

*Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).*

## **Entscheidung in der Sache 2048/2011/OV - Zugang der Öffentlichkeit zu Kontrollberichten des OLAF**

Entscheidung

**Fall 2048/2011/OV - Geöffnet am 04/11/2011 - Entscheidung vom 11/12/2013 - Betroffene Institution** Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung ( Kein Missstand festgestellt ) |

Der Beschwerdeführer beantragte beim OLAF Zugang der Öffentlichkeit zu drei gemeinsamen Kontrollberichten und den betreffenden Anhängen, die sich mit einer Untersuchung des OLAF zur betrügerischen Einfuhr von Textilien aus Bangladesch in die EU befassten. Das OLAF verweigerte den Zugang und brachte vor, die Freigabe der Dokumente würde den Zweck einer Untersuchung untergraben, die geschäftlichen Interessen Dritter beeinträchtigen sowie den Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten von in den Dokumenten genannten Personen gefährden. Das OLAF wies darauf hin, dass die Verfahren zur Erhebung der Zölle in einigen Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen seien.

Der Beschwerdeführer wandte sich an die Bürgerbeauftragte und führte an, das OLAF habe fälschlicherweise den Zugang zu den betreffenden Dokumenten verweigert.

In seiner Stellungnahme hielt das OLAF an seinem Standpunkt fest. Das Amt wies erneut darauf hin, dass noch etwa 50 Rechtsbehelfe vor nationalen Gerichten in verschiedenen Mitgliedstaaten anhängig seien, etwa 30 davon im Vereinigten Königreich.

Nach den Feststellungen der Bürgerbeauftragten hätte eine Veröffentlichung der Dokumente den Zweck dieser Verfahren untergraben, da die drei gemeinsamen Kontrollberichte und die entsprechenden Anhänge Beweisstücke in den laufenden nationalen Einziehungsverfahren waren. Tatsächlich sei es realistischerweise vorhersehbar und nicht nur rein hypothetisch gewesen, dass die Offenlegung der entsprechenden Dokumente die wirksame Verwendung als relevante Beweisstücke beeinträchtigen könne.

Die Bürgerbeauftragte schloss die Untersuchung mit der Feststellung ab, dass kein Verwaltungsmissstand vorgelegen habe.



## Hintergrund der Beschwerde

1. Die vorliegende Beschwerde betrifft die Weigerung, der Öffentlichkeit Zugang zu den OLAF-Missionsberichten zu gewähren.
2. Am 29. März 2011 stellte der Beschwerdeführer, ein Rechtsanwalt in einer belgischen Anwaltskanzlei, drei getrennte Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit nach der Verordnung 1049/2001 [1] zu den folgenden drei Dokumenten:
  - 1) Bangladesch – Europäische Gemeinschaft – Abschlussbericht über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit im März 2007 (einschließlich aller Anhänge);
  - 2) Bangladesch – Europäische Gemeinschaft – Abschlussbericht über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit im April 2008 (einschließlich aller Anhänge); und
  - 3) Bangladesch Behörden (Exportförderungsbüro (EPB) – Europäische Kommission (OLAF) Abschlussbericht über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit im März 2009 (einschließlich aller Anhänge).
3. Da der Beschwerdeführer innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Antwort auf seine Anträge erhielt, stellte er am 3. Mai 2011 einen Zweit Antrag.
4. Am 20. Juli 2011 verweigerte OLAF den Zugang zu den drei Dokumenten mit der Begründung, dass der öffentliche Zugang den Zweck einer Untersuchung beeinträchtigen, die geschäftlichen Interessen eines Dritten beeinträchtigen, die Entscheidungsprozesse des OLAF untergraben und den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten der in den Dokumenten genannten Personen beeinträchtigen würde.
5. Mit Einschreiben vom 3. August 2011 stellte der Beschwerdeführer einen Zweit Antrag. In seinem Schreiben wies der Beschwerdeführer darauf hin, dass er in der Zwischenzeit Zugang zu den Dienstreiseberichten 2008 und 2009 (von der belgischen Verwaltung) erhalten habe, dass er jedoch weder den Kontrollbericht 2007 noch die Anhänge zu den Dienstreiseberichten 2008 und 2009 habe. Er machte verschiedene Argumente, warum diese freigegeben werden sollten.
6. Da das OLAF auf den Zweit Antrag des Beschwerdeführers nicht reagierte, reichte er beim Bürgerbeauftragten eine Beschwerde ein.

## Der Gegenstand der Untersuchung

7. In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten machte der Beschwerdeführer folgende



Vorwürfe und Forderungen:

## Behauptung:

OLAF hat fälschlicherweise den Zugang zu: 1) den „Schlussbericht Bangladesch – Europäische Gemeinschaft über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit im März 2007“ (Fall OF/2006/0644), einschließlich aller Anhänge; 2) alle Anhänge des „Schlussberichts Bangladesch – Europäische Gemeinschaft über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit im April 2008“ (Fall OF/2007/0821); und 3) alle Anhänge der „Bangladeschischen Behörden (EPB) – Europäische Kommission (OLAF) Abschlussbericht über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit im März 2009“ (Fall OF/2007/0822).

## Beantragung:

Das OLAF sollte Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewähren.

## Die Untersuchung

8. Die Beschwerde wurde dem OLAF zur Stellungnahme übermittelt. Am 10. Januar 2012 prüften die Dienststellen des Bürgerbeauftragten die Akten des OLAF. (Die Kontrolle betraf alle vom Beschwerdeführer angeforderten Unterlagen und die drei Untersuchungs dossiers des OLAF OF/2006/0644, OF/2007/0821 und OF/2007/0822.) Drei Tage später übermittelte das OLAF seine Antwort auf den Zweitantrag. Am 6. Februar 2012 übermittelte der Bürgerbeauftragte dem Beschwerdeführer und dem OLAF eine Kopie des Inspektionsberichts. OLAF hat seine Stellungnahme am 7. Februar 2012 übermittelt. Der Bürgerbeauftragte leitete die Stellungnahme an den Beschwerdeführer weiter und forderte ihn auf, zu der Stellungnahme und dem Inspektionsbericht Stellung zu nehmen. Der Beschwerdeführer übermittelte jedoch keine Stellungnahme.

## Analyse und Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten

A. angeblich falsche Weigerung des OLAF, Zugang zu Dienstreiseberichten und der damit verbundenen Forderung zu gewähren

## Ausdrückliche Entscheidung des OLAF über den Zweitantrag



**9.** Am 13. Januar 2012 – d. h. nachdem der Bürgerbeauftragte die vorliegende Untersuchung eröffnet hatte und drei Tage nach der Akteneinsicht durch den Bürgerbeauftragten – übermittelte das OLAF seine Antwort auf den Antrag des Beschwerdeführers um Dokumente.

**10.** In seiner Antwort wies das OLAF als Vorbemerkung darauf hin, dass es nach den Rechtsvorschriften über die OLAF-Untersuchungen rechtlich verpflichtet sei, die während seiner Untersuchungen erlangten Informationen vertraulich zu behandeln und dem Berufsgeheimnis zu unterliegen (insbesondere auf Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung 1073/99 [2] ). Das OLAF wies darauf hin, dass mit diesen Vorschriften über die Vertraulichkeit und das Berufsgeheimnis der Zweck der Ermittlungen und die legitimen Rechte der betroffenen Personen geschützt werden sollen.

**11.** Das OLAF erklärte ferner, dass der Zweck der Verordnung 1049/2001 darin bestehe, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten zu gewähren, weshalb ein im Rahmen der Verordnung 1049/2001 offengelegtes Dokument öffentlich zugänglich sei.

**12.** In Bezug auf den Beschwerdeführer, der Zugang zu den Berichten über gemeinsame Dienstreisen 2008 und 2009 erhalten hatte, stellte das OLAF klar, dass es diese Dokumente selbst nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht habe und dass daher die Kontrollberichte 2008 und 2009 Privatpersonen im Rahmen der nationalen Zollerhebungsverfahren möglicherweise im Einklang mit privilegierten Zugangsrechten offengelegt worden seien. OLAF betonte jedoch, dass ein solcher privilegierter Zugang keine Offenlegung von Dokumenten im Rahmen der Verordnung 1049/2001 darstelle.

**13.** Anschließend erläuterte das OLAF den Inhalt der Dokumente, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragte. Der gemeinsame Kontrollbericht vom März 2007 enthielt die Ergebnisse der Überprüfung der Echtheit/Validität der Ursprungszeugnisse des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) von Bangladesch (Formblatt A), die den Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Einfuhr in die EU zu einem Präferenzzoll vorgelegt wurden, und die Definition der Ursprungseigenschaft dieser Waren im Rahmen der APS-Rechtsvorschriften. Die Anhänge zu den drei gemeinsamen Kontrollberichten von 2007, 2008 und 2009 enthielten folgende Dokumente: Berichte über Besuche der OLAF-Ermittler bei den Behörden Bangladeschs und den betroffenen ausführenden Unternehmen; Korrespondenz zwischen OLAF, anderen Kommissionsdienststellen und den zuständigen Behörden Bangladeschs; Belege, die während oder nach den Kontrollbesuchen ausgetauscht werden, wie Listen und Kopien von APS-Ursprungszeugnissen, Listen von Unternehmen, die von ungültigen oder falschen Ursprungszeugnissen betroffen sind (Formblatt A); und Muster der Erklärungen des Einheitlichen Verwaltungsdokuments (SAD).

**14.** Das OLAF bestätigte daher seine ursprüngliche Verweigerung des Zugangs. Sie erklärte, sie sei weiterhin der Auffassung, dass die Freigabe der Dokumente den Zweck einer Untersuchung beeinträchtigen, die geschäftlichen Interessen Dritter beeinträchtigen und den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten der in den Dokumenten genannten Personen beeinträchtigen würde. Das OLAF war nicht mehr der Auffassung, dass der Zugang der Öffentlichkeit die Entscheidungsprozesse des OLAF untergraben würde.



**15.** In Bezug auf die Untergrabung des Zwecks einer Untersuchung erklärte das OLAF, dass seine Untersuchungen in den Fällen OF/2006/0644, OF/2007/0821 und OF/2007/0822 eingestellt worden seien, dass jedoch entsprechende Folgeverfahren auf nationaler Ebene anhängig seien und zu weiteren Wiedereinziehungen und/oder strafrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Ermittlungen durch die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten führen könnten. Die Tatsache, dass die Dokumente mit Informationen über die Untersuchungen des OLAF in diesen Fällen während der Untersuchungsphase erstellt und/oder ausgetauscht wurden, macht die Ausnahme daher nicht unanwendbar, da absehbar ist, dass das endgültige Ergebnis der Untersuchungen des OLAF ernsthaft untergraben werden könnte. Sie fügte hinzu, dass die laufenden Verfahren in den Mitgliedstaaten äußerst langwierig sein können, insbesondere wenn es um strafrechtliche oder gerichtliche Rechtsbehelfe geht, und es ist nicht ausnahmsweise, dass solche Fälle länger als zehn Jahre dauern.

**16.** Das OLAF wies insbesondere darauf hin, dass es nach seinen Untersuchungen den zuständigen Zollbehörden der 18 betroffenen Mitgliedstaaten Informationen übermittelt habe, um es ihnen zu ermöglichen, ein Wiedereinziehungsverfahren einzuleiten und/oder zu entscheiden, ob zusätzliche Straf- oder Verwaltungsverfahren eingeleitet werden sollten. Das OLAF wies darauf hin, dass nicht alle damit verbundenen Verfahren in Belgien, Deutschland, Spanien, dem Vereinigten Königreich, Italien und den Niederlanden abgeschlossen seien. Die in den angeforderten Unterlagen enthaltenen Informationen betreffen ähnliche Textilerzeugnisse und dieselben Ausführer und sind für die Verfahren in verschiedenen Mitgliedstaaten relevant. Daher könnte die Offenlegung von Informationen über Einfuhren dieser Unternehmen in einem bestimmten Mitgliedstaat unmittelbare Auswirkungen auf laufende Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat haben. Da eine angemessene Frist für den Abschluss dieses Verfahrens noch nicht abgelaufen ist, würde die Offenlegung dieser Informationen das Ergebnis dieses Verfahrens beeinträchtigen.

**17.** OLAF argumentierte ferner, dass die Offenlegung der angeforderten Dokumente Handels- und Finanzinformationen der Wirtschaftsbeteiligten in den verschiedenen betroffenen Mitgliedstaaten offenlegen und die wirksame Verwendung von Beweismitteln in Gerichtsverfahren und laufenden Zollerhebungsverfahren in den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte. Daher würde nicht nur der Zweck der Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten, sondern auch der Zweck der Folgemaßnahmen der Kommission (d. h. die Einziehung der Zölle) eindeutig zu Lasten des EU-Haushalts untergraben.

**18.** In diesem Zusammenhang verwies das OLAF auf das Urteil des Gerichts in der Rechtssache *Franchet und Byk* [3], in dem der Gerichtshof der Auffassung war, dass die Offenlegung von Dokumenten, die Beweismittel in nationalen Gerichtsverfahren darstellen könnten, die wirksame Verwendung dieser Beweismittel durch die nationalen Behörden beeinträchtigen könnte. Das OLAF verwies auch auf das Urteil des Gerichts in der *Rechtssache Dalmine Spa/Kommission* [4], in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Übermittlung von Informationen an Unternehmen im Zusammenhang mit einer laufenden Untersuchung die Wirksamkeit der Untersuchung der Kommission beeinträchtigen könnte, da sie es den betroffenen Unternehmen ermöglichen würde, festzustellen, welche Informationen der



Kommission bereits bekannt waren und daher, welche Informationen noch vor ihr verborgen werden könnten. Das Gericht hat ferner anerkannt, dass selbst eine Partei, die Gegenstand einer Untersuchung ist, bestimmte Informationen verweigert werden kann, wenn die Verbreitung dieser Informationen die Wirksamkeit dieser Untersuchung beeinträchtigt. OLAF argumentierte, dass diese Argumentation *erst recht auf* die Offenlegung von Informationen an die Öffentlichkeit gelte.

**19.** Das OLAF brachte ferner vor, dass alle angeforderten Dokumente Teil der Informationen seien, die zwischen der Kommission (OLAF) und den zuständigen Behörden Bangladeschs gemäß den Artikeln 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 [5] ausgetauscht wurden. Diese Verordnung bildet die Rechtsgrundlage für die gegenseitige Amtshilfe und die enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungs- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten (oder Drittländern) und der Kommission. Die angeforderten Dokumente enthalten insbesondere operative Informationen, die im Rahmen der Untersuchungen des OLAF und der Zollbehörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht wurden, sowie Konsultationen zur Auslegung der Ursprungsregeln für Textilien in bestimmten Fällen. Diese Informationen sind durch die Verpflichtung zum Berufsgeheimnis gemäß Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 geschützt, wonach alle gemäß der Verordnung übermittelten Informationen nicht an andere Personen als die in den Mitgliedstaaten oder innerhalb der EU-Organe übermittelt werden dürfen, deren Aufgaben von ihnen verlangt werden, sie zu kennen oder zu nutzen.

**20.** Das OLAF zitierte Artikel 45 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 515/97, in dem es heißt: „*die Absätze 1 und 2 stehen der Verwendung von Informationen, die im Rahmen dieser Verordnung erlangt wurden, bei Klagen oder Verfahren, die später wegen Nichteinhaltung der Zoll- oder Agrarvorschriften eingeleitet wurden, nicht entgegen.*“ OLAF wies jedoch darauf hin, dass der Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang der Öffentlichkeit im Rahmen der Verordnung 1049/2001 und nicht im Rahmen von Gerichtsverfahren behandelt wurde. Im vorliegenden Fall würde die Offenlegung der angeforderten Dokumente gegen die Zwecke der Verordnung (EG) Nr. 515/97 und gegen die künftige Fähigkeit des OLAF zur Durchführung von Untersuchungen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Zollbehörden der Mitgliedstaaten und von Drittländern verstoßen.

**21.** Das OLAF wies ferner darauf hin, dass die Anhänge zu den gemeinsamen Kontrollberichten Korrespondenz mit den zuständigen Behörden Bangladeschs enthielten, die im Rahmen einer spezifischen Untersuchung des OLAF und der Zollbehörden der Mitgliedstaaten zwecks Aufdeckung möglicher Betrugs und sonstiger rechtswidriger Handlungen ausgetauscht wurden, die dem EU-Haushalt schaden. Die Verbreitung dieser Dokumente würde der Öffentlichkeit einen Einblick in die Arbeitsweise des OLAF und der Zollbehörden der Mitgliedstaaten bei ihren Ermittlungen zu Zollbetrugsfällen geben.

**22.** Darüber hinaus werde die Zukunft der eigenen Untersuchungen durch den Zugang der Öffentlichkeit zu den angeforderten Dokumenten beeinträchtigt. In Angelegenheiten wie dem vorliegenden muss die Fähigkeit des OLAF zur Durchführung von Untersuchungen in Zusammenarbeit mit seinen Amtskollegen in den Mitgliedstaaten und in Drittländern erhalten bleiben, ohne dass davon ausgegangen werden muss, dass ihr Schriftverkehr nach der



Annahme des abschließenden OLAF-Fallberichts der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnte. Die im vorliegenden Fall zwischen den Behörden Bangladeschs und dem OLAF ausgetauschten Informationen betreffen nicht nur die spezifischen Untersuchungen, sondern ganz allgemein die Untersuchungsstrategie, die ergriffenen Maßnahmen und die durchgeführten operativen Maßnahmen. Diese Art von Informationen in die Öffentlichkeit zu bringen, würde es den Importeuren ermöglichen, Wege zu finden, um Zöllen zu entgehen, die an den EU-Haushalt entrichtet werden, und die Vorschriften der EU-Zollvorschriften zu umgehen. Darüber hinaus würden die Behörden von Drittländern davon absehen, dem OLAF vollständige Informationen zur Verfügung zu stellen. Da diese Informationen für die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung zwischen der Kommission und den nationalen Zollbehörden zur Betrugsbekämpfung erforderlich sind, würde sie dem OLAF wesentliche Informationen vorenthalten, um laufende und künftige Betrugsbekämpfungsuntersuchungen einzuleiten, durchzuführen und erfolgreich abzuschließen. Das OLAF wies darauf hin, dass derzeit Untersuchungen in Bezug auf weitere vermutete ähnliche Unregelmäßigkeiten bei Einfuhren von Textilien mit Ursprung in Bangladesch laufen. Sie wies darauf hin, dass die Offenlegung der Dokumente diese Untersuchungen beeinträchtigen könnte.

**23.** Das OLAF machte ferner geltend, dass ein Teil der angeforderten Dokumente personenbezogene Daten identifizierter Personen enthielt, die nicht öffentlich zugänglich gemacht werden können. Zu den Dokumenten gehörten insbesondere personenbezogene Daten von Bediensteten der Kommission, von Beamten der Behörden der Mitgliedstaaten und Bangladeschs sowie von Beschäftigten privater Einrichtungen. Die Offenlegung dieser personenbezogenen Daten im Rahmen der laufenden Folgeverfahren würde unter Verstoß gegen die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eindeutig die Privatsphäre und die Integrität der betroffenen Personen beeinträchtigen. Das OLAF erklärte, dass es alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müsse, um zu vermeiden, dass die betroffenen Personen übermäßigem externen Druck ausgesetzt würden, was zu einer ernsthaften Untergrabung möglicher künftiger OLAF-Untersuchungen und des Entscheidungsprozesses des OLAF führen würde. Die öffentliche Offenlegung der Namen der Beamten kann Kritik an ihnen erleichtern oder fördern, was durch ausdrückliche Gestaltung oder unvermeidliche Wirkung die Fähigkeit des OLAF, diese Art von Ermittlungen unabhängig durchzuführen, beeinträchtigen würde. Darüber hinaus würde dies die Zusammenarbeit zwischen OLAF und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Letztlich würde dies die Fähigkeit des OLAF beeinträchtigen, endgültige Positionen ohne äußere Einflüsse im Allgemeininteresse einzunehmen.

**24.** Das OLAF wies ferner darauf hin, dass die angeforderten Dokumente die Namen der Unternehmen enthielten, die im Rahmen der gemeinsamen Missionen Bangladesch und OLAF überprüft wurden. Die Informationen in den Dokumenten enthalten die Identität der Unternehmen, die von ungültigen oder falschen Ursprungszeugnissen betroffen sind, Formblatt A. Die Offenlegung dieser Namen würde dem Ruf juristischer Personen schaden. Die Enthüllung der Namen der juristischen Personen, die an einer solchen Untersuchung beteiligt sind, würde sie in einem negativen Licht zeigen, mögliche falsche Darstellungen ihrer Handlungen hervorrufen und folglich ihren Ruf und andere legitime Geschäftsinteressen beeinträchtigen.



**25.** Darüber hinaus stellt das OLAF fest, dass einige der Anhänge der gemeinsamen Dienstreiseberichte Kopien der Berichte sind, die von den Beamten der gemeinsamen Dienstreisen im Anschluss an Besuche in den Räumlichkeiten der betreffenden privaten Einrichtungen erstellt wurden. Teile dieser Anhänge enthalten wirtschaftlich sensible Informationen über private Unternehmen, deren Offenlegung ihren geschäftlichen Interessen schaden könnte. Insbesondere würde die Offenlegung dieser Dokumente Informationen über die Geschäftsgeheimnisse privater Unternehmen, wie die Zusammensetzung der Produktion, Marktanteile, Hersteller von Textilerzeugnissen und laufende Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit privaten Unternehmen, offenbaren. Die Weitergabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit würde offensichtlich den legitimen geschäftlichen und kommerziellen Interessen der betroffenen Unternehmen schaden.

**26.** Das OLAF erklärte ferner, dass es sich bei den meisten Anhängen um Drittdokumente der Behörden Bangladeschs handele und dass es gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung die Behörden Bangladeschs konsultieren müsse, um zu beurteilen, ob die Ausnahmen gelten, es sei denn, es sei klar, dass die Dokumente offengelegt werden oder nicht offengelegt werden sollen. Nach Auffassung des OLAF war jedoch anhand der oben dargelegten Gründe klar, dass die Offenlegung der angeforderten Dokumente den Zweck seiner Untersuchungen beeinträchtigen würde, da sie den laufenden Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und Bangladeschs gemäß der Verordnung (EG) Nr. 515/97 behindern würde. Daher war eine Konsultation der Behörden von Bangladesch nicht erforderlich.

**27.** In Bezug auf die Frage, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung bestehe, machte das OLAF geltend, dass angesichts der Art seiner Betrugsbekämpfungsuntersuchungen und insbesondere des vertraulichen Charakters der von ihm gesammelten Beweismittel sehr klare Elemente vorliegen müssten, die belegen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, um die Verbreitung von Beweismitteln aus den Untersuchungsakten zu rechtfertigen. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen war das OLAF jedoch der Auffassung, dass es keine Elemente gebe, die das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der abgelehnten Dokumente belegen würden, die die Interessen am Schutz der Fähigkeit des OLAF zur Durchführung von Betrugsbekämpfungsuntersuchungen überwiegen, einschließlich der Fähigkeit der nationalen Behörden, Entscheidungen oder weitere Maßnahmen im Anschluss an solche Untersuchungen zu treffen.

**28.** Schließlich habe das OLAF die Möglichkeit geprüft, einen teilweisen Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren, aber da die darin enthaltenen Informationen vollständig unter mindestens eine der geltend gemachten Ausnahmen fielen, sei ein teilweiser Zugang nicht möglich.

## **Argumente, die dem Bürgerbeauftragten im Laufe der Untersuchung vorgelegt wurden**



**29.** In seiner Stellungnahme an den Bürgerbeauftragten wies das OLAF darauf hin, dass die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten in seiner Antwort vom 13. Januar 2012 auf den Zweit Antrag dargelegt seien (siehe oben, Rn. 9-28). Das OLAF machte den Bürgerbeauftragten jedoch auch auf die besonderen Aspekte des vorliegenden Falles aufmerksam, nämlich dass vor den nationalen Gerichten verschiedener Mitgliedstaaten, von denen etwa 30 im Vereinigten Königreich waren, noch rund 50 Beschwerdeverfahren anhängig seien und dass die angeforderten Dokumente personenbezogene Daten von identifizierten Personen und Daten von Unternehmen enthalten, die an den Überprüfungen durch die Missionen beteiligt waren. OLAF wies ferner darauf hin, dass der Beschwerdeführer, ein belgischer Rechtsanwalt, nicht angegeben habe, in welchem Namen er handelte. Das OLAF stellte fest, dass ein Unternehmen, das Rückforderungsverfahren unterliegt, von seinen Verteidigungsrechten Gebrauch machen kann, um Zugang zu den einschlägigen Dokumenten im Zusammenhang mit diesen Wiedereinziehungsverfahren und damit verbundenen Gerichten oder Rückzahlungs-/Erlassverfahren („*REM/REC-Verfahren*“) [6] zu beantragen.

**30.** OLAF entschuldigte sich auch für die Verzögerung bei der Bearbeitung der Zugangsanträge.

**31.** Am 10. Januar 2012 wiesen die Vertreter des OLAF während der Inspektion durch die Dienststellen des Bürgerbeauftragten darauf hin, dass das OLAF während des Kontrollbesuchs 2009 für jede der über 3000 betrügerischen Einfuhren die folgenden vier Dokumente erhalten habe: I) Formblatt A – ein von den bangladeschischen Behörden ausgestelltes Dokument, nach dem die Waren zum Präferenztarif berechtigt sind; II) eine Handelsrechnung; III) ein Frachtpapier/eine Frachtbriefe; und iv) das bangladeschische Zolldokument für den Export. OLAF wies darauf hin, dass die Dokumente iii) und iv) gefälscht worden seien und dann zur Erlangung des Formblatts A verwendet worden seien, das somit zu Unrecht erlangt worden sei. Die OLAF-Vertreter erklärten ferner, dass die OLAF-Untersuchung zur betrügerischen Einfuhr von Textilien aus Bangladesch im Jahr 2006 begonnen habe, dass bereits vier OLAF-Missionen nach Bangladesch stattgefunden hätten und dass eine fünfte Mission geplant sei. Sie wiesen auch darauf hin, dass die Akten, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragte, Tausende von Seiten umfassten.

**32.** Während der Inspektion übermittelte das OLAF für jede der drei OLAF-Untersuchungsakte eine Kopie von: 1) den abschließenden Fallbericht des OLAF; 2) die Fallschließungsvermerk; und 3) die OLAF-Follow-up-Empfehlung sowie eine Kopie eines Folgeschreibens, das das OLAF am 14. bzw. 17. September 2010 an alle Mitgliedstaaten und die Behörden Bangladeschs gerichtet hatte. Als Antwort auf die Frage, wie der derzeitige Standpunkt zu den Folgemaßnahmen in den Mitgliedstaaten war, legten die OLAF-Vertreter einen Ausdruck der Datenbank „OWNRES“ vor, in der der Status (offen/geschlossen) der Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren in verschiedenen Mitgliedstaaten angegeben wurde.

**33.** Der Beschwerdeführer hat keine Stellungnahmen zur Stellungnahme der Kommission oder zum Kontrollbericht abgegeben. In einem Telefongespräch mit dem Büro des Bürgerbeauftragten am 11. September 2012 gab der Beschwerdeführer an, dass er nichts hinzuzufügen habe und dass er seine Beschwerde aufrechterhalten habe.



## Bewertung des Bürgerbeauftragten

34. Der Bürgerbeauftragte stellt zunächst fest, dass die vom Beschwerdeführer angeforderten Dokumente, insbesondere die Anhänge zu den Abschlussberichten der gemeinsamen Missionen, sehr umfangreich sind und insgesamt mehrere tausend Seiten umfassen. Sie sind:

### **I. Abschlussbericht über den gemeinsamen Besuch der Verwaltungszusammenarbeit (OF/2006/0644) vom 29. März 2007 mit den folgenden 9 Anhängen (insgesamt 643 Seiten)**

:

- 1) Ein Bericht des OLAF über einen Besuch (29. März 2007) beim National Board of Revenue (NBR) von Bangladesch und von der NBR erhaltene Dokumente;
- 2) Ein Bericht des OLAF über einen Besuch bei einer Vereinigung von Ausfuhrern aus Bangladesch (29. März 2007) und Unterlagen, die von der Vereinigung eingegangen sind;
- 3) Eine Erklärung des EPB und eine Liste falscher Bescheinigungen für Dänemark und das Vereinigte Königreich, die während der Reise ermittelt wurden;
- 4) Ein Bericht des OLAF über einen Besuch eines Ausfuhrers (24. März 2007) und Belege;
- 5) Liste der ungültigen APS-Formulare A (im Rahmen des Kontrollbesuchs) für zwei Ausfuhrer;
- 6) Liste der von der EPB noch zu überprüfenden Zertifikate;
- 7) Belege, die sich auf einen Ausfuhrer beziehen;
- 8) Belege, die sich auf einen Ausfuhrer beziehen; und
- 9) Eine vom EPB zur Verfügung gestellte CD-ROM mit einer Masterliste der Formulare A, die von der EPB in Bangladesch für Ausfuhrer zwischen Januar 2004 und Februar 2007 ausgestellt wurden, mit den Namen der Ausfuhrer und Einfuhrerunternehmen.

### **II. 7 Anlagen zum Abschlussbericht über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit (OF/2007/0821) vom 24. April 2008:**

- 1) Listen falscher Zertifikate;
- 2) Liste der geänderten Zertifikate;
- 3) Zeugenaussage des Direktors eines ausfuhrernden Unternehmens; offizielle und falsche EPB-Briefe an den Zoll des Vereinigten Königreichs;



- 4) Falsche EPB-Schreiben an die Zollbehörden in verschiedenen Mitgliedstaaten;
- 5) + 6) eine CD-ROM mit Exportdateien aus dem NBR Bangladesch und Daten aus der EPB-Datenbank; und
- 7) Liste der von der EPB noch zu verifizierenden Zertifikate.

**III. 11 Anlagen zum Abschlussbericht über die gemeinsame Mission der Verwaltungszusammenarbeit (OF/2007/0822) vom 25. März 2009:**

- 1) Erklärung der EPB und Liste falscher APS-Zertifikate;
- 2) Erklärung der EPB in Bezug auf ungültige Zertifikate, die von der EPB auf der Grundlage falscher Angaben von Ausführern ausgestellt wurden, und Liste der Bescheinigungen;
- 3) Liste der Unternehmen, die von ungültigen Bescheinigungen betroffen sind;
- 4) Schreiben der EPB an die NBR vom März 2009;
- 5) Schreiben der NBR an die EPB und eine CD-ROM mit Ausfuhraufzeichnungen von zwei Unternehmen;
- 6) Erklärung des Direktors eines ausführenden Unternehmens und Schreiben einer bangladeschischen Ausführervereinigung an die EPB (mit Übersetzung ins Englische);
- 7) Erklärung eines Direktors des EPB zu einem Unternehmen (mit Übersetzung ins Englische);
- 8) Stichproben von Einheitspapieren (SADs) einer Zollstelle;
- 9) Listen der APS-Zertifikate von acht Unternehmen, die OLAF der EPB zur Verfügung gestellt hat;
- 10) Anhang 10 bestand aus vier Kisten mit Dokumenten über 3311 betrügerische Einfuhren von Textilien aus Bangladesch in die EU durch acht Unternehmen. Für jede einzelne betrügerische Einfuhr enthielt das Feld die vier oben beschriebenen Formulare (nämlich i) Form A; II) eine Handelsrechnung; III) ein Frachtpapier/eine Frachtbriefe; und iv) das Bangladesch-Zolldokument für die Ausfuhr); und
- 11) Dokumentation, die das EPB dem OLAF zur Verfügung stellt (Listen von EPB-Kopien der APS-Zertifikate und Listen von Zertifikaten mit Abweichungen).

**35.** Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass das OLAF in seiner Stellungnahme erklärt hat, dass der Beschwerdeführer nicht angegeben habe, in welchem Namen er handelte. Es fügte hinzu, dass ein Unternehmen, das Rückforderungsverfahren unterliegt, in Ausübung seiner Verteidigungsrechte den Zugang zu den einschlägigen Dokumenten im Zusammenhang mit



diesen Beitreibungsverfahren und damit verbundenen Gerichten oder Rückzahlungs-/Erlassverfahren beantragen kann. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass dieses Argument im vorliegenden Fall nicht relevant ist. Sie stellt fest, dass die Tatsache, dass der Beschwerdeführer von den belgischen Behörden Kopien von zwei der ursprünglich von der Kommission angeforderten Dokumente erhalten hat (siehe oben, Randnr. 5), oder die Tatsache, dass der Beschwerdeführer oder eine andere Partei von einer nationalen Behörde einen ähnlichen Zugang zu anderen angeforderten Dokumenten erhalten könnte, keinen Einfluss auf die Frage hat, ob OLAF den Zugang der Öffentlichkeit zu denselben Dokumenten gemäß der Verordnung 1049/2001 gewähren sollte. Die Rechte auf Zugang zu Akten im Besitz der nationalen Behörden unterliegen Kriterien und Bedingungen, die spezifisch für die Verfahren sind, in denen diese Akten von den nationalen Behörden verwendet werden. Die Tatsache, dass eine Partei von einer nationalen Behörde individuellen Zugang zu solchen Akten erhalten kann, bedeutet nicht, dass ein EU-Organ gemäß der Verordnung 1049/2001 der Öffentlichkeit Zugang zu denselben Akten gewähren sollte oder sollte.

**36.** Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass die Frage, ob die vom OLAF angeführten Ausnahmen gültig geltend gemacht werden könnten, in Bezug auf die Situation zu prüfen ist, als das OLAF den Beschluss über den Zweitantrag [7], der am 13. Januar 2012 stattfand, verabschiedete. Spätere Entwicklungen sind in dieser Hinsicht irrelevant. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die OLAF-Untersuchungen OF/2006/0644, OF/2007/0821 und OF/2008/0822 [8] am 14. Dezember 2009 abgeschlossen wurden. In den abschließenden Fallberichten wurde festgestellt, dass keine weiteren operativen Tätigkeiten des OLAF erforderlich sind und dass die Fälle mit finanziellen Folgemaßnahmen abgeschlossen werden können. Den Abschlussvermerken für den Fall wurden daher (finanzielle) Folgeempfehlungen beigefügt, in denen festgelegt wurde, dass das OLAF die Einziehung der festgestellten Beträge in (überzogenen) Zöllen (in Höhe von insgesamt mehr als 30 Mio. EUR) durch 18 Mitgliedstaaten überwachen sollte. Aus der Kontrolle ging auch hervor, dass das OLAF den Mitgliedstaaten alle Informationen über seine Feststellungen zum Betrug, einschließlich der Kontrollberichte, übermittelte. Insbesondere informierte das OLAF am 28. Juli 2009 alle Mitgliedstaaten über die Feststellungen des Kontrollbesuchs und forderte sie auf, die Zölle zu erheben. Am 14. September 2010 schrieb OLAF erneut an alle Mitgliedstaaten, die ihren letzten Kontrollbericht zur Information und Weiterverfolgung übermittelten. OLAF wies darauf hin, dass selbst die Mitgliedstaaten, die noch keine Textileinfuhren aus Bangladesch erhalten hätten, möglicherweise auch von den Einfuhren betroffen seien, da die tatsächlichen Einfuhren der Waren in einem anderen Mitgliedstaat hätten stattgefunden haben können.

**37.** Was die laufenden Verfahren in den Mitgliedstaaten anbelangt, so zeigen die aus der internen Datenbank des OLAF (OWNRES) entnommenen Informationen die Höhe der Zölle, die in den Mitgliedstaaten festgestellt, wiedereingezogen und Gegenstand administrativer und/oder gerichtlicher Rechtsbehelfe sind. Ein Ausdruck aus der Datenbank (vom 23. November 2011) ergab, dass viele Wiedereinziehungsverfahren in den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Beantwortung des Zweitantrags (über 100) noch anhängig waren. In seiner Erwiderung verwies das OLAF ausdrücklich auf laufende Verfahren in Belgien, Deutschland, Spanien, dem Vereinigten Königreich, Italien und den Niederlanden. Später bestätigte das OLAF in seiner Stellungnahme erneut, dass bei den nationalen Gerichten mehrerer Mitgliedstaaten, von denen



sich etwa 30 im Vereinigten Königreich befanden, etwa 50 Beschwerdeverfahren anhängig seien.

### **Vorbemerkung zu Kategorien von Dokumenten gleicher Art**

**38.** Der Bürgerbeauftragte nimmt aus der obigen Liste der Dokumente zur Kenntnis, dass der Antrag des Beschwerdeführers tatsächlich 28 Dokumente umfasst, von denen einige äußerst umfangreich sind und daher auf CD-ROM gespeichert sind. Es sei darauf hingewiesen, dass die Anlage 10 des Berichts über die gemeinsame Dienstreise vom März 2009 allein vier große Kästchen mit Dokumenten umfasst.

**39.** Nach der Rechtsprechung der Union müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, damit sich ein Organ auf die in Art. 4 der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen berufen kann. Erstens muss die Prüfung, die für die Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten erforderlich ist, spezifisch sein. Die bloße Tatsache, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse *betrifft*, reicht nicht aus, um die Anwendung dieser Ausnahme zu rechtfertigen, da die Beschränkung oder Ausschluss des Zugangs der Öffentlichkeit zu einem Dokument nur dann gerechtfertigt sein kann, wenn das Organ zuvor geprüft hat, ob der Zugang zu dem Dokument das geschützte Interesse *konkret und wirksam beeinträchtigen* würde. Die Gefahr, dass ein geschütztes Interesse untergraben wird, *muss vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch sein*. Darüber hinaus muss das Institut seine einschlägige Analyse (i) „auf Dokumentenbasis“ und (ii) „auf individueller und spezifischer Weise“ [9] durchführen.

**40.** Der Bürgerbeauftragte weist jedoch darauf hin, dass eine individuelle und spezifische Prüfung jedes Dokuments nicht erforderlich sein kann, wenn aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls offensichtlich ist, dass der Zugang verweigert oder im Gegenteil gewährt werden muss. In der *Rechtssache Schweden und Turco/Rat* und später in der *Rechtssache Kommission /Technische Glaswerke Ilmenau* hat der Gerichtshof entschieden, dass es bei der Beurteilung der Frage, ob die Freigabe eines Dokuments ein geschütztes Interesse beeinträchtigen würde, dem Organ grundsätzlich offensteht, seine Entscheidungen auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da Erwägungen allgemein ähnlicher Art für Anträge auf Offenlegung von Dokumenten gleicher Art gelten [10] [10].

**41.** Im vorliegenden Fall ist klar, dass das OLAF bei der Berufung auf die verschiedenen Ausnahmen von Art. 4 der Verordnung 1049/2001 nicht auf eine Dokumentenprüfung, sondern auf eine Gesamtprüfung aller Dokumente vorgegangen ist.

**42.** Die Überprüfung der Dokumente hat ergeben, dass alle Dokumente, zu denen der Zugang beantragt wurde, tatsächlich als Teil einer *Kategorie von Dokumenten gleicher Art angesehen werden können, nämlich die* Berichte des OLAF (gemeinsamer) Kontrollbesuche, die die Ergebnisse einer OLAF-Untersuchung zur betrügerischen Einfuhr von Textilien aus Bangladesch in die EU enthalten, und die Belege/Beweise für diese Dienstreiseberichte. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass sich das OLAF in seiner Antwort auf den Zweitantrag



in Bezug auf den Inhalt der verschiedenen Dokumente nicht nur auf die „Anhänge“ bezog, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragt hatte. Im Gegenteil hat das OLAF auf Seite 3 seiner Antwort auf den Zweitantrag eine ausführlichere Beschreibung dieser Dokumente vorgelegt, auf der es vor der Prüfung der verschiedenen Ausnahmen den Inhalt des Berichts i) des gemeinsamen Besuchs vom März 2007 und ii) der verschiedenen Anhänge zu den drei gemeinsamen Besuchsberichten (vgl. oben, Randnr. 13) beschrieben hat.

**43.** Das OLAF stützte sich auf drei Ausnahmen, um den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern. Der Bürgerbeauftragte wird zunächst prüfen, ob sich das OLAF auf die Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung berufen könnte.

**Zweck von Inspektionen, Untersuchungen und Audits (Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001):**

**44.** Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass das OLAF in seiner Antwort auf den Zweitantrag erklärt hat, dass es gemäß der Verordnung 1073/99 verpflichtet ist, die Informationen, die er während der Untersuchungen erhält, vertraulich zu behandeln und dem Berufsgeheimnis zu unterliegen, und dass die Vorschriften über die Vertraulichkeit und das Berufsgeheimnis darauf abzielen, den Zweck der Untersuchungen und die legitimen Rechte der betroffenen Personen zu schützen. Das OLAF verwies auch auf Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 515/97.

**45.** In Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung 1073/99 heißt es: „ *Im Rahmen externer Untersuchungen erlangte Formationen in welcher Form auch immer* sind durch die einschlägigen Bestimmungen zu schützen “. Zu diesen einschlägigen Bestimmungen gehört die Verordnung 515/97/EG, die die Rechtsgrundlage für gegenseitige Amtshilfe und enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungs- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten (oder Drittländern) und der Kommission (und damit OLAF) bildet. Das OLAF erklärte, dass die vom Beschwerdeführer angeforderten Dokumente operative Informationen enthalten, die zwischen dem OLAF und den Zollbehörden von Bangladesch und den Mitgliedstaaten ausgetauscht wurden, und dass diese Informationen auf der Grundlage von Artikel 45 der Verordnung 515/97/EG durch eine Verpflichtung zum Berufsgeheimnis geschützt seien. In Artikel 45 Absätze 1 bis 3 der Verordnung 515/97/EG heißt es:

„ 1. [...] alle gemäß dieser Verordnung übermittelten Informationen müssen vertraulicher Art sein , einschließlich der im CIS [Zollinformationssystem] gespeicherten Daten . Sie unterliegt der Pflicht zum Berufsgeheimnis und genießt den Schutz, der auf gleichartige Informationen sowohl nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten, die sie erhalten, als auch nach den für die Gemeinschaftsbehörden geltenden einschlägigen Bestimmungen gewährt wird.

Insbesondere dürfen die in Unterabsatz 1 genannten Informationen nicht an andere Personen als die in den Mitgliedstaaten oder in den Gemeinschaftsorganen übermittelt werden, deren Aufgaben es von ihnen verlangen, sie zu kennen oder zu verwenden . *Es darf auch nicht für andere als die in dieser Verordnung vorgesehenen Zwecke verwendet werden, es sei denn, der Mitgliedstaat oder die Kommission, die ihn geliefert oder in das ZIS aufgenommen haben, haben unter den von diesem Mitgliedstaat oder von der Kommission festgelegten Bedingungen*



*ausdrücklich zugestimmt und soweit diese Mitteilung oder Verwendung nach den geltenden Bestimmungen des Mitgliedstaats, in dem die Empfängerbehörde ihren Sitz hat, nicht verboten ist.*

2. [...] Informationen über natürliche und juristische Personen werden gemäß dieser Verordnung nur dann übermittelt, wenn dies unbedingt erforderlich ist, um gegen Zoll- oder Agrarvorschriften verstoßende Vorgänge zu verhindern, zu untersuchen oder Verfahren einzuleiten.

*3. Die Absätze 1 und 2 stehen der Verwendung der im Rahmen dieser Verordnung erlangten Informationen nicht entgegen, wenn später Klagen oder Verfahren wegen Nichteinhaltung der Zoll- oder Agrarvorschriften eingeleitet wurden "* (Hervorhebung hinzugefügt).

**46.** Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass der Gerichtshof bisher ausdrücklich die Möglichkeit anerkannt hat, sich unter drei besonderen Umständen auf allgemeine Vermutungen für bestimmte Kategorien von Dokumenten zu berufen, nämlich Verfahren zur Überprüfung staatlicher Beihilfen [11] , Fusionskontrollverfahren [12] und Verfahren vor den Gerichten der Europäischen Union [13] . Der Gerichtshof hat im Urteil *LPN/Kommission* [14] anerkannt, dass solche allgemeinen Vermutungen auch für die vorprozessuale Phase von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV gelten sollten. Der Gerichtshof hatte jedoch noch keine Gelegenheit, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Möglichkeit, sich auf solche allgemeinen Vermutungen zu berufen, auch für eine Untersuchung des OLAF und für spätere nationale Verfahren auf der Grundlage der Feststellungen des OLAF gelten sollte, einschließlich Verfahren, die von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten nach Erhalt von Informationen beim OLAF eingeleitet wurden.

**47.** Zwar ist es Sache des Europäischen Gerichtshofs, darüber zu entscheiden, ob die Rechtsprechung der *Kommission / Technischen Glaswerke Ilmenau* auf die Dokumente in einer OLAF-Untersuchungsakte ausgedehnt werden kann, doch ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Verordnungen 1073/99 und die Verordnung 515/97 eine allgemeine Vermutung rechtfertigen, dass die Offenlegung von Dokumenten in den Akten einer laufenden OLAF-Untersuchung grundsätzlich den Zweck dieser laufenden Untersuchung beeinträchtigen würde. Ähnlich wie die Vorschriften zur Beschränkung des Zugangs zu den Akten im Rahmen von Beihilfe- oder Fusionskontrollverfahren enthalten die oben genannten Artikel strenge Vorschriften, die den Zugang zu den vom OLAF erhaltenen und den Mitgliedstaaten im Rahmen einer externen Untersuchung übermittelten Informationen einschränken.

**48.** Die oben dargelegte allgemeine Vermutung gilt, während das OLAF eine Angelegenheit untersucht.

**49.** Im vorliegenden Fall ist klar, dass die Untersuchung des OLAF am 14. Dezember 2009 abgeschlossen wurde. Daher kann keine allgemeine Vermutung bestehen, dass die Offenlegung der angeforderten fallspezifischen Dokumente den Zweck der abgeschlossenen Untersuchung des OLAF oder künftiger OLAF-Untersuchungen beeinträchtigen würde.



**50.** Nach Abschluss der Untersuchung übermittelte das OLAF den Zollbehörden der Mitgliedstaaten jedoch alle seine Feststellungen und Belege – einschließlich der drei gemeinsamen Kontrollberichte und Anhänge, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragte – an die Zollbehörden der Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage der vom OLAF an die Mitgliedstaaten übermittelten Informationen haben die Zollbehörden der Mitgliedstaaten ein Verfahren zur Erhebung von Zöllen eingeleitet. Wie das OLAF in seiner Antwort vom 13. Januar 2012 auf den Zweit Antrag und in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 2012 ausgeführt hat, waren zu diesem Zeitpunkt mehrere Wiedereinziehungsverfahren auf nationaler Ebene im Gange. Darüber hinaus liefen damit verbundene Rechtsmittel auch vor den nationalen Gerichten.

**51.** Wie bereits erwähnt, stellen alle Dokumente, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragt hat, eine Kategorie von Dokumenten gleicher Art dar, nämlich (gemeinsame) Kontrollberichte, die die Ergebnisse einer OLAF-Untersuchung zur betrügerischen Einfuhr von Textilien aus Bangladesch in die EU enthalten, einschließlich der Belege (Anhänge). Diese Dokumente fallen eindeutig unter die Tätigkeit der „Untersuchung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001. Im Übrigen stellen alle diese Dokumente aus der Perspektive des nationalen Rückforderungsverfahrens in diesem Verfahren Beweismittel dar. In diesem Zusammenhang weist der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1073/99 ausdrücklich vorgesehen ist, dass von OLAF im Anschluss an eine Untersuchung erstellte Berichte (d. h. unter Angabe des festgestellten Sachverhalts, des etwaigen finanziellen Schadens und der Feststellungen der Untersuchung) „in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Verwendung als notwendig erweist, in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen wie die von den nationalen Verwaltungsinspektoren erstellten Verwaltungsberichte zulässig sind“. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen gelangt der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass sich das OLAF im vorliegenden Fall, da mehrere nationale Wiedereinziehungsverfahren noch anhängig seien, auf die Vermutung berufen könne, dass die Offenlegung der Dokumente in den gemeinsamen Kontrollberichten des OLAF den Zweck dieser laufenden nationalen Wiedereinziehungsverfahren beeinträchtigen würde. In diesem Zusammenhang wies das OLAF zu Recht darauf hin, dass die Offenlegung der Dokumente die wirksame Verwendung der Beweismittel im laufenden Zollerhebungsverfahren beeinträchtigen könnte. In der Rechtssache *Franchet und Byk*, auf die auch OLAF Bezug nahm, stellte das Gericht fest, dass die Gewährung des Zugangs zu den den nationalen Behörden übermittelten Dokumenten, die nach Ansicht des OLAF verschiedene Unregelmäßigkeiten belegen, die wirksame Verwendung dieses Materials durch die nationalen Behörden beeinträchtigen könnte, da die an den mutmaßlichen Unregelmäßigkeiten beteiligten Personen die effiziente Durchführung der verschiedenen Verfahren oder Untersuchungen verhindern könnten [15]. Im vorliegenden Fall, der auf nationaler Ebene die Erhebung von Zöllen betrifft, ist es vernünftigerweise absehbar und nicht rein hypothetisch, dass die Offenlegung der in den gemeinsamen Kontrollberichten und den Anhängen des OLAF enthaltenen Informationen die wirksame Verwendung dieser Beweise beeinträchtigen könnte.

**52.** Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass das OLAF die nationalen Behörden im Rahmen seiner Finanzüberwachung aufgefordert hat, sie über das Ergebnis des Einziehungsverfahrens



auf dem Laufenden zu halten. Dies zeigt die OWNRES-Datenbank des OLAF, die einen Überblick über die laufenden oder abgeschlossenen Verfahren in den 18 Mitgliedstaaten enthielt. Auch auf der Grundlage der von den nationalen Behörden eingeholten Informationen konnte das OLAF in seiner Antwort auf den Zweitantrag feststellen, dass in bestimmten Mitgliedstaaten mehrere Wiedereinziehungsverfahren noch anhängig seien.

**53.** Nach der Rechtsprechung ist die vorstehende allgemeine Vermutung widerlegbar. Es ist daher Sache des Beschwerdeführers, nachzuweisen, dass ein bestimmtes Dokument, zu dem er Zugang beantragt hat, nicht unter diese Vermutung fällt oder dass ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung des Dokuments rechtfertigt [16]. Es ist offensichtlich schwierig für eine Person, die einen Antrag auf Zugang stellt, um eine solche allgemeine Vermutung in Bezug auf ein bestimmtes Dokument zu widerlegen, wenn diese Person keinen Zugang zu diesem Dokument erhält. Der Bürgerbeauftragte hat jedoch die Möglichkeit, dies von *Amts wegen* zu tun. Im vorliegenden Fall prüfte der Bürgerbeauftragte alle Dokumente, zu denen der Beschwerdeführer Zugang beantragte, und kam zu dem Schluss, dass es kein Dokument gibt, dessen Freilassung das nationale Wiedereinziehungsverfahren nicht beeinträchtigen würde, da es vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch ist, dass jedes einzelne Dokument relevante Beweise für das Wiedereinziehungsverfahren darstellt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass OLAF den nationalen Zollbehörden die gesamten gemeinsamen Kontrollberichte (d. h. mit allen Anhängen mit Belegen) übermittelt hat, damit diese ein Wiedereinziehungsverfahren einleiten können.

**54.** Da alle Dokumente vollständig unter die Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 fallen, hat das OLAF zu Recht zu dem Schluss gelangt, dass *kein teilweiser Zugang* gewährt werden kann.

**55.** Das OLAF gelangte auch zu Recht zu dem Schluss, dass *kein überwiegendes öffentliches Interesse an* der Verbreitung bestehe. Der Bürgerbeauftragte stellt in diesem Zusammenhang fest, dass sich der Beschwerdeführer selbst nicht auf ein überwiegendes öffentliches Interesse bezog. Das OLAF *prüfte von Amts wegen*, ob ein solches überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, und gelangte zu Recht zu dem Schluss, dass es keine Elemente gebe, die das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der abgelehnten Dokumente belegen würden. Nach Prüfung der Dokumente ist der Bürgerbeauftragte davon überzeugt, dass durch die Offenlegung der Dokumente kein öffentliches Interesse zugestellt würde.

**56.** Der Vollständigkeit halber stellt der Bürgerbeauftragte bei der Inspektion fest, dass es sich bei den meisten Anhängen der gemeinsamen Dienstreiseberichte um Drittdokumente der Behörden Bangladeschs handelt, für *die* gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 das Organ den Dritten konsultiert, um zu beurteilen, ob eine Ausnahme nach Absatz 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass die Dokumente nicht offengelegt werden. Im vorliegenden Fall ist der Bürgerbeauftragte auf der Grundlage der vorstehenden Feststellungen der Auffassung, dass das OLAF zu Recht der Ansicht war, dass die Offenlegung der angeforderten Dokumente den Zweck der Untersuchung durch die nationalen Zollbehörden beeinträchtigen würde und dass daher keine Konsultation der bangladeschischen Behörden



erforderlich war.

**57.** Da der Bürgerbeauftragte festgestellt hat, dass das OLAF zu Recht zu dem Schluss gelangt ist, dass alle Dokumente, zu denen der Zugang beantragt wurde, unter die Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung fallen, ist es für den Bürgerbeauftragten nicht erforderlich, die beiden weiteren vom OLAF geltend gemachten Ausnahmen zu analysieren.

**58.** Der Bürgerbeauftragte kommt zu dem Schluss, dass der vorliegende Beschluss die Rechtslage – einschließlich der laufenden nationalen Wiedereinziehungsverfahren – zum Zeitpunkt der Antwort des OLAF auf den Zweitantrag (d. h. 13. Januar 2012) betrifft. Es ist nicht ausgeschlossen, dass alle diese Wiedereinziehungsverfahren in der Zwischenzeit abgeschlossen sind. Der Bürgerbeauftragte weist daher darauf hin, dass der Beschwerdeführer nicht daran gehindert wird, einen neuen Antrag auf Zugang zum OLAF zu stellen, was dann die jüngsten rechtlichen Entwicklungen in diesem Fall berücksichtigen müsste, insbesondere, ob die Verfahren auf nationaler Ebene noch laufen.

## B. Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte sie mit folgender Schlussfolgerung ab:

**Es gab keine Missstände in der Verwaltung durch das OLAF.**

Der Beschwerdeführer und das OLAF werden über diesen Beschluss unterrichtet.

Emily O'Reilly

Geschehen in Straßburg am 11. Dezember 2013

[1] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

[2] 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. 1999, L 136, S. 1. Diese Verordnung wurde am 1. Oktober 2013 durch die 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) aufgehoben.



[3] Verbundene Rechtssachen T-391/03 und T-70/04 *Franchet und Byk* , Slg. 2006, II-2023, Randnrn. 121-123.

[4] Rechtssache T-50/00, *Dalmine Spa/Kommission* , Slg. 2004, II-2395, Randnr. 83.

[5] Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit zwischen diesen und der Kommission zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung des Zoll- und Agrarrechts, ABl. 1997, L 82, S. 1, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates vom 14. April 2003 (ABl. L 122, S. 36) und durch die Verordnung (EG) Nr. 766/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 (ABl. 2008, L 218, S. 48).

[6] Nach dem Zoll der Gemeinschaft (Artikel 235 ff.) können Einführer, bei denen Zölle erhoben werden, unter bestimmten Umständen die Erstattung oder den Erlass beantragen (d. h. einen Verzicht auf die Wiedereinziehung). Dies wird als „*REM/REC-Verfahren*“ bezeichnet (Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302, S. 1). Die konsolidierte Version ist abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF>  
[Link].

[7] Das Gericht hat entschieden, dass „*im Fall von Rechtsakten oder Entscheidungen, die in einem mehrstufigen Verfahren erlassen werden, insbesondere wenn sie den Höhepunkt eines internen Verfahrens darstellen, ein Rechtsakt grundsätzlich nur dann überprüft werden kann, wenn es sich um eine Maßnahme handelt, mit der die Stellung des Organs am Ende dieses Verfahrens endgültig festgelegt wird, und nicht um eine vorläufige Maßnahme, die den Weg für die endgültige Entscheidung ebnen soll*“, vgl. Urteile des Gerichts in den verbundenen Rechtssachen T-391/03 und T-70/04 *Franchet und Byk/Kommission* [ECR] 2006 II-2023, Randnr. 46.

[8] Es gab eine umfassende Untersuchung des OLAF zur betrügerischen Einfuhr von Textilien aus Bangladesch, die in drei Phasen unterteilt war: Phase 1 konzentrierte sich auf falsche und ungültige Ursprungszeugnisse nach Formblatt A, die zur Einfuhr in das Vereinigte Königreich und Dänemark eingereicht wurden; Phase 2 konzentrierte sich auf falsche Ursprungszeugnisse nach Formblatt A (die nie vom EPB ausgestellt wurden); und Phase 3 konzentrierte sich auf echte, aber falsche Ursprungszeugnisse nach Formblatt A, die auf der Grundlage falscher und irreführender Informationen ausgestellt wurden.

[9] Rechtssache T-403/05 (*MyTravel Group plc/Kommission* , Slg. 2008, II-2027, Randnr. 98).

[10] verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P ( *Schweden und Turco/Rat* , Slg. 2008, I-4723, Randnr. 50); Rechtssache C-139/07 P ( *Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* , Slg. 2010, I-5885, Randnr. 54).



[11] Vgl. Urteil *Kommission /Technische Glaswerke Ilmenau* , a. a. O.

[12] Vgl. Urteil vom 28. Juni 2012, *Kommission / Éditions Odile Jacob* , C-404/10 P, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 116; Rechtssache C-477/10 P, *Kommission / Agrofert Holding*, Urteil vom 28. Juni 2012, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

[13] Vgl. verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P ( *Schweden und Oth ers/ API und Kommission* , Slg. 2010, I-8533).

[14] Urteil vom 14. November 2013, *LPN und Finnland / Kommission* , C-514/11 P und C-605/11 P, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

[15] Urteile *Franchet und Byk* (zitiert in den Rechtssachen T-391/03 und T-70/04, Randnrn. 121-122).

[16] Vgl. Urteil *Kommission /Technische Glaswerke Ilmenau* , Randnr. 62; Rechtssache C-477/10 P, *Kommission / Agrofert Holding* , Randnr. 68.