04 gegen die stillschweigende Entscheidung der Kommission, mit der ihre am 21. und am 29. Oktober 2003 eingereichten Anträge auf Zugang zu verschiedenen Dokumenten abgelehnt wurden, sowie gegen die zweite angefochtene Entscheidung erhoben.
- 32 Infolge der Änderung der Zusammensetzung der Kammern des Gerichts zu Beginn des neuen Gerichtsjahres ist der Berichterstatter der Dritten Kammer zugeteilt worden, an die die vorliegende Rechtssache deshalb verwiesen worden ist.
- 33 Durch Beschluss des Präsidenten der Dritten Kammer des Gerichts vom 13. Juli 2005 sind die Rechtssachen T-391/03 und T-70/04 gemäß Artikel 50 der Verfahrensordnung zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.
- 34 Das Gericht (Dritte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters die mündliche Verhandlung eröffnet und im Rahmen der prozessleitenden Maßnahmen nach Artikel 64 der Verfahrensordnung den Klägern und der Kommission schriftlich Fragen gestellt. Die Parteien haben diese fristgerecht beantwortet.
- 35 Die Parteien haben in der Sitzung vom 15. September 2005 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.
- 36 Mit Beschluss vom 26. September 2005 gemäß den Artikeln 65 Buchstabe b, 66 § 1 und 67 § 3 Absatz 3 der Verfahrensordnung hat das Gericht der Beklagten aufgegeben, die streitigen Dokumente vorzulegen, und gleichzeitig bestimmt, dass sie in diesem Verfahren den Klägern nicht übermittelt werden. Die Beklagte ist dieser Aufforderung nachgekommen.
- 37 Die mündliche Verhandlung ist am 8. November 2005 durch eine Entscheidung des Präsidenten der Dritten Kammer des Gerichts geschlossen worden.

### **Anträge der Parteien**

- 38 In der Rechtssache T-391/03 beantragen die Kläger,
- die Entscheidung vom 18. August 2003 sowie die erste angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
  - der Kommission sämtliche Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 39 Die Kommission beantragt,

- die Klageanträge für unzulässig zu erklären, soweit sie die Nichtigkeitserklärung der Entscheidung vom 18. August 2003 betreffen;
- die auf Nichtigkeitserklärung der ersten angefochtenen Entscheidung gerichteten Anträge als unbegründet zurückzuweisen;
- den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

40 In der Rechtssache T-70/04 beantragen die Kläger,

- die stillschweigende Entscheidung der Kommission, mit der ihre am 21. und am 29. Oktober 2003 eingereichten Anträge auf Zugang zu verschiedenen Dokumenten abgelehnt wurden, sowie die zweite angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
- der Kommission sämtliche Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

41 Die Kommission beantragt,

- die Klageanträge für unzulässig zu erklären, soweit sie die Nichtigkeitserklärung der stillschweigenden Ablehnungsentscheidung betreffen;
- die auf Nichtigkeitserklärung der zweiten angefochtenen Entscheidung gerichteten Anträge als unbegründet zurückzuweisen;
- den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

## **Rechtliche Würdigung**

### *Zur Zulässigkeit*

#### Vorbringen der Parteien

- 42 In der Rechtssache T-391/03 vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Entscheidung vom 18. August 2003 keine endgültige Maßnahme sei und daher nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könne.
- 43 In der Rechtssache T-70/04 ist die Kommission der Meinung, dass die Klage gegen die stillschweigende Entscheidung, mit der die Anträge vom 21. und vom 29. Oktober 2003 abgelehnt wurden, unzulässig sei, da es sich nicht um eine endgültige Maßnahme handle.
- 44 Die Kläger sind der Ansicht, dass wie beim Vorverfahren in Beamtensachen angenommen werden könne, dass die Begründung der ersten angefochtenen Entscheidung die Begründung der Entscheidung vom 18. August 2003 ergänze und dass diese die anfechtbare Maßnahme sei. Dies gelte auch für die stillschweigende Entscheidung über die Ablehnung der Anträge vom 21. und vom 29. Oktober 2003.
- 45 Als die Kläger in der mündlichen Verhandlung vom Gericht zu diesem Punkt befragt wurden, haben sie die Entscheidung jedoch in das Ermessen des Gerichts gestellt.

#### Würdigung durch das Gericht

- 46 Nach ständiger Rechtsprechung können nur Handlungen mit verbindlichen Rechtswirkungen, die geeignet sind, die Interessen des Klägers dadurch zu beeinträchtigen,

dass sie seine Rechtsstellung in qualifizierter Weise verändern, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage im Sinne von Artikel 230 EG sein. Im Fall von Handlungen oder Entscheidungen, die in einem mehrphasigen Verfahren, insbesondere zum Abschluss eines internen Verfahrens, ergehen, liegt eine anfechtbare Handlung grundsätzlich nur bei den Maßnahmen vor, die den Standpunkt des Organs zum Abschluss dieses Verfahrens endgültig festlegen, nicht aber bei Zwischenmaßnahmen, die die abschließende Entscheidung vorbereiten sollen (Urteil des Gerichtshofes vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Randnr. 10, und Urteil des Gerichts vom 22. Mai 1996 in der Rechtssache T-277/94, AITEC/Kommission, Slg. 1996, II-351, Randnr. 51).

- 47 Nach den Artikeln 3 und 4 des Anhangs des Beschlusses 2001/937 in Verbindung mit Artikel 8 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist die Antwort auf den ursprünglichen Antrag nur eine erste Stellungnahme, die den Klägern die Möglichkeit gibt, den Generalsekretär der Kommission oder den Direktor des OLAF um Überprüfung dieses Standpunkts zu ersuchen.
- 48 Allein die Maßnahme des Generalsekretärs der Kommission oder des Direktors des OLAF, die ihrer Art nach eine Entscheidung ist und die vorausgegangene Stellungnahme vollständig ersetzt, kann also Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen der Kläger beeinträchtigen können, und somit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 230 EG sein (Urteil des Gerichts vom 16. Oktober 2003 in der Rechtssache T-47/01, Co-Frutta/Kommission, Slg. 2003, II-4441, Randnr. 31).
- 49 Folglich ist die Klage in der Rechtssache T-391/03 in Bezug auf die Entscheidung vom 18. August 2003 und die Klage in der Rechtssache T-70/04 in Bezug auf die stillschweigende Entscheidung, mit der die Anträge vom 21. und vom 29. Oktober 2003 abgelehnt wurden, unzulässig.

#### *Zur Begründetheit*

##### *Vorbringen der Parteien*

- 50 Die Kläger stützen ihre Klage auf einen einzigen Klagegrund, nämlich auf einen Verstoß gegen die Artikel 2 und 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, eine Verletzung des „Grundrechts auf Zugang zu Dokumenten“, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler, einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Fehlerhaftigkeit und Widersprüchlichkeit der Begründung der angefochtenen Entscheidungen.
- 51 Sie machen geltend, dass das OLAF die für den Schutz von Gerichtsverfahren und des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten weit ausgelegt habe. Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten seien jedoch eng auszulegen, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, nicht zu beeinträchtigen.
- 52 Die von der Kommission vertretene Auslegung führe zu dem Ergebnis, dass Dokumente über die Tätigkeit des OLAF ihrer Natur nach vom Zugangsrecht ausgenommen wären. Damit werde jedoch verkannt, dass Ausnahmen eng auszulegen seien, vor allem, wenn es sich um Ausnahmen von einem Grundrecht handle.
- 53 Die Kommission habe zu Unrecht angenommen, dass für das OLAF eine besondere, ja sogar eine von den Regeln über den Zugang zu Dokumenten abweichende Regelung gelte. Eine solche Abweichung finde weder in der Verordnung Nr. 1049/2001 noch in der Geschäftsordnung des OLAF eine Grundlage. Weder das Erfordernis der Vertraulichkeit der

Untersuchungen noch die Unabhängigkeit des OLAF könnten zu einer Ablehnung sämtlicher Anträge auf Zugang zu Dokumenten führen.

- 54 Zur Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren machen die Kläger unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichts vom 7. Dezember 1999 in der Rechtssache T-92/98, Interporc/Kommission, Slg. 1999, II-3521, im Folgenden: Urteil Interporc II) geltend, dass diese Ausnahme im vorliegenden Fall keine Anwendung finde. Sie betreffe nämlich nur im Rahmen eines laufenden Gerichtsverfahrens erstellte Dokumente. Die Mitteilungen des OLAF dienten jedoch dazu, die Justizbehörden oder die Organe über gegebenenfalls straf- oder disziplinarrechtlich zu ahndende Tatsachen zu unterrichten. Sie erfolgten also außerhalb laufender Gerichtsverfahren. Das OLAF sei eine Dienststelle der Verwaltung der Kommission, die Verwaltungsakten und -berichte erstelle. Die aufgrund der Ergebnisse der Untersuchungen erforderlichen Folgemaßnahmen, insbesondere die disziplinar- und strafrechtlichen, würden von den Organen und den nationalen Behörden getroffen.
- 55 Das OLAF könne sich den in der Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten vorgesehenen Verpflichtungen auch nicht dadurch entziehen, dass es geltend mache, der Zugang zu seinen Dokumenten sei nach den nationalen Vorschriften oder den Vorschriften über das Disziplinarverfahren zu beurteilen.
- 56 Auch bei den Dokumenten, die das OLAF den französischen und den luxemburgischen Behörden übermittelt habe, habe es durch Verkennung seiner Pflicht, die nationalen Behörden zu fragen, ob sie etwas gegen die Zugänglichmachung der fraglichen Dokumente einzuwenden hätten, in zweierlei Hinsicht einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen. Nach dem Urteil Interporc II und dem Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P (Niederlande und Van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, im Folgenden: Urteil Van der Wal) hätte die Kommission die nationalen Behörden, an die sie sich gewandt habe, befragen müssen, um sowohl zu beurteilen, ob eine Zugänglichmachung nachteilig sei, als auch, ob sie gegen das nationale Recht verstoße.
- 57 Auch die Verweigerung des Zugangs zu den vom OLAF an die Kommission übermittelten Dokumenten sei nicht gerechtfertigt gewesen. Es sei nicht Sache des OLAF, die Interessen der Kommission und deren eventuellen Schutzgrad zu beurteilen, sondern nur, wie im Urteil Van der Wal ausgeführt, die Kommission dazu zu befragen.
- 58 Die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar gewesen, da die Kommission hierzu nichts vorgetragen habe, was die Verweigerung der Verbreitung rechtfertigen würde.
- 59 Das OLAF hätte die konkreten Gründe angeben müssen, aus denen die Ausnahmen im vorliegenden Fall Anwendung fänden, und für jedes beantragte Dokument prüfen müssen, ob dessen Inhalt seiner Zugänglichmachung entgegenstehe. Nach der Rechtsprechung finde eine Ausnahme, selbst wenn das betreffende Dokument Informationen über eine Untersuchung enthalte, keine Anwendung, wenn die Zugänglichmachung die Untersuchung nicht beeinträchtige. Das OLAF habe jedoch nicht für jedes angeforderte Dokument geprüft, ob dessen Inhalt seiner Zugänglichmachung entgegenstehe, sondern die Verweigerung des Zugangs allgemein begründet. Es sei im Übrigen nicht sicher, dass es noch laufende Untersuchungen gebe.
- 60 Das OLAF habe entgegen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht geprüft, ob eine teilweise Zugänglichmachung der Dokumente möglich gewesen sei. Die Kläger verweisen auf das Urteil des Gerichtshofes vom 22. Januar 2004 in der Rechtssache C-353/01 P (Mattila/Rat und Kommission, Slg. 2004, I-1073) und machen geltend, dass die

Entscheidung, den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, für nichtig zu erklären sei, wenn die Kommission die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu den Dokumenten nicht geprüft habe.

- 61 Außerdem seien die Begründungen der Entscheidung vom 18. August 2003 und der ersten angefochtenen Entscheidung widersprüchlich. Hinsichtlich der vom OLAF an die luxemburgischen und an die französischen Behörden übermittelten Dokumente habe das OLAF die Verweigerung des Zugangs damit begründet, dass die beantragten Dokumente eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse des OLAF enthielten. Am 3. April 2003, d. h. nach Übermittlung der Dokumente an die nationalen Behörden, habe das OLAF jedoch dem Generalsekretär mitgeteilt, dass die Untersuchungen noch liefen. Die Kläger weisen insoweit darauf hin, dass das OLAF erst am 25. September 2003 seine abschließenden Untersuchungsberichte vorgelegt habe.
- 62 Die Kläger sind ferner der Ansicht, dass die Verweisung der Kommission auf den Beschluss des Gerichts vom 18. Dezember 2003 in der Rechtssache T-215/02 (Gómez-Reino/Kommission, Slg. ÖD 2003, I-A-345 und II-1685) im vorliegenden Fall nicht relevant sei. Die in diesem Beschluss getroffene Entscheidung lasse in Wirklichkeit das Grundrecht auf Beachtung der Verfahrensrechte wirkungs- und bedeutungslos werden. Aus diesem Beschluss ergebe sich nämlich, dass die vom OLAF im Rahmen seiner Tätigkeiten getroffenen Maßnahmen keine beschwerenden, sondern lediglich vorbereitende Maßnahmen seien; nur die gegebenenfalls von dem Organ getroffene abschließende Entscheidung weise die Merkmale einer beschwerenden Maßnahme auf. Daraus folge, dass die gesamte Tätigkeit des OLAF der gerichtlichen Kontrolle entzogen sei.
- 63 Zum Abschlussbericht des IAD und den Anhängen des Berichts des IAD vom 7. Juli 2003 machen die Kläger ferner geltend, dass die Begründung der zweiten angefochtenen Entscheidung zu allgemein sei, da sie keine konkret den vorliegenden Fall betreffenden Angaben enthalte und nicht darlege, warum eine Herausgabe der beantragten Dokumente allein an die Kläger nachteilig gewesen wäre. Auch in Bezug auf die Frage, ob ein teilweiser Zugang möglich gewesen sei, sei die Begründung unzureichend. Außerdem sei die Begründung nicht plausibel, da eine weite Verbreitung der drei Berichte des IAD stattgefunden habe. Die Kommission habe den Klägern Zugang zu den ersten beiden Berichten des IAD gewährt und nicht erklärt, warum der Zugang zum Abschlussbericht des IAD und zu den Anhängen des Berichts des IAD vom 7. Juli 2003 anders behandelt werden sollte.
- 64 Außerdem sei die Anwendung der Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten auf den Abschlussbericht des IAD zu beanstanden; die Audittätigkeiten des IAD seien zum Zeitpunkt des Erlasses der zweiten angefochtenen Entscheidung nämlich abgeschlossen gewesen. Die Kommission könnte sich dadurch, dass sie die auf eine Untersuchung hin zu treffenden Folgemaßnahmen nicht bestimme, unbegrenzt einem Antrag auf Zugang entgegenstellen.
- 65 Schließlich stellten die Verfahrensrechte ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 dar; die Verfahrensrechte schützten zwar in erster Linie ein privates Interesse, es handle sich dabei jedoch auch um höherrangige Rechte, die die Grundlage des Rechtsstaats und der Demokratie bildeten. Es gehe insbesondere um Zugang zu den Gerichten und einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz. Außerdem habe die Kommission die betroffenen Interessen nicht gegeneinander abgewogen.

- 66 Die Kommission trägt vor, dass die Klage die Nichtigerklärung der Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten betreffe, die ausschließlich auf der Grundlage der Regelung über das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten beantragt worden seien. Die Klage der Kläger müsse daher wie ein Antrag auf Zugang irgendeines Mitglieds der Öffentlichkeit behandelt werden.
- 67 Bei der Prüfung des Antrags auf Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten sei die Besonderheit der Aufgaben des OLAF zu berücksichtigen; für das OLAF gelte jedoch nicht an sich eine besondere oder von den Regeln über den Zugang zu Dokumenten abweichende Regelung. Aus der Gesamtheit der Vorschriften der Verordnung Nr. 1073/1999 ergebe sich, dass sich die Aufgaben des OLAF nicht auf die Aufgaben einer reinen Verwaltungsstelle reduzieren ließen, die Akten oder Verwaltungsdokumente anfertige, wie sie im Urteil Interporc II erwähnt oder von jeder anderen Generaldirektion im Rahmen der üblichen Aufgaben der Kommission erstellt würden. Die Untersuchungen des OLAF könnten disziplinarische oder strafrechtliche Folgen haben. Sie erforderten daher, wie aus den Artikeln 8 Absatz 2 und 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1073/1999 hervorgehe, einen hohen Grad an Vertraulichkeit und fielen ihrer Natur nach unter die Ausnahme zum Schutz von Untersuchungen. Da zwischen laufenden oder sogar abgeschlossenen Untersuchungen und laufenden oder einzuleitenden Gerichtsverfahren Verbindungen bestehen könnten, komme zu der in Bezug auf Untersuchungstätigkeiten geltenden Ausnahme zwangsläufig die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren hinzu.
- 68 Im vorliegenden Fall seien die den luxemburgischen Behörden vorgelegten Akten zurzeit Gegenstand einer Voruntersuchung; die den französischen Behörden vorgelegten Akten hätten zu einem Gerichtsverfahren geführt.
- 69 Unter die beiden in Rede stehenden Ausnahmen fielen zwangsläufig nicht nur die Dokumente, aus denen die Akten des OLAF bestünden, oder die den Justizbehörden übermittelten Dokumente, sondern auch die insoweit zwischen dem OLAF und den Organen ausgetauschten Mitteilungen.
- 70 Aufgrund des Erfordernisses der Vertraulichkeit könne der Öffentlichkeit selbst nach Abschluss einer Untersuchung des OLAF kein Zugang zu Dokumenten über den wesentlichen Teil dieser Untersuchung gewährt werden, jedenfalls nicht, bevor nicht eine abschließende Entscheidung der befassen Justizbehörden oder eine endgültige Entscheidung der Anstellungsbehörde ergangen sei. Die Kommission stützt sich auf eine analoge Auslegung des Urteils des Gerichts vom 11. Dezember 2001 in der Rechtssache T-191/99 (Petrie u. a./Kommission, Slg. 2001, II-3677). Vertraulichkeit sei vor allem deswegen erforderlich, weil die Untersuchungen des OLAF dazu führen könnten, dass strafrechtlich oder disziplinarrechtlich gegen Personen vorgegangen werde, und weil diese Personen, falls ein Gerichts- oder Disziplinarverfahren eingeleitet werde, das Recht auf Beachtung der Unschuldsvermutung hätten.
- 71 Im vorliegenden Fall sei der Zugang zu den beantragten Dokumenten insbesondere deshalb verweigert worden, weil diese Dokumente einen wesentlichen Teil der Untersuchungen des OLAF betroffen hätten und diese Untersuchungen zu keiner abschließenden Entscheidung der befassen Justizbehörden oder der Anstellungsbehörde geführt hätten. Wäre dies der Fall gewesen, hätte die Entscheidung der Kommission anders ausfallen können. Die fraglichen Dokumente hätten nämlich nach der Verordnung Nr. 1049/2001 herausgegeben werden können, gegebenenfalls unter Schwärzung der Namen der darin genannten natürlichen oder juristischen Personen.

- 72 Im Beschluss Gómez-Reino/Kommission habe das Gericht außerdem entschieden, dass das OLAF nicht verpflichtet sei, einem angeblich von einer internen Untersuchung betroffenen Gemeinschaftsbeamten vor Ergehen einer ihn belastenden endgültigen Entscheidung der Anstellungsbehörde Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, die Gegenstand dieser Untersuchung seien oder vom OLAF erstellt worden seien. Könne dieser Zugang einem betroffenen Beamten verweigert werden, müsse eine Verweigerung auch bei einem nach der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellten Antrag auf Zugang zu Untersuchungsdokumenten möglich sein.
- 73 Die Begründung der Entscheidungen sei nicht inkohärent oder widersprüchlich, und die Kläger würfen externe und interne Untersuchungen des OLAF durcheinander. Dass in den angefochtenen Entscheidungen unterschiedliche Begriffe verwendet worden seien, sei darauf zurückzuführen, dass den nationalen Justizbehörden im Juli 2002 und im März 2003 Ergebnisse externer Untersuchungen übermittelt worden seien, die unabhängig von der Fortsetzung der internen Untersuchungen des OLAF seien. Außerdem seien die internen Untersuchungen des OLAF am 18. August 2003 noch im Gange gewesen. Am 1. Oktober 2003 seien sie jedoch abgeschlossen gewesen, was die unterschiedlichen Begriffe in der ersten angefochtenen Entscheidung erkläre.
- 74 Zur Frage, ob die Begründung ausreichend sei, macht die Kommission geltend, dass sowohl die Begründung der Entscheidung vom 18. August 2003 als auch die der ersten angefochtenen Entscheidung sowie die übrigen den Klägern verfügbaren Informationen zu berücksichtigen seien. Nach dem Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95 (WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313) sei es der Kommission nämlich nicht immer möglich, die Gründe für die vertrauliche Behandlung eines Dokuments anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments bekannt zu machen und der Ausnahme damit ihre wesentliche Zweckbestimmung zu nehmen.
- 75 Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei nicht verletzt worden. Um den Schutz der Ermittlungen und Untersuchungen sowie der Gerichtsverfahren zu gewährleisten, habe der Öffentlichkeit auch kein teilweiser Zugang zu den verschiedenen beantragten Dokumenten gewährt werden können, da die in Rede stehenden Ausnahmen sonst ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt worden wären.
- 76 Zu den Dokumenten, die Gegenstand der Klage in der Rechtssache T-70/04 sind, macht die Kommission geltend, dass sie die in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme richtig angewandt habe, da zwar die Audittätigkeiten des IAD abgeschlossen, die Untersuchung und deren Prüfung durch die Kommission jedoch noch im Gange gewesen seien und das OLAF diese Berichte noch im Rahmen seiner eigenen Untersuchungen habe verwenden können.
- 77 Die Dokumente, die der Generalsekretär der Kommission den Klägern im Anhang zu seiner Antwort vom 10. Oktober 2003 übermittelt habe, seien diesen zur allgemeinen Information über ein gegen sie eingeleitetes und sogleich ausgesetztes Disziplinarverfahren übermittelt worden, nicht aber als Antwort auf einen Antrag auf Zugang nach der Verordnung Nr. 1049/2001; der nach der Verordnung Nr. 1049/2001 beantragte Zugang zu diesen Dokumenten sei ihnen verweigert worden.
- 78 Die Kommission trägt vor, dass sie auf zwei Entschließungen des Europäischen Parlaments hin mit Entscheidung vom 11. Juni 2003 den IAD beauftragt habe, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von Eurostat oder einer anderen Generaldirektion auf Ersuchen von Eurostat geschlossenen Verträge und gewährten Zuschüsse zu prüfen, um der Forderung des Parlaments nachzukommen, aber auch, um eventuelle Unregelmäßigkeiten oder Missstände

ausfindig zu machen und die Konsequenzen daraus zu ziehen. Die vom IAD in diesem Rahmen erstellten Berichte seien daher sowohl ihrem Gegenstand als auch ihrem Inhalt nach sensible Dokumente. Es habe keine weite Verbreitung dieser Dokumente stattgefunden. Im Gegenteil, sie seien in äußerst begrenztem Maße verbreitet worden. Die Öffentlichkeit habe niemals Zugang zu diesen Dokumenten gehabt.

- 79 Würde den Klägern Recht gegeben, würden die Dokumente jedermann zugänglich.
- 80 Schließlich könne aufgrund der Besonderheit der vorliegenden Rechtssache kein überwiegendes öffentliches Interesse die Herausgabe der Dokumente über die Untersuchungen des OLAF an die Öffentlichkeit rechtfertigen. Die Verordnung Nr. 1049/2001 diene nicht dazu, den Zugang zu den Akten eventuell von einer Untersuchung des OLAF betroffener Personen zu regeln, damit diese ihre Verteidigung sicherstellen könnten.

#### Würdigung durch das Gericht

##### – Vorbemerkungen

- 81 Die vorliegenden Rechtssachen sind im Licht der Verordnung Nr. 1049/2001 zu prüfen. Die angefochtenen Entscheidungen wurden nämlich unstreitig auf der Grundlage dieser Verordnung erlassen.
- 82 Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist der Antragsteller nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben, und braucht daher kein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen, um Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu erhalten (vgl. zur Anwendung des Beschlusses 94/90 Urteile des Gerichts vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96, Interporc/Kommission, Slg. 1998, II-231, Randnr. 48, und Interporc II, Randnr. 44). Der Antrag der Kläger ist daher so zu prüfen wie der Antrag einer beliebigen anderen Person.
- 83 Außerdem ist daran zu erinnern, dass der Zugang zu den im Besitz der Organe befindlichen Dokumenten die Regel darstellt und dass eine ablehnende Entscheidung nur dann rechtsgültig ist, wenn sie auf einer der Ausnahmen nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 beruht.
- 84 Nach ständiger Rechtsprechung müssen diese Ausnahmen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung der Regel, die in dieser Verordnung verankert ist, nicht zu beeinträchtigen (vgl. Urteil Van der Wal, Randnr. 27, und Urteil des Gerichts vom 7. Februar 2002 in der Rechtssache T-211/00, Kuijter/Rat, Slg. 2002, II-485, Randnr. 55 und die dort zitierte Rechtsprechung).
- 85 Im Rahmen der Rechtssache T-391/03 vertritt die Kommission die Ansicht, dass die streitigen Dokumente aus zwei Gründen nicht verbreitet werden dürften, zum einen, weil es sich um Dokumente handle, die mit Untersuchungs-, Inspektions- und Audittätigkeiten im Zusammenhang stünden, zum anderen, weil es sich zugleich um für die Zwecke eines Gerichtsverfahrens erstellte Dokumente handle. Die Kommission beruft sich somit in der ersten angefochtenen Entscheidung auf die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen, um den Klägern den Zugang zu den gewünschten Dokumenten zu verweigern.
- 86 Im Rahmen der Rechtssache T-70/04 beantragen die Kläger Zugang zum Abschlussbericht des IAD und zu den Anhängen des Zwischenberichts des IAD vom 7. Juli 2003. Die Kommission macht hier nur die in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung



Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Untersuchungs-, Inspektions- und Audittätigkeiten geltend.

- 87 Die Anwendung der in Artikel 4 Absatz 2 zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen durch die Kommission ist im Licht der in Randnummer 84 zitierten Rechtsprechung zu prüfen.

– Zur Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren

- 88 Der Begriff „Rechtspflege“ im Beschluss 94/90 ist vom Gericht dahin ausgelegt worden, dass der Schutz des öffentlichen Interesses einer Weitergabe des Inhalts von Dokumenten entgegensteht, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt wurden (Urteil Interporc II, Randnr. 40).
- 89 Da der Begriff Gerichtsverfahren somit bereits im Zusammenhang mit dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe ausgelegt worden ist, ist davon auszugehen, dass diese Definition auch im Rahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 gilt.
- 90 Das Gericht hat weiter bereits festgestellt, dass unter der Wendung „Dokumente, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden sind“ die eingereichten Schriftsätze oder Dokumente, die internen Schriftstücke, die die Bearbeitung der anhängigen Rechtssache betreffen, und der Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betroffenen Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Rechtsanwaltskanzlei zu verstehen sind. Diese Abgrenzung des Geltungsbereichs der Ausnahme soll zum einen die Arbeit innerhalb der Kommission und zum anderen die Vertraulichkeit und die Wahrung des Grundsatzes der beruflichen Schweigepflicht der Rechtsanwälte gewährleisten (Urteil Interporc II, Randnr. 41).
- 91 Das Gericht hat hingegen entschieden, dass sich die Kommission nicht aufgrund der im Verhaltenskodex zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehenen Ausnahme der Verpflichtung entziehen kann, Dokumente zugänglich zu machen, die im Rahmen einer reinen Verwaltungsangelegenheit erstellt worden sind. Dieser Grundsatz gilt auch, wenn die Vorlage dieser Dokumente für die Kommission in einem Verfahren vor dem Gemeinschaftsrichter nachteilig sein könnte. Dabei ist es unerheblich, ob eine Nichtigkeitsklage gegen die im Verwaltungsverfahren ergangene Entscheidung erhoben worden ist (Urteil Interporc II, Randnr. 42).
- 92 Es ist im Licht dieser Rechtsprechung zu prüfen, ob es sich bei den Dokumenten, die das OLAF den luxemburgischen und den französischen Behörden übermittelt hat, und bei den Dokumenten, die es der Kommission übermittelt hat, um Dokumente handelt, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt worden sind.
- 93 Aus der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1073/1999 ergibt sich, dass die Untersuchungen des OLAF den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie die Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zum Ziel haben. Nach der fünften Begründungserwägung erstreckt sich die Zuständigkeit des OLAF über den Schutz der finanziellen Interessen hinaus auf alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrung der gemeinschaftlichen Interessen gegenüber rechtswidrigen Handlungen, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden könnten. Das OLAF führt also zum Erreichen dieser Ziele die internen und externen Untersuchungen durch, deren Ergebnisse nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999 in einem Untersuchungsbericht zusammengestellt werden, und übermittelt den nationalen Behörden und den Organen nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 1073/1999 Informationen.

- 94 Nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1073/1999 stellen die Berichte des OLAF in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats dar, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist.
- 95 Wie die zuständigen nationalen Behörden oder die Organe auf die vom OLAF übermittelten Berichte und Informationen hin verfahren, fällt jedoch allein und vollständig in deren Verantwortungsbereich (Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 19. April 2005 in der Rechtssache C-521/04 P[R], Tillack/Kommission, Slg. 2005, I-3103, Randnr. 32).
- 96 Es ist daher möglich, dass eine Mitteilung des OLAF an die nationalen Behörden nach Artikel 10 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1073/1999 oder an ein Organ nach Artikel 10 Absatz 3 dieser Verordnung nicht zur Einleitung eines Gerichtsverfahrens auf nationaler Ebene oder eines Disziplinar- oder Verwaltungsverfahrens auf Gemeinschaftsebene führt.
- 97 Somit entspricht die Annahme, dass die vom OLAF übermittelten Dokumente nur für ein Gerichtsverfahren erstellt wurden, nicht der Auslegung dieser Ausnahme durch die Rechtsprechung und ist nicht mit der Verpflichtung vereinbar, Ausnahmen eng auszulegen und anzuwenden (siehe oben, Randnr. 84).
- 98 Außerdem ist die Einhaltung der nationalen Verfahrensvorschriften ausreichend gewährleistet, wenn das Organ sicherstellt, dass die Bekanntgabe der Dokumente nicht gegen nationales Recht verstößt. So hätte das OLAF im Zweifelsfall das einzelstaatliche Gericht konsultieren müssen und den Zugang nur dann verweigern dürfen, wenn dieses sich gegen die Bekanntgabe der Dokumente ausgesprochen hätte (Urteil Van der Wal, Randnr. 28).
- 99 Aus der Akte ergibt sich jedoch, dass eine solche Konsultation nicht stattgefunden hat, was die Kommission im Übrigen in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung einer Frage des Gerichts eingeräumt hat.
- 100 In der ersten angefochtenen Entscheidung heißt es dazu nämlich nur:
- „Da in Frankreich und Luxemburg Ermittlungen laufen, richtet sich der Zugang zur Akte nach den in diesen beiden Ländern geltenden Verfahrensvorschriften. Sie können sich an die zuständigen französischen und/oder luxemburgischen Behörden wenden, um bei ihnen Zugang zu der ihnen übermittelten Akte zu beantragen. Die Entscheidung darüber ist Sache dieser Behörden, und das OLAF wird gegen ihre Entscheidung keine Einwände erheben.“
- 101 Dieser Ansatz ist mit den Feststellungen des Gerichtshofes im Urteil Van der Wal (Randnr. 29) nicht vereinbar. Nach den Ausführungen des Gerichtshofes erspart es ein Verfahren, bei dem das Organ im Zweifelsfall das einzelstaatliche Gericht konsultiert, dem Kläger, sich zunächst an das zuständige einzelstaatliche Gericht und sodann an die Kommission wenden zu müssen, wenn nach Auffassung des Gerichts das nationale Verfahrensrecht der Bekanntgabe der erbetenen Dokumente nicht entgegensteht, die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften aber zu einem anderen Ergebnis führen kann. Ein solches Verfahren entspricht somit auch den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Verwaltung.
- 102 Daher ist festzustellen, dass die erste angefochtene Entscheidung insoweit fehlerhaft ist, als darin festgestellt wird, dass die im Rahmen der Rechtssache T-391/03 beantragten Dokumente unter die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen.

- 103 Da das OLAF für die Verweigerung des Zugangs zu diesen Dokumenten jedoch noch eine weitere Ausnahme angeführt hat, ist zu prüfen, ob der Zugang auf der Grundlage des Artikels 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert werden konnte.
- Zur Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten
- 104 Zunächst ist festzustellen, dass unstreitig alle Dokumente, zu denen Zugang beantragt wird, tatsächlich mit den genannten Tätigkeiten im Zusammenhang stehen.
- 105 Der bloße Umstand, dass ein Dokument eine Inspektions- oder Untersuchungstätigkeit betrifft, reicht jedoch nicht aus, um die Anwendung dieser Ausnahme zu rechtfertigen. Nach der Rechtsprechung ist jede Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Kommission eng auszulegen und anzuwenden (Urteil des Gerichts vom 13. September 2000 in der Rechtssache T-20/99, Denavit Nederland/Kommission, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 45).
- 106 Hierzu ist daran zu erinnern, dass die Untersuchungstätigkeiten des OLAF in Bezug auf die Dokumente, um die es in der Rechtssache T-391/03 geht, zum Zeitpunkt des Erlasses der ersten angefochtenen Entscheidung, am 1. Oktober 2003, bereits abgeschlossen waren. Der Abschlussbericht über die Untersuchung im Verfahren Eurogramme ist nämlich bereits im Juli 2002 erstellt worden. Außerdem hat das OLAF am 25. September 2003 in den Verfahren Eurocost und Datashop – Planistat die abschließenden Untersuchungsberichte im Sinne von Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999 erstellt. Die Kläger haben als in diesen Berichten belastete Personen mit Schreiben vom 10. Oktober 2003 eine Kopie dieser Berichte erhalten.
- 107 Was die Rechtssache T-70/04 angeht, endete die Untersuchung des IAD mit dem Abschlussbericht vom 22. Oktober 2003.
- 108 Im vorliegenden Fall ist somit zu prüfen, ob die mit Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten im Zusammenhang stehenden Dokumente unter die in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme fielen, obwohl die konkreten Inspektionen, Untersuchungen oder Audits abgeschlossen und die Abschlussberichte darüber erstellt, die auf diese Berichte hin zu ergreifenden Folgemaßnahmen jedoch noch nicht bestimmt worden waren.
- 109 Nach Ansicht des Gerichts ist Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 dahin auszulegen, dass diese Vorschrift, die „[den Zweck] von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“ schützen soll, nur dann anwendbar ist, wenn die Zugänglichmachung der betreffenden Dokumente dazu führen könnte, dass die Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nicht abgeschlossen werden können.
- 110 Aus der Rechtsprechung ergibt sich zwar, dass Untersuchungs- oder Inspektionshandlungen auch noch unter die Ausnahme zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten fallen können, solange die Untersuchungs- oder Inspektionstätigkeiten noch im Gange sind, selbst wenn die konkrete Untersuchung oder Inspektion, die Grundlage des Berichts ist, zu dem Zugang begehrt wird, beendet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Denavit Nederland/Kommission, Randnr. 48).
- 111 Nähme man jedoch an, dass die verschiedenen mit Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten im Zusammenhang stehenden Dokumente solange unter die in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmen

fallen, wie die in diesen Verfahren zu ergreifenden Folgemaßnahmen nicht bestimmt wurden, würde man den Zugang zu diesen Dokumenten je nach der Schnelligkeit und Sorgfalt der befassen Verwaltungsstellen von einem zufälligen, künftigen und vielleicht fern liegenden Ereignis abhängig machen.

- 112 Dieses Ergebnis stünde im Widerspruch zu dem Ziel, den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über eventuelle Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung der finanziellen Interessen zu gewährleisten, um den Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Ausübung öffentlicher Gewalt wirksamer auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache T-123/99, JT's Corporation/Kommission, Slg. 2000, II-3269, Randnr. 50).
- 113 Daher ist zu prüfen, ob zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidungen noch Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten im Gange waren, die durch die Zugänglichmachung der beantragten Dokumente hätten gefährdet werden können, und ob diese Tätigkeiten in einer angemessenen Frist fortgeführt wurden.
- 114 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Rechtmäßigkeit eines angefochtenen individuellen Rechtsakts nach der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses des Aktes zu beurteilen (Urteile des Gerichtshofes vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 7, und vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-449/98 P, IECC/Kommission, Slg. 2001, I-3875, Randnr. 87).
- 115 Außerdem muss nach ständiger Rechtsprechung die im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten erforderliche Prüfung konkret sein. Zum einen kann der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, nicht ausreichen, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Denkavit Nederland/Kommission, Randnr. 45). Zum anderen muss die Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein. Die Prüfung, die das Organ durchführen muss, um eine Ausnahme anzuwenden, muss daher konkret sein und aus der Begründung der Entscheidung hervorgehen (Urteile des Gerichts vom 6. April 2000 in der Rechtssache T-188/98, Kuijer/Rat, Slg. 2000, II-1959, Randnr. 38, und vom 13. April 2005 in der Rechtssache T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, Slg. 2005, II-0000, im Folgenden: Urteil VKI, Randnrn. 69 und 72).
- 116 Diese konkrete Prüfung muss außerdem in Bezug auf jedes im Antrag bezeichnete Dokument durchgeführt werden. Aus der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt sich nämlich, dass alle in ihrem Artikel 4 Absätze 1 bis 3 genannten Ausnahmen auf das einzelne Dokument („zu einem Dokument“) anzuwenden sind (Urteil VKI, Randnr. 70).
- 117 Eine konkrete und individuelle Prüfung jedes Dokuments ist auch deswegen erforderlich, weil – auch in den Fällen, in denen klar ist, dass ein Antrag auf Akteneinsicht von einer Ausnahme erfasste Dokumente betrifft – nur eine solche Prüfung es dem Organ ermöglicht, zu beurteilen, ob dem Antragsteller teilweiser Zugang nach Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 gewährt werden kann. Im Rahmen der Anwendung des Verhaltenskodex hat das Gericht im Übrigen eine Prüfung von Dokumenten nach Kategorien statt nach den in diesen Dokumenten enthaltenen konkreten Informationen für unzureichend erklärt, da die Prüfung, zu der ein Organ verpflichtet ist, es ihm ermöglichen muss, konkret zu beurteilen, ob eine geltend gemachte Ausnahme auch tatsächlich für alle in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen gilt (Urteile JT's Corporation/Kommission, Randnr. 46, und VKI, Randnr. 73).

- 118 Das Organ muss also, erstens, prüfen, ob das beantragte Dokument unter eine der in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen fällt, zweitens, falls dies der Fall ist, ob in Bezug auf die betreffende Ausnahme tatsächlich ein Schutzbedarf besteht, und drittens, ob dieser für das gesamte Dokument besteht.
- 119 Das Gericht muss somit prüfen, ob die angefochtenen Entscheidungen nach diesen Regeln erlassen worden sind.
- 120 Zu den Dokumenten, die den französischen und den luxemburgischen Behörden übermittelt wurden, ist daran zu erinnern, dass die Untersuchung des OLAF abgeschlossen war; es wird auch nicht bestritten, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der ersten angefochtenen Entscheidung weder die luxemburgischen noch die französischen Behörden über die aufgrund der vom OLAF nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 1073/1999 übermittelten Informationen zu ergreifenden Folgemaßnahmen entschieden hatten.
- 121 Das OLAF wollte den nationalen Behörden mit den ihnen übermittelten Informationen Elemente liefern, aus denen seiner Ansicht nach verschiedene Unregelmäßigkeiten ersichtlich wurden und die nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1073/1999 vor diesen Behörden zulässige Beweismittel darstellen konnten.
- 122 Durch die Gewährung selbst eines teilweisen Zugangs zu diesen Dokumenten konnte die effektive Nutzung dieser Elemente durch die nationalen Behörden gefährdet werden, da die in die vermuteten Unregelmäßigkeiten verwickelten Personen hätten tätig werden können, um zu verhindern, dass die verschiedenen Verfahren oder Untersuchungen, deren Einleitung diese Behörden beschließen konnten, ordnungsgemäß abliefen. Die übermittelten Dokumente enthielten nämlich u. a. Berichte über Audits in Unternehmen, Protokolle der Anhörungen der Beamten von Eurostat, Ausgabenprüfungsberichte und Inspektionsberichte, durch deren Zugänglichmachung die betroffenen Personen erfahren konnten, welche Maßnahmen die nationalen Behörden ergreifen würden.
- 123 Zum Zeitpunkt des Erlasses der ersten angefochtenen Entscheidung, d. h. am 1. Oktober 2003, war eine für die Entscheidung über die aufgrund der vom OLAF übermittelten Informationen zu ergreifenden Folgemaßnahmen angemessene Frist noch nicht verstrichen; die Übermittlung an die luxemburgischen Behörden war nämlich erst am 4. Juli 2002 und die an die französischen Behörden am 19. März 2003 erfolgt.
- 124 Die Kommission hat daher mit der Annahme, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der ersten angefochtenen Entscheidung der Zugang zu den den französischen und den luxemburgischen Behörden übermittelten Dokumenten zu verweigern gewesen sei, weil die Verbreitung dieser Dokumente den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigen würde, weder Rechts- noch Beurteilungsfehler begangen.
- 125 Dies gilt auch für den Abschlussbericht des IAD. Zum Zeitpunkt des Erlasses der zweiten angefochtenen Entscheidung, am 19. Dezember 2003, war die Untersuchung betreffend Eurostat immer noch nicht abgeschlossen, und die Kommission hatte noch nicht über die Folgen des Abschlussberichts des IAD entschieden. Die Verbreitung dieses Berichts, selbst in einer anonymisierten Fassung, hätte es den betroffenen Personen somit ermöglichen können, zu versuchen, die Ergebnisse der nachfolgenden Untersuchungen, Inspektionen oder Audits zu beeinflussen.
- 126 Was die in der Pressemitteilung vom 19. Mai 2003 erwähnte Mitteilung des OLAF an die Kommission betrifft, hat das Gericht feststellen können, dass auch diese Mitteilung so eingehende Informationen über den Verlauf der verschiedenen Untersuchungen betreffend

Eurostat enthält, dass die Verweigerung ihrer Zugänglichmachung mit der Begründung, dass diese aus den vorstehend dargelegten Gründen den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt hätte, zum Zeitpunkt des Erlasses der ersten angefochtenen Entscheidung gerechtfertigt war.

- 127 Zu den anderen Mitteilungen des OLAF an die Kommission heißt es in der ersten angefochtenen Entscheidung, dass „[a]lle diese Mitteilungen ... Untersuchungsergebnisse [enthalten], deren Verbreitung die in Frankreich und Luxemburg laufenden Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde“.
- 128 Aus diesen vagen und allgemeinen Feststellungen ergibt sich, dass das OLAF sich abstrakt zu dem Risiko geäußert hat, das die Zugänglichmachung der fraglichen Dokumente für die Maßnahmen, die die Kommission zum Schutz ihrer Interessen oder der in Frankreich und Luxemburg laufenden Gerichtsverfahren für erforderlich hielt, mit sich bringen konnte, ohne rechtlich hinreichend darzutun, dass die Zugänglichmachung dieser Dokumente konkret den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigen würde und dass die angewandte Ausnahme tatsächlich für alle in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen gilt.
- 129 Daher ist im vorliegenden Fall nicht bewiesen, dass die Untersuchungs- oder Inspektionshandlungen durch die Zugänglichmachung der nicht in der Pressemitteilung vom 19. Mai 2003 erwähnten Mitteilungen des OLAF an die Kommission konkret gefährdet worden wären.
- 130 Außerdem hat das OLAF in der ersten angefochtenen Entscheidung nicht angegeben, ob die von ihm beschriebenen Risiken tatsächlich für alle in den fraglichen Dokumenten enthaltenen Informationen galten. Aus der ersten angefochtenen Entscheidung ergibt sich, dass das OLAF seine Beurteilungen auf die Natur der beantragten Dokumente und nicht auf die tatsächlich darin enthaltenen Informationen gestützt hat. Dies ist ein Rechtsfehler, der zur Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Entscheidung führen muss (Urteil des Gerichtshofes vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache C-353/99 P, Rat/Hautala, Slg. 2001, I-9565, Randnr. 31).
- 131 Folglich ist rechtlich nicht hinreichend bewiesen, dass die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten – sofern sie im vorliegenden Fall anwendbar ist – für sämtliche nicht in der Presseerklärung vom 19. Mai 2003 erwähnten Mitteilungen des OLAF an die Kommission gilt.
- 132 Das Gericht hat feststellen können, dass zumindest ein Teil dieser Dokumente wohl nicht unter die in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme fällt.
- 133 Es ist jedoch nicht Sache des Gerichts, sich an die Stelle der Kommission zu setzen und die Dokumente anzugeben, zu denen ganz oder teilweise Zugang hätte gewährt werden müssen; das Organ muss bei der Durchführung des vorliegenden Urteils die dort angeführten Gründe berücksichtigen.
- 134 Dies gilt auch für die Anhänge des Berichts des IAD vom 7. Juli 2003, zu denen die Kommission allein deswegen keinen Zugang gewährt hat, weil die Untersuchung und die von ihr zur Bestimmung der Folgen vorzunehmende Beurteilung noch im Gange gewesen seien und das OLAF diese Berichte noch im Rahmen seiner eigenen Untersuchungen habe verwenden können.
- Zum Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses

- 135 Es bleibt zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Zugänglichmachung der den französischen und den luxemburgischen Behörden übermittelten Dokumente, der in der Pressemitteilung vom 19. Mai 2003 erwähnten Mitteilung des OLAF an die Kommission und des Abschlussberichts des IAD hätte rechtfertigen müssen.
- 136 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 hat „[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat“ das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe. Daraus folgt, dass diese Verordnung den Zugang aller zu den Dokumenten gewährleisten soll und nicht nur den Zugang des jeweiligen Antragstellers zu den ihn betreffenden Dokumenten.
- 137 Daher ist das besondere Interesse, das ein Antragsteller am Zugang zu einem Dokument geltend machen kann, das ihn persönlich betrifft, nicht zu berücksichtigen.
- 138 Das von den Klägern geltend gemachte allgemeine Interesse liegt in den Verfahrensrechten. Zwar stellt das Bestehen der Verfahrensrechte an sich ein allgemeines Interesse dar. Da diese Rechte im vorliegenden Fall jedoch in dem subjektiven Interesse der Kläger an ihrer Verteidigung zum Ausdruck kommen, ist das von den Klägern geltend gemachte Interesse kein allgemeines, sondern ein privates Interesse.
- 139 Die Kommission hat daher mit der Annahme, dass die von den Klägern als überwiegendes Interesse angeführten Verfahrensrechte kein die Zugänglichmachung der beantragten Dokumente rechtfertigendes überwiegendes öffentliches Interesse darstellen, keinen Rechtsfehler begangen.
- 140 Nach alledem ist die erste angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit darin der Zugang zu sämtlichen nicht in der Pressemitteilung vom 19. Mai 2003 erwähnten Mitteilungen des OLAF an die Kommission verweigert wird; die zweite angefochtene Entscheidung ist für nichtig zu erklären, soweit darin der Zugang zu den Anhängen des Berichts des IAD vom 7. Juli 2003 verweigert wird.

### **Kosten**

- 141 Gemäß Artikel 87 § 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Unter den vorliegenden Umständen ist zu entscheiden, dass die Kommission ein Drittel der Kosten der Kläger trägt. Ihre übrigen Kosten tragen die Parteien jeweils selbst.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Anträge auf Nichtigerklärung der Entscheidung vom 18. August 2003 und der stillschweigenden Entscheidung, mit der die Anträge der Kläger vom 21. und vom 29. Oktober 2003 abgelehnt wurden, werden als unzulässig zurückgewiesen.**
- 2. Die Entscheidung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) vom 1. Oktober 2003 wird für nichtig erklärt, soweit darin der Zugang zu den nicht in der Pressemitteilung vom 19. Mai 2003 erwähnten Mitteilungen des OLAF an die Kommission verweigert wird; die Entscheidung der Kommission vom 19.**

**Dezember 2003 wird für nichtig erklärt, soweit darin der Zugang zu den Anhängen des Berichts des Internen Auditdienstes vom 7. Juli 2003 verweigert wird.**

- 3. Im Übrigen werden die Klagen als unbegründet abgewiesen.**
- 4. Die Kommission trägt ein Drittel der Kosten der Kläger. Ihre übrigen Kosten tragen die Parteien jeweils selbst.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Juli 2006.

Der Kanzler

Der Präsident

E. Coulon

M. Jaeger

---

\* Verfahrenssprache: Französisch.