



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.4.2023
SWD(2023) 125 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über standardessenzielle Patente und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1001**

{COM(2023) 232 final} - {SEC(2023) 174 final} - {SWD(2023) 123 final} -
{SWD(2023) 124 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Registers für standardessenzielle Patente, eines Systems zur Bewertung der Essenzialität von Patenten, eines FRAND-Streitbeilegungsmechanismus und eines Verfahrens zur Ex-ante-Bestimmung der Gesamtlizenzgebühr für einen Standard.

A. Handlungsbedarf

Warum? Was ist das Problem, das behandelt wird?

Standardessenzielle Patente (SEP) sind Patente, die eine Technologie schützen, die zur Erfüllung eines Industriestandards erforderlich ist. Solche Standards sind beispielsweise Kommunikationsstandards (z. B. 3G, 4G, 5G, WLAN, NFC), Audio-/Videokomprimierungs- und -dekomprimierungsstandards (MPEG, HEVC) sowie standardisierte Technologien für die Speicherung und den Austausch von Daten (CD und DVD), Fotoformate (JPEG) und Home Audio/Video Interoperability (HAvi). In der Praxis betreffen viele der Kommunikationsstandards alle vernetzten Geräte wie Telefone, Smart-TVs, vernetzte Autos, intelligente Zähler und mobile Zahlungsterminals; auch andere Standards werden in einer Vielzahl von Produkten verwendet. Die Anwendbarkeit von SEP, die all diese Standards (insbesondere für die Kommunikation) abdecken, wird mit dem Aufkommen des „Internets der Dinge“ (Internet of Things, IoT) sowie mit vielen Initiativen, die auf einen grünen Übergang abzielen (z. B. Energieeinsparung), zunehmen.

SEP sind „essenziell“ in dem Sinne, dass die patentierte Erfindung in Produkten verwendet (implementiert) werden muss, um einem technischen Standard zu entsprechen. Infolgedessen verfügt der SEP-Inhaber über eine privilegierte Marktmacht gegenüber den Anwendern der standardisierten Technologie, da es keine Alternative zur Verwendung seiner SEP gibt. Auch wenn es für einige Funktionen (z. B. Video) unterschiedliche Standards gibt, gibt es für bestimmte, weitverbreitete Standards (insbesondere für Mobilfunkverbindungen wie 4G und 5G) keine Alternative. Um den Missbrauch dieser Macht einzuschränken oder zu verhindern, verpflichten sich die Standardisierungsorganisationen, denen die Unternehmen angehören und bei denen sie ihre SEP anmelden, ihre SEP zu „fairen, angemessenen und nicht diskriminierenden“ Bedingungen (Fair, Reasonable and Non-discriminatory, FRAND) an die Anwender zu lizenziieren. Abgesehen von dieser allgemeinen Verpflichtung gibt es keine EU-Rechtsvorschriften, die speziell die SEP-Lizenziierung regeln würden.

Während der Vorbereitung dieser Initiative hat die Kommission zahlreiche Hinweise von Beteiligten, einschließlich KMU, gesammelt, die darauf hinweisen, dass das SEP-Lizenziungsverfahren nicht effizient ist und mehr Transparenz und Struktur benötigt. Fragen im Zusammenhang mit der SEP-Lizenziierung werden auch regelmäßig bei den Wettbewerbsbehörden, einschließlich der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission, angesprochen.

Einige der wichtigsten Punkte, die Anlass zur Sorge geben, sind die hohen Transaktionskosten für die Lizenziierung und die Ungewissheit über die Belastung durch SEP-Lizenzgebühren. Mangels ausreichender Informationen können die Anwender ihr SEP-Risiko nicht weit genug im Voraus abschätzen, um die Lizenzkosten bei der Planung ihres Produktgeschäfts zu berücksichtigen. Andererseits beklagen sich SEP-Inhaber über langwierige und teure Verhandlungen, vor allem mit großen Anwendern. Im Einzelnen wurden die folgenden Ursachen für diese Probleme ermittelt: Erstens gibt es nur begrenzte Informationen darüber, wer Inhaber von SEP ist, und es ist nicht sicher, dass alle Patente, für die eine Lizenz erteilt werden soll, für die Anwendung eines Standards wirklich notwendig (essenziell) sind.

Zweitens gibt es nur sehr wenige Informationen über SEP-Lizenzgebühren (FRAND-Lizenzgebühren), sodass es für Anwender mit wenig oder ohne Fachwissen oder Ressourcen unmöglich ist, die Angemessenheit der von einem SEP-Inhaber geforderten Lizenzgebühren zu beurteilen. Schließlich können Lizenzstreitigkeiten zeit- und kostenintensiv sein. Daher kann die bloße Androhung einer Unterlassungsklage (die zu einer Aussetzung der Produktion mutmaßlich rechtsverletzender Produkte führt) und die Wahrscheinlichkeit eines langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahrens einen erheblichen Druck auf Anwender, insbesondere KMU, ausüben, einer Lizenz zu Preisen zuzustimmen, die möglicherweise nicht FRAND sind. Für SEP-Inhaber ist die Suche nach einer gerichtlichen Lösung auch mit einem erheblichen Ressourcen- und vor allem Zeitaufwand verbunden, währenddessen sie keine Lizenzentnahmen erzielen.

Der Markt für Lizenzentnahmen ist bedeutend. Im Jahr 2015 wurden diese allein für Mobilfunkstandards weltweit auf rund 18 Mrd. USD geschätzt. Wenn man davon ausgeht, dass die EU-Unternehmen einen proportionalen Anteil am EU-BIP zahlen, werden von den EU-Anwendern jedes Jahr mindestens rund 3 Mrd. EUR an Lizenzgebühren gezahlt. Weltweit gibt es etwa 261 aktive SEP-Lizenzgeber, von denen 31 in der EU ansässig sind (die wichtigsten Akteure sind Nokia, Ericsson, Phillips und Siemens), die etwa 15 % der weltweiten SEP halten. Die Zahl der potenziellen Anwender in der EU wird auf 3 800 geschätzt.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Diese Initiative hat folgende Ziele: i) sicherzustellen, dass Endnutzer, einschließlich kleiner Unternehmen und EU-Verbraucher, von Produkten profitieren, die auf den neuesten standardisierten Technologien basieren, und zwar zu angemessenen Preisen; ii) die EU (auch für globale Teilnehmer) zu einem attraktiven Standort für Innovation und Standardentwicklung zu machen und iii) sicherzustellen, dass sowohl die SEP-Inhaber als auch die Anwender in der EU innovativ sind, Produkte in der EU herstellen und verkaufen und auf den globalen Märkten außerhalb der EU wettbewerbsfähig sind.

Um dies zu erreichen, zielt die Initiative darauf ab, SEP-Lizenzverhandlungen zu erleichtern und die Transaktionskosten sowohl für SEP-Inhaber als auch für Anwender zu senken, indem sie i) mehr Klarheit darüber schafft, wer Inhaber von SEP ist und welche SEP wirklich essenziell sind; ii) mehr Klarheit über FRAND-Gebühren und andere Bedingungen schafft und iii) die SEP-Streitbeilegung erleichtert.

Was ist der Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene?

Es wird erwartet, dass Maßnahmen auf EU-Ebene den Beteiligten, den SEP-Inhabern und Anwendern sowie den Mitgliedstaaten Kosten sparen. So gäbe es beispielsweise ein SEP-Register, eine Essenzialitätsprüfung pro Patentfamilie, eine gemeinsame Methodik für solche Prüfungen und ein gestrafftes und transparentes Schlichtungsverfahren für FRAND-Bestimmungen. SEP-Inhaber und Anwender müssten nicht in jedem EU-Mitgliedstaat die gleichen Kosten tragen, was bei nationalen Lösungen der Fall wäre, insbesondere in einer Situation, in der die meisten Standards regional oder global sind.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Politische Optionen werden schrittweise aufgebaut, wobei jede Option neue Elemente zur vorhergehenden hinzufügt.

- Option 0: **Keine Änderung der Politik.**
- Option 1: **Freiwillige Leitlinien.** Es wird eine unverbindliche Anleitung zur SEP-Lizenzierung erstellt. Ein innerhalb des EUIPO¹ eingerichtetes Kompetenzzentrum für SEP würde KMU kostenlos bei Lizenzverhandlungen beraten (einschließlich Schulungen), den SEP-Markt überwachen, Studien zur SEP-Lizenzierung durchführen und alternative Streitbeilegung fördern.
- Option 2: **SEP-Register mit Prüfung der Essenzialität.** SEP-Inhaber, die ihre SEP gegen Lizenzgebühren lizenzieren und in der EU durchsetzen wollen, müssten ihre Patente im SEP-Register eintragen lassen. Um die Qualität des Registers zu kontrollieren, würde ein unabhängiger Gutachter nach einer von der Kommission auf EU-Ebene festzulegenden Methodik und einem vom EUIPO verwalteten System die Essenzialität prüfen. Unteroptionen sind i) die Überprüfung aller registrierten Patente oder ii) die Überprüfung einer kleinen Anzahl von Patenten, die von den SEP-Inhabern/Anwendern im Voraus ausgewählt wurden, und einer Zufallsstichprobe von Patenten, die von jedem SEP-Inhaber registriert wurden.
- Option 3: **SEP-Register mit Prüfung der Essenzialität und Schlichtungsverfahren.** Vor der Einleitung eines Rechtsstreits müssten die Parteien eines SEP-Lizenzierungsstreits ein obligatorisches Schlichtungsverfahren durchlaufen (mit einigen Ausnahmen). Ein unabhängiger Schlichter würde versuchen, den Parteien dabei zu helfen, für beide Seiten annehmbare Lizenzierungsbedingungen zu finden. Am Ende des Verfahrens erstellt der Schlichter einen nicht verbindlichen Bericht mit Empfehlungen zum FRAND-Satz (mit einem vertraulichen und einem nicht vertraulichen Teil).
- Option 4: **Gesamt Lizenzgebühr für SEP.** Es würden Verfahren zur Ermittlung einer Gesamt Lizenzgebühr (d. h. des maximalen Gesamtpreises) für die Verwendung eines Standards vor oder kurz nach seiner Veröffentlichung festgelegt. Von den SEP-Inhabern wird erwartet, dass sie sich auf eine solche Lizenzgebühr einigen (möglicherweise mithilfe eines unabhängigen Moderators des Kompetenzzentrums). Darüber hinaus könnten sowohl die Anwender als auch die SEP-Inhaber ein Sachverständigengutachten über die Gesamt Lizenzgebühr anfordern, in dem alle interessierten Parteien ihre Ansichten darlegen könnten. Schließlich könnte im Rahmen des Schlichtungsverfahrens eine Gesamt Lizenzgebühr festgelegt werden. Diese Gesamt Lizenzgebühr wäre nicht bindend und würde im SEP-Register veröffentlicht werden.
- Option 5: **SEP-Verrechnungsstelle.** Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Anwender zum Erwerb von SEP-Lizenzen durch Hinterlegung einer Gesamt Lizenzgebühr beim Kompetenzzentrum. Die SEP-Inhaber sollten das Zentrum darüber informieren, wie die Gesamt Lizenzgebühr unter ihnen aufgeteilt werden soll, da sie sonst nicht in der Lage wären, ihre Lizenzgebühren einzuziehen. Sie sollten auch Lizenzvereinbarungen mit allen Anwendern unterzeichnen, die eine Hinterlegung leisten. Lizenzgebühren, die von den SEP-Inhabern nicht innerhalb eines Jahres nach der Hinterlegung eingezogen werden, würden an die Anwender zurückerstattet.

Bei allen Optionen würde das Kompetenzzentrum Gebühren für die Kosten seiner Tätigkeiten sowie für die Tätigkeiten der beteiligten externen Sachverständigen (Essenzialitätsgutachter und Schlichter) erheben.

Wer unterstützt welche Option?

¹ Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum.

Die Optionen wurden nach einer umfassenden Analyse der vorhandenen Literatur, einschließlich der Beiträge der SEP-Sachverständigengruppe und der Branche während der Webinarreihe, entwickelt. Sie wurden mit Praktikern mit einschlägiger Erfahrung erörtert. Die meisten Optionen können mit den Vorschlägen der SEP-Sachverständigengruppe verglichen werden, die von ihren Mitgliedern stark unterstützt wurden. Darüber hinaus gab es während der öffentlichen Konsultation eine starke Unterstützung für mehr öffentliche Informationen über SEP und FRAND-Lizenzgebühren, einschließlich der Gesamtlizenzgebühren (insbesondere von SEP-Anwendern). Rund 53 % der Befragten fanden die Schlichtung nützlich und rund 35 % die Mediation. Die Befragten stellten fest, dass diese Instrumente nicht ausreichend genutzt werden, vor allem weil sie vertraulich sind. Die Unzulänglichkeiten der bestehenden Mechanismen wurden durch das vorgeschlagene Schlichtungsverfahren (FRAND-Bestimmung) behoben. Insbesondere die KMU wiesen darauf hin, dass ihnen die Ressourcen für Verhandlungen mit den SEP-Inhabern fehlen, was darauf hindeutet, dass sie alle Maßnahmen zur Senkung ihrer Transaktionskosten unterstützen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Option 4 ist die bevorzugte Option. Die Option verringert die Informationsasymmetrie zwischen einem SEP-Inhaber und einem Anwender, indem sie Letzterem Informationen darüber liefert, wer die relevanten SEP-Inhaber sind, wie viele SEP sie im Register eingetragen haben und wie hoch ihre Essenzialitätsquote ist (abgeleitet aus einer repräsentativen Zufallsstichprobe aller eingetragenen SEP) und wie hoch die potenziellen (oder maximalen) Gesamtkosten für die Nutzung einer standardisierten Technologie (Gesamtlizenzgebühr) sind. Eine vorgerichtliche obligatorische Schlichtung dürfte die Kosten für die Beilegung von SEP-Streitigkeiten auf etwa 1/8 senken, da der Schlichter beide Parteien dabei unterstützt, eine Einigung zu erzielen. Ein Kompetenzzentrum wird objektive Informationen, Beratung und Unterstützung für KMU in Bezug auf SEP und SEP-Lizenzierung bieten. Nutzen und Kosten sind in der nachstehenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 1: Durchschnittliche geschätzte jährliche Kosten und Nutzen der bevorzugten Option je betroffener Partei und Standort (in Mio. EUR).

		EU	Nicht-EU	Insgesamt
SEP-Anwender	Kosten	-0,77	-0,77	-1,5
	Nutzen	12,89	13,03	25,9
	Netto	12,11	12,26*	24,4
SEP-Inhaber	Kosten	-8,13	-46,04	-54,2
	Nutzen	3,79	21,50	25,3
	Netto	-4,33	-24,54	-28,9
Zwischensumme (Nettoeffekt für Anwender und Inhaber)		7,8	-12,3	-4,5
Nutzen des EPO/NPO		29,0		29,0
Nettonutzen insgesamt		36,8	-12,3	24,5

* betrifft Anwender außerhalb der EU mit Tochtergesellschaften in der EU;

Anmerkung: Zahlen gerundet, was sich auf die Summen auswirken kann.

Welche Kosten entstehen im Zusammenhang mit der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Der Großteil der Kosten der bevorzugten Option würde von den SEP-Inhabern getragen werden, die größtenteils aus Ländern außerhalb der EU stammen. Diese Kosten bestehen hauptsächlich aus der SEP-Registrierungsgebühr und der Vergütung der Gutachter für die Essenzialität. Hinzu kommen ungewisse Kosten aufgrund der indirekten Auswirkungen der

Option, die zu Patentierungsaktivitäten führen und damit die Kosten für die Aufrechterhaltung des Patents erhöhen könnten.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Unter den in der EU ansässigen SEP-Inhabern gibt es relativ wenige KMU (im einstelligen Bereich). Den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als SEP-Inhaber fehlen derzeit die Ressourcen, um ihre SEP effizient zu lizenziieren. Das Register würde ihre SEP-Portfolios sichtbar machen und positiv bewerten, die Gesamtlizenzgebühr würde dazu beitragen, ihre Lizenzgebührenforderungen zu rechtfertigen, und das FRAND-Bestimmungsverfahren (Schlichtung) würde ihnen die Möglichkeit bieten, eine Lizenz zu erhalten, ohne einen kostspieligen Rechtsstreit zu führen (siehe Erläuterung unter Schritt 3). Die KMU als SEP-Inhaber würden auch von niedrigeren Gebühren profitieren.

Rund 85 % der ermittelten 3 800 potenziellen SEP-Anwender sind KMU. Innovative KMU haben bereits zahlreiche Anwendungen entwickelt, die Standards wie Mobilfunk, WLAN und NFC nutzen. Daher ist die Frage, wie diese Technologien lizenziert werden können, für solche KMU von Bedeutung. Diese Initiative befasst sich mit wichtigen Problemen, mit denen KMU bei SEP-Verhandlungen oder bei der Geschäftsplanung konfrontiert werden, wie z. B. der Größe von SEP-Portfolios, der Gesamtlizenzgebühr und der FRAND-Bestimmung. Darüber hinaus bietet die Initiative KMU-Anwendern ermäßigte Gebühren für die Nutzung der Dienste des Kompetenzzentrums und kostenlose Beratung zu SEP.

Wird es erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen geben?

Nein. Das geplante System wird aus den Gebühren finanziert, die das EUIPO für die Registrierung, die Essenzialitätsprüfung, den Zugang zu seinen Ressourcen und die Schlichtung erhebt.

Wird es weitere erhebliche Auswirkungen geben?

Es sind keine weiteren erheblichen Auswirkungen zu erwarten.

D. Follow-up

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die erste Bewertung sollte fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung erfolgen.