

# **ÜBERARBEITUNG DER HORIZONTAL-GRUPPENFREISTELLUNGSVERORDNUNGEN UND DER HORIZONTAL-LEITLINIEN – ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN**

## **1. EINLEITUNG**

- (1) Am 1 März 2022 veröffentlichte die Kommission den Entwurf der überarbeiteten Gruppenfreistellungsverordnung für Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen (im Folgenden „FuE-GVO“) und den Entwurf der überarbeiteten Gruppenfreistellungsverordnung für Spezialisierungsvereinbarungen (im Folgenden „Spezialisierungs-GVO“), die zusammen als Horizontal-Gruppenfreistellungsverordnungen oder Horizontal-GVO bezeichnet werden, und den Entwurf der dazugehörigen Leitlinien für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (im Folgenden „Horizontal-Leitlinien“). Die Horizontal-GVO treten am 31. Dezember 2022 außer Kraft.
- (2) Wettbewerbsfördernde horizontale Zusammenarbeit in Form von unter die beiden Horizontal-GVO fallenden FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen ist für den digitalen und den grünen Wandel von entscheidender Bedeutung und kann zur Widerstandsfähigkeit des Binnenmarkts beitragen. In den Horizontal-GVO ist festgelegt, dass FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, von der Anwendung des Artikels 101 Absatz 1 AEUV freigestellt sind, weil davon ausgegangen werden kann, dass sie die Freistellungsbedingungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen. Somit schaffen die Horizontal-GVO einen sicheren Hafen für diese Arten von Vereinbarungen.
- (3) In den Horizontal-Leitlinien wird erläutert, wie die beiden Verordnungen auszulegen und anzuwenden sind und wie die betreffenden Parteien selbst prüfen können, ob ihre FuE- bzw. Spezialisierungsvereinbarungen oder anderen Arten von Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, die nicht nach den Horizontal-GVO freigestellt sind, mit Artikel 101 Absatz 1 und Artikel 101 Absatz 3 AEUV vereinbar sind. Dazu gehören unter anderem Einkaufs-, Vermarktungs- und Normenvereinbarungen sowie Vereinbarungen über Standardbedingungen, aber auch ganz allgemein Informationsaustausch.
- (4) Im Rahmen der Konsultation sollen Stellungnahmen der Interessenträger i) zu den Entwürfen der beiden überarbeiteten Horizontal-GVO sowie ii) zum Entwurf der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien eingeholt werden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen die in der Evaluierung (siehe am 6. Mai 2021 veröffentlichte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>1</sup>) ermittelten Unzulänglichkeiten beseitigt werden.
- (5) Die Evaluierung ergab, dass die beiden Horizontal-GVO und die Horizontal-Leitlinien den Unternehmen eine wirtschaftlich wünschenswerte und wettbewerbspolitisch unbedenkliche Zusammenarbeit erleichtern. Sie fördern den Wettbewerb und bieten Unternehmen Rechtssicherheit mit Blick auf die Ausarbeitung und Umsetzung ihrer

---

<sup>1</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Evaluation of the Horizontal Block Exemption Regulations (Evaluierung der Horizontal-Gruppenfreistellungsverordnungen) (SWD(2021) 103 final) vom 6. Mai 2021: [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/HBERs\\_evaluation\\_SWD\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/HBERs_evaluation_SWD_en.pdf).

Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit. Die beiden Horizontal-GVO und die Horizontal-Leitlinien haben auch ihr Ziel erreicht, die behördliche Aufsicht durch die Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte zu vereinfachen.

- (6) Die Evaluierung zeigte jedoch auch, dass sowohl bei den Horizontal-GVO als auch bei den Horizontal-Leitlinien Anpassungsbedarf an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre wie die Digitalisierung und die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen besteht. Einige der Bestimmungen der beiden GVO wurden von den Unternehmen als starr und komplex bemängelt, andere wiederum als unklar und schwer auszulegen. In Bezug auf die Horizontal-Leitlinien wurde die Auffassung vertreten, dass sie je nach Art der Vereinbarung über horizontale Zusammenarbeit ein uneinheitliches Maß an Rechtssicherheit bieten.
- (7) Seit Beginn der Folgenabschätzungsphase im Juni 2021<sup>2</sup> hat die Kommission weitere Erkenntnisse zu den verbesserungswürdigen Bereichen gewonnen. Sie führte eine öffentliche Konsultation und mehrere gezielte Konsultationen zu bestimmten Arten von Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit durch. Darüber hinaus organisierte die Kommission Workshops für Interessenträger und gab fünf Studien zur Unterstützung der Folgenabschätzung in Auftrag. Weitere Erkenntnisse wurden im Rahmen von Gesprächen mit Interessenträgern und Vertretern der nationalen Wettbewerbsbehörden gesammelt. In den Entwürfen der überarbeiteten Horizontal-GVO und der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien werden alle bislang gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt. Die öffentliche Konsultation zu den Entwürfen ist fester Bestandteil der von der Kommission durchgeführten Erhebung der relevanten Fakten. Sie wird in die Folgenabschätzung einfließen, die wiederum in den endgültigen Fassungen der überarbeiteten Horizontal-GVO und der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien berücksichtigt wird.
- (8) In diesen Erläuterungen werden die wichtigsten Änderungen dargelegt, die in den Entwürfen der überarbeiteten Horizontal-GVO und der Horizontal-Leitlinien für die einzelnen Arten von Vereinbarungen vorgeschlagen werden, und es wird erläutert, wie diese Änderungen zur Beseitigung der in der Evaluierung ermittelten Unzulänglichkeiten und somit zur Erreichung der Ziele der beiden Horizontal-GVO und der Horizontal-Leitlinien beigetragen sollen.

## **2. FuE-VEREINBARUNGEN – IM ENTWURF DER ÜBERARBEITETEN FuE-GVO UND DEM EINSCHLÄGIGEN KAPITEL DER HORIZONTAL-LEITLINIEN VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN**

- (9) Die Evaluierung ergab, dass der Wortlaut der FuE-GVO weder ausreichend auf Vereinbarungen über die Entwicklung neuer Produkte, Technologien und Verfahren noch ausreichend auf FuE-Anstrengungen, die in erster Linie auf ein spezifisches Ziel ausgerichtet sind (sogenannte „FuE-Pole“), zugeschnitten ist. Um den Wettbewerb dauerhaft wirksam schützen zu können, wird im Entwurf der überarbeiteten FuE-GVO vorgeschlagen, solche Vereinbarungen nicht länger freizustellen, wenn neben den FuE-Anstrengungen der Parteien der Vereinbarung weniger als drei vergleichbare konkurrierende FuE-Anstrengungen verbleiben würden.

---

<sup>2</sup> Eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase, die am 7. Juni 2021 veröffentlicht wurde, ist unter folgendem Link abrufbar: [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/HBERS\\_inception\\_impact\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/HBERS_inception_impact_assessment.pdf)

- (10) Um den Unternehmen die Zusammenarbeit im Rahmen von FuE-Vereinbarungen zu erleichtern, für angemessene Rechtssicherheit zu sorgen und die behördliche Aufsicht zu vereinfachen, wird im Entwurf der überarbeiteten FuE-GVO darüber hinaus Folgendes vorgeschlagen:
- a. Vereinfachung der Übergangsfrist für den Fall, dass die Marktanteile über den für die Freistellung geltenden Schwellenwert steigen;
  - b. Aufnahme einiger neuer Begriffsbestimmungen und Präzisierung des Wortlauts der bestehenden Begriffsbestimmungen;
  - c. Ermittlung der Marktanteile anhand der Angaben für das vorangegangene Kalenderjahr oder des Durchschnitts der drei vorangegangenen Jahre je nach Markt (die derzeitige FuE-GVO sieht als Berechnungsgrundlage nur das vorangegangene Kalenderjahr vor);
  - d. geringfügige Änderung der Begriffsbestimmung für „potenzielle Wettbewerber“, indem der Verweis auf einen geringen, aber anhaltenden Anstieg der Preise gestrichen wird;
  - e. Einführung eines Artikels über den Entzug des Rechtsvorteils auf der Grundlage des bestehenden Wortlauts in den Erwägungsgründen der FuE-GVO.
- (11) Darüber hinaus wird im Entwurf der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien die Einfügung eines neuen Abschnitts vorgeschlagen, in dem die Anwendung der FuE-GVO erläutert wird, um Unternehmen die Funktionsweise der Verordnung und die verschiedenen darin verwendeten Begriffe und Definitionen verständlicher zu machen.

### **3. SPEZIALISIERUNGSVEREINBARUNGEN – IM ENTWURF DER ÜBERARBEITETEN SPEZIALISIERUNGS-GVO UND DEM EINSCHLÄGIGEN KAPITEL DER HORIZONTAL-LEITLINIEN VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN**

- (12) Um die im Rahmen der Evaluierung aufgezeigte Unsicherheit in Bezug auf den Anwendungsbereich der Spezialisierungs-GVO auszuräumen, wird im Entwurf der überarbeiteten Spezialisierungs-GVO vorgeschlagen, die Begriffsbestimmung von „Vereinbarungen über die einseitige Spezialisierung“ auf mehr als zwei Parteien auszuweiten (die derzeitige Spezialisierungs-GVO bezieht sich strikt auf Vereinbarungen zwischen zwei Parteien). Darüber hinaus wird in den Entwürfen vorgeschlagen, dass künftig horizontale Zuliefervereinbarungen im Allgemeinen und nicht nur solche, die eine Ausweitung der Produktion zum Ziel haben, in den durch die Horizontal-Leitlinien geschaffenen geschützten Bereich fallen.
- (13) Weitere im Entwurf der überarbeiteten Spezialisierungs-GVO und der Horizontal-Leitlinien vorgeschlagene Änderungen sollen Unternehmen die Zusammenarbeit im Rahmen von Spezialisierungsvereinbarungen erleichtern, für angemessene Rechtssicherheit sorgen und die behördliche Aufsicht vereinfachen. Zu diesem Zweck wird im Entwurf der überarbeiteten Spezialisierungs-GVO Folgendes vorgeschlagen:
- a. Vereinfachung der Übergangsfrist für den Fall, dass die Marktanteile über den für die Freistellung geltenden Schwellenwert steigen;
  - b. Aufnahme einiger neuer Begriffsbestimmungen und Präzisierung des Wortlauts der bestehenden Begriffsbestimmungen;
  - c. Ermittlung der Marktanteile anhand der Angaben für das vorangegangene Kalenderjahr oder des Durchschnitts der drei vorangegangenen Jahre je nach

Markt (die derzeitige GVO sieht als Grundlage nur das vorangegangene Kalenderjahr vor);

- d. geringfügige Änderung der Begriffsbestimmung für „potenzielle Wettbewerber“, indem der Verweis auf einen geringen, aber anhaltenden Anstieg der Preise gestrichen wird;
- e. Einführung eines Artikels über den Entzug des Rechtsvorteils auf der Grundlage des bestehenden Wortlauts in den Erwägungsgründen der Spezialisierungs-GVO;
- f. Klarstellung bezüglich der Anwendung des Marktanteilsschwellenwerts auf Vereinbarungen, die Zwischenprodukte betreffen.

(14) Darüber hinaus wird im Entwurf der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien Folgendes vorgeschlagen:

- a. ein neuer Abschnitt, in dem die Anwendung der Spezialisierungs-GVO erläutert wird, um Unternehmen die Funktionsweise der Verordnung und die verschiedenen darin eingeführten Begriffe und Definitionen verständlicher zu machen, sowie
- b. Erläuterungen zu Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung von Netzen – als konkretes Beispiel für Produktionsvereinbarungen in Bezug auf Dienstleistungen.

#### **4. WICHTIGSTE VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN AN DEN ÜBRIGEN KAPITELN DER HORIZONTAL-LEITLINIEN**

##### **4.1. Einleitung der Horizontal-Leitlinien**

(15) Darüber hinaus wird in der Einleitung des Entwurfs der überarbeiteten Horizontal-Leitlinien Folgendes vorgeschlagen:

- a. eine Umstrukturierung des Textes, um den Aufbau logischer zu gestalten und der Hinzufügung eines Kapitels über Nachhaltigkeitsvereinbarungen Rechnung zu tragen. Im Interesse der Kohärenz steht das Kapitel mit dem Entwurf der Vertikal-Leitlinien im Einklang;
- b. zusätzliche Erläuterungen zur Unterstützung der Unternehmen bei der Selbstprüfung ihrer Vereinbarungen nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV, insbesondere in Bezug auf
  - i. die Feststellung des Schwerpunkts der Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit,
  - ii. Schlüsselbegriffe (wie Unternehmen, Unternehmensvereinigung, abgestimmte Verhaltensweise) im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung,
  - iii. die Anwendung des Artikels 101 Absatz 1 auf Gemeinschaftsunternehmen und ihre Muttergesellschaften unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Rechtsprechung;
- c. zusätzliche Erläuterungen zu bezweckten und bewirkten Beschränkungen unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung.

#### **4.2. Gemeinsame Einkaufsregelungen (Kapitel 4)**

- (16) Damit die verfolgten Ziele auch weiterhin erreicht werden können, wird in dem Kapitel über gemeinsame Einkaufsregelungen Folgendes vorgeschlagen:
- a. eine geringfügige Umstrukturierung, um die Selbstprüfung zu erleichtern;
  - b. zusätzliche Klarstellungen zu den Arten gemeinsamer Einkaufsregelungen und Präzisierung, dass das Kapitel für alle Wirtschaftszweige gilt. Ferner wird klargestellt, dass diese Orientierungshilfen nicht nur für tatsächliche gemeinsame Einkäufe gelten, sondern auch für gemeinsame Verhandlungen (auch von SEP-Lizenznehmern);
  - c. zusätzliche Erläuterungen zu *bezweckten* Beschränkungen im Sinne des Artikels 101 Absatz 1 und Präzisierungen zur Unterscheidung zwischen Käuferkartellen und gemeinsamen Einkaufsregelungen;
  - d. aktualisierte Erläuterungen zu *bewirkten* Beschränkungen und Hinzufügung eines Verweises auf die einschlägige Rechtsprechung, wonach bestimmte Vertragsbestimmungen unter Umständen nicht unter Artikel 101 Absatz 1 AEUV fallen, wenn sie für die gemeinsame Einkaufsregelung objektiv erforderlich sind;
  - e. Erläuterungen zum Szenario potenzieller Schäden für vorgelagerte Anbieter und Darlegung der Umstände, unter denen es weniger wahrscheinlich ist, dass niedrigere Preise an die Verbraucher weitergegeben werden; Erläuterungen zu Drohungen im Rahmen von Verhandlungen (und dazu, dass diese ebenfalls anhand ihrer Wirkungen bewertet werden sollten);
  - f. weitere Erläuterungen im Abschnitt über die Prüfung nach Artikel 101 Absatz 3 im Hinblick auf die Weitergabe von Vorteilen an die Verbraucher.

#### **4.3. Vermarktungsvereinbarungen (Kapitel 5)**

- (17) Damit die verfolgten Ziele auch weiterhin erreicht werden können, wird in dem Kapitel über Vermarktungsvereinbarungen Folgendes vorgeschlagen:
- a. zusätzliche Erläuterungen zu den spezifischen Vorschriften für Vermarktungsvereinbarungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse;
  - b. zusätzliche Erläuterungen zu den hauptsächlichen Risiken von Beschränkungen der Produktionsmengen im Rahmen von Vermarktungsvereinbarungen;
  - c. weitere Klarstellungen zu den betroffenen Märkten und zu wettbewerbswidrigen Auswirkungen;
  - d. Einfügung eines speziellen Abschnitts über Bieterkonsortien und insbesondere über die Prüfung von Konsortialvereinbarungen zwischen Parteien, die in der Lage wären, einzeln an Ausschreibungen teilzunehmen, sowie über die in diesen Fällen durchzuführende Analyse.

#### **4.4. Informationsaustausch (Kapitel 6)**

- (18) Damit die verfolgten Ziele auch weiterhin erreicht werden können, wird in dem Kapitel über Informationsaustausch Folgendes vorgeschlagen:
- a. eine neue Struktur, um die Selbstprüfung zu erleichtern;
  - b. zusätzliche Erläuterungen in der Einleitung zu den verschiedenen Arten von Informationsaustausch, einschließlich verschiedener Arten von Datenaustausch;

- c. zusätzliche Erläuterungen in der Einleitung zum Informationsaustausch im Zusammenhang mit Übernahmen und zum Informationsaustausch aufgrund von (EU-)Regulierungsinitiativen;
- d. eine Vorabermittlung sensibler Geschäftsinformationen im Abschnitt über die Prüfung nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV. Dieser Abschnitt wird auch um die jüngste Rechtsprechung zu sogenannten „bezweckten Zuwiderhandlungen“ erweitert;
- e. zusätzliche Erläuterungen zu vielen für die Selbstprüfung relevanten Begriffen, insbesondere zu „echt öffentlichen Informationen/Daten“, zur Aggregation von Informationen/Daten, zum Alter der Informationen, zur einseitigen Offenlegung und zum indirekten Informationsaustausch (einschließlich Hub-and-Spoke-Szenarien und der Begünstigung durch Dritte), sowie Hinzufügung von Verweisen auf die jüngste Rechtsprechung;
- f. neue Abschnitte mit Erläuterungen zu Maßnahmen zur Begrenzung/Kontrolle der Verwendung von Daten und zum Zugang zu erfassten Informationen.

#### **4.5. Vereinbarungen über Normen (Kapitel 7 und 8)**

- (19) Damit die verfolgten Ziele auch weiterhin erreicht werden können, wird in Bezug auf Vereinbarungen über Normen Folgendes vorgeschlagen:
- a. Erhöhung der Flexibilität bei der Prüfung der Auswirkungen, indem unter bestimmten Umständen eine begrenztere Beteiligung an der Entwicklung einer Norm zulässig ist;
  - b. Einführung der Anforderung einer spezifischeren Offenlegung und der Akzeptanz einer pauschalen Offenlegung als Ausnahme/weniger wirksames Mittel, um die folgenden beiden Ziele zu erreichen: i) eine fundierte Entscheidung über die in die Norm aufzunehmende Technologie und ii) einen effektiven Zugang zu den Ergebnissen der Norm;
  - c. Aufnahme eines Hinweises darauf, dass Vereinbarungen über die Entwicklung von Normen, die die vorherige Offenlegung eines maximalen kumulierten Lizenzgebührensatzes durch alle Inhaber von Rechten des geistigen Eigentums vorsehen, in der Regel keine Wettbewerbsbeschränkung nach Artikel 101 Absatz 1 darstellen;
  - d. Aufnahme weiterer Elemente, anhand deren zu prüfen ist, ob eine vorgeschlagene Lizenzgebühr die FRAND-Voraussetzungen erfüllt;
  - e. Aufnahme von Verweisen auf den einschlägigen Rahmen für die Beurteilung von Lizenzverhandlungsgruppen im Kapitel über gemeinsame Einkaufsregelungen;
  - f. Aufteilung des bestehenden Kapitels in zwei Kapitel – ein Kapitel über Vereinbarungen über Normen (Kapitel 7) und ein Kapitel über Standardbedingungen (Kapitel 8).

#### **4.6. Nachhaltigkeitsvereinbarungen (Kapitel 9)**

- (20) Es wird vorgeschlagen, ein Kapitel über Nachhaltigkeitsvereinbarungen in die Horizontal-Leitlinien aufzunehmen. Das Kapitel enthält eine Bestimmung des Begriffs „Nachhaltigkeitsvereinbarungen“, und es wird erläutert, wann solche Vereinbarungen nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 101 Absatz 1 fallen. Ferner wird in dem Kapitel dargelegt, wie Nachhaltigkeitsvereinbarungen geprüft werden, wenn sie in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen und möglicherweise für eine Einzelfreistellung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV infrage kommen.

- (21) Es wird vorgeschlagen, Vereinbarungen zur Festlegung von Nachhaltigkeitsstandards besondere Aufmerksamkeit zu widmen, da dies vermutlich die häufigste Form der Zusammenarbeit bei der Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen ist und sich die Nachhaltigkeitsstandards von den in Kapitel 7 erörterten Arten von Technologiestandards unterscheiden.

\*\*\*