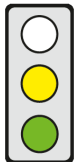


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Kommission soll die Möglichkeit erhalten, Unternehmen zur Herausgabe von Informationen zu verpflichten, um eine bessere Durchsetzung des EU-Rechts und Vorbereitung von gesetzgeberischen Maßnahmen zu ermöglichen.

**Betroffene:** Unternehmen sowie Verbände und ähnliche Unternehmensvereinigungen.



**Pro:** Binnenmarktverstöße der Mitgliedstaaten können leichter ermittelt und belegt werden. Der Binnenmarkt wird gestärkt.

**Contra:** Es ist unklar, ob die Kommission Informationen an Mitgliedstaaten auch zu dem Zweck übermitteln darf, dass diese gegen Unternehmen vorgehen, die EU-Recht verletzen, und ob vertrauliche Informationen hinreichend geschützt sind.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 257** vom 02. Mai 2017 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens **für Auskunftersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen** in Bezug auf den Binnenmarkt und damit verbundene Bereiche

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission möchte ein „Ermittlungsinstrument“ einführen, das es ihr ermöglicht, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen – insbesondere Verbände – (im Folgenden nur „Unternehmen“) wahlweise (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1)
  - um die freiwillige Herausgabe von Informationen zu bitten („unverbindliches Auskunftersuchen“) oder
  - zur Herausgabe von Informationen zu verpflichten („verbindliches Auskunftersuchen“).
- Bei den Informationen kann es sich um regulatorische Beschränkungen oder faktische Marktdaten – etwa Kostenstruktur, Kosten für grenzüberschreitende Transaktionen, Preispolitik, geografische Verteilung der Kunden und Zulieferer – handeln (Erwägungsgrund 11).
- Ziel des Ermittlungsinstruments ist laut Kommission
  - eine bessere Durchsetzung des EU-Rechts durch die Kommission und die Mitgliedstaaten (Erwägungsgrund 14) sowie
  - eine Verbesserung bestehender oder der Erlass neuer Gesetze, wenn die Binnenmarktvorschriften aufgrund von Mängeln in europäischen Vorschriften nicht eingehalten werden (Erwägungsgründe 12 und 14).
- Kein „Ziel“ des Ermittlungsinstruments ist laut Kommission
  - die Ahndung von Rechtsverstößen – etwa Wettbewerbsverstößen – der um Auskunft ersuchten Unternehmen (Erwägungsgrund 12),
  - die Schaffung weiterer Befugnisse zur Durchsetzung von EU-Recht (Erwägungsgrund 10).

#### ► Voraussetzungen für verbindliche und unverbindliche Auskunftersuchen

- Die Kommission darf Informationen von Unternehmen einholen, wenn
  - in den Bereichen Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Umwelt oder Energie (Art. 2)
  - „eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts“ die Erreichung eines wichtigen Unionsziels gefährdet (Art. 4),
  - die der Kommission vorliegenden Informationen für eine Untersuchung nicht ausreichen (Art. 5 Abs. 1) und
  - die Informationen nicht rechtzeitig auf andere Weise – etwa aus öffentlich zugänglichen Quellen oder von den Mitgliedstaaten – erlangt werden können (Art. 5 Abs. 1 lit a - c).
- Die Kommission darf
  - kleine oder mittlere Unternehmen (Art. 3 Abs. 2, 3 Richtlinie 2013/34/EU) nur um Informationen ersuchen, wenn diesen durch die Herausgabe der Informationen keine „nennenswerten“ Kosten entstehen (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2, Erwägungsgrund 12) und
  - Kleinstunternehmen (Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 2013/34/EU) gar nicht um Informationen ersuchen, es sei denn sie sind Teil einer mindestens kleinen Unternehmensgruppe (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3).

**► Verfahren für ein Auskunftersuchen und Verwendung der Auskünfte**

- Um den Aufwand für Unternehmen möglichst gering zu halten, soll die Kommission
  - nur Informationen erfragen, die den Unternehmen wahrscheinlich vorliegen (Erwägungsgrund 11) und
  - in erster Linie größere Unternehmen mit einer relevanten Marktstellung um Informationen ersuchen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1, Erwägungsgrund 12).
- Vor einem Auskunftersuchen, muss die Kommission den betroffenen Mitgliedstaaten „zusammenfassend“ mitteilen (Art. 5 Abs. 2),
  - inwiefern die Voraussetzungen für ein Auskunftersuchen erfüllt sind (Art. 5 Abs. 2 lit. a, c und d),
  - welche Informationen angefordert werden sollen (Art. 5 Abs. 2 lit. b) und
  - aufgrund welcher Kriterien die Unternehmen ausgewählt wurden (Art. 5 Abs. 2 lit. e).
- Ein Auskunftersuchen muss insbesondere enthalten (Art. 6 Abs. 2 und 3):
  - den Zweck des Auskunftersuchens,
  - die Bezeichnung der benötigten Informationen,
  - eine „angemessene“ Frist zur Herausgabe der Informationen.
- Die Kommission darf die erhaltenen Informationen nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie verlangt wurden (Art. 8 UAbs. 1), also bspw. nicht in Kartellverfahren. Dies gilt nicht, wenn die Informationen bereits öffentlich sind (Art. 8 UAbs. 3).
- Wenn die Kommission die erhaltenen Informationen in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat wegen eines Verstoßes gegen EU-Recht verwendet, muss sie die Informationen dem beschuldigten Mitgliedstaat übermitteln (Art. 7 Abs. 3 Satz 1).
- Die Kosten für ein Auskunftersuchen werden für ein befragtes Unternehmen auf maximal 8.400 Euro geschätzt [SWD(2017) 216].

**► Auskunftspflicht der Unternehmen und Sanktionierung**

- Die übermittelten Informationen müssen eindeutig, vollständig und exakt sein (Art. 7 Abs. 1).
- Die Kommission kann eine Geldstrafe in Höhe von bis zu 1% des Jahresumsatzes verhängen, wenn Unternehmen vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtige oder irreführende Informationen übermitteln (Art. 9 Abs. 1 lit. a, b).
- Bei verbindlichen Auskunftersuchen kann die Kommission zudem
  - eine Geldstrafe in Höhe von bis zu 1% des Jahresumsatzes verhängen, wenn Unternehmen vorsätzlich oder grob fahrlässig (Art. 9 Abs. 1 lit. b)
    - unvollständige Informationen übermitteln oder
    - Informationen nicht fristgemäß übermitteln.
  - ein Zwangsgeld in Höhe von bis zu 5% des durchschnittlichen Tagesumsatzes für jeden Arbeitstag verhängen, um den die Frist überschritten wird (Art. 9 Abs. 2).

**► Schutz vertraulicher Informationen**

- Unternehmen können beantragen, dass zu ihrem Schutz Informationen vertraulich behandelt – d.h. nicht Dritten übermittelt oder öffentlich gemacht („preisgegeben“) – werden (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1).
- In diesem Fall müssen sie zusätzlich eine nicht vertrauliche – etwa geschwärzte – Fassung der Informationen übermitteln (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2).
- Die Kommission überprüft auf Grundlage einer Abwägung, ob der Antrag auf Vertraulichkeit begründet ist (Art. 7 Abs. 4 UAbs. 1).
- Hält die Kommission den Antrag für unbegründet, kann sie die Informationen nach Ablauf einer Frist von mindestens einem Monat nicht vertraulich behandeln (Art. 7 Abs. 4 UAbs. 2).
- Hält die Kommission den Antrag für begründet, behandelt sie die Informationen vertraulich (Art. 16).
  - Grundsätzlich darf sie sie nur in ihrer nicht vertraulichen Fassung – insbesondere einem beschuldigten Mitgliedstaat in einem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 7 Abs. 3 Satz 2) – preisgeben (Art. 8 UAbs. 2).
  - Ausnahmsweise darf sie sie in ihrer vertraulichen Fassung preisgeben, wenn (Art. 8 UAbs. 2 lit. a - c)
    - einzelne Unternehmen durch Anonymisierung oder Aggregation der Informationen nicht mehr identifizierbar sind oder
    - die Unternehmen zugestimmt haben oder
    - die Übermittlung an einen Mitgliedstaat notwendig ist, um einen Verstoß gegen EU-Recht zu belegen, und die Unternehmen zuvor Gelegenheit hatten, Stellung zu nehmen und Rechtsschutz zu suchen.

**► Ausnahmecharakter der Nutzung des Ermittlungsinstruments**

- Die Kommission rechnet damit, dass es pro Jahr etwa [SWD(2017) 217, S. 3]
  - vier Auskunftersuchen geben wird, von denen jeweils bis zu fünf Unternehmen betroffen sein werden und
  - ein Auskunftersuchen geben wird, von dem bis zu 50 Unternehmen betroffen sein werden.
- Die Kommission erstattet den Mitgliedstaaten alle zwei Jahre Bericht über die Anwendung des Ermittlungsinstruments (Art. 18). Dabei soll insbesondere überprüft werden, ob das Ermittlungsinstrument zu häufig angewendet wird (Erwägungsgrund 20).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bislang darf die Kommission nur in einigen speziellen Bereichen – etwa im EU-Kartell- und Beihilfenrecht – Unternehmen zur Übermittlung von Informationen verpflichten. Die Verordnung weitet dies auf die Bereiche Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Umwelt und Energie aus.
- ▶ Neu ist auch, dass die Kommission die Herausgabe falscher oder irreführender Informationen im Falle eines unverbindlichen Auskunftersuchens sanktionieren darf.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Eine einheitliche Erhebung vergleichbarer Informationen in mehreren Mitgliedstaaten ist besser auf EU-Ebene als durch die Mitgliedstaaten möglich. Die erlangten Informationen ermöglichen eine effizientere Durchsetzung des EU-Rechts, woraus sich ein Mehrwert für Unternehmen und Behörden ergibt.

## Politischer Kontext

Der Vorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets zur Stärkung des Binnenmarkts. Dieses enthält zudem einen Verordnungsvorschlag für ein digitales zentrales Zugangstor [COM(2017) 256] zur Vereinfachung mitgliedstaatlicher Verwaltungsverfahren für EU-Ausländer und Unternehmen sowie einen Aktionsplan zur stärkeren Nutzung des SOLVIT-Systems [COM(2017) 255], welches in Konflikten zwischen mitgliedstaatlichen Behörden und EU-Ausländern bzw. Unternehmen über die Anwendung von EU-Recht vermittelt.

## Stand der Gesetzgebung

02.05.2017	Annahme durch Kommission
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt
Offen	Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Wachstum (Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU)
Federführender Ausschuss des EP:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) Berichtersteller/in: Eva Maydell
Federführendes Bundesministerium:	Wirtschaft und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 43 Abs. 2 (Landwirtschaft), 91, 100 (Verkehr), 114 (Binnenmarkt), 192 (Umwelt), 194 Abs. 2 (Energie), 337 AEUV (Informationserhebung durch die Kommission)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Der Binnenmarkt weist nach wie vor zahlreiche Hemmnisse auf. Diese führen zu weniger Wettbewerb zwischen den Unternehmen, was höhere Preise und eine geringere Auswahl für die Verbraucher nach sich zieht. **Wenn ein Mitgliedstaat die Binnenmarktvorschriften nicht einhält** – etwa Gesetze erlässt, die EU-ausländische Unternehmen diskriminieren, oder öffentliche Aufträge nicht ordnungsgemäß vergibt – **kann die Kommission dies zukünftig** insbesondere mit Hilfe eines verbindlichen Auskunftersuchens **leichter ermitteln und belastbar belegen**. Letzteres ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn mitgliedstaatliche Rechtsverstöße im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verhandelt werden. **Die Durchsetzung des EU-Rechts im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren wird somit verbessert.**

Der Binnenmarkt wird zudem gestärkt, wenn durch das Instrument binnenmarkthemmende Mängel in europäischen Gesetzen beseitigt werden.

Der Anwendungsbereich des Ermittlungsinstruments ist sehr weit gefasst. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission das Instrument auch zur Verfolgung anderer binnenmarktspezifischer Ziele nutzt, etwa zur Unterbindung von Preisdifferenzierung. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass die unternehmerische Freiheit eingeschränkt wird.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Dass ein Auskunftersuchen nur dann durchgeführt werden darf, wenn die benötigten Informationen der Kommission nicht vorliegen und nicht rechtzeitig auf andere Weise erlangt werden können, schützt die Unternehmen vor unnötiger bürokratischer Belastung. Dennoch werden Auskunftersuchen bei den befragten Unternehmen zu Kos-

ten führen. Ob die von der Kommission geschätzte Obergrenze von maximal 8.400 Euro pro Unternehmen und Ersuchen wirklich belastbar ist, bleibt abzuwarten.

Sanktionen für Unternehmen, die Informationen unvollständig oder nicht fristgerecht übermitteln, sind notwendig für das Funktionieren des Ermittlungsinstruments.

Dass Unternehmen beantragen können, die übermittelten Informationen vertraulich zu behandeln, ist zwingend notwendig, da es sich bei den Informationen u.a. um sehr sensible Daten, etwa Kosten, handeln wird. **Es ist** vor diesem Hintergrund **bedenklich, dass Informationen** „ausnahmsweise“ unter bestimmten Voraussetzungen – etwa **in aggregierter Form – veröffentlicht werden können. Denn eine Aggregation der Informationen schützt Unternehmen nicht zwingend vor negativen Auswirkungen – etwa auf den Gewinn:** Wenn Geschäftspartner oder ausländische Konkurrenten aufgrund einer Veröffentlichung die durchschnittlichen Kosten aller Unternehmen einer Branche kennen, kann dies die Verhandlungsposition der betroffenen Unternehmen verschlechtern oder ausländische Konkurrenten zum Markteintritt bewegen. In diesem Fall haben die betroffenen Unternehmen allerdings noch die Möglichkeit einer Klage vor dem EuG (Art. 263 Abs. 4 AEUV).

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

Im Ergebnis unproblematisch.

#### Subsidiarität

Unproblematisch.

#### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

#### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Verbindliche Auskunftersuchen sind Eingriffe in die nach Art. 16 der EU-Grundrechtecharta (GRCh) geschützte unternehmerische Freiheit. Sie müssen verhältnismäßig sein (Art. 51 Abs. 1 GRCh). **Es bedarf zweier Klarstellungen, um die Verhältnismäßigkeit und damit die Rechtmäßigkeit verbindlicher Auskunftersuchen sicherzustellen:** **Erstens** ist unklar, zu welchen Zwecken genau die Kommission Informationen erheben und verwenden darf. Informationen dürfen mit dem Ziel erhoben und verwendet werden, eine Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts zu beheben. In der Frage, wie genau dies erfolgen darf, sind die Erwägungsgründe aber widersprüchlich. Neben der Kommission sollen nämlich auch die Mitgliedstaaten mit den Informationen EU-Recht besser durchsetzen können (Erwägungsgrund 14). Gleichzeitig soll mit den Informationen aber nicht gegen Unternehmen vorgegangen werden (Erwägungsgrund 12). Für die Mitgliedstaaten ist eine Durchsetzung von EU-Recht aber nur gegenüber Unternehmen denkbar. Daher **ist unklar, ob die Kommission Informationen an Mitgliedstaaten auch zu dem Zweck übermitteln darf, dass diese gegen Unternehmen vorgehen, die EU-Recht verletzen. Dadurch würden diese gezwungen, sich mit einer Auskunft selbst zu belasten**, selbst wenn gegen sie zum Zeitpunkt des Auskunftersuchens kein Verdacht eines Rechtsverstößes vorliegt. Dies wäre unverhältnismäßig.

**Zweitens ist unklar, ob vertrauliche Informationen hinreichend geschützt sind.** Grundsätzlich darf die Kommission vertrauliche Unternehmensinformationen nur preisgeben, wenn das Interesse am Zugang zu den Informationen das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens überwiegt (Art. 339 AEUV). Möglich wäre eine Übermittlung vertraulicher Informationen an einen Mitgliedstaat im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen eines EU-Rechtsverstößes des Mitgliedstaats (Art. 8 UAbs. 2 lit. c). Diese Ausnahme von der Geheimhaltungspflicht ist gerechtfertigt, **da** Mitgliedstaaten ein Recht auf Verteidigung und Zugang zu allen belastenden Informationen haben. Problematisch ist aber, dass **eine Preisgabe auch nach der Transparenzverordnung** [(EG) 1049/2001], **denkbar ist**, die EU-Bürgern und Unternehmen ein Recht auf Zugang zu – auch vertraulichen – Kommissionsdokumenten gibt. Dieses – ebenfalls primärrechtlich (Art. 15 Abs. 3 AEUV) geschützte Zugangsrecht – muss mit dem Schutz vertraulicher Informationen nach der Verordnung in Einklang gebracht werden. Dabei sollte ein Zugang nach der Transparenzverordnung bereits durch den Gesetzgeber möglichst weitgehend ausgeschlossen werden.

### Zusammenfassung der Bewertung

Wenn ein Mitgliedstaat die Binnenmarktvorschriften nicht einhält, kann die Kommission dies zukünftig leichter ermitteln und belastbar belegen. Die Durchsetzung des EU-Rechts im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren wird somit verbessert. Es ist jedoch bedenklich, dass Informationen in aggregierter Form veröffentlicht werden können, denn eine Aggregation der Informationen schützt Unternehmen nicht zwingend vor negativen Auswirkungen – etwa auf den Gewinn. Es bedarf zudem zweier Klarstellungen, um die Rechtmäßigkeit verbindlicher Auskunftsverlangen sicherzustellen. **Erstens** ist unklar, ob die Kommission Informationen an Mitgliedstaaten auch zu dem Zweck übermitteln darf, dass diese gegen Unternehmen vorgehen, die EU-Recht verletzen; dadurch würden diese gezwungen sich selbst zu belasten. **Zweitens** ist unklar, ob vertrauliche Informationen hinreichend geschützt sind, da eine Preisgabe nach der Transparenzverordnung denkbar ist.