



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Genehmigung des Inhalts des Entwurfs einer Mitteilung der Kommission - Leitlinien zur Anwendbarkeit des Artikels 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit

VERORDNUNG (EU) .../... DER KOMMISSION vom XXX über die Anwendung des Artikels 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung

VERORDNUNG (EU) .../... DER KOMMISSION vom XXX über die Anwendung des Artikels 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen von Spezialisierungsvereinbarungen

{C(2023) 3448 final} - {SEC(2023) 212 final} - {SWD(2023) 167 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung zu den überarbeiteten Horizontal-Gruppenfreistellungsverordnungen (im Folgenden „Horizontal-GVO“) und den überarbeiteten Leitlinien für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (im Folgenden „Horizontal-Leitlinien“)</p>
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich?
<p>Die Evaluierung hat bestätigt, dass die beiden Horizontal-GVO und die Horizontal-Leitlinien nützliche Instrumente sind, die die Selbstprüfung horizontaler Vereinbarungen nach dem EU-Wettbewerbsrecht erheblich erleichtern. Die Evaluierung hat jedoch auch bestimmte Bereiche aufgezeigt, in denen die Vorschriften nicht gut oder nicht optimal funktionieren. Daher wurde es als zweckmäßig erachtet, die beiden Horizontal-GVO und die Horizontal-Leitlinien nach einer Folgenabschätzung der vorgeschlagenen Änderungen zu überarbeiten. Zwei Hauptprobleme wurden ermittelt.</p> <p>Erstens ergab die Evaluierung, dass es kleine und mittlere Unternehmen (KMU) schwierig finden, auf Grundlage der Horizontal-GVO selbst zu prüfen, ob ihre FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen mit Artikel 101 AEUV vereinbar sind. Die Zusammenarbeit zwischen KMU im Wege von FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen ist wichtig, da die KMU durch ihre Zusammenarbeit mit anderen KMU oder größeren Unternehmen Zugang zu Ressourcen, Finanzierungen und Wissen erhalten können. Unsicherheiten bezüglich der Rechtmäßigkeit einer solchen Zusammenarbeit im Wege von FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen können dazu führen, dass die Zusammenarbeit aufgegeben wird, was zu verpassten Chancen und Verzögerungen bei Innovationen führen kann. Als schwierig erachten KMU insbesondere die Anwendung der in den Horizontal-GVO enthaltenen Begriffsbestimmungen, die Abgrenzung der relevanten Märkte und die Berechnung der Marktanteile sowie die Auslegung der Freistellungs Voraussetzungen in der Verordnung über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung („FuE-GVO“). Daher sind KMU häufig auf die Verfügbarkeit kostspieliger externer Unterstützung angewiesen, um beurteilen zu können, ob ihre Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar ist.</p> <p>Zweitens besteht die Sorge, dass der Innovationswettbewerb in bestimmten Fällen, in denen Unternehmen FuE-Vereinbarungen schließen, bei denen eine Berechnung der Marktanteile nicht möglich ist, möglicherweise nicht ausreichend geschützt ist. Der geschützte Bereich (Safe Harbour) der FuE-GVO gilt für FuE-Vereinbarungen, bei denen der gemeinsame Marktanteil der Parteien der Vereinbarung auf dem Markt bzw. den Märkten für die Produkte oder Technologien, die durch die sich aus der gemeinsamen Forschung und Entwicklung ergebenden Produkte oder Technologien verbessert, ausgetauscht oder ersetzt werden können, höchstens 25 % beträgt. Unternehmen können jedoch auch FuE-Vereinbarungen schließen, um Produkte oder Technologien zu entwickeln, die keine bestehenden Produkte oder Technologien verbessern oder ersetzen, sondern einen völlig neuen Markt bilden werden. Da solche FuE-Vereinbarungen derzeit in der FuE-GVO als Vereinbarungen zwischen Nicht-Wettbewerbern betrachtet werden, kann ihnen der Rechtsvorteil der Freistellung zugutekommen, ohne dass eine Voraussetzung bezüglich der Wettbewerbsdynamik auf FuE-Ebene erfüllt sein müsste. Unternehmen stehen jedoch in der FuE-Phase miteinander im Wettbewerb, um Produkte und Technologien als erste auf den Markt zu bringen. Daher können FuE-Vereinbarungen, die sich auf die Entwicklung von Produkten oder Technologien beziehen, die einen völlig neuen Markt bilden werden, in bestimmten Fällen den Innovationswettbewerb einschränken, ohne jedoch die</p>

Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV zu erfüllen.
Was soll erreicht werden?
Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, den Unternehmen eine wirtschaftlich wünschenswerte und wettbewerbsrechtlich unproblematische Zusammenarbeit zu erleichtern. Gleichzeitig soll sie die behördliche Aufsicht durch die Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte vereinfachen.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
Nach Artikel 3 AEUV hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarks erforderlichen Wettbewerbsregeln. Die beiden Horizontal-GVO schaffen einen geschützten Bereich, der von der Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften ausgenommen ist und nur auf EU-Ebene gewährt werden kann. Was die Erforderlichkeit und den Mehrwert der Annahme überarbeiteter Horizontal-GVO gegenüber dem Auslaufenlassen der Verordnungen betrifft, so hat die Evaluierung ergeben, dass die beiden Horizontal-GVO die Selbstprüfung erleichtern und die Rechtssicherheit für Unternehmen, die FuE- oder Spezialisierungsvereinbarungen schließen, erhöhen sowie einen gemeinsamen Rahmen für die Anwendung des Artikels 101 AEUV auf diese Arten von Vereinbarungen durch die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte schaffen.
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine Option bevorzugt?
<p>Das Basisszenario für jeden der beiden Bereiche, die Gegenstand der Folgenabschätzung sind, besteht darin, die in den Horizontal-GVO und den Horizontal-Leitlinien von 2010 enthaltenen Vorschriften und Orientierungshilfen beizubehalten (Basisszenario für beide Bereiche).</p> <p>Optionen für die Erleichterung der Anwendung der beiden Horizontal-GVO durch KMU: Bei Option 1 würde in beiden Horizontal-GVO eine spezielle Freistellung für von KMU geschlossene Vereinbarungen vorgesehen. Die Freistellung wäre an die Erfüllung bestimmter Kriterien geknüpft, die speziell für KMU entwickelt wurden, damit diese bei der Prüfung ihrer Vereinbarungen weder die relevanten Märkte abgrenzen noch die Marktanteile berechnen müssen. Bei Option 2 würden bei FuE-Vereinbarungen, die von KMU geschlossen werden, die Bestimmungen des Artikels 3 Absätze 2 und 3 der FuE-GVO über die Freistellungsvoraussetzungen, nach denen die Parteien solcher Vereinbarungen uneingeschränkter Zugang zu den Endergebnissen der gemeinsamen Forschung und Entwicklung sowie zu bereits vorhandenem Know-how gewähren müssen, gelockert oder aufgehoben. Bei Option 3 würde der Anwendungsbereich der Spezialisierungs-GVO erweitert werden, indem der Begriff „Vereinbarung über die einseitige Spezialisierung“ nunmehr auch Vereinbarungen zwischen mehr als zwei Unternehmen umfassen würde. Dies wäre für KMU besonders wichtig, da aufgrund ihrer Größe und ihrer begrenzten Ressourcen eine wirksame Spezialisierung unter Umständen nur durch die Zusammenarbeit von mehr als zwei Parteien erreicht werden kann.</p> <p>Die bevorzugte Option ist Option 3. Diese Option würde mit zusätzlichen Erläuterungen in den Horizontal-Leitlinien kombiniert. Option 3 ist am ehesten geeignet, um die angestrebten Ziele, d. h. einen wirksamen Schutz des Wettbewerbs und angemessene Rechtssicherheit, zu erreichen. Die als Option 3 vorgesehene Erweiterung und Präzisierung des Anwendungsbereichs der Spezialisierungs-GVO wird zudem zur Vereinfachung der behördlichen Aufsicht durch die Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden und die</p>

nationalen Gerichte beitragen.

Optionen in Bezug auf den **möglicherweise unzureichenden Schutz des Innovationswettbewerbs**: Bei **Option 1** würde ein neuer Schwellenwert für die Freistellung von FuE-Vereinbarungen eingeführt, bei denen es zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung nicht möglich ist, die Marktanteile zu berechnen. Dieser Schwellenwert wäre an die Wettbewerbsdynamik auf FuE-Ebene, d. h. den verbleibenden Wettbewerb auf FuE-Ebene, geknüpft. Bei **Option 2** würde die Freistellung von FuE-Vereinbarungen, bei denen zum Zeitpunkt des Abschlusses eine Berechnung der Marktanteile nicht möglich ist, beibehalten, ohne dass ein neuer Schwellenwert eingeführt würde; für die Freistellung müssten aber die anderen in der FuE-GVO festgelegten Voraussetzungen (z. B. Auflagen in Bezug auf den Zugang zu den FuE-Ergebnissen, keine Kernbeschränkungen usw.) erfüllt sein. Bei Option 2 würde jedoch eine neue Bestimmung in die FuE-GVO aufgenommen werden, nach der die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden den Rechtsvorteil der Freistellung entziehen können, wenn eine einzelne FuE-Vereinbarung die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV nicht erfüllt, insbesondere, wenn sie den Innovationswettbewerb ausschaltet. Die bevorzugte Option ist **Option 2**. Option 2 wäre am ehesten geeignet, um die angestrebten Ziele, d. h. einen wirksamen Schutz des Wettbewerbs und angemessene Rechtssicherheit, zu erreichen, ohne Verwaltungs- und Befolgungskosten zu verursachen, die in keinem Verhältnis zu dem festgestellten Problem stehen.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Es haben verschiedene Konsultationen zu den verschiedenen Optionen für die beiden Horizontal-GVO stattgefunden: eine Konsultation zur Folgenabschätzung in der Anfangsphase, eine öffentliche Konsultation auf der Grundlage eines Online-Fragebogens, gezielte Umfragen zu bestimmten Themen, eine gezielte Konsultation der nationalen Wettbewerbsbehörden, drei Sachverständigenberichte, ein Workshop zu FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen, eine öffentliche Konsultation auf der Grundlage der veröffentlichten Entwürfe der beiden überarbeiteten Horizontal-GVO und der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien sowie ein Workshop zur Überarbeitung der FuE-GVO. Alle Kategorien von Interessenträgern haben die Überarbeitung der beiden Horizontal-GVO und der Horizontal-Leitlinien generell begrüßt.

Nur wenige Interessenträger haben zu den Optionen für eine **Erleichterung der Anwendung der beiden Horizontal-GVO für KMU** Stellung genommen. Die konsultierten Sachverständigen sprachen sich gegen die Einführung einer **speziellen Freistellung für von KMU geschlossene FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen (Option 1)** und gegen die **Lockerung oder Aufhebung der Bestimmungen über die Freistellungsbedingungen der FuE-GVO für von KMU geschlossene FuE-Vereinbarungen (Option 2)** aus. Die nationalen Wettbewerbsbehörden gaben an, dass sie in diesem Bereich über zu wenig Erfahrung verfügten, um eine klare Präferenz zu äußern. Die Ausweitung des **Begriffs der Vereinbarung über die einseitige Spezialisierung** auf mehr als zwei Parteien (**Option 3**) wurde durch die Veröffentlichung der Entwürfe der überarbeiteten Texte einem Markttest unterzogen und von den Interessenträgern, die Stellungnahmen abgaben, allgemein gebilligt.

Unter den Optionen bezüglich des **möglicherweise unzureichenden Schutzes des Innovationswettbewerbs** äußerten die Interessenträger im Allgemeinen eine klare Präferenz für Option 2. **Option 1**, d. h. ein neuer, an die Wettbewerbsdynamik auf FuE-Ebene geknüpfter Schwellenwert bei FuE-Vereinbarungen, bei denen keine Marktanteile berechnet werden können, würde grundsätzlich den Schutz des Wettbewerbs erhöhen, da es für diese Kategorie von FuE-Vereinbarungen schwieriger würde, von dem geschützten Bereich zu

profitieren, wenn die betreffende Vereinbarung den Innovationswettbewerb beeinträchtigt. Auf Grundlage der Ergebnisse der Folgenabschätzung würde dies jedoch zu komplexeren Selbstprüfungen und weniger Rechtssicherheit für Unternehmen führen, die in Betracht ziehen, diese Art von FuE-Vereinbarungen zu schließen. Bei **Option 2** würde das derzeitige Maß an Rechtssicherheit für diese Kategorie von FuE-Vereinbarungen beibehalten werden und gleichzeitig das Bewusstsein dafür geschärft, dass solche Vereinbarungen in bestimmten Fällen den Innovationswettbewerb beeinträchtigen können. In einem solchen Fall könnten die Wettbewerbsbehörden den Rechtsvorteil der Gruppenfreistellung entziehen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Der hauptsächliche Vorteil der bevorzugten Option im Hinblick auf die **Erleichterung der Anwendung der beiden Horizontal-GVO für KMU** besteht darin, dass sie die Rechtssicherheit erhöhen würde, indem die Marktanteilsschwellenwerte beibehalten und weitere Orientierungshilfen für die Anwendung dieser Schwellenwerte, die Kernbeschränkungen und die Freistellungsvoraussetzungen in die Horizontal-Leitlinien aufgenommen würden. Darüber hinaus würde diese Option den Wettbewerb auf dem Markt erhalten.

Der hauptsächliche Vorteil der bevorzugten Option im Hinblick auf den **möglicherweise unzureichenden Schutz des Innovationswettbewerbs** besteht darin, dass sie das Bewusstsein für mögliche Wettbewerbsbedenken schärfen und gleichzeitig Rechtssicherheit gewährleisten würde. Daher würden dadurch keine Verwaltungs- und Befolgungskosten entstehen, die in keinem Verhältnis zu dem festgestellten Problem stehen.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option?

Die bevorzugte Option in Bezug auf **KMU** wird dank der Ausweitung des Konzepts der Spezialisierungsvereinbarung auf mehr Parteien als derzeit vorgesehen und dank der größeren Rechtssicherheit und der zusätzlichen Klarstellungen in den Horizontal-Leitlinien zu Kostensenkungen führen.

Bei der bevorzugten Option in Bezug auf den **Schutz des Innovationswettbewerbs** ist davon auszugehen, dass sie nicht zu höheren Verwaltungs- oder Befolgungskosten für Unternehmen führen wird.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die bevorzugten Optionen in Bezug auf **KMU** und den **Innovationswettbewerb** hätten den Vorteil, dass sich die Unternehmen weiterhin auf dieselben Vorschriften stützen könnten und sich nicht an eine neue Rechtslage anpassen müssten und dank der Klarstellungen in den Horizontal-Leitlinien zur Anwendung der beiden Horizontal-GVO von erhöhter Rechtssicherheit profitieren würden.

Die Ausweitung des Konzepts der Vereinbarung über die einseitige Spezialisierung würde der wirtschaftlichen Realität Rechnung tragen, dass es manchmal erforderlich ist, mit mehr als einer anderen Partei zusammenzuarbeiten, um sich durch ausreichende Größenvorteile im Wettbewerb behaupten zu können. Dies wird erhebliche Auswirkungen auf KMU haben, da es ihnen den Markteintritt erleichtern und Risiken verringern wird, denen sie möglicherweise weniger gut begegnen können als ihre größeren Wettbewerber. Die negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt sind begrenzt, da sich der Schwellenwert des gemeinsamen Marktanteils von 20 % nicht ändert.

Darüber hinaus wird die neue Bestimmung in der FuE-GVO über die Befugnis der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden, den Rechtsvorteil der

Gruppenfreistellung zu entziehen, zusammen mit den zusätzlichen Erläuterungen zu den Szenarien, in denen eine Ausübung dieser Befugnis wahrscheinlich ist, das Bewusstsein für diese Befugnis sowie für die Risiken schärfen, die mit dem Abschluss von Vereinbarungen verbunden sind, die den Wettbewerb auf FuE-Ebene beeinträchtigen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Insgesamt hätte die Initiative keine wesentlichen praktischen Auswirkungen auf die Durchsetzung des Kartellrechts durch die nationalen Behörden. Denn durch die Initiative würden sich die zentrale Struktur und der in den Horizontal-GVO vorgesehenen Prüfungsrahmen (z. B. der Begriff der Kernbeschränkungen und die Marktanteilsschwellenwerte) nicht grundlegend ändern. Darüber hinaus hätte die Initiative als solche keine Auswirkungen auf die nationalen Haushalte.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Neben den direkten Auswirkungen auf Unternehmen, den Wettbewerb und den Binnenmarkt dürfte jede der bevorzugten Optionen auch indirekte Auswirkungen auf die Verbraucher haben, die von mehr Innovation und einer größeren Auswahl profitieren werden, wenn der Wettbewerb auf FuE-Ebene aufrechterhalten wird. Darüber hinaus werden die Marktanteilsschwellenwerte, die Freistellungsvoraussetzungen und die Listen von Kernbeschränkungen sicherstellen, dass die aus FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen resultierenden Effizienzgewinne an die Endverbraucher weitergegeben werden und gegenüber möglichen Beeinträchtigungen des Wettbewerbs überwiegen.

Verhältnismäßigkeit

Die für die einzelnen Bereiche der Vorschriften bevorzugten Optionen wären verhältnismäßig, da sie nicht über das Maß hinausgehen, das für die Anpassung des Geltungsbereichs des in den Horizontal-GVO vorgesehenen geschützten Bereichs erforderlich ist.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die geänderten Vorschriften sollen 12 Jahre lang gelten. Die Kommission wird das Funktionieren der überarbeiteten Vorschriften fortlaufend anhand ihrer eigenen Durchsetzungspraxis und derer der nationalen Wettbewerbsbehörden, durch Beobachtung der Auslegungsfragen, mit denen sich die nationalen Gerichte und die Unionsgerichte befassen, sowie im Rahmen informeller Kontakte mit Interessenträgern überprüfen. Spätestens im Juni 2031 wird die Kommission Bilanz ziehen und einen Evaluierungsbericht über die überarbeiteten Vorschriften erstellen, der sich unter anderem auf die im Rahmen dieses Monitorings gesammelten Informationen stützen wird.