

Bundesrat

zu Drucksache **400/17** (Beschluss)

12.12.17

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag 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

C(2017) 8384 final

EUROPÄISCHE KOMMISSION



Brüssel, 7. 12. 2017
C(2017) 8384 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag 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 (COM(2017) 257 final), auch „Binnenmarktinstrument“ genannt.

Die Kommission begrüßt die generelle Unterstützung des Bundesrates für die Stärkung des Binnenmarktes und die Förderung der Einhaltung der europäischen Rechtsvorschriften. Im Oktober 2015 hat die Kommission mit der Binnenmarktstrategie ihren Fahrplan zur Freisetzung des gesamten Potenzials des Binnenmarkts vorgelegt. Der Binnenmarkt ist das Herzstück des europäischen Projekts. Er ermöglicht den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, eröffnet Chancen für europäische Unternehmen und bringt für die Verbraucher eine größere Auswahl und niedrigere Preise. Manchmal kommen seine Vorteile jedoch in der Praxis nicht zum Tragen, weil die Binnenmarktvorschriften nicht bekannt sind oder nicht umgesetzt werden oder andere Hindernisse überwunden werden müssen.

Die Antworten auf die konkreten Aspekte der Stellungnahme entnehmen Sie bitte dem beigefügten Anhang.

Die in dieser Antwort gegebenen Erläuterungen stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt.

Die Kommission hofft, dass die in der Stellungnahme des Bundesrats aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*

*Elzbieta Bienkowska
Mitglied der Kommission*

*Herrn Michael MÜLLER
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3 - 4
D – 10117 BERLIN*

ANHANG

Die Kommission hat die in der Mitteilung des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und möchte dazu folgende Anmerkungen machen.

Hintergrund

Wenn die Kommission auf Fälle aufmerksam gemacht wird, in denen es erhebliche Schwierigkeiten bei der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarkts gibt, sind Nachweise notwendig, um diese Schwierigkeiten zu ermitteln und genau zu definieren. Wie der Bundesrat zu Recht erwähnt, verfügt die Kommission bereits über verschiedene Mittel zur Erlangung relevanter Informationen. So kann sie Informationen entweder von den Mitgliedstaaten, die gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union zur Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet sind, oder mithilfe der derzeit verfügbaren Instrumente, einschließlich des Binnenmarktinformationssystems, auf das in der Stellungnahme des Bundesrates hingewiesen wird, einholen. Der geltende Rechtsrahmen für die der Kommission zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Einholung von Informationen, um Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes zu beheben, ist in den meisten Fällen wirksam. In bestimmten Situationen, in denen detaillierte, vergleichbare, aktuelle und häufig vertrauliche spezifische Marktdaten innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens benötigt werden, kann es jedoch zu Engpässen kommen. In solchen Fällen kann es für die Kommission schwierig sein, ausreichende vergleichbare Informationen zu beschaffen¹, die für die Bewertung komplexer Fälle mit einer grenzüberschreitenden Dimension von besonderer Bedeutung sind. Dies gilt auch dann, wenn diese Fälle sehr dynamische Märkte, neue Wirtschaftstätigkeiten oder neue Geschäftsmodelle betreffen, die bisherige wirtschaftliche Annahmen infrage stellen.

Bei der Durchsetzung des Unionsrechts ist die Kommission weitgehend auf Auskünfte der Mitgliedstaaten angewiesen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch nicht immer Zugang zu den relevanten Marktinformationen, die die Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, oder ihre nationalen Vorschriften lassen es nicht zu, dass sie diese Informationen offenlegen.

Außer in dem vom Wettbewerbsrecht der Union eng umrissen Bereich ist die Kommission derzeit nicht befugt, bei der Wahrung des Funktionierens des Binnenmarkts Informationen direkt bei den Marktteilnehmern einzuholen. Die EU-Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und Fusionskontrolle decken jedoch nur einen kleinen Teil der möglichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Binnenmarktvorschriften ab.

Die Errichtung eines Binnenmarkts gemäß Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zählt zu den wichtigsten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu erreichenden Zielen der Union. Zu diesem Zweck stützt sich der Binnenmarkt auf grundlegende

¹ Das Binnenmarktinformationssystem stärkt zwar die Verwaltungszusammenarbeit und ermöglicht den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden, doch haben diese Behörden im Rahmen des Systems nicht die Befugnis, Auskünfte direkt von den Marktteilnehmern einzuholen.

Vertragsbestimmungen über den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital sowie über das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder Herkunft. Der Bundesrat stellt zu Recht fest, dass die Umsetzung der Binnenmarktvorschriften in nationales Recht und ihre ordnungsgemäße Anwendung im jeweiligen Hoheitsgebiet in die Zuständigkeit der Behörden der Mitgliedstaaten fällt. Gleichzeitig ist die Kommission nach Artikel 17 Absatz 1 EUV dafür zuständig, sicherzustellen, dass die Verträge und die nach ihnen erlassenen sekundärrechtlichen Vorschriften vollständig und ordnungsgemäß angewandt werden, um unter anderem den Binnenmarkt zu verwirklichen.

Die Kommission kann in Form von Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) rechtliche Schritte gegen Mitgliedstaaten einleiten. Mithilfe dieser Verfahren kann die Kommission für die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts sorgen. Im Rahmen dieser Verfahren liegt die Beweislast bei der Kommission; sie muss dem Gerichtshof der Europäischen Union sämtliche sachdienlichen Informationen vorlegen, die dieser benötigt, um eine Vertragsverletzung durch den betreffenden Mitgliedstaat festzustellen. Darüber hinaus hat die Kommission die alleinige Zuständigkeit, Legislativvorschläge zu unterbreiten, die darauf abzielen, den Vertragsbestimmungen, auch im Bereich des Binnenmarkts, Wirkung zu verleihen. Sie kann auch weitere politische Initiativen in Form von Mitteilungen und Empfehlungen ergreifen.

Zu dem Vorschlag für eine Verordnung

Von einer rascheren und wirksameren Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts profitieren alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, denn sie werden dadurch in die Lage versetzt, ihre Rechte im Binnenmarkt besser und schneller auszuüben. Zweck des Verordnungsvorschlags ist es daher, die Kommission bei der Überwachung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zu unterstützen, indem ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, mithilfe sehr gezielter Auskunftsersuchen umfassende und verlässliche Informationen von den Marktteilnehmern einzuholen und damit zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen. Um auch die Bereiche abzudecken, die mit dem Binnenmarkt zusammenhängen und in denen sich Legislativmaßnahmen auf Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union stützen, sieht der Vorschlag vor, dass die Verordnung auch für Landwirtschaft und Fischerei (ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze), Verkehr, Umwelt und Energie gelten soll.

Hinsichtlich der Landwirtschaft weist der Bundesrat zu Recht darauf hin, dass es bereits spezifische Berichtspflichten in diesem Bereich gibt. Vor allem in den Verordnungen (EU) Nr. 1307/2013² und (EU) Nr. 1308/2013³ und den auf deren Grundlage erlassenen Rechtsakten ist eine Vielzahl von Pflicht der Mitgliedstaaten zur Übermittlung von Informationen und Dokumenten an die Kommission festgelegt. Die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1183 der

² Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

³ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.

Kommission⁴ ergänzt die Verordnungen (EU) Nr. 1307/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf die Übermittlung von Informationen und Dokumenten an die Kommission. Die Kommission möchte betonen, dass, solange Daten auf der Grundlage der genannten Verordnungen oder anderer Instrumente erfasst werden können, das im Vorschlag vorgesehene Informationsinstrument nicht zum Einsatz kommen soll. Beim Binnenmarktinstrument handelt es sich nämlich um ein letztes Mittel, das fallweise in Anspruch genommen werden soll, um eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts in den Fällen zu überwinden, in denen die unternehmensbezogenen Daten, die zur Durchsetzung der betreffenden Vorschriften erforderlich sind, sonst nicht verfügbar sind.

Hinsichtlich der Bedenken des Bundesrates in Bezug auf die Frage, ob der Verordnungsvorschlag mit Artikel 337 AEUV im Einklang steht, möchte die Kommission darauf hinweisen, dass mit dem Vorschlag ein System zur Erhebung von Auskünften eingeführt werden soll, um insbesondere das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne von Artikel 26 AEUV zu gewährleisten. Deshalb und im Lichte der Rechtsprechung⁵ vertritt die Kommission die Auffassung, dass sie den Vorschlag zu Recht auf Artikel 337, ergänzt durch Artikel 114 sowie weitere Artikel des AEUV, gestützt hat, um Binnenmarktbereiche abzudecken, in denen sich Legislativmaßnahmen auf konkrete Artikel des AEUV stützen.

Die Kommission nimmt die Bedenken des Bundesrates zur Verhältnismäßigkeit zur Kenntnis. Sie vertritt jedoch aus folgenden Gründen die Auffassung, dass der Vorschlag in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht und nicht über das hinausgeht, was für deren Erreichung notwendig ist. Erstens müsste die Kommission, bevor sie Auskunftsersuchen an Unternehmen richten kann, nachweisen, dass eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts vorliegt, die das Erreichen eines wichtigen politischen Ziels der Union in den vom Anwendungsbereich des Vorschlags erfassten Bereichen zu gefährden droht. Zweitens würde das Binnenmarktinstrument nur als letztes Mittel eingesetzt werden, zum Beispiel in grenzüberschreitenden Fällen, wenn unternehmensbezogene Informationen, die für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften erforderlich sind, nicht ohne Weiteres mithilfe anderer Maßnahmen eingeholt werden können. Drittens wären Auskunftsersuchen gemäß diesem Vorschlag aufgrund des zielgerichteten Charakters des Instruments eng definiert, fallbezogen, in der Regel knapp gefasst und nur an größere Unternehmen gerichtet. Derartige Auskunftsersuchen wären weder mit einer regelmäßigen Berichtspflicht verbunden, noch sollten sie mit der Einholung statistischer Daten oder mit gewöhnlichen offenen öffentlichen Konsultationen verwechselt werden.

Das Kriterium gemäß Artikel 4 der vorgeschlagenen Verordnung – „wenn das Erreichen eines wichtigen politischen Ziels der Union durch eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts gefährdet zu werden droht“ – stellt eine hohe Anforderung dar, durch die gewährleistet wird, dass das Instrument nur in außergewöhnlichen Fällen zum Einsatz kommt. Gleichzeitig ist dieses Kriterium nicht übermäßig normativ, denn es untermauert den

⁴ Delegierte Verordnung (EU) 2017/1183 der Kommission vom 20. April 2017 zur Ergänzung der Verordnungen (EU) Nr. 1307/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Übermittlung von Informationen und Dokumenten an die Kommission.

⁵ Siehe Urteile des Gerichtshofs vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-426/93 *Deutschland/Rat* und vom 6. September 2012 in der Rechtssache C-490/10 *Parlament/Rat*.

horizontalen Charakter des Vorschlags und betrifft auch mögliche künftige Probleme bei der Anwendung des Unionsrechts. Weit gefasste Konzepte werden auch in anderen Bereichen des EU-Rechts angewandt (z. B. die Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts im Kartellrecht, die Beeinträchtigung des wirksamen Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben bei der Fusionskontrolle, die Auswirkungen auf den Handel bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen bzw. die beträchtliche Marktmacht bei der Regulierung netzgebundener Wirtschaftszweige). Im Zusammenhang mit den Bedenken des Bundesrates hinsichtlich der Rechtssicherheit sei außerdem darauf hingewiesen, dass die genannte Voraussetzung lediglich die erste in einer Reihe von Bedingungen ist, die erfüllt werden müssen, bevor ein Auskunftersuchen im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung ergehen kann. Hinzu kommt, dass es nicht ausschließlich der Kommission obliegen soll, festzustellen, ob eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts vorliegt; die Einhaltung dieser Bedingung, der übrigen Bedingungen gemäß Artikel 5 sowie weiterer Bestimmungen des Vorschlags würde der richterlichen Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union unterliegen.

Der Vorschlag geht von der Mitwirkung der Mitgliedstaaten in verschiedenen Phasen nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus. Er wurde als Verfahren konzipiert, bei dem die Kommission und die Mitgliedstaaten die Binnenmarktvorschriften in partnerschaftlicher Weise durchsetzen. Erstens werden dem bzw. den betroffenen Mitgliedstaaten Beschlüsse der Kommission mitgeteilt, in welchen deren Absicht zum Einsatz der Befugnis zum Ausdruck gebracht wird, um Auskünfte zu ersuchen. Zweitens informiert die Kommission die Mitgliedstaaten über die Auskunftersuchen, die sie an Marktteilnehmer geschickt hat, deren Sitz sich in den betreffenden Mitgliedstaaten befindet. Hat die Kommission ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV eingeleitet, übermittelt sie unabhängig davon, wo sich der eingetragene Sitz des Marktteilnehmers befindet, dem vom Verfahren betroffenen Mitgliedstaat eine Kopie aller Ersuchen, die im Zusammenhang mit dem Verfahren ergangen sind.

Des Weiteren sind in dem Vorschlag Mechanismen für den Informationsaustausch zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat bezüglich der Antworten auf die Auskunftersuchen vorgesehen. Bei förmlichen Vertragsverletzungsverfahren könnte die Kommission die eingegangenen Antworten in voller Länge dem betreffenden Mitgliedstaat übermitteln, es sei denn, das antwortende Unternehmen kennzeichnet bestimmte Angaben als Geschäftsgeheimnisse/wirtschaftlich sensible Informationen und legt zusätzlich eine nicht vertrauliche Fassung des Antwortschreibens vor, das an den betreffenden Mitgliedstaat weitergeleitet werden darf.

Nach Auffassung der Kommission sind in dem Vorschlag, insbesondere in den Artikeln 7, 8 und 16, angemessene Maßnahmen zur Gewährleistung der Vertraulichkeit der erhobenen Informationen vorgesehen. Die Kommission ist insbesondere dazu verpflichtet, den Unternehmen und Unternehmensvereinigungen die Gelegenheit zu bieten, anzugeben, welche Auskünfte ihrer Ansicht nach unter das Berufsgeheimnis fallen. Außerdem ist die Verwendung vertraulicher Informationen auf drei eng definierte Fälle beschränkt: a) wenn die Unterlagen diese Auskünfte in zusammengefasster oder aggregierter Form oder jedenfalls in einer solchen Form enthalten, dass es nicht möglich ist, einzelne Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen zu

identifizieren. b) wenn der Auskunftgebende der Kommission vorher seine Zustimmung zur Offenlegung solcher Auskünfte erteilt hat, c) wenn die Offenlegung derartiger Auskünfte an einen Mitgliedstaat notwendig ist, um einen Verstoß gegen das EU-Recht im Anwendungsbereich dieser Verordnung zu belegen, sofern der Auskunftgebende Gelegenheit hatte, vor der Annahme eines Beschlusses Stellung zu nehmen und vor der Offenlegung Rechtsmittel einzulegen. Die Pflicht der Kommission und ihrer Beamten und sonstigen Bediensteten zur Wahrung des Berufsgeheimnisses ergibt sich unmittelbar aus Artikel 339 AEUV. Im Einklang mit Artikel 16 des Vorschlags gilt die Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses auch für die Mitgliedstaaten und ihre Beamten und sonstigen Bediensteten.

Wie bereits erwähnt würde erst dann ein Ersuchen im Rahmen des Binnenmarktinformationssystems ergehen, wenn die übrigen Kanäle zur Erlangung der einschlägigen Informationen ausgeschöpft sind. Durch Gewährleistung, dass diese Ersuchen nur Daten betreffen würden, die für die antwortenden Unternehmen leicht zugänglich wären (d. h., dass das Einholen und Abrufen solcher Informationen weder eine intensive Forschung, noch erhebliche Anstrengungen erfordern würde), wird der Verwaltungsaufwand für die betreffenden Unternehmen und Behörden möglichst gering gehalten. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass eher größere Unternehmen solche Anfragen erhalten würden als kleine und mittlere Unternehmen, weil die Daten der größeren Unternehmen mehr Einblicke in das Funktionieren des Binnenmarkts ermöglichen. Wie jedenfalls im Vorschlag ausdrücklich vorgesehen, wird die Kommission insbesondere im Fall von kleinen und mittleren Unternehmen deren operative Kapazitäten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebührend berücksichtigen.

Abschließend ist festzustellen, dass der Verwaltungsaufwand, der auf ein Mindestmaß beschränkt bleibt und ordnungsgemäß überwacht wird, die potenziellen Vorteile dieses Instruments nicht schmälern soll, nämlich ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes dank der wirksameren Anwendung der Binnenmarktvorschriften und -grundsätze. Die Kommission würde keine Auskunftsersuchen an Kleinstunternehmen richten dürfen und die von kleinen und mittleren Unternehmen eingeholten Informationen könnten die Kommission sehr wohl auf Schwierigkeiten aufmerksam machen, denen kleine und mittlere Unternehmen im Binnenmarkt begegnen, während diesen Unternehmen für die Erhebung der im Rahmen dieses Instruments angeforderten Daten keine wesentlichen Zusatzkosten entstünden. In diesem Zusammenhang sei auf ein vergleichbares Instrument hingewiesen, welches bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen eingesetzt werden kann, nämlich das Marktuntersuchungsinstrument. Selbst wenn dieses Instrument seit seiner Einführung im Jahr 2013 nur wenige Male angewandt worden ist und die Anfragen lediglich an eine geringe Zahl von (größeren) Marktteilnehmern gerichtet waren, konnten auf diese Weise eine erhebliche Schwierigkeit bei der Umsetzung des Binnenmarktes beseitigt und bis zu 50 Mio. EUR unbezahlte Steuern beigetrieben werden.