



Brüssel, den 17. Mai 2021
(OR. en)

8807/21

Interinstitutionelles Dossier:
2020/0374(COD)

CODEC 701
COMPET 359
IA 88
MI 350
RC 22
TELECOM 207

VERMERK

Absender: Ausschuss der Ständigen Vertreter

Empfänger: Generalsekretariat des Rates

Nr. Komm.dok.: 14172/20 + ADD 1-4 - COM(2020) 842 final

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte)

– Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat am 15. Dezember 2020 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte) vorgelegt¹.
2. Das Gesetz über digitale Märkte wird zusammen mit dem Gesetz über digitale Dienste² als Erweiterung und Ergänzung der Vorschriften für digitale Dienste in der Europäischen Union und als Teil der Europäischen Digitalstrategie der Kommission zur *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas* vorgeschlagen.

¹ Dokument 14172/20 + ADD 1.

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Dokument 14124/20 + COR 1 + ADD 1).

3. Ziel des Vorschlags ist es, auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV einen bestreitbaren und fairen digitalen Sektor im Allgemeinen und bestreitbare und faire zentrale Plattformdienste im Besonderen sicherzustellen, um für Innovationen, eine hohe Qualität digitaler Produkte und Dienstleistungen, faire und wettbewerbsbestimmte Preise sowie eine hohe Qualität und Auswahl für gewerbliche Nutzer und Endnutzer im digitalen Sektor zu sorgen.
4. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat seine Stellungnahme am 10. Februar 2021 abgegeben³.
5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 27. April 2021 abgegeben⁴.
6. Im Europäischen Parlament ist gerade ein endgültiger Beschluss über den zuständigen Ausschuss gefasst worden. Federführend ist der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO). Berichterstatter ist Andreas Schwab (PPE, DE). Der Ausschuss für Wirtschaft (ECON) und der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) erhielten den Status eines assoziierten Ausschusses, während die Ausschüsse LIBE, JURI, CULT und TRAN mit ihren Stellungnahmen zum Gesetzgebungsverfahren beitragen werden.
7. In der Erklärung vom 25. März 2021 haben die Mitglieder des Europäischen Rates die beiden gesetzgebenden Organe aufgefordert, zügig am Gesetz über digitale Dienste und am Gesetz über digitale Märkte zu arbeiten, um den Binnenmarkt für digitale Dienste zu stärken, indem ein sicherer digitaler Raum und gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen und so Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden.

II. BERATUNGEN IM RAT

8. Am 16. Dezember 2020, während des deutschen Vorsitzes, gab die Kommission der Gruppe „Wettbewerb“ einen allgemeinen Überblick über den Vorschlag. Während des portugiesischen Vorsitzes wird die Gruppe „Wettbewerb“ bis Ende Mai 2021 den Vorschlag in 15 Sitzungen geprüft haben.
9. Für die Beratungen in der Gruppe „Wettbewerb“ hat der portugiesische Vorsitz den Vorschlag in neun Bausteine aufgeteilt (Benennung von Gatekeepern, Verpflichtungen der Gatekeeper, Umsetzung der Verpflichtungen, Zukunftssicherheit, Anwendungsbereich der Verordnung und Rolle der Mitgliedstaaten, Untersuchungs- und Überwachungsbefugnisse der Kommission, Einhaltung, Verfahrensgarantien, Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte).

³ Europäischer Datenschutzbeauftragter – Stellungnahme 02/21 vom 10.02.2021.

⁴ INT/928 – EESC-2021-00127-00-00-AC-TRA.

10. Die diesem Vorschlag beiliegende Folgenabschätzung wurde in der Sitzung der Gruppe vom 14. Januar 2021 eingehend geprüft, wobei der Schwerpunkt vor allem auf den Aspekten lag, zu denen Delegationen um weitere Präzisierungen ersucht hatten (insbesondere im Hinblick auf die Rechtsgrundlage, die Benennung von Gatekeepern, die Wechselwirkung zwischen dem Gesetz über digitale Märkte und anderen Rechtsvorschriften sowie auf Verpflichtungen und Regulierungskosten).
11. Die Gruppe „Wettbewerb“ hat am 26. April 2021 eine erste vollständige Prüfung des Vorschlags abgeschlossen, sodass es nun angebracht erscheint, dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) über die Fortschritte bei den Beratungen Bericht zu erstatten, damit der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) auf seiner Tagung am 27. Mai 2021 unterrichtet werden kann.

III. SACHSTAND UND KERNFRAGEN

12. Wenngleich sich die Mitgliedstaaten ihre Standpunkte angesichts der laufenden Beratungen vorbehielten, konnte der Vorsitz feststellen, dass die Mitgliedstaaten das Ambitionsniveau des Vorschlags, seine allgemeine Zielsetzung und die Notwendigkeit einer zügigen Billigung generell unterstützen. Insbesondere erkannte der Vorsitz breite Unterstützung für i) die Notwendigkeit, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen schnellen und flexiblen Verfahren einerseits und der Rechtssicherheit der Maßnahmen andererseits zu finden; ii) die Kombination quantitativer und qualitativer Schwellenwerte für die Benennung von Gatekeepern und iii) die Bedeutung wirksamer Untersuchungsinstrumente, unterstützt durch wirksame Sanktionen.
13. Nach den bisherigen Beratungen auf Gruppenebene ergeben sich für den Vorsitz aus politischer und rechtlicher Sicht die folgenden Kernfragen, über die in den Verhandlungen weiter beraten werden muss:
 - a) **Rolle der Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung des Gesetzes über digitale Märkte**
14. Während die Mitgliedstaaten generell anerkennen, dass der Kommission bei der Umsetzung und Durchsetzung des Gesetzes über digitale Märkte eine zentrale Rolle zukommen sollte, forderte die Mehrheit der Mitgliedstaaten, dass die Rolle der Mitgliedstaaten, einschließlich der zuständigen nationalen Behörden, beispielsweise bei der Einleitung von Marktuntersuchungen, der Marktüberwachung und dem Beschlussfassungsverfahren weiter geprüft wird.
15. Mehrere Mitgliedstaaten wiesen ferner darauf hin, dass der Rahmen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten präzisiert werden muss, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 1 Absatz 7. Dazu gehören die geplante Rolle des Beratenden Ausschusses für digitale Märkte sowie die Einbeziehung der nationalen Wettbewerbsbehörden.

b) Delegierte Rechtsakte

16. Dem Vorschlag zufolge kann die Kommission in bestimmten Fällen (Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 10) und unter bestimmten Umständen delegierte Rechtsakte erlassen (Artikel 37). Einige Mitgliedstaaten äußerten Zweifel am Anwendungsbereich der in dem Vorschlag vorgesehenen delegierten Rechtsakte, z. B. hinsichtlich der Befugnis, die Methode betreffend die quantitativen Schwellenwerte für die Benennung von Gatekeepern gemäß Artikel 3 festzulegen.
17. Obwohl sie die Notwendigkeit einer zukunftssicheren Gestaltung der Vorschriften für Gatekeeper im Rahmen des Gesetzes über digitale Märkte anerkannten, äußerten viele Mitgliedstaaten überdies Vorbehalte gegenüber dem Anwendungsbereich und der Nutzung delegierter Rechtsakte zur Aktualisierung gemäß Artikel 10 der in den Artikeln 5 und 6 genannten Verpflichtungen, auch angesichts der für den Erlass delegierter Rechtsakte geltenden Vorschriften.

c) Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Wechselwirkung des Gesetzes über digitale Märkte mit anderen Rechtsvorschriften

18. Der Vorschlag sieht eine Reihe harmonisierter Vorschriften für Gatekeeper auf Unionsebene vor, um faire und bestreitbare Märkte im digitalen Sektor sicherzustellen und so zu einem gut funktionierenden Binnenmarkt beizutragen, indem eine Fragmentierung verhindert wird. Die Kommission erläuterte, dass der Vorschlag die geltenden Vorschriften ergänze und gegebenenfalls andere Rechtsvorschriften unberührt lasse, die auf die Erbringung von in dem Vorschlag aufgeführten Dienstleistungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene anwendbar seien (Artikel 1).
19. Die Mitgliedstaaten erkannten allgemein an, dass harmonisierte Vorschriften erforderlich sind, wobei mehrere Mitgliedstaaten eine Präzisierung des Verhältnisses zwischen den Zielen des Vorschlags und seiner Rechtsgrundlage empfahlen.
20. Weiterhin forderten mehrere Mitgliedstaaten im Interesse der Rechtssicherheit und Effizienz mehr Klarheit hinsichtlich der Koordinierung des Gesetzes über digitale Märkte mit anderen EU- und nationalen Vorschriften wie den Wettbewerbsvorschriften, der Datenschutz-Grundverordnung⁵, der Verordnung zu Handelspraktiken zwischen Plattformen und Unternehmen („P2B-Verordnung“)⁶ oder Rechtsvorschriften zu Rechten des geistigen Eigentums.

⁵ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Abl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88).

⁶ Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (Abl. L 186 vom 11.7.2019, S. 57-79).

d) Benennung von Gatekeepern, Verpflichtungen und Regulierungsdialog

21. Die Mitgliedstaaten unterstützen generell die Grundprinzipien des Mechanismus zur Benennung von Gatekeepern, insbesondere die Kombination von quantitativen und qualitativen Kriterien. Mehrere Mitgliedstaaten haben Änderungen zu einigen Elementen im Zusammenhang mit der Benennung von Gatekeepern vorgeschlagen (Artikel 3, 4 und 15). Neben den oben genannten Fragen hinsichtlich der Nutzung delegierter Rechtsakte im Rahmen von Artikel 3 Absatz 5 schlugen einige Mitgliedstaaten Änderungen der Kriterien für die Festlegung des Benennungsverfahrens vor, indem sie z. B. hervorhoben, dass Konglomeratstrategien als ein relevantes Element bei der Bewertung im Hinblick auf die Benennung von Gatekeepern berücksichtigt werden müssten.
22. Mehrere Mitgliedstaaten brachten zudem Fragen im Zusammenhang mit den Fristen für Marktuntersuchungen zur Benennung von Gatekeepern zur Sprache.
23. Während sich die Mitgliedstaaten nachdrücklich für klar definierte und durchsetzbare Verpflichtungen aussprachen, forderten manche von ihnen auch Anpassungen des Anwendungsbereichs und der Bedingungen einiger der in den Artikeln 5 und 6 genannten Verpflichtungen, die den Kern des Vorschlags bilden. Dies betrifft insbesondere die Verpflichtungen in Bezug auf Interoperabilität, Datenübertragbarkeit und Datenzugang. Einige Mitgliedstaaten verwiesen überdies auf die Notwendigkeit eines stärker individuell zugeschnittenen Ansatzes für die Auferlegung der Verpflichtungen, da diese verschiedene Geschäftsmodelle von Gatekeepern widerspiegeln müssten. Darüber hinaus forderten mehrere Mitgliedstaaten mehr Klarheit in Bezug auf die Verpflichtungen, die für neu entstehende Gatekeeper gelten.
24. Die Verpflichtungen in Artikel 6 unterliegen einem fakultativen Dialograhmen (Artikel 7) zwischen den Gatekeepern und der Kommission, um die Einhaltung der Verpflichtungen zu erleichtern, falls die Umsetzung von Maßnahmen durch den Gatekeeper weitere Präzisierungen erfordert. In diesem Zusammenhang forderten mehrere Mitgliedstaaten eine Stärkung ihrer Rolle über den Beratenden Ausschuss für digitale Märkte. Einige Mitgliedstaaten schlugen vor, dass Gatekeeper Effizienzgründe und objektive Rechtfertigungen für ihr Verhalten angeben können, um so den Auswirkungen ihres Verhaltens auf die Verbraucher sowie der individuellen Situation der einzelnen Gatekeeper besser Rechnung zu tragen. Andere Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass eine solche Möglichkeit das Gesetz über digitale Märkte schwächen und seine Durchsetzung schwerfälliger, langwieriger und weniger wirksam machen würde. Darüber hinaus betonten einige Mitgliedstaaten, dass die Wechselwirkung zwischen dem Regulierungsdialograhmen und Verfahren wegen Nichteinhaltung zu klären sei.

25. Mehrere Mitgliedstaaten sprachen zudem Fragen im Zusammenhang mit dem Umfang der in den Artikeln 8 und 9 vorgesehenen mit Gründen versehenen Anträge auf Aussetzung von Verpflichtungen und der Befreiung von diesen an.
26. Artikel 12 verpflichtet Gatekeeper, die Kommission über die Übernahme anderer Anbieter digitaler Dienste zu unterrichten, um den Gatekeeper-Status fundiert überprüfen und Bestreitbarkeitstendenzen überwachen zu können. Mehrere Mitgliedstaaten forderten diesbezüglich einen ambitionierteren Text, mit dem sich das Fusionskontrollsyste in Bezug auf Übernahmen durch Gatekeeper verbessern ließe. Die Kommission erläuterte, dass dieses Ziel und insbesondere die nötige Behandlung des Problems der „Killer Acquisitions“ im digitalen Sektor durch die Änderung des politischen Ansatzes der Kommission für Verweisungen von Mitgliedstaaten in Artikel 22 der EU-Fusionskontrollverordnung abgedeckt seien. Mehrere Mitgliedstaaten empfahlen, die aufgrund dieser Verpflichtung gemäß Artikel 12 gesammelten Informationen in die Fusionskontrollverfahren auf EU- und nationaler Ebene einfließen zu lassen, und schlugen eine entsprechende Präzisierung in Artikel 31 vor, wonach die Informationen ausschließlich für die Zwecke des Gesetzes über digitale Märkte verwendet werden dürfen.

e) Sonstige Fragen

27. Zu den sonstigen Fragen, die von den Delegationen zwecks weiterer Erörterung genannt wurden, gehörten unter anderem:
 - die Frage, ob bei bestimmten Verpflichtungen die Ökosysteme der Gatekeeper berücksichtigt werden sollten;
 - die Dauer der Marktuntersuchungen und der Schwellenwert für systematische Abhilfemaßnahmen bei Nichteinhaltung;
 - der Anwendungsbereich von und der Schwellenwert für einstweilige Maßnahmen.
28. Während des portugiesischen Vorsitzes wurden erhebliche Fortschritte erzielt, und die Delegationen werden den Inhalt des Vorschlags weiterhin eingehend prüfen. Angesichts der Komplexität des Vorschlags, seiner Auswirkungen auf den Binnenmarkt und auf die bestreitbaren und fairen Märkte im digitalen Sektor sowie seines Zusammenhangs mit anderen Instrumenten des Unionsrechts und des nationalen Rechts sind daher weitere Beratungen auf technischer Ebene erforderlich, bevor der Rat eine politische Entscheidung treffen kann, zu welcher der vorliegende Bericht einen Beitrag leistet, indem er die Kernfragen aufzeigt. Der portugiesische Vorsitz ist entschlossen, eng mit dem künftigen slowenischen Vorsitz zusammenzuarbeiten, um einen künftigen Kompromiss zu erleichtern.

IV. FAZIT

29. Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) wird ersucht, den Fortschrittsbericht des Vorsitzes zur Kenntnis zu nehmen.
-