



Brüssel, den 7.5.2013  
COM(2013) 257 final

**BERICHT DER KOMMISSION**

**Bericht über die Wettbewerbspolitik 2012**

{SWD(2013) 159 final}

## EINLEITUNG

Die Europäische Union (EU) ist weltweit der größte Wirtschafts- und Handelsraum. Das besondere Merkmal und gleichzeitig ein entscheidender Wettbewerbsvorteil der EU auf dem Weltmarkt ist der Binnenmarkt mit mehr als einer halben Milliarde Verbrauchern und über 20 Millionen Unternehmen.

Der Prozess der ständigen Verbesserung und der kontinuierlichen Erweiterung des Binnenmarkts war von Anfang an eng mit der Entwicklung der Wettbewerbspolitik der EU verbunden. Die ersten grundlegenden Wettbewerbsverfahren hatten Behinderungen des Handels im Binnenmarkt zum Gegenstand und reichen bis in die 1960er Jahre zurück. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die richtungsweisende Entscheidung in der Rechtssache *Grundig-Consten* aus dem Jahr 1964 zu verweisen. In dieser Rechtssache ging es um eine Vereinbarung über eine Marktaufteilung, die erhebliche Preisunterschiede zwischen Frankreich und Deutschland zur Folge hatte. In späteren Urteilen hat der Gerichtshof die Entscheidung in der Rechtssache *Grundig-Consten* bestätigt und seine Auffassung in Bezug auf Behinderungen des grenzüberschreitenden Handels und des grenzüberschreitenden Wettbewerbs durch privatwirtschaftliche Unternehmen bekräftigt.<sup>1</sup> Die Annahme der Fusionskontrollverordnung im Jahr 1989 war ein großer Fortschritt in der EU-Wettbewerbspolitik, da sie die Entwicklung des Binnenmarkts nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 widerspiegelte. In der EU-Wettbewerbspolitik wurden die zunehmenden Möglichkeiten europäischer Unternehmen zur Bildung grenzübergreifender Zusammenschlüsse und zum grenzübergreifenden Erwerb von Beteiligungen berücksichtigt. Auch die Beihilfenkontrolle hat sich allmählich zu einem wesentlichen Pfeiler des Binnenmarkts entwickelt. Die Beihilfenkontrolle gewährleistet, dass Unternehmen unabhängig von ihrem Sitz zu gleichen Bedingungen miteinander konkurrieren können und verhindert Subventionswettkäufe zwischen den Mitgliedstaaten, die nicht nur für die einzelnen Mitgliedstaaten schädlich wären, sondern dem europäischen Interesse insgesamt zuwiderlaufen würden. Und schließlich wurde hinsichtlich der Durchsetzung des EU-Kartellrechts, an der sich die nationalen Wettbewerbsbehörden inzwischen sehr aktiv beteiligen, mit der Annahme der Verordnung 1/2003 vor zehn Jahren eine neue Ära eingeleitet. Die Durchsetzung des EU-Kartellrechts im Binnenmarkt erfolgt nun über eine Vielzahl von Behörden auf einheitlicher Bewertungsgrundlage, was die Durchsetzung des EU-Kartellrechts erheblich verbessert hat und einheitliche Wettbewerbsbedingungen für grenzübergreifend tätige Unternehmen in Europa fördert.

Ohne eine wirksame EU-Wettbewerbspolitik kann der Binnenmarkt sein Potenzial nicht vollständig entfalten und würden von privatwirtschaftlichen Unternehmen verursachte Handels- und Wettbewerbshindernisse an die Stelle der staatlichen Barrieren treten, deren Abschaffung durch die Vorschriften über den freien Verkehr mehr als ein halbes Jahrhundert in Anspruch genommen hat. Außerdem wäre nicht zu verhindern, dass Mitgliedstaaten den Handel und den freien Wettbewerb durch unzählige Beihilfen verfälschen würden und dass Staaten mit leistungsfähigerem Haushalt entsprechend im Vorteil wären. Eine Schwächung der EU-Wettbewerbspolitik würde den Binnenmarkt untergraben und dadurch das Wachstumspotenzial in der Europäischen Union beeinträchtigen, in der die einzelnen Volkswirtschaften – insbesondere innerhalb des Euro-Währungsgebiets – zunehmend

---

<sup>1</sup> Urteil vom 13. Juli 1966 in den verbundenen Rechtssachen C-56/64 und C-58/64, *Grundig-Consten*, Slg. 1966, 299; siehe auch Urteil vom 4. Oktober 2011 in den verbundenen Rechtssachen C-403/08 und C-429/08, *Football Association Premier League* und andere.

voneinander abhängig sind. Gleichzeitig trägt die Wettbewerbspolitik entscheidend dazu bei, dass die EU die missbräuchliche Ausnutzung beherrschender Marktstellungen die Bildung von Kartellen und abgestimmte Verhaltensweisen, die den Verbrauchern schaden würden, unterbinden kann.

Auch 2012 war die Europäische Kommission stets bestrebt, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen, wenngleich Unternehmen oder auch Mitgliedstaaten angesichts der Wirtschaftskrise gelegentlich um mehr Nachsicht gegenüber wettbewerbswidrigem Verhalten gebeten haben.

**Nachlässigkeit bei der Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften ist nicht angebracht**

Bezeichnend sind die über nahezu ein Jahrzehnt bestehenden weltweiten Kartelle bei Bildröhren für Computerbildschirme (*Colour Display Tubes*) und Bildröhren für Fernsehbildschirme (*Colour Picture Tubes*), bei denen die schädlichsten Formen wettbewerbswidrigen Verhaltens im Binnenmarkt festzustellen waren. Bildröhren sind mit einem Kostenanteil von 50-70 % Schlüsselkomponenten bei der Herstellung von Fernseh- und Computerbildschirmen. Am 5. Dezember 2012 hat die Europäische Kommission sieben internationalen Konzernen im Zusammenhang mit beiden Kartellen eine Geldbuße von insgesamt 1 470 515 000 EUR auferlegt.

Auch das ganze Jahr 2012 über wurden die Instrumente der EU-Wettbewerbspolitik – sowohl des Kartellrechts und der Fusionskontrolle als auch des Beihilferechts – in erheblichen Teilen des Binnenmarkts eingesetzt, damit er besser funktionieren kann. 2012 jährte sich die Gründung des Europäischen Binnenmarkts 1992 zum zwanzigsten Mal. Der vorliegende Bericht über die Wettbewerbspolitik konzentriert sich daher auf die Bedeutung der Wettbewerbspolitik für mehr Wachstum über einen besser funktionierenden Binnenmarkt. Auch im Jahr 2012 arbeitete die Kommission mit nationalen Wettbewerbsbehörden zusammen, um eine kohärente Anwendung der EU-Kartellvorschriften sicherzustellen. Die Europäische Kommission kooperierte insbesondere innerhalb des Europäischen Wettbewerbsnetzes (ECN = *European Competition Network*) eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden, um unter anderem die Angleichung der nationalen Verfahren zur Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts voranzutreiben, die nicht grundsätzlich dem EU-Recht unterliegen.

Im vergangenen Jahr hat sich die Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts insbesondere auf die folgenden Sektoren von systemischer oder bereichsübergreifender Bedeutung für die europäische Wirtschaft konzentriert: Finanzdienstleistungen, netzgebundene Branchen (Energie, Telekommunikationsdienste und Postdienste) und wissensintensive Märkte wie z. B. Smartphones, E-Books und Arzneimittel. In diesen Sektoren ergänzen die (zumeist erst nachträglich verhängten) Maßnahmen zur Durchsetzung des freien Wettbewerbs die Rechtsvorschriften zur Regulierung des Binnenmarkts.

Viele der in diesem Bericht behandelten Themen wurden 2012 bereits im Rahmen des kontinuierlichen strukturierten Dialogs der Kommission mit dem Europäischen Parlament erörtert (siehe Abschnitt 5 über den interinstitutionellen Dialog in Wettbewerbsfragen sowie das ausführlichere Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zum vorliegenden Bericht).

# 1. WETTBEWERBSPOLITIK ZUR UNTERSTÜTZUNG EINES FAIREREN UND TRANSPARENTEREN FINANZSEKTORS

Ein tragfähiges, transparentes und wettbewerbsfähiges Bankensystem zur Finanzierung der Realwirtschaft ist eine notwendige Voraussetzung für die Wiederherstellung eines nachhaltigen Wachstums. Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise hat ihren Ursprung im Finanzsektor, und jegliche Strategie zur Überwindung dieser Krise setzt unabdingbar voraus, dass die wesentlichen Ursachen der Krise beseitigt werden. Angesichts dieser Zusammenhänge hat die Europäische Kommission die Beihilfenvorschriften auch 2012 als Instrument zur Kontrolle der betreffenden Teile des EU-Bankensektors angewendet. Zum überwiegenden Teil zielten die ergriffenen Maßnahmen darauf ab, die Banken derart umzustrukturieren, dass in diesem Zusammenhang in absehbarer Zukunft keine Steuermittel mehr aufgewendet werden müssen. Bei Banken, bei denen Umstrukturierungen nicht mehr in Betracht kamen, wurde die Beihilfenkontrolle weiterhin als faktischer Abwicklungsmechanismus eingesetzt, solange die vorgesehenen umfassenderen Binnenmarkt-Vorschriften noch nicht in Kraft sind.<sup>2</sup> Die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften und der Vorschriften zur Fusionskontrolle sollte unter anderem sicherstellen, dass der Binnenmarkt durch einen transparenten und wettbewerbsfähigen Finanzsektor unterstützt wird.<sup>3</sup>

## *Die Regelung für vorübergehende Rettungsmaßnahmen als Instrument zur Umstrukturierung von Banken und zur faktischen Abwicklung von Banken*

Zu Beginn der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 hat sich die Beihilfenkontrolle – eher zwangsläufig denn systematisch – auf EU-Ebene zum wichtigsten Instrument zur Bewältigung der völlig neuen Situation entwickelt. Die Kommission hat umgehend eine besondere Beihilferegelung in Kraft gesetzt, um staatliche Bail-outs notleidender Banken zu kontrollieren und die Stabilität des Finanzsystems im weiteren Sinne sicherzustellen.<sup>4</sup> Unter anderem sollte diese Sonderregelung das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten. Dass eine existenzielle Bedrohung des Binnenmarkts gegeben war, zeigte schon das bloße Ausmaß der staatlichen Eingriffe. Zwischen dem 1. Oktober 2008 und Ende 2011 wurden Mittel im Umfang von rund 1,6 Bio. EUR auf Banken übertragen. Die seitens der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gewährten Bürgschaften sind gar im Umfang noch dreimal höher. Zum größten Teil setzt sich dieser Betrag aus staatlichen Bürgschaften für Verbindlichkeiten der Banken und aus sonstigen Liquiditätsbeihilfen im Umfang von mehr als 9 % des BIP der EU zusammen. Rekapitalisierungen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva beliefen sich insgesamt auf mehr als 3 % des BIP. Die befristete Sonderregelung gewährleistete weiterhin, dass die betreffenden Banken im gesamten Binnenmarkt weiterhin zu einheitlichen Bedingungen unterstützt wurden. Im Rahmen dieser Sonderregelungen, die in Kraft bleiben, solange der Markt und die wirtschaftlichen

---

<sup>2</sup> Die Kommission wird einen Vorschlag für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken vorlegen. Im Dezember 2012 hat der Europäische Rat vereinbart, dass die [beiden] Gesetzgeber diesen Vorschlag „vorrangig prüfen sollten, damit er während der gegenwärtigen Wahlperiode des EP angenommen werden kann“.

<sup>3</sup> Dies war eine Reaktion auf Aufrufe des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Einführung von Maßnahmen zur Unterstützung fairer, gut regulierter und transparenter Finanzmärkte.

<sup>4</sup> Die Sonderregelungen bedeuten im Grunde, dass die normalen Vorschriften für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für den Finanzsektor außer Kraft gesetzt werden (siehe IP/11/1488).

Bedingungen dies erfordern, können notleidende EU-Banken staatliche Unterstützung erhalten, wenn sie sich zu einer Umstrukturierung verpflichten.

#### *Sanierung des Finanzsektors zur Unterstützung der Realwirtschaft bei gleichzeitigem Schutz der Steuerzahler*

Die Umstrukturierung einzelner Banken war notwendigerweise weiterhin auf tragfähige Geschäftsmodelle zur Unterstützung der Realwirtschaft ausgerichtet. Die im Zusammenhang u. a. mit einigen deutschen Landesbanken (der *NordLB* und der *BayernLB*) sowie hinsichtlich der spanischen Banken *CAM* und *UNNIM* und der *Lettischen Hypothekenbank* gefassten Beschlüsse sahen Kosteneinsparungen, Veräußerungen und die Konzentration auf das jeweilige Kerngeschäft vor.<sup>5</sup> Dabei sollte insbesondere sichergestellt werden, dass Steuergelder verwendet werden, um die langfristige Wirtschaftlichkeit der Banken zu gewährleisten, sowie dass die Steuergelder mittelfristig ohne Verluste zurückgezahlt werden. Einige Begünstigte haben in der Tat bereits mit der Rückzahlung der von dem jeweiligen Mitgliedstaat gezahlten Beihilfen begonnen.<sup>6</sup>

Im Rahmen der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für *Irland*, *Portugal* und *Griechenland* trug die Beihilfenkontrolle in Verbindung mit umfassenderen Bemühungen unter Beteiligung nicht nur der Kommission, sondern auch der EZB sowie meist auch des IWF weiterhin erheblich zur Umstrukturierung<sup>7</sup> des gesamten Bankensektors der genannten Länder bei. Auch in diesen Fällen bestand ein wichtiges Anliegen im Schutz des Binnenmarkts im Angesicht massiver staatlicher Finanzhilfen.

#### **Umstrukturierung des spanischen Bankensektors**

Im Juli 2012 hat die Eurogruppe eine Absichtserklärung über ein Sektorprogramm für den spanischen Finanzsektor unterzeichnet. Nach dieser Absichtserklärung wurde über einen Zeitraum von drei Jahren bis zum Jahr 2014 ein strenger Stresstest durchgeführt. Im Stresstest wurde bei zehn Banken eine Kapitallücke von etwa 60 Mrd. EUR festgestellt. Zwei dieser Banken (*Banco Popular* und *Ibercaja*) beschafften sich das erforderliche Kapital auf dem Markt bzw. über Maßnahmen des Managements. Die übrigen acht Banken, die die Kapitallücke aus privatwirtschaftlichen Mitteln nicht schließen konnten, wurden mit Mitteln aus dem Programm rekapitalisiert und nach Maßgabe der Beihilfenvorschriften umstrukturiert oder abgewickelt. Eine erste Gruppe umfasste bereits von den spanischen Behörden kontrollierte Banken (*BFA/Bankia*, *Catalunya Caixa*, *Nova Caixa Galicia* und *Banco de Valencia*). Die Pläne zur Umstrukturierung der betreffenden Banken wurden am 28. November 2012 genehmigt. Bezüglich einer zweiten Gruppe (*Banco Mare Nostrum*, *Banco CEISS*, *Caja3* und *Liberbank*) wurden am 20. Dezember 2012 Umstrukturierungsbeschlüsse gefasst. Infolge dieser Maßnahmen war die Kapitalisierung des gesamten spanischen Finanzsystems bis Ende 2012 abgeschlossen. Die Umstrukturierungspläne für die betreffenden Banken sollen die Wirtschaftlichkeit sowie die Fähigkeit der Banken zur Vergabe von Krediten an die Realwirtschaft wiederherstellen. Gleichzeitig sollen die Kosten für die Steuerzahler minimiert und Verfälschungen des Wettbewerbs möglichst verhindert werden. Von dem für die übrigen acht Banken erforderlichen Kapital im Umfang von 57 Mrd. EUR werden 37 Mrd. EUR aus dem EU-Programm für den spanischen Finanzsektor gedeckt. Von den verbleibenden 18 Mrd. EUR kommen 12 Mrd. EUR aus Lastenaufteilungen unter nachrangigen Gläubigern, 5 Mrd. EUR aus dem Verkauf von Vermögenswerten der Banken und 1 Mrd. EUR aus der Auslagerung von Immobilienkrediten an die *SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria SA)*, die von den spanischen Behörden eingerichtete *Bad Bank*) aufgebracht.

#### *Die Wettbewerbspolitik ergänzt die Binnenmarkt-Vorschriften zur Förderung der Transparenz, der Fairness und der Solidität der Finanzmärkte*

<sup>5</sup> Ein umfassenderes Bild vermittelt Anhang 2 des diesem Bericht beigefügten Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

<sup>6</sup> Siehe u. a. SA.28487 (Pressemitteilung IP/12/847).

<sup>7</sup> Sowie erforderlichenfalls zur Abwicklung (etwa im Fall der *Agricultural Bank of Greece*).

Um die Transparenz der Finanzmärkte zu erhöhen und in Bereichen wie etwa dem Derivatehandel die eigentlichen Ursachen der Finanzkrise zu bekämpfen, wird gegenwärtig ein ambitioniertes Legislativpaket mit Maßnahmen zur Regulierung des Binnenmarkts auf den Weg gebracht. Die EU-Wettbewerbspolitik unterstützt naturgemäß diese Rechtsetzung. Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung für wettbewerbsfähige Märkte.

Auch 2012 hat die Kommission eine Reihe von Kartellverstößen im Zusammenhang mit der Festlegung von Zinssätzen (*LIBOR*, *EURIBOR* und *TIBOR*) untersucht. Gegenstand des Verfahrens sind eine Reihe von Banken und Maklern. Die Bedeutung von Derivateprodukten, die mit diesen Zinssätzen zusammenhängen, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Nach Angaben der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) belief sich der ausstehende Bruttomarktwert der Zinsderivate in allen Währungen im Juni 2012 auf 19 Bio. EUR.<sup>8</sup> Diese Produkte spielen eine Schlüsselrolle im Risikomanagement auf dem Binnenmarkt. Die Kommission hat ihre kartellrechtlichen Untersuchungen noch vor dem durch die Aufdeckung von Zinssatzmanipulationen (zunächst *LIBOR* und *TIBOR*, später auch *EURIBOR*) ausgelösten *LIBOR*-Skandal eingeleitet, der in vielen Rechtsräumen zu straf- und finanzaufsichtsrechtlichen Untersuchungen geführt hat. Im Juli 2012 änderte die Kommission einen früheren Gesetzgebungsvorschlag derart, dass auch die Manipulationen als Straftatbestand erfasst sind, die infolge des *LIBOR*-Skandals bekannt werden.

Ferner hat die Kommission zwei kartellrechtliche Untersuchungen fortgesetzt, die 2011 eingeleitet worden waren und den Markt für Credit Default Swaps (CDS) betreffen. Insbesondere hat die Kommission die Zusammenarbeit zwischen einer Reihe führender Investmentbanken und einem Informationsdienst untersucht. In dieser Untersuchung sollte festgestellt werden, ob das Verhalten der betreffenden Marktteilnehmer darauf ausgerichtet war, ihre starke Position auf dem einträglichen Markt für außerbörslich gehandelte (OTC) CDS zu wahren, indem sie das Aufkommen von börsennotierten CDS-Derivaten in einer Weise behinderten, die das EU-Wettbewerbsrecht verletzt haben könnte.

Die aufeinander abgestimmten Bestrebungen der Kommission und des Unionsgesetzgebers zur Erhöhung der Transparenz auf Finanzmärkten durch den Erlass von Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt können durch wettbewerbswidrige geheime Absprachen und durch missbräuchliches Verhalten unterlaufen werden. Die EU-Wettbewerbspolitik kann im Rahmen einer umfassenderen Maßnahmenpalette Abhilfe schaffen und wird dazu auch eingesetzt.<sup>9</sup>

Auch 2012 hat die Kommission ihre Instrumente zur Fusionskontrolle genutzt, um wettbewerbsfähige Preise für Unternehmen zu sorgen, die im Rahmen ihres jeweiligen Risikomanagements in Derivate in der EU investieren. Am 1. Februar 2012 hat die Kommission den beantragten Zusammenschluss der *Deutsche Börse* und der *New York Stock Exchange Euronext* untersagt. Die Kommission war zu dem Ergebnis gelangt, dass der Zusammenschluss den Wettbewerb ausgeschaltet und zu einem Quasi-Monopol auf einigen Derivatemärkten geführt hätte (insbesondere auf den weltweiten Märkten für europäische Einzelaktien- und Aktienindexderivate und für europäische Zinsderivate). In diesen Bereichen waren beide Börsen faktisch die einzigen ernsthaften globalen Akteure. Die Kommission vertrat den Standpunkt, dass der Zusammenschluss für Derivatekunden wahrscheinlich höhere

---

<sup>8</sup> Bank für internationalen Zahlungsausgleich, November 2012, siehe <http://www.bis.org/statistics/derstats.htm>; Zahlenmaterial unter <http://www.bis.org/statistics/otcder/dt21a21b.pdf>.

<sup>9</sup> Entsprechend dem Aufruf des Europäischen Parlaments.

Preise zur Folge gehabt und Innovationen beeinträchtigt hätte. Die von den Parteien angebotenen diesbezüglichen Abhilfemaßnahmen wurden als nicht hinreichend betrachtet.

### *Erleichterung von Transaktionen auf dem Binnenmarkt durch besser funktionierende Zahlungssysteme*

Im Jahr 2012 ging die Kommission im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Durchsetzung der Kartellvorschriften gegen das wettbewerbswidrige Verhalten im Zusammenhang mit den von Kreditkartenunternehmen (insbesondere von Visa und von MasterCard) verlangten multilateralen Interbankenentgelten (MIF = *Multilateral Interchange Fees*) vor. Auf MIF entfällt ein erheblicher Anteil der Gesamtkosten, die Einzelhändlern entstehen, wenn sie Zahlungskarten als Zahlungsmittel akzeptieren. 2010 wurde im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 35 Milliarden Kartenzahlungen vorgenommen, die sich insgesamt auf 1,8 Bio EUR beliefen.

Die von VISA ausgestellten Kredit- und Debitkarten machen rund 41 % der Zahlungskarten im EWR aus. Mehr als fünf Millionen Händler nehmen Visa-Karten als Zahlungsmittel an. 2012 hat die Kommission im Zusammenhang mit den für Transaktionen mit Privatkunden-Kreditkarten im EWR verlangten MIF eine ergänzende Mitteilung der Beschwerdepunkte an Visa geschickt.<sup>10</sup> Die Kommission ist zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass diese MIF den Preiswettbewerb zwischen den akquirierenden Banken reduzieren, die Kosten für die Annahme von Kreditkarten seitens der Händler erhöhen und letztlich zu einem Anstieg der Verbraucherpreise beitragen. Außerdem hat die Kommission festgestellt, dass die Verpflichtung grenzüberschreitender akquirierender Banken zur Zahlung von MIF im Land der jeweiligen Transaktion grenzübergreifende Akquisitionen behindert, zum Erhalt der Segmentierung des Binnenmarkts in nationale Märkte beiträgt und zudem verhindert, dass Händler von niedrigeren MIF in anderen Mitgliedstaaten profitieren können.

Die Analyse der Kommission in der Sache Visa orientierte sich eng am Urteil des Gerichts im Mai 2012 in der Rechtssache *MasterCard*, in dem die Feststellungen der Kommission hinsichtlich der Wettbewerbswidrigkeit von MIF in vollem Umfang bestätigt wurden.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Nach der Einleitung des Verfahrens im März 2008 übermittelte die Kommission Visa im April 2009 eine Mitteilung der Beschwerdepunkte in Bezug auf multilaterale Interbankenentgelte (MIF = *Multilateral Interchange Fees*) für Verbrauchertransaktionen mit Debit- und Kreditkarten (siehe MEMO/09/151). Visa Europe hat Zusagen angeboten, um die für Transaktionen mit Visa-Debitkarten verbundenen MIF auf 0,20 % zu begrenzen; diese Zusagen hat die Kommission im Dezember 2010 für rechtlich bindend erklärt (siehe IP/10/1684). Das Verfahren bezüglich der MIF für Verbrauchertransaktionen mit Kreditkarten ist noch nicht abgeschlossen.

<sup>11</sup> Urteil vom 24. Mai 2012, T-111/08, noch nicht veröffentlicht.

## **2. REFORM DES EU-BEIHILFERECHTS ZUR WEITERENTWICKLUNG DES BINNENMARKTS UND ZUR WACHSTUMSFÖRDERUNG ANGESICHTS KNAPPER ÖFFENTLICHER MITTEL**

Im vergangenen Jahr wurde der im Jahr 2011 angenommene neue Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erstmals im Rahmen von Beschlüssen der Kommission zur Anwendung gebracht. Im Mai 2012 leitete die Kommission gar eine noch ehrgeizigere Reformagenda ein: die Modernisierung des EU-Beihilferechts.

*Inkrafttreten neuer Vorschriften für DAWI: optimale Ausschöpfung knapper öffentlicher Mittel zur Unterstützung des europäischen Sozial- und Wirtschaftsmodells*

DAWI sind öffentliche Dienstleistungen, die von den Marktkräften alleine entweder überhaupt nicht oder zumindest nicht in einer Weise erbracht würden, die sie für alle verfügbar machen würde. DAWI sind ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Modells der sozialen Marktwirtschaft.

Die neuen (seit dem 31. Januar 2012 geltenden) DAWI-Vorschriften unterstützen öffentliche Stellen bei der Entwicklung intelligenterer, wirkungsvollerer und effizienterer Dienstleistungen in Bereichen wie z. B. Energie, Verkehr, Telekommunikation und Postdienste. Nach dem neuen Ansatz konzentriert sich die Kommission auf DAWI, die mit umfangreichen staatlichen Mitteln gefördert werden und den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt daher leichter verfälschen können. Die ersten Beschlüsse (z. B. Post office Limited)<sup>12</sup> zeigen, wie die DAWI-Vorschriften die kontinuierliche Erbringung von Postdiensten und sonstigen öffentlichen Dienstleistungen gewährleisten und dabei für fairen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt sorgen können<sup>13</sup> (siehe auch Abschnitt 3.3).

*Modernisierung des EU-Beihilferechts: Bewältigung der doppelten Herausforderung von Wachstumsförderung und Haushaltszwängen bei gleichzeitigem Schutz des Binnenmarkts*

Am 8. Mai 2012 hat die Kommission mit der Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilferechts (SAM) eine Reform der gesamten Beihilfenpolitik eingeleitet. Die schwerpunktmäßige Rechtsdurchsetzung in Fällen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt ist eines der Schlüsselziele der Modernisierung des EU-Beihilferechts. Ein weiteres Schlüsselziel besteht darin, zu gewährleisten, dass die knappen öffentlichen Mittel gezielt auf Fälle von tatsächlichem Marktversagen verwendet werden, statt sie auf Vorhaben zu verschwenden, die ohnehin verfolgt worden wären. Die Modernisierung des EU-Beihilferechts zielt also darauf ab, die Gewährung von Beihilfen zu erleichtern, die gut konzipiert und auf ausgewiesenes Marktversagen ausgerichtet sind, Zielen von gemeinsamem Interesse dienen und den Wettbewerb möglichst nicht verzerren. Beihilfen, die keinen wirklichen Anreizeffekt für Unternehmen haben, behindern private Investitionen und erhalten ineffiziente und unwirtschaftliche Unternehmen am Leben („schlechte Beihilfen“), so weit wie möglich zu verhindern.<sup>14</sup> Gute Beihilfen stärken den Binnenmarkt. Schlechte Beihilfen

---

<sup>12</sup> Sache COMP/SA.33054 Post Office Limited: Ausgleich für Nettokosten, die angefallen sind, um ein wirtschaftlich nicht tragfähiges Netz im Zeitraum 2012-2015 aufrecht zu erhalten, und Verlängerung einer Betriebsmittelfazilität (siehe IP/12/320); die beihilferechtliche Würdigung ist nach Artikel 106 AEUV erfolgt.

<sup>13</sup> Aufgrund von Aufrufen seitens des Europäischen Parlaments und des ECOSOC.

<sup>14</sup> Rede von Vizepräsident Almunia vom 8. Oktober 2012 (siehe SPEECH/12/701) vor dem Europäischen Parlament zur Vorstellung des wettbewerbspolitischen Arbeitsprogramms 2013/14; siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-701\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-701_en.htm).



hingegen schwächen den Binnenmarkt. Staatliche Beihilfen sind ein horizontales Instrument, das sich auf den gesamten Binnenmarkt und nicht zuletzt auch auf die erst in jüngster Zeit liberalisierten netzgebundenen Branchen auswirkt. Insoweit können und müssen staatliche Beihilfen so konzipiert und angelegt sein, dass sie den Mitgliedstaaten helfen, neues Wachstum zu generieren und gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu wahren.

Die praktische Umsetzung der Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilferechts begann mit Änderungen verschiedener wesentlicher Leitlinien und Rahmenbestimmungen im Bereich der staatlichen Beihilfen. Ziel ist es, die geltenden Leitlinien und Rahmenbestimmungen an eine kohärente übergeordnete Philosophie und Methodik anzupassen. Dazu hat die Kommission öffentliche Konsultationen über die gegenwärtigen Beihilfavorschriften für die Bereiche Breitbandinfrastrukturen, Umweltschutz und Regionalentwicklung eingeleitet. Auch bei der schon zuvor eingeleiteten Überarbeitung der Beihilfavorschriften in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation und Wagniskapital sowie im Bereich Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen wurden Fortschritte erzielt. Zum überwiegenden Teil sollen die Vorschriften zur Modernisierung des EU-Beihilferechts bis zum Ende der derzeitigen Wahlperiode des Europäischen Parlaments angenommen sein.<sup>15</sup>

### **3. FÖRDERUNG DES WETTBEWERBS IN NETZGEBUNDENEN BRANCHEN: DAS RÜCKGRAT DES BINNENMARKTS**

#### **3.1 Integration der Energiemärkte zur Förderung der Nachhaltigkeit**

*Die Beseitigung der verbliebenen Hindernisse auf dem Gasmarkt und dem Strommarkt erfordert Binnenmarkt-Vorschriften und Unterstützung durch eine geeignete Wettbewerbspolitik*

2005 führte die Kommission eine eingehende sektorspezifische Untersuchung des Gasmarkts und des Strommarkts durch. Die Untersuchung ergab, dass trotz der Bemühungen um die Schaffung des Binnenmarkts seit Ende der 1990er Jahre durch geeignete sektorbezogene EU-Bestimmungen weiterhin ernsthafte Wettbewerbshindernisse bestanden, so besonders in Form konzentrierter Märkte mit hohen Eintrittsschranken, die häufig von vertikal integrierten etablierten Anbietern bestimmt waren. Durch die begrenzten Kapazitäten zur Herstellung von Verbindungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten wurden die bestehenden Probleme weiter verschärft. Diese Situation hatte zu divergierenden Preisen und Lieferbedingungen innerhalb des Binnenmarkts geführt. Aufgrund ihrer Untersuchung hat die Kommission Maßnahmen zur Durchsetzung der Kartellvorschriften eingeleitet. Häufig wurden in diesem Zusammenhang von marktbeherrschenden Gas- und Stromanbietern in mehreren Ländern unterbreitete Zusagen angenommen.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Aufgrund der kartellrechtlichen Untersuchung der Kommission hat sich beispielsweise das deutsche Unternehmen E.ON im Jahr 2008 verpflichtet, seine Vermögenswerte im Bereich der Stromerzeugung und sein Hochspannungsübertragungsnetz zu veräußern. Im Hinblick auf die Liberalisierung des deutschen Markts ist diese Entwicklung als Meilenstein zu betrachten. Andere Untersuchungen haben dazu beigetragen, Beschränkungen im grenzüberschreitenden Gas- und Stromhandel zu beseitigen. Die Untersuchung der Kommission hatte beispielsweise Änderungen des schwedischen Übertragungsnetzes zur Folge, das durch Begrenzungen der Verbindungskapazitäten mit Nachbarländern Stromexporte behinderte.

Die EU-Wettbewerbspolitik allein ist nicht in der Lage, die Integration des Gasmarkts und des Strommarkts in der EU zu verwirklichen und wettbewerbsfähige Preise sowie die nötige Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Daher wurde 2011 ein drittes Legislativpaket für den Gas- und Elektrizitätsmarkt angenommen; dieses Paket wird gegenwärtig umgesetzt, um bis 2014 einen EU-weiten Energiebinnenmarkt zu schaffen.

#### *Verlagerung des Schwerpunkts bei der Durchsetzung der Kartellvorschriften für den Energiesektor nach Osten*

Die kartellrechtlichen Untersuchungen und Beschlüsse bzw. Entscheidungen in diesem Sektor haben sich seit 2005 überwiegend auf westeuropäische Märkte konzentriert. In letzter Zeit (insbesondere im Jahr 2012) hat sich der Schwerpunkt nach Osten verlagert. Mittel- und osteuropäische Gasnetze sind in der Regel weniger stark grenzübergreifend miteinander verbunden als westeuropäische Netze.

In der Sache CEZ betreffend den mutmaßlichen Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch den etablierten tschechischen Anbieter hat die Kommission im Jahr 2012 strukturelle Zusagen einem Markttest unterzogen, die der Abschottung des tschechischen Strommarkts entgegenwirken sollten. In Bulgarien untersucht die Kommission die von der BEH (Bulgarian Energy Holding) bewirkte potenzielle Abschottung sowie mögliche Hindernisse für den grenzüberschreitenden Stromhandel. Am 11. Dezember 2012 hat die Kommission außerdem ein förmliches Kartellverfahren gegen die OPCOM S. A., die den Stromhandel zwischen Erzeugern und Käufern in Rumänien ermöglicht, und ihre Muttergesellschaft Transelectrica, einen staatseigenen Betrieb, der das rumänische Stromnetz kontrolliert, eingeleitet. Die Kommission hat Bedenken dahin gehend, dass die OPCOM S. A. ihre beherrschende Stellung zur Diskriminierung von Wettbewerbern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und ihres Niederlassungsortes missbrauchen könnte. Strombörsen sind von entscheidender Bedeutung für die transparente und verlässliche Entwicklung von Strompreisen.

Wegen des mutmaßlichen Verhaltens von Gazprom auf einer Reihe mittel- und osteuropäischer Gasmärkte hat die Kommission 2012 ferner ein Wettbewerbsverfahren gegen Gazprom eingeleitet. Die Einleitung des Verfahrens beruhte auf Bedenken der Kommission dahin gehend, dass Gazprom auf den vorgelagerten Gasversorgungsmärkten in Mittel- und Osteuropa, auf denen Gazprom teilweise praktisch der einzige Anbieter ist, eine marktbeherrschende Stellung haben und missbräuchlich ausnutzen könnte. Das Verfahren konzentriert sich auf die Frage, ob Gazprom Gasmärkte aufgeteilt hat, indem die ungehinderte Beförderung von Gas zwischen EU-Ländern verhindert wurde, und ob Gazprom Bedingungen zur Nutzung der vorhandenen Infrastruktur auferlegt hat, die einer Diversifizierung der Bezugsquellen von Gas entgegenstehen. Ein weiterer Gegenstand des Verfahrens ist die mögliche Erzwingung unangemessener Verbraucherpreise.

#### *Berücksichtigung energieintensiver Unternehmen vor dem Hintergrund des Emissionshandelssystems der EU*

##### **Schutz energieintensiver Branchen vor Verlagerungen in Drittländer bei gleichzeitiger Wahrung der Integrität des Binnenmarkts**

Die Kommission hat wichtige Beihilfavorschriften für Strommärkte angenommen. Nach der 2009 vereinbarten und 2013 in Kraft getretenen Reform des Emissionshandelssystems der EU sollen den Stromerzeugern keine kostenlosen Zertifikate zur Abdeckung von CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr zugeteilt werden. Dadurch könnten sich die Stromkosten für Unternehmen in der EU erhöhen. Die angenommenen Vorschriften ermöglichen Mitgliedstaaten, Anlagen in den Branchen mit dem höchsten Stromverbrauch ab 2013 teilweise für den Anstieg

der Stromkosten infolge des Emissionshandels zu entschädigen.<sup>17</sup> Die Vorschriften wurden so gestaltet, dass in Zeiten, die durch wirtschaftliche Unsicherheit und durch die Notwendigkeit einer angemessenen Haushaltsdisziplin gekennzeichnet sind, Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionswettläufe auf dem Binnenmarkt auf ein Minimum begrenzt werden (beispielsweise durch das Verbot, gestiegene Stromkosten in vollem Umfang auszugleichen, oder durch die zeitlich gestaffelte Reduzierung von Ausgleichsleistungen). Gleichzeitig sollten diese Vorschriften dazu beitragen, dass auch künftig die Bemühungen um die von der EU angestrebte Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der europäischen Industrie fortgesetzt werden. Für die Herstellung von Aluminium, Kupfer, Düngemitteln, Stahl, Papier, Baumwolle, Chemikalien und einigen Kunststoffen dürfen Beihilfen gewährt werden. Die neuen Beihilfenvorschriften ermöglichen den Mitgliedstaaten die Vermeidung von Produktionsverlagerungen aus der EU in Drittländer mit weniger strengen Umweltauflagen, da solche Verlagerungen dem Ziel der weltweiten Verringerung von Treibhausgasemissionen entgegenwirken könnte.

### **3.2 Begleitung der Binnenmarkt-Vorschriften für den Telekommunikationsbinnenmarkt**

In den letzten 15 Jahren haben die Binnenmarkt-Vorschriften erheblich dazu beigetragen, die Telekommunikationsmärkte für den Wettbewerb zu öffnen. Heute bestehen keine Monopole etablierter Anbieter mehr, und Vorleistungen sowie Netzzugänge müssen auch alternativen Marktteilnehmern angeboten werden. Viele frühere Monopolunternehmen verfügen aufgrund des Eigentums an den während des Bestehens der Monopole aufgebauten Festnetzen jedoch weiterhin über starke Marktpositionen.

Im Hinblick auf den Mobilfunksektor ist festzustellen, dass vier von fünf EU-Bürgern Mobilfunkverträge mit einem der vier großen Anbieter abgeschlossen haben. Gleichzeitig sind zahlreiche Merkmale der Telekommunikationsmärkte jedoch weiterhin in erster Linie national geprägt (z. B. die Erteilung von Betreiberlizenzen und die Vergabe von Frequenzspektren für mobile Dienste). Von einem Binnenmarkt für Telekommunikationsdienste ist die Europäische Union noch weit entfernt. Der Markt ist weiterhin durch Anbieter auf 27 getrennten Märkten geprägt. Außerdem bestehen weiterhin Hindernisse, die einer uneingeschränkten Ausschöpfung der mit der Liberalisierung verbundenen Möglichkeiten durch die Verbraucher entgegenstehen. Eine kürzlich durchgeführte Studie zur Bereitstellung von Internetdiensten<sup>18</sup> zeigt, dass das Fehlen transparenter und vergleichbarer Informationen sowie vertragsbedingte Hindernisse (wie z. B. lange Vertragsbindungen oder Gebühren für vorzeitige Kündigungen) die Kunden vom Anbieterwechsel abhalten.

#### *Eindämmung starker Marktpositionen und Reduzierung der Zersplitterung von Telekommunikationsmärkten zur Unterstützung der Binnenmarkt-Vorschriften*

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die auf dem Binnenmarkt bestehende und sozusagen im Vorfeld wirkende Vorabregulierung durch Maßnahmen zur tatsächlichen Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts ergänzt werden muss, insbesondere um gleiche Zugangsbedingungen für neue Marktteilnehmer sicherzustellen.

---

<sup>17</sup> Nach den geltenden Vorschriften sind Beihilfen im Umfang von bis zu 85 % des Kostenanstiegs zulässig, der in den Jahren 2013-2015 bei den effizientesten Unternehmen des jeweiligen Sektors zu verzeichnen ist; diese Deckelung soll in den Jahren 2019-2020 auf 75 % reduziert werden.

<sup>18</sup> *The functioning of the market for internet access and provision from a consumer perspective in the European Union*. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (Veröffentlichung voraussichtlich im April 2013).

Im Jahr 2012 haben die Unionsgerichte eine Entscheidung der Kommission aus dem Jahr 2007 bestätigt,<sup>19</sup> mit der *Telefónica* für die missbräuchliche Ausnutzung seiner beherrschenden Stellung auf dem spanischen Breitbandmarkt eine Geldbuße auferlegt wurde. *Telefónica* berechnete seinen Kunden auf der Vorleistungsebene – den gleichen Unternehmen, die auf dem Endverbrauchermarkt mit *Telefónica* im Wettbewerb stehen – Preise, bei denen diese Kunden ihre Geschäftstätigkeit auf dem Markt nur unter Verlusten hätten aufrechterhalten können.

In einem Wettbewerbsverfahren hat die Kommission das potenziell wettbewerbswidrige Verhalten von *Slovak Telekom* auf mehreren Märkten für Vorleistungen für Breitbanddienste in der Slowakei untersucht und geprüft, ob die *Deutsche Telekom* als Muttergesellschaft von *Slovak Telekom* für das Verhalten von *Slovak Telekom* haftbar gemacht werden kann.

Außerdem hat die Kommission ein Wettbewerbsverfahren gegen *Telefónica* und *Portugal Telecom* im Zusammenhang mit der von diesen Unternehmen getroffenen Vereinbarung über einen Wettbewerbsverzicht auf den iberischen Telekommunikationsmärkten eingeleitet. Dies ist das erste Kartellverfahren im Telekommunikationssektor, das eine Vereinbarung über eine grenzüberschreitende Marktaufteilung zum Gegenstand hat. Dieses Verfahren ist für die besonders wichtig, um eine künstliche Aufspaltung des Binnenmarkts entlang nationaler Grenzen zu vermeiden.

Ferner hat die Kommission untersucht, wie fünf große Telekommunikationsbetreiber (die sogenannten „E5“, d. h. Deutsche Telecom, France Télécom, *Telefónica*, Vodafone und Telecom Italia) sowie die GSMA als Vereinigung von Mobilfunkanbietern Standards für künftige mobile Kommunikationsdienste entwickelt haben. Mit ihrem Vorgehen wollte die Kommission sicherstellen, dass der Normungsprozess nicht genutzt wird, um Wettbewerber vom Markt auszuschließen.

Nach der EU-Fusionskontrollverordnung hat die Europäische Kommission die Einrichtung eines Gemeinschaftsunternehmens unter Beteiligung von *Vodafone*, *Telefónica* und *Everything Everywhere* im Bereich des *Mobile Commerce* (elektronischer Handel über mobile Endgeräte) im Vereinigten Königreich ohne Auflagen genehmigt. Der Sektor des *Mobile Commerce* oder der *Mobile Wallets* (mobile Geldbörsen) ist ein neuer Sektor, der sich mit hoher Dynamik entwickelt. In erster Linie wollte die Kommission sicherstellen, dass die betreffenden Märkte nicht abgeschottet werden und dass konkurrierende Lösungen entstehen können und nicht in unangemessener Weise behindert werden. Die Untersuchung hat ergeben, dass bereits eine Reihe von Alternativen vorhanden war und davon auszugehen war, dass zahlreiche weitere in der näheren Zukunft auf den Markt kommen und somit einen angemessenen Wettbewerbsdruck auf die Mobile-Wallet-Plattform des Gemeinschaftsunternehmens im Vereinigten Königreich ausüben würden.

Im Dezember 2012 hat die Kommission ferner die Übernahme von Orange durch den Wettbewerber *Hutchison 3G Austria* genehmigt; damit wurde die Anzahl der Anbieter von vier auf drei verringert. Die Übernahme wurde mit Auflagen genehmigt. *Hutchison* verpflichtete sich zur Bereitstellung eines Frequenzspektrums als Voraussetzung für den Markteintritt neuer Mobilfunknetzbetreiber (MNO). Außerdem verpflichtete sich *Hutchison*, bis zu 16 Betreibern virtueller Mobilfunknetze (MVNO) ohne eigenes vollständiges Netz einen Zugang auf Vorleistungsebene anzubieten. Die Parteien mussten vor der Durchführung des Zusammenschlusses eine Vereinbarung mit dem neuen Marktteilnehmer schließen.

---

<sup>19</sup> Urteil vom 29. März 2012, T-336/07, noch nicht veröffentlicht.

### **Förderung des Ausbaus der Breitband-Infrastruktur im Binnenmarkt**

Der Ausbau neuer Infrastrukturen für Breitbandnetze im Binnenmarkt war ein weiterer strategischer Schwerpunkt der EU-Wettbewerbspolitik im Jahr 2012. In diesem Zusammenhang bestand das wesentliche Problem darin, dass kommerzielle Anbieter den überwiegenden Teil der Investitionslast tragen und entsprechend nur geringe Anreize haben, die Reichweite ihrer Netze auf abgelegene, dünn besiedelte und ländliche Gebiete auszuweiten, in denen eine kostendeckende Geschäftstätigkeit wegen der unzureichenden Nachfrage nicht möglich ist. Gleichzeitig zielt die Digitale Agenda – eine der Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“ – darauf ab, dass bis 2013 alle Europäer Zugang zu grundlegenden Breitbanddiensten haben und zu gewährleisten, dass bis 2020 (i) alle Europäer Zugang zu viel höheren Internetgeschwindigkeiten (über 30 Mbit/s) und ii) mindestens 50 % aller europäischen Haushalte sehr schnelle Internetzugänge (über 100 Mbit/s) haben. Angesichts des festzustellenden Marktversagens steht außer Frage, dass zuweilen staatliche Beihilfen benötigt werden. In den vergangenen beiden Jahren hat die Kommission Beihilfen in Höhe von rund 4 Mrd. EUR genehmigt, dabei jedoch u. a. überprüft, dass die öffentlichen Mittel private Investoren nicht verdrängen.

Im Laufe des Jahres hat die Kommission im Rahmen des umfassenden Projekts zur Modernisierung des EU-Beihilferechts ihre Anpassung der Beihilfavorschriften für Breitband-Infrastrukturen („Breitbandleitlinien“) abgeschlossen, um die Leitlinien besser auf das in der Digitalen Agenda formulierte ambitionierte Ziel der Förderung sehr schneller Breitbandverbindungen in ganz Europa abzustimmen. Mit den neuen Leitlinien soll daher eine angemessene Mischung zwischen öffentlichen und privaten Investitionen hergestellt und gleichzeitig ein dem Wettbewerb zuträgliches Umfeld geschaffen werden (z. B., indem allen Anbietern auf dem Binnenmarkt ungehinderter Zugang zu staatlich geförderten Infrastrukturen gewährleistet wird). Breitbandmärkte sind weiterhin von nationalen etablierten Anbietern bestimmt; eine Ausnahme bilden nur die wenigen Länder, in denen eine landesweite Kabelinfrastruktur verlegt wurde. Um zur Verwirklichung des mit der Digitalen Agenda angestrebten Ziels der Bereitstellung sehr schneller Verbindungen (mehr als 100 Mbit/s) für die Hälfte aller europäischen Haushalte bis 2020 beitragen zu können, sehen die geänderten Leitlinien die Möglichkeit einer öffentlichen Förderung auch in städtischen Gebieten vor. Diese Förderung ist jedoch an sehr strenge Auflagen gebunden, um dem Wettbewerb möglichst nicht zu schaden.

Die Europäische Kommission hat ferner einen Vorschlag zur Änderung der Ermächtigungsverordnung von 1998 angenommen. Diese Änderung würde der Kommission die Möglichkeit bieten, gewisse Kategorien von Beihilfen für Breitband-Infrastrukturen von der Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung bei der Kommission freizustellen und die Genehmigung bestimmter Projekttypen erleichtern. Dies gilt insbesondere für

- Beihilfen für grundlegende Breitbanddienste in Regionen, in denen keine Breitband-Infrastruktur besteht und in denen diese Infrastruktur sich in der näheren Zukunft auch nicht entwickeln dürfte („weiße Flecken“), sowie für Einzelbeihilfen für sehr schnelle Breitbandnetze der nächsten Generation (*Next Generation Access* – NGA) innerhalb von „weißen NGA-Flecken“ und für
- Beihilfen für Baumaßnahmen in Verbindung mit Breitbandnetzen sowie für passive Breitbandnetze.

### **3.3 Förderung effizienter grenzüberschreitender Postdienste unter Erhalt der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe**

Postdienste sind weitere Leistungen der klassischen Netzindustrie, denen entscheidende Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarkts zukommt. Um die Lagerkosten zu optimieren, verlassen sich viele europäische Unternehmen zunehmend auf Just-in-Time-Lieferungen. Häufig nehmen sie in ihren Logistikketten Kurierdienste in Anspruch, insbesondere bei grenzüberschreitenden Sendungen. Für die Wachstumsentwicklung ist entscheidend, dass grenzüberschreitende Zustellungen möglichst effizient erfolgen. Effiziente Postdienste sind zudem ein Instrument zur Erschließung des Wachstumspotenzials im Bereich des grenzüberschreitenden elektronischen Handels (*e-commerce*).

Gleichzeitig wird im Postsektor eine grundlegende Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erbracht, die unter Umständen einer Förderung durch staatliche Beihilfen bedarf, wenn die Marktkräfte allein einen bezahlbaren Universaldienst

nicht gewährleisten würden. Das EU-Wettbewerbsrecht und die EU-Vorschriften zum Binnenmarkt tragen beiden Anforderungen Rechnung.

*Schrittweise Einführung der neuen Vorschriften zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit von DAWI und zur Aufrechterhaltung eines fairen Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt*

Die am 31. Januar 2012 in Kraft getretenen neuen Rahmenbestimmungen für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit DAWI kamen erstmals im Postsektor zur Anwendung. Im März 2012 hat die Kommission aufgrund des neuen DAWI-Rahmens zwei Beschlüsse betreffend UK Post Office Limited angenommen. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die gewährte Förderung die Nettokosten des der Post Office Ltd übertragenen gemeinwirtschaftlichen Auftrags nicht übersteigt und die Betrauung den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge entspricht. Ferner enthalten das Betrauungsschreiben und die Vereinbarung über die Zahlung des Ausgleichs angemessene Bestimmungen, die einen Anreiz für die effiziente Erbringung der DAWI schaffen, was im Einklang steht mit dem strategischen Plan der Post Office Ltd für den Zeitraum 2012-2015 zur Modernisierung und Verbesserung der Erbringung von Dienstleistungen über sein Netz entsprechend jährlichen Effizienz-Meilensteinen.

Die Beschlüsse ermöglichten dem Vereinigten Königreich, die RMG von übermäßigen Kosten bei der Finanzierung der Altersversorgung aufgrund der früheren Stellung der Gesellschaft als Monopolunternehmen zu entlasten und der RMG eine Umstrukturierungsbeihilfe anzubieten, die einen Schuldennachlass um etwa 1,3 Mrd. EUR beinhaltete. Diese Beschlüsse ermöglichten es der RMG, weiterhin Postdienste und sonstige wesentliche öffentliche Dienstleistungen im Vereinigten Königreich anzubieten und gleichzeitig einen fairen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt für Postdienste zu gewährleisten.

In ähnlichem Zusammenhang hat die Kommission eine Steuerentlastung im Umfang von 764 Mio. EUR genehmigt, die Frankreich dem französischen etablierten Postunternehmen *La Poste* gewährt hatte, damit *La Poste* die Kosten für die Unterhaltung eines engmaschigen Postdienstnetzes in den Jahren 2008-2012 tragen konnte. Außerdem hat die Kommission einen Ausgleich von 1,2 Mrd. EUR zur Deckung der Kosten genehmigt, die *La Poste* bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben der Beförderung und Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften in diesem Zeitraum entstanden sind. Beide Beihilfemaßnahmen wurden als mit den EU-Beihilfenvorschriften vereinbar bewertet, weil die Nettokosten, die mit der Erbringung der *La Poste* obliegenden wichtigen gemeinwirtschaftlichen Aufgaben verbunden sind, nur zum Teil durch die betreffenden Beihilfen gedeckt wurden und insoweit keinen unangemessenen Wettbewerbsvorteil für *La Poste* auf dem Binnenmarkt bedeuten.

Angesichts der Tatsache, dass der Postsektor in der EU Ende 2012 vollständig liberalisiert war, verdiente der Postsektor besondere Aufmerksamkeit. Die Kommission fasste vier wichtige Beschlüsse über Beihilfen, die *Deutschland, Belgien, Frankreich* und *Griechenland* ihren jeweiligen etablierten Anbietern gewährt hatten. Für Deutschland und Belgien ordnete die Kommission die Rückforderung mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarenden Beihilfen in erheblichem Umfang an; die französischen und die griechischen Beihilfen wurden als mit den Beihilfenvorschriften vereinbar bewertet. Die *Deutsche Post* und die *Belgische Post* hatten einen Beihilfebetrug erhalten, der den Umfang der nach den Bestimmungen über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gewährenden Ausgleichsleistungen überschritt, welche die jeweiligen öffentlichen Stellen den betreffenden Unternehmen übertragen hatten. Daher hat die Kommission entschieden, dass weitere Beihilfen mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar waren, da diese weiteren Beihilfen den

Unternehmen in Verbindung mit Geschäftstätigkeiten, die über ihren öffentlichen Versorgungsauftrag hinausgehen, einen Vorteil gegenüber den Wettbewerbern verschafft hätten.

*Kontrolle von Zusammenschlüssen, um den Wettbewerb auf den Märkten für grenzüberschreitende Paketdienste zu schützen*

Auch im Zusammenhang mit der Bildung von Zusammenschlüssen wurden die Entwicklungen im Postsektor untersucht. Die angemeldete Übernahme von TNT durch UPS hätte die Anzahl der Unternehmen auf dem gesamteuropäischen Markt der Beförderung von Expresspaketen von vier auf drei reduziert. Am 20. Juli 2012 hat die Kommission eine eingehende Prüfung des beabsichtigten Zusammenschlusses eingeleitet. Am 30. Januar 2013 wurde der angemeldete Zusammenschluss verboten. Mit dem Vorhaben wäre der Wettbewerb auf dem Markt für die innereuropäische Expresszustellung von Päckchen in 15 Mitgliedstaaten beeinträchtigt worden. In den betreffenden Mitgliedstaaten hätte die Übernahme die Anzahl der großen Anbieter auf nur noch zwei oder drei reduziert, und manchmal wäre DHL als einziger Wettbewerber von UPS verblieben. Dieser Zusammenschluss wäre insoweit wahrscheinlich zum Nachteil der Verbraucher gewesen, als er Preiserhöhungen zur Folge gehabt hätte und der von TNT ausgehende Wettbewerbsdruck weggefallen wäre. Die Kommission hat die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen eingehend geprüft und unter anderem einen Markttest durchgeführt. Im Rahmen dieses Markttests wurden Kunden und andere betroffene Dritte angehört. Die Abhilfemaßnahmen erwiesen sich allerdings als nicht geeignet, die aufgetretenen wettbewerbsrechtlichen Bedenken auszuräumen.

#### **4. UNTERSTÜTZUNG BEI DER ERSCHLIESSUNG DES POTENZIALS DER WISSENSWIRTSCHAFT**

##### **4.1 Verhinderung des Missbrauchs beherrschender Stellungen in neuen und sich rasch entwickelnden digitalen Branchen**

In digitalen Branchen können sich infolge von Netzeffekten und Lock-in-Effekten starke Marktpositionen entwickeln, die ausgenutzt werden könnten, um Wettbewerber oder neue Marktteilnehmer aus dem Markt auszuschließen. Die Kommission hat bereits früher Beschlüsse bzw. Entscheidungen im Zusammenhang mit High-Tech-Branchen getroffen und verhindert, dass Unternehmen mit beherrschender Stellung proprietäre Technologien missbräuchlich ausnutzen oder sonstige Formen wettbewerbswidrigen Verhaltens entwickeln.<sup>20</sup> Eine wesentliche Herausforderung besteht in der Digitalwirtschaft darin, dass sich die betreffenden Märkte gewöhnlich sehr rasch weiterentwickeln und dass entsprechend frühzeitig und wirksam eingegriffen werden muss.<sup>21</sup> In seinem Urteil in der Rechtssache Telia Sonera hat der EuGH festgestellt: *„Außerdem kann die Anwendung der Wettbewerbsregeln angesichts ihres [...] Zwecks nicht davon abhängen, ob der in Rede stehende Markt bereits eine bestimmte Entwicklungsstufe erreicht hat. Ganz besonders bei einem in starkem Wachstum begriffenen Markt gebietet Art. 102 AEUV nämlich, so früh wie möglich einzugreifen, um zu verhindern, dass sich auf diesem Markt [...] durch die missbräuchliche*

---

<sup>20</sup> Insbesondere in den Verfahren nach Artikel 102 AEUV im Zusammenhang mit Microsoft (siehe Beschluss der Kommission vom 24. März 2004 in der Sache COMP/C-3/37.792) und mit Intel (siehe Beschluss der Kommission vom 13. Mai 2009 in der Sache COMP/C-3/37.990).

<sup>21</sup> Siehe Rede von Joaquín Almunia, Vizepräsident der Europäischen Kommission, vom 8. Oktober 2012 (SPEECH/12/701).

*Strategie eines Unternehmens in beherrschender Stellung auf diesem Markt eine verzerrte Struktur bildet und verfestigt [...].*<sup>22</sup>

*Ermöglichen kontinuierlicher Innovationen in digitalen Branchen von Smartphones bis zur digitalen Musik*

Ein besonderer Schwerpunkt im vergangenen Jahr war der potenzielle Missbrauch von für die Einhaltung von Normen unerlässlichen Patenten (standard-essenzielle Schutzrechte, SEP) in den „Patentkriegen“ zwischen Smartphone-Herstellern. Im Zusammenhang mit der Genehmigung der Übernahme von *Motorola* durch *Google*<sup>23</sup> hat die Kommission SEP nach Maßgabe der EU-Fusionskontrollverordnung bewertet. Außerdem hat sie drei Verfahren<sup>24</sup> wegen mutmaßlich missbräuchlicher Ausnutzung von SEP durch *Samsung* und *Motorola* eingeleitet. In diesen Verfahren ging es auch darum, mehr Klarheit in einem Bereich zu schaffen, zu dem die Kommission im Laufe des Jahres zahlreiche Beschwerden erhalten hat. Am 21. Dezember 2012 hat die Kommission im Zusammenhang mit einem dieser drei Verfahren eine Mitteilung der Beschwerdepunkte an Samsung geschickt, in der sie Samsung ihren vorläufigen Standpunkt erläuterte. Dass Samsung unter Berufung auf SEP von Samsung im Zusammenhang mit Mobiltelefonen in mehreren Mitgliedstaaten einstweilige Verfügungen gegen Apple beantragt hat, ist nach vorläufiger Auffassung der Kommission als missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung zu bewerten.<sup>25</sup>

#### **Die entscheidende Bedeutung von SEP für Innovationen im IKT-Sektor**

Standard-essenzielle Schutzrechte sind für die Innovationstätigkeit ganzer Sektoren von Bedeutung. Diese Patente sind per definitionem Bestandteil einer Norm, und die Inhaber dieser Patente haben sich verpflichtet, für die Nutzung dieser Patente Lizenzen zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen (FRAND = *Fair, Reasonable and Non-Discriminatory*) zu erteilen. Ein mögliches Worst-Case-Szenario wäre, dass ein zu FRAND-Bedingungen am Erwerb einer Lizenz für SEP interessiertes Unternehmen mittels einstweiliger Verfügungen aus dem Markt ausgeschlossen wird. Entsprechende Rechtsstreitigkeiten bzw. Drohungen können die Entwicklung von Innovationen in einer gesamten Branche behindern. Normen können für eine Reihe von miteinander verbundenen Märkten außerordentlich vorteilhaft sein; sie können die Interoperabilität fördern und Größen- und Verbundvorteile auf dem Binnenmarkt und über den Binnenmarkt hinaus ermöglichen.

Im Hinblick auf Zusammenschlüsse ist festzuhalten, dass die Kommission die Übernahme der Tonträgersparte von *EMI* durch *Universal* – den weltweit führenden Tonträgerhersteller – genehmigt hat, nachdem sie sich vergewissert hatte, dass der Zusammenschluss keine nachteiligen Auswirkungen für Kunden auf dem digitalen Markt und auf die Entwicklung neuer digitaler Dienste haben würde. Die Tonträgerbranche ist einer der Sektoren, die sich infolge der Umstellung auf die Digitaltechnik erheblich wandeln. Die Kommission hatte Bedenken dahin gehend, dass das Vorhaben in der ursprünglich angemeldeten Form es *Universal* ermöglicht hätte, die Bedingungen erheblich zu verschlechtern, zu denen *Universal* digitalen Plattformen Lizenzen für den Vertrieb von Musik an Endverbraucher anbieten würde. Um diese Bedenken auszuräumen, bot *Universal* weit reichende Zusagen an (vor allen Dingen die Veräußerung eines erheblichen Anteils des Repertoires von *EMI* im EWR, einschließlich verkaufsstarker aktiver Interpreten und verkaufsstarker im Bestandskatalog

<sup>22</sup> Rechtssache C-52/09, *TeliaSonera Sverige*, Slg. 2011, I-527.

<sup>23</sup> Sache COMP/M.6381, *Google/Motorola Mobility* (siehe IP/12/129).

<sup>24</sup> Einleitung des Verfahrens gegen Samsung am 30. Januar 2012 (Sache COMP/C-3/39.939); Einleitung von Verfahren gegen Motorola am 2. April 2012 (Sachen COMP/C-3/39.985 und COMP/C-3/39.986).

<sup>25</sup> Siehe Pressemitteilung [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1448\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1448_de.htm).



geführter Künstler sowie die Verpflichtung, über einen Zeitraum von zehn Jahren keine sogenannte „Meistbegünstigungsklauseln“ in seine Lizenzvereinbarungen mit digitalen Musikdiensten im EWR aufzunehmen). In Anbetracht dieser Zusagen vertrat die Kommission die Auffassung, dass dem beabsichtigten Zusammenschluss keine weiteren wettbewerbsrechtlichen Bedenken entgegenstanden.

*Beschlüsse über Verpflichtungszusagen als flexible Alternative zur Gewährleistung einer raschen Wiederherstellung des Wettbewerbs auf in rascher Entwicklung befindlichen digitalen Märkten*

Mit Beschlüssen über Verpflichtungszusagen wie z. B. in der Sache E-Books (siehe unten) kann die Kommission langwierige Verfahren vermeiden und konkrete Ergebnisse im Interesse der Verbraucher erwirken. Nur wenn die eingegangenen Verpflichtungen sehr genau eingehalten werden, führen solche Beschlüsse jedoch auch tatsächlich zum Ergebnis. Bei Nichteinhaltung kann die Kommission Geldbußen verhängen.

Am 12. Dezember 2012 hat die Kommission einen Verpflichtungsbeschluss in der E-Book-Branche, einem weiteren relativ neuen und in rascher Entwicklung begriffenen Sektor der Digitalwirtschaft, angenommen. Mit diesem Beschluss wurden die von Apple und von vier internationalen Anbietern von E-Books (Simon & Schuster (CBS Corp.), Harper Collins (News Corp.), Hachette Livre (Lagardère Publishing) und Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck (Eigentümer u. a. von Macmillan)) angebotenen Zusagen für rechtsverbindlich erklärt.

Die Kommission hatte im Dezember 2011 das Verfahren gegen diese Unternehmen sowie gegen einen fünften internationalen Verleger von E-Books (Penguin (Pearson Group)) eingeleitet. Der Beschluss vom Dezember 2012 war nicht an Penguin gerichtet, da dieser Verlag sich entschieden hatte, der Kommission keine Zusagen anzubieten; daher führt die Kommission gegenwärtig konstruktive Gespräche mit Penguin über Zusagen, die einen baldigen Abschluss des Verfahrens auch in Bezug auf diesen Verleger ermöglichen würden.

In ihrem Beschluss hat die Kommission Bedenken dahin gehend zum Ausdruck gebracht, dass Apple und die vier internationalen Verleger von E-Books geheime Absprachen getroffen haben könnten, um unter Zuwiderhandlung gegen geltende EU-Kartellvorschriften den Preiswettbewerb im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) auf dem Einzelhandelsmarkt für E-Books einzuschränken. Bis Januar 2010 wurden E-Books von Verlagen an Einzelhändler hauptsächlich nach dem sogenannten „Großhandelsmodell“ verkauft, bei dem die Einzelhändler E-Books von den Verlagen kauften, um die Endverbraucherpreise anschließend nach eigenem Ermessen festzusetzen. Im Januar 2010 führten Apple und die vier internationalen Verleger von E-Books gemeinsam Handelsvertreterverträge ein, die alle die gleichen zentralen Bedingungen enthielten. Aufgrund dieser Vereinbarungen wurden die Einzelhändler zu Handelsvertretern für die Verlage, die bestrebt waren, unmittelbar an die Verbraucher zu verkaufen. Nach diesem „Handelsvertretermodell“ legten die vier Verlage die Endverbraucherpreise für E-Books nach den in den Vertretungsvereinbarungen festgelegten Preisbedingungen fest. Diese Preisbedingungen wurden so gestaltet, dass die Einzelhandelspreise höher waren als die Preise, die zur selben Zeit von anderen größeren Einzelhändlern angeboten wurden. In einigen Ländern des EWR wurden die Preise derart festgesetzt, dass niedrigere Preisangebote für die Verbraucher von vornherein ausgeschlossen waren.

In Anbetracht der Bedenken der Kommission erklärten sich Apple und die vier internationalen Verleger von E-Books bereit, sämtliche bestehenden Handelsvertreterverträge zu kündigen, die die von der Kommission beanstandeten Beschränkungen der Einzelhandelspreise und Preisgestaltungsregelungen enthielten. Apple und die vier internationalen Verleger von E-Books verpflichteten sich ferner für einen Zeitraum von fünf Jahren, keine neuen Vereinbarungen mit den von der Kommission beanstandeten Regelungen für die Preisbildung zu treffen. Außerdem verpflichteten sich die vier internationalen Verleger von E-Books für einen Zeitraum von zwei Jahren, den Einzelhändlern die Möglichkeit einzuräumen, Einzelhandelsrabatte für E-Books in einem Umfang zu gewähren, der dem Gesamtbetrag der Provisionen entspricht, die der betreffende Verlag dem jeweiligen E-Book-Einzelhändler über einen Zeitraum von einem Jahr zahlt.

Durch diese Zusagen wurden die Verhaltensweisen beendet, die die wettbewerbsrechtlichen Bedenken der Kommission verursacht hatten; außerdem wurden Bedingungen wieder hergestellt, die auf dem Markt für E-Books normalen Wettbewerbermöglichlichen. Soweit die nationalen Vorschriften zu den Einzelhandelspreisen von E-Books dies zulassen, können die Verbraucherpreise für E-Books im EWR künftig sinken.

Ein Verfahren bezüglich der mutmaßlichen missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung betrifft *Google*. Die Kommission hat Bedenken dahin gehend zum Ausdruck gebracht, dass vier Geschäftspraktiken von Google als missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung nach Artikel 102 AEUV zu bewerten sein könnten: (i) die Anzeige der vertikalen Suchdienste von Google innerhalb der allgemeinen Suchergebnisse im Vergleich zu Diensten von Wettbewerbern, (ii) die Verwendung und Anzeige der Inhalte Dritter in den vertikalen Suchdiensten von Google, (iii) Ausschließlichkeitsvereinbarungen für die Darstellung von Anzeigen der Suchmaschine Google auf anderen Websites und (iv) Beschränkungen der Portabilität von Kampagnen des Anzeigensystems AdWords. Ende Januar 2013 hat Google detaillierte Zusagen vorgelegt, die von den Kommissionsdienststellen derzeit darauf geprüft werden, ob sie die Einleitung eines Verfahrens zur Annahme eines Beschlusses nach Artikel 9 der Verordnung 1/2003 erlauben.

Ein Verstoß gegen bereits im Rahmen einer früheren Entscheidung für rechtsverbindlich erklärte Verpflichtungszusagen war Gegenstand eines Verfahrens gegen *Microsoft*. Im Dezember 2009 hatte die Kommission die von Microsoft angebotenen Zusagen zur Ausräumung wettbewerbsrechtlicher Bedenken hinsichtlich der Verknüpfung des Microsoft-Webrowsers (Internet Explorer) mit dem marktbeherrschenden Microsoft-Betriebssystem für Client-PCs (Windows) angenommen. Mit diesen Zusagen verpflichtete sich Microsoft, über einen Zeitraum von fünf Jahren (d. h. bis 2014) im Europäischen Wirtschaftsraum einen „Auswahlbildschirm“ anzubieten, über den Nutzer des Betriebssystems Windows in Kenntnis des Sachverhalts unvoreingenommen eine Entscheidung darüber treffen könnten, welche(n) Webbrowser sie ergänzend zum Microsoft-Webbrowser oder alternativ zu diesem Browser installieren möchten. Der Auswahlbildschirm sollte europäischen Windows-Nutzern, bei denen Internet Explorer als Standard-Webbrowser eingestellt ist, ab März 2010 zur Verfügung gestellt werden.

In einem am 6. März 2013 angenommenen Beschluss hat die Kommission jedoch festgestellt, dass Microsoft im Windows 7 Service Pack 1 von Mai 2011 bis Juli 2012 das Browser-Auswahlfenster nicht eingerichtet hatte und dass daher 15 Millionen Windows-Nutzern in der EU in diesem Zeitraum keine entsprechende Auswahlmöglichkeit angeboten wurde.

Microsoft hat offiziell eingeräumt, dass der Auswahlbildschirm in diesem Zeitraum tatsächlich nicht angezeigt wurde.

## **4.2 Verhinderung des Missbrauchs von Rechten des geistigen Eigentums im Arzneimittelsektor**

Der Arzneimittelsektor ist ein weiterer Sektor, in dem Wissen, Erfindungen und Ideen sowie den entsprechenden Rechten des geistigen Eigentums entscheidende Bedeutung zukommt. In diesem Sektor könnten Patentinhaber sowie Generikahersteller jedoch versucht sein, wettbewerbswidrige Absprachen zu treffen, die die Einführung billigerer Generika verzögern. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Grundpatent auf den jeweiligen Wirkstoff in näherer Zukunft auslaufen wird oder bereits ausgelaufen ist. Solche Patentvergleiche können häufig jedoch auch eine vernünftige und für die Gesellschaft vorteilhafte Möglichkeit darstellen, Unsicherheiten zu verringern und die Kosten von Rechtsstreitigkeiten zu begrenzen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission 2008 eine Untersuchung des Arzneimittelsektors eingeleitet, deren Ergebnisse im Juli 2009 veröffentlicht wurden.<sup>26</sup> 2012 wurden aufgrund dieser Untersuchung verschiedene Maßnahmen ergriffen. Zur Durchsetzung der Kartellvorschriften schickte die Kommission im Rahmen von zwei großen Verfahren im Zusammenhang mit mutmaßlich wettbewerbswidrigen Absprachen und einseitigen Verhaltensweisen am 25. und am 30. Juli 2012 Mitteilungen der Beschwerdepunkte an mehr als 14 Unternehmen.

### **Mitteilungen der Beschwerdepunkte in Bezug auf Verhaltensweisen, die die Einführung generischer Antidepressiva und kardiovaskulärer Arzneimittel auf dem Binnenmarkt verzögern könnten**

Eine dieser Mitteilungen der Beschwerdepunkte betraf das Verfahren in der Sache *Citalopram*, in dem der Hersteller des Originalpräparats (*Lundbeck*) und mehrere konkurrierende Generikahersteller Vereinbarungen getroffen hatten, die die Einführung des Generikums Citalopram auf Märkten innerhalb des EWR behindert haben könnten. Citalopram ist der Wirkstoff einer Reihe von Antidepressiva. Die Mitteilung der Beschwerdepunkte war auch an die *Merck KGaA*, *Generics UK*, *Arrow*, *Resolution Chemicals*, *Xellia Pharmaceuticals*, die *Alpharma*, *A.L. Industrier* und *Ranbaxy* gerichtet, die als Generikahersteller ebenfalls an den getroffenen Absprachen beteiligt waren. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Mitteilungen der Beschwerdepunkte dem Ausgang des Verfahrens nicht vorgreifen.

Die Unternehmen haben ihre Absprachen getroffen, als sich aufgrund des Auslaufens bestimmter Patente von Lundbeck auf Citalopram die grundsätzliche Möglichkeit zur Vermarktung von Generika ergab. Den in der Mitteilung der Beschwerdepunkte erläuterten vorläufigen Ergebnissen zufolge sahen die Absprachen erhebliche Vermögenstransfers von Lundbeck an vier Generikahersteller vor. Die Generikahersteller wiederum sollten davon Abstand nehmen, Citalopram-Generika im Binnenmarkt in Verkehr zu bringen. Die Vermögenstransfers von Lundbeck an die Generikahersteller sahen u. a. Direktzahlungen für den Kauf von Beständen von Citalopram-Generika zur anschließenden Vernichtung sowie Gewinn Garantien in Vertriebsvereinbarungen vor, die den Generikaherstellern angeboten werden sollten. Nach vorläufiger Auffassung der Kommission könnte dieses Verhalten – soweit es hätte nachgewiesen werden können – die Verbraucher erheblich geschädigt haben, denn die Absprachen könnten die Einführung von Generika verzögert und zur Aufrechterhaltung eines höheren Preisniveaus beigetragen haben.

Die zweite Mitteilung der Beschwerdepunkte betraf die Sache *Perindopril* mit Vereinbarungen zwischen *Les Laboratoires Servier* und mehreren Generikaherstellern, die die Einführung von Perindopril-Generika in den Binnenmarkt behindert haben könnten. Perindopril ist der Wirkstoff einer Reihe kardiovaskulärer Arzneimittel. Nach der in der Mitteilung der Beschwerdepunkte erläuterten vorläufigen Auffassung der Kommission haben die Generikahersteller als Gegenleistung für Zahlungen von Servier zugesagt, ihre günstigeren Generika nicht auf den Markt zu bringen und/oder die Gültigkeit der Patente auf das teurere Arzneimittel von Servier nicht

<sup>26</sup> Siehe IP/09/1098 und MEMO/09/321.

anzufechten. Ähnlich könnte Servier kurz vor Ablauf des Patentschutzes für das Servier-Produkt Perindopril eine umfassende Strategie zur Verhinderung der Markteinführung günstigerer Perindopril-Generika verfolgt haben. Die untersuchten Verhaltensweisen beinhalten den Erwerb von Patenten, die die Möglichkeit boten, Wettbewerber aus dem Markt auszuschließen, sowie Patentvergleiche mit anderen Unternehmen, die ähnliche umgekehrte Zahlungen vorsahen wie in der Sache Citalopram.

Wenn sich die Mutmaßungen bestätigen sollten, könnten die Verhaltensweisen in den Sachen Citalopram und Perindopril insoweit erheblichen Schaden verursacht haben, als die nationalen Gesundheitssysteme und Versicherungen gezwungen wären, länger die höheren Preise für patentgeschützte Ausführungen der betreffenden Arzneimittel zu zahlen.

Strafmaßnahmen gegen derartige wettbewerbswidrige Verhaltensweisen sind erforderlich, um Innovationsanreize in diesem Sektor zu erhalten. Die Laufzeit von per definitionem befristeten Patentrechten sollte nicht durch wettbewerbswidriges Verhalten künstlich verlängert werden. Die Befristungen sind von entscheidender Bedeutung dafür, dass in wissensintensiven Sektoren wie dem Arzneimittelsektor Anreize für kontinuierliche Innovationen bestehen bleiben.

### *Die Kommission hat ihre Überwachung potenziell schädlicher Patentvergleiche zwischen Herstellern von Originalpräparaten und Generikaherstellern fortgesetzt*

Im Juli 2012 hat die Kommission ihren dritten Bericht zur Überwachung von Streitbelegungen in Patentfragen im Arzneimittelsektor veröffentlicht.<sup>27</sup> Der Bericht bestätigt, dass die Anzahl der geschlossenen Patentvergleiche insgesamt erheblich zugenommen hat, der Anteil der wettbewerbsrechtlich möglicherweise problematischen Vergleiche gegenüber der Situation zu Beginn der sektorspezifischen Untersuchung dabei jedoch um die Hälfte zurückgegangen ist. Der Anteil potenziell problematischer Vergleiche hat sich bei 11 % stabilisiert (gegenüber 21 % zum Zeitpunkt der sektorspezifischen Untersuchung). Gleichzeitig hat sich die Anzahl der pro Jahr geschlossenen Vergleiche gegenüber den Ergebnissen der sektorspezifischen Untersuchung insgesamt um 500 % auf 120 erhöht. Die meisten Vergleiche dürften aus wettbewerbsrechtlicher Sicht unproblematisch sein. Die Zahlen zeigen, dass die Überwachung durch die Kommission die Unternehmen auf dem Binnenmarkt entgegen den anfänglichen Befürchtungen einiger Interessenvertreter nicht vom Abschluss weiterer Vergleiche abgehalten hat.

### *In seinem Urteil in der Rechtssache AstraZeneca hat der Gerichtshof festgestellt, dass das Wettbewerbsrecht die Binnenmarkt-Vorschriften ergänzt*

Im Juni 2005 hat die Kommission eine Entscheidung angenommen, mit der wegen zweier Zuwiderhandlungen gegen Artikel 102 AEUV und gegen Artikel 54 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) Bußgelder gegen AstraZeneca (AZ) verhängt wurden. In der Entscheidung wurde festgestellt, dass AZ staatliche Regelungen und Verfahren in mehreren EWR-Staaten missbraucht hatte, um zu verhindern, dass Generikahersteller und Parallelhändler als neue Marktteilnehmer Konkurrenzprodukte des Magengeschwürmittels Losec von AZ anboten.

In seinem Urteil vom 6. Dezember 2012 (Rechtssache C-457/10 P) hat der Gerichtshof das Urteil des Gerichts aus dem Jahr 2010 bestätigt, mit dem die von AstraZeneca in einem Rechtsmittelverfahren erhobene Klage gegen die Kommissionsentscheidung aus dem Jahr 2005 weitgehend abgewiesen wurde. Mit dieser Kommissionsentscheidung waren erstmalig Geldbußen für die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung im Arzneimittelsektor festgesetzt worden. Insbesondere hat das Gericht bestätigt, dass der

---

<sup>27</sup> Siehe MEMO/12/593.

Missbrauch von Regelungsverfahren unter gewissen Umständen als missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung zu bewerten ist.

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die missbräuchliche Ausnutzung beherrschender Stellungen meist auf Verhaltensweisen beruht, die in anderen Rechtsgebieten als dem Wettbewerbsrecht als rechtmäßig zu bewerten sind. Dies bestätigt, dass die EU-Wettbewerbspolitik eine Ergänzung anderer Gebiete des EU-Rechts (einschließlich der Binnenmarkt-Vorschriften) darstellt und diesen sonstigen Gebieten nicht untergeordnet ist.

## 5. INTERINSTITUTIONELLER DIALOG IN WETTBEWERBSFRAGEN

### 5.1. Strukturierter Dialog mit dem Europäischen Parlament

Die GD Wettbewerb führt einen kontinuierlichen strukturierten Dialog über Wettbewerbsfragen mit dem Europäischen Parlament im Allgemeinen und mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung (*Economic and Monetary Affairs Committee* - ECON-Ausschuss) im Besonderen.

#### Strukturierter Dialog mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Im Rahmen des strukturierten Dialogs hat der für Wettbewerbspolitik zuständige Vizepräsident den Ausschuss für Wirtschaft und Währung 2012 zweimal besucht. Im Juni stellte er den Bericht über die Wettbewerbspolitik und im Oktober das Arbeitsprogramm der Kommission für 2013 vor. Der Vizepräsident unterhält regelmäßige Kontakte mit dem Europäischen Parlament auch außerhalb des strukturierten Dialogs. Am 22. Mai 2012 nahm er an einem Workshop zum Bericht über die Europäische Wettbewerbspolitik im Lebensmittelsektor teil.<sup>28</sup> Am 24. September 2012 beteiligte er sich an einer Anhörung zu Marktmanipulationen im Zusammenhang mit Zinssätzen (LIBOR und EURIBOR). Außerdem nahm der Vizepräsident an einem Workshop zur Modernisierung des EU-Beihilferechts (am 25. September 2012) sowie an einer Veranstaltung über Datenschutz und Wettbewerbsvorschriften (am 26. November 2012) teil.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit hat die GD Wettbewerb am 7. Juni 2012 ein Seminar für Assistenten und politische Berater der Mitglieder des ECON-Ausschusses organisiert, in dem die Hauptpunkte des Arbeitsprogramms im Bereich Wettbewerb 2011 behandelt wurden.<sup>29</sup> Am 28. Februar 2012 tauschte sich der Vizepräsident mit dem IMCO-Ausschuss über Entwicklungen in den Bereichen Wettbewerb und Wachstum aus. Die GD Wettbewerb unterrichtet die betreffenden Ausschüsse regelmäßig über öffentliche Konsultationen und über die Annahme neuer Leitlinien. Insgesamt ist der Vizepräsident acht Mal vor dem Europäischen Parlament erschienen (siehe Tabelle).

Datum	Veranstaltung	Gegenstand
28.2.2012	EP IMCO-Ausschuss	Austausch über die Themen Wettbewerb und Wachstum
22.5.2012	EP ECOM Arbeitsgruppe Wettbewerb	Bericht über das Europäische Wettbewerbsnetz (ECN) und über die Reform der GAP
19.6.2012	EP ECON Strukturierter Dialog	Vorstellung des Berichts über die Wettbewerbspolitik 2011

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/competition/ecn/food\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf).

<sup>29</sup> Gegenstand der Veranstaltungen waren u. a. staatliche Beihilfen im Finanzsektor, im Lebensmittelsektor und im Luftverkehr sowie die Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilferechts.

11.9.2012	<b>EP Plenarsitzung</b> Fragestunde	Sachstand hinsichtlich der Umsetzung des Besitzstands im Bereich Energiemarkt (drittes Paket) – Gazprom
24.9.2012	<b>EP ECON</b> Öffentliche Anhörung – LIBOR	Marktmanipulation – LIBOR
25.9.2012	<b>EP ECON</b> Workshop – Modernisierung des Beihilferechts (SAM)	Modernisierung des EU-Beihilferechts
8.10.2012	<b>EP ECON</b> Strukturierter Dialog	Vorstellung des Arbeitsprogramms 2013
26.11.2012	<b>EP</b> Veranstaltung – Plattform Datenschutz ( <i>Privacy Platform</i> )	Wettbewerb und Datenschutz in Datenmärkten ( <i>Competition and Privacy in Markets of Data</i> )

### Öffentliche Konsultation und Folgenabschätzungen

Die GD Wettbewerb stellt dem Sekretariat des Ausschusses für Wirtschaft und Währung Informationen über die Durchführung öffentlicher Konsultationen bereit und begrüßt allgemein frühzeitige Beiträge der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Die Dienststellen der

**GD Wettbewerb** stehen den MdEP gerne zur Verfügung, um über Aspekte von besonderem

Interesse zu unterrichten. Öffentliche Konsultationen und dazu eingegangene Beiträge, Studien im Zusammenhang mit der Wettbewerbspolitik, Auftragsstudien, Folgenabschätzungen im Bereich der Wettbewerbspolitik sowie Arbeitspapiere der betreffenden Kommissionsdienststellen werden auf der Website der GD Wettbewerb veröffentlicht.<sup>30</sup>

In Anbetracht des von den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaft und Währung zum Ausdruck gebrachten Interesses an der Mitteilung über die Modernisierung des EU-Beihilferechts nahmen der Vizepräsident sowie Bedienstete der GD Wettbewerb am 8. Oktober 2012 an einem Workshop zur Modernisierung des EU-Beihilferechts teil.

Im Rahmen der Gespräche über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) forderten Mitglieder des Europäischen Parlaments die Kommission auf, die Verhandlungsmacht von Erzeugern gegenüber den Einzelhändlern in der Lebensmittelversorgungskette zu untersuchen. In ihrem im Dezember 2012 vom Europäischen Wettbewerbsnetz veröffentlichten Bericht hat die Kommission keine besonderen Wettbewerbsprobleme im Einzelhandel festgestellt.<sup>31</sup> Trotzdem hat die Kommission im Dezember 2012 eine Studie zur Untersuchung der Auswirkungen von Einzelhandelsstrukturen auf Produktinnovation und Angebot in der Lebensmittelbranche in Auftrag gegeben.

Häufig richten Mitglieder des Europäischen Parlaments Fragen zu laufenden Wettbewerbssachen an die Kommission. Zu manchen Aspekten dieser Sachverhalte kann die Kommission aufgrund der Vertraulichkeitsanforderungen der Untersuchungsverfahren keine Auskunft erteilen.

### Laufende Untersuchungen und sektorspezifische Untersuchungen

Die Mitarbeiter der GD Wettbewerb kommen auf Wunsch regelmäßig mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammen, um diesen die Verfahrensschritte einer Untersuchung zu erläutern und um allgemeine Gespräche über bestimmte Sektoren zu führen, soweit dies im Rahmen der Vertraulichkeitsverpflichtung gegenüber den betroffenen Parteien möglich ist. Der GD Wettbewerb steht eine Reihe von Instrumenten zur Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts und zur Förderung des Wettbewerbs durch sonstige Mittel zur

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/index_en.html).

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/competition/ecn/food\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf).

Verfügung (z. B. Untersuchungen bestimmter Sachverhalte, sektorspezifische Untersuchungen oder die Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, die für den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt von Bedeutung sind).

## 5.2 Entwicklung nach der Entschließung des Parlaments zum Bericht über die Wettbewerbspolitik 2010

Im Januar 2012 hat das Parlament seine Entschließung zum Bericht über die Wettbewerbspolitik 2010 angenommen.<sup>32</sup> In diesem Zusammenhang wurden einige Anfragen an die Kommission gerichtet. Ergänzend zur offiziellen Antwort der Kommission auf die Entschließung des Parlaments hat der Wettbewerbskommissar im April 2012 ein Schreiben an den Vorsitz des Ausschusses für Wirtschaft und Währung gerichtet. Außerdem hat die GD Wettbewerb eine Antwort übermittelt, in der sämtliche Punkte der Entschließung des Parlaments eingehend behandelt wurden.

### Themen der Entschließung des Europäischen Parlaments

Besonders interessiert war das Parlament an den Tätigkeiten der GD Wettbewerb im Zusammenhang mit der **Finanz- und Wirtschaftskrise und der Bedeutung entsprechender staatlicher Beihilfen**. In ihrer Antwort hat die Kommission die verschiedenen Arten von Auflagen erläutert, die bei der Anwendung der einstweiligen Beihilfenvorschriften für den Bankensektor regelmäßig gemacht werden. Diese Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt beinhalten Lastenteilungen sowie Umstrukturierungsaufgaben für Banken und Finanzinstitute, mit denen die langfristige Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit sichergestellt und gleichzeitig die Integrität des Binnenmarkts gewahrt werden soll.

In seiner Entschließung hat das Parlament auch daran erinnert, dass es die Kommission bereits früher<sup>33</sup> zur Vorlage von Vorschlägen für Rechtsvorschriften aufgefordert hat, die wirksamere **Schadenersatz** (Entschädigung für Nachteile infolge von Wettbewerbsverstößen) ermöglichen sollen. Das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2012 enthält einen Vorschlag für die Gestaltung privater Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts. Der für den Wettbewerbsbereich zuständige Vizekommissar hat bestätigt, dass 2013 ein entsprechender Vorschlag vorgelegt werden wird. Nach der Aufforderung des Parlaments zur Untersuchung der Wettbewerbssituation im Lebensmittelsektor hat die GD COMP eine interne Taskforce für den Lebensmittelsektor eingerichtet, die eine Studie des Europäischen Wettbewerbsnetzes zum Lebensmittelsektor koordiniert hat. Außerdem hat die Kommission im Dezember 2012 eine Studie zu Auswirkungen des modernen Einzelhandelssektors auf Angebot und Innovation in der Lebensmittelbranche initiiert.

## 5.3 Beteiligung der GD Wettbewerb an der Arbeit des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen

Die Kommission unterrichtet auch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und den Ausschuss der Regionen über wichtige politische Initiativen. Außerdem beteiligt sie sich an Studien- und Fachgruppensitzungen. Am 4. September 2012 kam Vizepräsident Almunia mit dem EWSA-Berichtersteller für die Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilferechts zusammen, und am 7. Dezember 2012 fand ein Treffen von Vizepräsident Almunia mit dem vom Ausschuss der Regionen beauftragten Berichtersteller für die Überarbeitung der Leitlinien für Regionalbeihilfen statt. Am 14. November 2012 nahm der EWSA eine Stellungnahme zur Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilferechts an,<sup>34</sup> und am 4. Dezember 2012 nahm die Fachgruppe INT des EWSA eine Stellungnahme zum Bericht über die Wettbewerbspolitik 2011 an.<sup>35</sup> Am 29. November 2012 nahm der Ausschuss der Regionen eine Stellungnahme zur Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilferechts

<sup>32</sup> P7\_TA(2012)0031.

<sup>33</sup> Entschlüsse des Europäischen Parlaments in den Jahren 2007, 2009, 2010 und 2011.

<sup>34</sup> Siehe <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.23584>.

<sup>35</sup> Siehe <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.24209>.

an,<sup>36</sup> und am 7. Dezember 2012 nahm die dem Ausschuss der Regionen unterstellte Arbeitsgruppe „Terrorismus“ (COTER) eine Stellungnahme zu den Leitlinien für Regionalbeihilfen an.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Siehe <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f035&id=21619>.

<sup>37</sup> Siehe <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.