



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.9.2024
SWD(2024) 217 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Verordnungen 1/2003 und 773/2004

{SWD(2024) 216 final}

Einführung

Zweck dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist es, die Verordnung 1/2003 des Rates (im Folgenden „Verordnung 1/2003“) zusammen mit der am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen Durchführungsverordnung 773/2004 (im Folgenden „Verordnung 773/2004“) zu evaluieren. Die Verordnung 1/2003 bildet den verfahrensrechtlichen Rahmen für die Durchführung der in den Artikeln 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) niedergelegten Wettbewerbsregeln.

Sie ersetzte die 1962 erlassene Verordnung Nr. 17, mit der ein System geschaffen worden war, das auf der unmittelbaren Anwendbarkeit des Verbots wettbewerbswidriger Vereinbarungen und aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV beruhte, aber bei dem die Unternehmen verpflichtet waren, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen im Hinblick auf eine etwaige Freistellung nach Artikel 101 Absatz 3 anzumelden. Während Artikel 101 Absatz 1 AEUV sowohl von der Kommission als auch von den nationalen Gerichten und den nationalen Wettbewerbsbehörden angewendet werden konnte, war nur die Kommission befugt, Freistellungen nach Artikel 101 Absatz 3 zu gewähren. So wurde mit der Verordnung Nr. 17 ein zentralisiertes System für die Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln geschaffen. Nachdem die Verordnung Nr. 17 mehr als 35 Jahre durchgesetzt worden war, wurde deutlich, dass das durch diese Verordnung geschaffene zentralisierte System angesichts der Expansion der EU nicht mehr praktikabel war. Vor diesem Hintergrund wurde über eine Modernisierung der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts beraten, woraufhin die Kommission im September 2000 einen entsprechenden Legislativvorschlag vorlegte und der Rat im Dezember 2002 die Verordnung 1/2003 erließ.

Mit der Verordnung 1/2003 wurden die EU-Kartellverfahren in einigen wesentlichen Aspekten reformiert.

- Erstens ersetzte die Verordnung 1/2003 das in der Verordnung Nr. 17 vorgesehene zentralisierte Anmelde- und Genehmigungssystem durch ein Durchsetzungssystem, das auf der unmittelbaren Anwendbarkeit der EU-Wettbewerbsregeln in ihrer Gesamtheit, d. h. einschließlich Artikel 101 Absatz 3 AEUV, beruht.
- Zweitens wurden die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte ermächtigt, die Artikel 101 und 102 AEUV in vollem Umfang anzuwenden.¹
- Drittens wurden mit der Verordnung 1/2003 neue und engere Formen der Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden eingeführt und der Grundstein für die Schaffung des Europäischen Wettbewerbsnetzes („European Competition Network“, im Folgenden „ECN“) als Forum für die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden gelegt.

¹ Mit Ausnahme der Möglichkeit, einen Beschluss zu erlassen, mit dem festgestellt wird, dass die Artikel 101 und 102 AEUV nicht anwendbar sind.

- Viertens verlieh die Verordnung 1/2003 der Kommission einige neue Befugnisse, insbesondere in Bezug auf Ermittlungsinstrumente und die Entscheidungsfindung.

Die Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden, die nationalen Gerichte und andere Beteiligte haben nunmehr 20 Jahre lang Erfahrungen mit der Anwendung der Verordnung 1/2003 und der Verordnung 773/2004 gesammelt. Daher ist es jetzt an der Zeit, diesen seit 2004 geltenden kartellrechtlichen Verfahrensrahmen zu evaluieren. Dies gilt umso mehr angesichts der Digitalisierung der Wirtschaft und der Priorität der Kommission, Europa für das digitale Zeitalter zu rüsten, und der Notwendigkeit einer Stärkung des Binnenmarkts.

Methodik

Im Hinblick auf die Evaluierung wurde eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, um Erkenntnisse zusammenzutragen. In einem ersten Schritt wurde eine öffentliche Konsultation eingeleitet und parallel dazu innerhalb des ECN eine interne Umfrage durchgeführt, um die Standpunkte der nationalen Wettbewerbsbehörden zum Funktionieren der Verordnungen einzuholen. Darüber hinaus wurde für die Evaluierung eine Studie in Auftrag gegeben, in der zusätzliche Erkenntnisse zusammengetragen und Standpunkte eingeholt wurden. Diese Studie umfasste über 250 Expertenbefragungen, Sekundärforschung sowie die Erhebung und Analyse von Daten der Kommission, der nationalen Wettbewerbsbehörden und von Drittländern. Außerdem wurden eine Konferenz anlässlich der 20-jährigen Geltungsdauer der Verordnung 1/2003 und ein Workshop für Interessenträger durchgeführt, die Gelegenheit boten, eingehende Überlegungen zu bestimmten in der öffentlichen Konsultation aufgeworfenen Themen anzustellen. Schließlich hat die Kommission all diese Erkenntnisse anhand ihrer eigenen Erfahrungen geprüft, um Trends bezüglich des Funktionierens der Verordnungen zu ermitteln. Die Gesamtheit der Erkenntnisse, die im Rahmen der Evaluierung durch eine Kombination all dieser Quellen zusammengetragen wurden, haben zu einem vollständigeren und ausgewogeneren Verständnis der Bereiche geführt, in denen die Verordnungen ihre Ziele erreicht haben bzw. in denen sie nicht (mehr) (optimal) funktioniert haben.

Evaluierungsergebnisse

Inwieweit war die Maßnahme erfolgreich und warum?

Wirksamkeit: Insgesamt deuten die Rückmeldungen aus den Erhebungsmaßnahmen darauf hin, dass die Verordnungen im Hinblick auf das Ziel einer wirksamen und einheitlichen Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV wirksam waren. Die wichtigsten mit der Verordnung 1/2003 eingeführten Änderungen werden von externen Interessenträgern, den nationalen Wettbewerbsbehörden und der Kommission positiv beurteilt. Die Abschaffung des Anmeldesystems und die Anwendung eines Systems der Selbstprüfung verliefen bemerkenswert reibungslos und funktionieren gut. Ebenso wird die Entwicklung des ECN und die gemeinsame Durchsetzung der Artikel 101 und 102 AEUV mit den nationalen Wettbewerbsbehörden als Erfolg betrachtet.

Einige Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass bestimmte Aspekte der Verordnungen die Fähigkeit der Kommission zur wirksamen Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV beeinträchtigen könnten. Insbesondere wird die Wirksamkeit einiger Untersuchungsinstrumente der Kommission (insbesondere **Auskunftsverlangen** und **Nachprüfungen**) in zunehmendem Maße durch die Digitalisierung beeinträchtigt. Die **Befugnis zur Befragung** ist nützlich, aber nicht so wirksam wie sie sein könnte, insbesondere weil dafür Zustimmung erforderlich ist und es keine Sanktionen im Falle falscher oder irreführender Angaben gibt. Auch einige der **Entscheidungsbefugnisse** der Kommission, insbesondere ihre Möglichkeit, **strukturelle Abhilfemaßnahmen** und **einstweilige Maßnahmen** zu verhängen, sind nicht so wirksam, wie sie es sein könnten. Auch die fehlende Befugnis zur Verhängung von **Geldbußen** bei bestimmten Verfahrensverstößen könnte die wirksame Durchsetzung untergraben.

Während das ECN von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung des Ziels einer einheitlichen und wirksamen Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln war, wäre möglicherweise eine noch stärkere Koordinierung innerhalb des ECN in mancher Hinsicht von Vorteil gewesen. In den Rückmeldungen zur Evaluierung wurde unter anderem gefordert, unnötige parallele Untersuchungen mehrerer Behörden, die dasselbe Verhalten betreffen, zu vermeiden. Zudem gewährleistet das in der Verordnung 1/2003 vorgesehene Verhältnis zwischen dem Wettbewerbsrecht der EU und dem Wettbewerbsrecht der Mitgliedstaaten möglicherweise nicht immer optimal die kohärente, wirksame und komplementäre Durchsetzung der verfügbaren Rechtsinstrumente, insbesondere im Hinblick auf die Integrität des Binnenmarktes.

Effizienz: Die im Rahmen der Evaluierung zusammengetragenen Erkenntnisse zeigen, dass die Verordnungen insgesamt zu einer effizienten und einheitlichen Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV geführt haben. Die durch die Verordnungen insgesamt erzielten Ergebnisse waren im Allgemeinen positiv. Dies gilt insbesondere für die Abschaffung der Anmeldungen und die Einführung der gemeinsamen Durchsetzung mit den nationalen Wettbewerbsbehörden.

Die Evaluierung des Beitrags bestimmter in den Verordnungen festgelegter Verfahren zur rechtzeitigen und effizienten Durchsetzung der Artikel 101 und 102 AEUV führt jedoch zu gemischten Ergebnissen. Einiges deutet darauf hin, dass die Untersuchungen der Kommission zu langwierig sind, wobei die Untersuchungen von Verstößen gegen die Artikel 101 und 102 AEUV anerkanntermaßen komplex sind.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Merkmale des Durchsetzungsverfahrens der Kommission deutet die Evaluierung darauf hin, dass bestimmte Aspekte der Kommissionsverfahren effizienter gestaltet werden könnten.

Nachprüfungen sind ressourcenintensiv, und nach Erfahrung der Kommission wirkt sich die Digitalisierung zunehmend auf die Effizienz der Nachprüfungsinstrumente aus. Ebenso lassen die Ergebnisse bei bestimmten Arten von **Auskunftsverlangen** Effizienzdefizite erkennen, da es mehrere Monate dauern kann, bis Unternehmen auf die Auskunftsverlangen der Kommission antworten.

Hinsichtlich **einstweiliger Maßnahmen**, die in dringenden Situationen unmittelbaren Schaden für den Wettbewerb abwenden sollen, ist festzustellen, dass der dafür erforderliche Verfahrensaufwand die effiziente Nutzung dieses Instrument behindern kann. **Verpflichtungsverfahren** werden zwar im Allgemeinen als effiziente Alternative zu Verbotsbeschlüssen angesehen, sind aber auch relativ langwierig.

Schließlich sind auch die Verfahren zur Gewährung von **Akteneinsicht** und zur **Abweisung förmlicher Beschwerden** ressourcenintensiv und nicht optimal effizient.

Kohärenz: Die in der Evaluierung zusammengetragenen Erkenntnisse zeigen, dass die Verordnungen insgesamt in sich und mit anderen EU-Rechtsvorschriften kohärent sind. Gleichwohl stehen sie in bestimmten Bereichen möglicherweise nicht mit den jüngsten politischen Entwicklungen im Einklang. Insbesondere könnten die Verordnungen in bestimmten Aspekten nicht mit der Rechtsprechung und neueren Rechtsvorschriften (z. B. der ECN+-Richtlinie) im Einklang stehen.

Was hat die EU-Maßnahme konkret bewirkt und für wen?

EU-Mehrwert: Die in der Evaluierung zusammengetragenen Erkenntnisse zeigen, dass die Verordnungen einen EU-Mehrwert haben. Was die Befugnisse der Kommission betrifft, so bieten die Verordnungen aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Festlegung der Wettbewerbsregeln, die für das Funktionieren des Binnenmarkts gemäß Artikel 3 des Vertrags erforderlich sind, einen klaren EU-Mehrwert. In der Evaluierung wurde auch betont, wie wichtig die Verordnungen für die einheitliche Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln im Hinblick auf die gemeinsame Durchsetzung dieser Vorschriften durch die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden sind. Ohne die Verordnung 1/2003 und ohne die durch sie ermöglichte Zusammenarbeit über das ECN wäre die einheitliche Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV gefährdet.

Ist die Maßnahme noch relevant?

Relevanz: Die in der Evaluierung zusammengetragenen Erkenntnisse zeigen, dass das Ziel der Verordnungen – die wirksame und einheitliche Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV – nach wie vor relevant und angesichts der verstärkten gemeinsamen Durchsetzung der Artikel 101 und 102 AEUV durch die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden offenbar noch notwendiger ist. Was die Auswirkungen der Digitalisierung betrifft, so deuten die gesammelten Erkenntnisse darauf hin, dass das Instrumentarium der Verordnungen sicherlich für die wirksame Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV relevant bleibt, wenngleich einige Fragen zu seiner Zweckmäßigkeit in einigen Aspekten aufgeworfen wurden.

Schlussfolgerung

Die Verordnungen haben bemerkenswert gute Ergebnisse erzielt. Die Abschaffung des Anmeldungssystems hat zu Kosteneinsparungen für die Kommission und die Unternehmen geführt. Der Übergang verlief im Allgemeinen reibungslos, da sich die Unternehmen und ihre

Berater gut an die direkte Anwendung des Artikels 101 Absatz 3 AEUV angepasst haben. Orientierungshilfen (entweder durch Leitlinien oder die Beschlusspraxis) sind jedoch für die Interessenträger nach wie vor wichtig.

Mit den Verordnungen wurde ein Rahmen für eine echte gemeinsame Durchsetzung der EU-Wettbewerbsvorschriften durch die Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte geschaffen. Durch diese Dezentralisierung der Durchsetzung haben die Verordnungen es den nationalen Wettbewerbsbehörden ermöglicht, zu wirksamen Durchsetzungsbehörden der Artikel 101 und 102 AEUV werden. Gleiches gilt für die nationalen Gerichte, die für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Die dezentrale Durchsetzung wurde durch die Schaffung des ECN unterstützt, da die nationalen Wettbewerbsbehörden und die Kommission in diesem Rahmen zusammenarbeiten können, um die Koordinierung und eine angemessene Aufteilung der Arbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden zu gewährleisten. Während das ECN von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung des Ziels einer einheitlichen und wirksamen Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln war, wäre möglicherweise eine noch stärkere Koordinierung innerhalb des ECN in mancher Hinsicht von Vorteil gewesen.

Die mit den Verordnungen eingeführten Änderungen der Verfahren der Kommission waren ebenfalls nützlich, zumal sie es der Kommission ermöglicht haben, ihre Untersuchungsinstrumente für eine wirksame Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts einzusetzen. Die Vorschriften haben sich auch als flexibel erwiesen, da sie 20 Jahre nach ihrem Inkrafttreten nach wie vor einen guten Rahmen für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts bieten. Angesichts der Digitalisierung und der Globalisierung der Wirtschaft, ihrer zunehmenden Komplexität und der Notwendigkeit, Beschlüsse schneller zu fassen, gibt es jedoch möglicherweise Spielraum, die Wirksamkeit und Effizienz bestimmter Aspekte der Kommissionsverfahren zu erhöhen. Außerdem war zu erkennen, dass die Verordnungen mittlerweile in einigen begrenzten Aspekten mit anderen neueren Rechtsvorschriften wie der ECN+-Richtlinie nicht im Einklang stehen oder ihnen gegenüber im Rückstand sein könnten.

Schließlich hat die Evaluierung ergeben, dass die Verordnungen nach wie vor einen EU-Mehrwert haben und relevant sind.