



BINNENMARKT - INFORMATIONSTOOL (SMIT)

Position der Wirtschaftskammer Österreich 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

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe und vorheriger Rücksprache. Trotz sorgfältiger Prüfung sämtlicher Beiträge in dieser Broschüre sind Fehler nicht auszuschließen und die Richtigkeit des Inhalts ist daher ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren ist ausgeschlossen.

IMPRESSUM

Medieninhaber, Hersteller und Herausgeber:
Wirtschaftskammer Österreich
Stabsabteilung EU-Koordination
Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien,
T: +43 (0)5 90 900 4315, E: eu@wko.at

Für den Inhalt verantwortlich: WKÖ, MMag. Christian Mandl
Autorin: Mag. Tamara Achleitner

Allgemeines

Die Wirtschaftskammer Österreich als gesetzliche Interessensvertretung der österreichischen Unternehmen begrüßt grundsätzlich die Anstrengungen der Kommission den europäischen Binnenmarkt zu vertiefen und geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts zu ergreifen.

Wesentliche Inhalte des Kommissionsvorschlags

In dem Verordnungsentwurf schlägt die Europäische Kommission ein Binnenmarkt-Informationstool vor, um Informationen direkt bei ausgewählten Marktteilnehmern zu erfassen.

Mit dem Tool möchte die Kommission im Falle schwerwiegender Störungen des Binnenmarkts Informationen, zB über Kostenstruktur, Preisgestaltung, Gewinne, über Merkmale von Waren oder Dienstleistungen und über Kunden- und Lieferantenbeziehungen, von Unternehmen abfragen, um die Binnenmarktvorschriften besser durchzusetzen und Vorschläge für politische Maßnahmen erstellen zu können.

Die Kommission besitzt selbst keine allgemeinen Ermittlungsbefugnisse, um Unionsrecht im Bereich Binnenmarkt durchzusetzen. Bereits vorhandene Untersuchungsbefugnisse gibt es derzeit lediglich im Wettbewerbsrecht und Beihilfenrecht (siehe u.a. VO Nr.1/2003, VO Nr. 139/2004, VO 2015/1589). Mit diesem Vorschlag möchte die EK für sich die Möglichkeit schaffen, Informationen direkt von ausgewählten Marktteilnehmern zu erheben.

Eine solche Ermächtigung soll sich auf alle Wirtschaftszweige innerhalb des Binnenmarkts erstrecken, für die im AEUV eine gemeinsame Politik vorgesehen ist. Die VO wird für folgende Bereiche gelten: Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Umwelt und Energie (Artikel 2 des VO-Entwurfs).

Kleinstunternehmen wären grundsätzlich aus dem Vorschlag ausgenommen, zumal es unwahrscheinlich scheint, dass sie über relevante Informationen verfügen.

Bei Weigerung der Auskunftserteilung durch das Unternehmen können Geldbußen und Zwangsgelder seitens der EK verhängt werden (Art. 19 des VO-Entwurfs).

Kompetenzrechtliche Bedenken

Im Bereich des Binnenmarktes besitzt die Kommission selbst keine allgemeinen Ermittlungsbefugnisse um Unionsrecht durchzusetzen. Binnenmarktrelevanten Bestimmungen werden durch die Mitgliedstaaten umgesetzt bzw. vollzogen. Die Einführung eines solchen Instruments würde zu einer Änderung der in den Verträgen festgelegten Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten führen und **die primärrechtlich festgelegte Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten übergehen** (Art. 4 AEUV).

Entgegen der Kommissionsbegründung (S. 3) würden bei Umsetzung des Vorschlags sehr wohl neue Durchsetzungsbefugnisse für die Kommission geschaffen werden. Denn es wird der Kommission die Befugnis eingeräumt, Auskünfte anzufordern (Art. 4), und Geldbußen und Zwangsgelder zu verhängen, insoweit Auskünfte nicht, unrichtig oder irreführend erteilt werden (Art. 9).

Das angestrebte Durchgriffsrecht unter Umgehung der nationalen Behörden wird von uns sehr kritisch gesehen und ist nicht mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Aber auch in inhaltlicher Hinsicht ist die Ausgestaltung einer Vielzahl der im Einzelnen vorgeschlagenen Regelungen problematisch.

Inhaltlich problematische Ausgestaltung des vorgeschlagenen Rechtsaktes

Anwendungsbereich

Der geplante Anwendungsbereich geht weit über das in der Binnenmarktstrategie angekündigte Vorhaben hinaus.

In ihrer Mitteilung „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ (COM (2015) 550 final) hat die EK angekündigt, dass sie ein neues Marktinformationsinstrument schaffen möchte, das die EK dabei unterstützt, **zielgerichteter mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten**. Es soll zur Verbesserung der Grundlage für Vertragsverletzungsverfahren dienen und ermitteln helfen, in welchen Bereichen regulatorische Eingriffe erforderlich sind.“

Wenn dies die Intention für das vorliegende Rechtstreue-Pakets ist, dann erschließt sich uns allerdings nicht, weshalb man hier mit Ermittlungsbefugnissen und Zwangsmittel gegen einzelne Rechtssubjekte vorgehen will, die am Verfahrensrecht der Wettbewerbspolitik orientiert sind.

Bei dem beabsichtigten Binnenmarkt-Informationstool wird das Problem der künstlichen Marktsegmentierung offenbar zur Begründung der Notwendigkeit von Informationsbeschaffungen und Verfolgungsmaßnahmen genutzt. Allerdings ist gerade das eine Frage des Wettbewerbsrechts, zu dem der bestehende Mechanismus ausreicht.

Im Kartell- und Beihilfenverfahren trifft die Kommission unter Wahrung von Verfahrensrechten rechtsstaatliche Entscheidungen. Dieses Verfahren ist weitestgehend einem rechtsstaatlichen, innerstaatlichen Verfahren nachempfunden und ist mit der der Vollzugstätigkeit der Kommission im übrigen Binnenmarktrecht nicht zu vergleichen.

Gemäß Art 4 des Verordnungsentwurfes kann die Kommission, „*wenn das Erreichen eines wichtigen Ziels der Union durch eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts gefährdet zu werden droht*“ Informationen von Unternehmen und Unternehmensvereinigungen einholen. Die gewünschten Befugnisse greifen tief in die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte der betroffenen Rechtssubjekte ein. Für den

Auskunftsanspruch ist offenbar kein individuelles Fehlverhalten erforderlich, deren Nichtbeachtung sanktionsbewehrt ist. Zudem wird den betroffenen Unternehmen kein ausreichender Rechtsschutz eingeräumt. Da die Kommission ihr Rechtstreue-Ziel auch mit gelinderen Eingriffen erreichen kann, lehnen wir den direkten Zugriff auf Unternehmen durch die EK entschieden ab.

Bedingungen für die Anwendung

Der Verordnungsvorschlag erläutert und klärt auch nicht, welche Umstände bei der Anwendung des Unionsrechts eine "erhebliche Schwierigkeit" darstellen (Art 4) und damit die Anwendung der Verordnung rechtfertigen würden. Ein dermaßen unbestimmter Begriff bedarf der Präzisierung. Der Vorbehalt ist, dass die Kommission diese vage verfasste Rechtsgrundlage in übermäßiger Weise nutzen würde. Daher betrachten wir diese Bestimmung als sehr weitreichend und kritisch.

Berichts- und Auskunftspflicht

Die geplante Berichts- bzw. Auskunftspflicht würde einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Bürokratieaufwand für Unternehmen erzeugen und wäre somit nicht konsistent mit dem eigenen Anspruch der EU-Kommission, Bürokratie abzubauen. Die vorgeschlagene Verordnung enthält keine Schutzmaßnahmen zur Vermeidung mehrfacher Berichtspflichten. Die Melde- und Offenlegungspflichten von Unternehmen sind mittlerweile derart umfangreich, dass unseres Erachtens keine Notwendigkeit für eine zusätzliche Belastung von Unternehmen durch weitere strafbewehrte Auskunftspflichten besteht. Bereits bestehende Arbeitsstrukturen und Informationswege könnten stattdessen optimiert werden.

Die vorgebliche Einschränkung dahingehend, dass nur über zur Verfügung stehende Informationen Auskunft zu geben ist, ist sehr unbestimmt.

Sie sagt nichts darüber aus, welcher Aufwand zu betreiben ist, um überhaupt zu klären, ob die Information zur Verfügung steht, ganz abgesehen davon, dass jedermann weiß, dass in aller Regel abgefragte Informationen nicht so zur Verfügung stehen, dass sie ohne jedweden weiteren Aufwand übermittelt werden können.

In der Folgenabschätzung geht selbst die Kommission davon aus, dass Informationen zusammengetragen werden müssen und die Antworten auszuarbeiten sein werden. Sind Antworten auszuarbeiten, ist anzunehmen, dass die Kommission von einem sehr weiten Verständnis des „zur Verfügung stehenden Informationen“ ausgeht.

Vertraulichkeit - Rechtssicherheit

Des Weiteren ist zu befürchten, dass durch ein solches Verfahren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht ausreichend geschützt werden. Viele der in dem Verordnungsentwurf angeführten Unternehmensdaten, die etwaige Gegenstände einer Informationserhebung sein könnten, sind so „sensibel“, dass sie selbst in förmlichen Gerichtsverfahren speziellen Regelungen der Akteneinsicht zum Schutz vertraulicher Unternehmensdaten unterliegen würden.

Angesicht der Tatsache, dass auch Unternehmen und Unternehmensvereinigungen ohne individuelles Fehlverhalten davon betroffen sein könnten (Artikel 5), die Offenlegungsansprüche Betriebs.- und Geschäftsgeheimnisse umfassen könnten, dem betroffenen Adressatenkreis aber keine ausreichenden Rechtsschutzmöglichkeiten eingeräumt werden, lehnen wir Datenerhebungsansprüche in der geplanten Form entschieden ab.

Zwar können die Auskunftersuchten in ihren Antworten angeben, welche Informationen sie als vertraulich erachten. Die Kommission entscheidet jedoch, ob sie diese Bewertung teilen und somit die Kommission, ob sie die Informationen nicht veröffentlichen wird.

Auswahl der Adressaten

Zudem ist die Frage, welche „ausgewählten“ Marktteilnehmer hier angesprochen werden. Eine derart selektive Betrachtungsweise birgt die Gefahr, zu entsprechend verzerrten Ergebnissen zu kommen.

Ultima ratio

Zwar wird in der Begründung ausgeführt, derartige Auskunftsbefugnisse nur als letztes Mittel einzusetzen. Aus dem Text der Verordnung ist dies jedoch nicht ersichtlich.

Geldbußen und Zwangsgelder

Wir sprechen uns klar gegen direkt von der Kommission festgesetzte Buß- und Zwangsgelder für Unternehmen und Unternehmensvereinigungen aus (Art. 9). Die vorgeschlagene Höhe dieser Strafzahlungen (bis zu 1% des Jahres- bzw. bis zu 5% des Tagesumsatzes) erscheint uns für die Art der Vergehen jedenfalls zu hoch.

Bessere Durchsetzung des Binnenmarktrechts statt Schaffung neuer Rechtsinstrumente

Bei Vorliegen binnenmarktrechtlicher Probleme, sollte die Kommission unserer Ansicht nach auf bestehende Instrumentarien wie auf das Vertragsverletzungsverfahren oder Pilotverfahren zurückgreifen.

Auch das „REFIT-Programm“ kann dazu wertvolle Beiträge leisten. Mit seinen Auswirkungsanalysen und der Betrachtung der bestehenden Regelungen hilft es, Änderungen in der Gesetzgebung auf das Notwendige zu beschränken und die rechtstatsächliche Situation zu erfassen.

Des Weiteren verfügt die Kommission in unterschiedlichen Sektoren über umfassende Möglichkeiten für die grenzüberschreitende Vollziehung.

Im Wettbewerbsrecht kann bereits die Kommission im Wege eines wettbewerbsbehördlichen Verfahren Unternehmen überprüfen und Informationen direkt von Unternehmen abfragen (siehe insb. VO (EG) Nr. 1/2003). Es besteht keinerlei Notwendigkeit für die Schaffung neuer Rechtsakte in diesem Bereich.

Im Bereich Umwelt sind die Berichtspflichten der Unternehmen hinlänglich in der Umweltinformations-RL geregelt, welche jedermann, so auch der Kommission, das Recht gibt, gewisse Informationen anzufragen. Auch in weiteren Rechtsmaterien bestehen bereits umfangreiche Melde- und Berichtspflichten für die Unternehmen (zB Abfallbilanzverordnung, Altfahrzeugverordnung, EmRegV-OW, Leistungs- und Strukturstatistikverordnung).

Weitere offene Fragen und Probleme im Zusammenhang mit dem VO-Vorschlag

Eine zentrale Vorschrift des Entwurfs scheint Abs. 2 des Art 5 zu sein: Bevor die EK von Unternehmen bzw. Unternehmensvereinigungen Auskünfte gem. Art 6 anfordert, soll sie einen Beschluss verabschieden. Dieser Beschluss soll eine zusammenfassende Beschreibung der mutmaßlichen erheblichen Schwierigkeit [...] enthalten und eine Begründung, warum diese Schwierigkeit das Erreichen eines wichtigen politischen Ziels [...] gefährdet.

Interessanterweise findet sich daraufhin in Art 6 Abs. 1 die Formulierung, dass die EK auch durch einfaches Ersuchen Auskünfte von Unternehmen und Unternehmensvereinigungen anfordern kann. In Art 5 Abs. 2 war davon keine Rede. Die EK müsste wohl jedes Mal bei der Anforderung von Auskünften einen entsprechend zu begründenden Beschluss fassen und nicht bloß ein einfaches Ersuchen stellen.

Diese Bestimmungen (Art. 5 Abs. 2 mit Art 6 Abs.1) passen in den aktuellen Formulierungen nicht zusammen.

Unverständlich ist weiters der 2. Satz des Art 7 Abs. 2 des VO-Entwurfs: „Bei der Vorlage von Auskünften [...] müssen Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen klar angeben, welche Auskünfte sie als vertraulich betrachten, die Gründe hierfür angeben und der

Kommission eine separate nichtvertrauliche Fassung liefern.“

Entweder ist ein Inhalt vertraulich oder er ist es eben nicht. Bei vertraulichen Inhalten kann wohl nur die Information übermittelt werden, dass der Inhalt vertraulich ist; allenfalls auch die Gründe der Vertraulichkeit. Es erscheint indes unmöglich, einen vertraulichen Inhalt in eine nicht-vertrauliche Fassung zu bringen, die dennoch den gewünschten Informationsgehalt aufweist.

Fazit

Aus allen vorstehenden Aspekten folgt, dass die Kommission die bereits bestehenden Möglichkeiten konsequent ausnutzen sollte, statt mit neuen Regelungen äußerst problematische allgemeine Auskunftsansprüche zu schaffen und damit zugleich zusätzlichen Aufwand und Kosten für die europäischen Unternehmen zu verursachen. Äußerst kritisch beurteilen wir auch, dass der vorliegende Vorschlag die primärrechtlich verankerte Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten außer Acht lässt. Außerdem verstößt der Vorschlag unserer Ansicht nach gegen das von ihr selbst ausgerufene Ziel der Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung.

Das angestrebte Durchgriffsrecht unter Umgehung der nationalen Behörden wird von uns sehr kritisch gesehen und ist nicht mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Dokument: [COM\(2017\) 257 FIN](#)