Wettbewerbsrecht und Nachhaltigkeit

Executive summary

© Adobestock.com

economie

FÖD Wirtschaft, K.M.B., Mittelstand und Energie

.be

Haftungsausschluss: Diese Studie wurde von mehreren externen Dienstleistern des FÖD Wirtschaft, K.M.B., Mittelstand und Energie durchgeführt. Die in dieser Studie geäußerten Meinungen sind jene der Autoren und spiegeln in keiner Weise die Position des FÖD Wirtschaft oder des belgischen Staates zum behandelten Thema wider. Der FÖD Wirtschaft kann nicht für etwaige Ungenauigkeiten in dieser Studie haftbar gemacht werden.

economie

FÖD Wirtschaft, K.M.B., Mittelstand und Energie

Rue du Progrès 50 — 1210 Brüssel

Unternehmensnummer: 0314.595.348

- 0800 120 33 (freie Nummer)
- SPFEco
- @spfeconomie
- linkedin.com/company/fod-economie (zweisprachige Seite)
- instagram.com/spfeco
- youtube.com/user/SPFEconomie
- economie.fgov.be

Verantwortliche Herausgeberin:
Séverine Waterbley
Vorstandsvorsitzende des Direktionsausschusses
Rue du Progrès 50 — 1210 Brüssel

Internetversion

151-25

Inhaltsverzeichnis

1. Kontext 4
2. Problemstellung 4
3. Zielsetzung der Studie 4
   3.1. Teil I 4
      3.1.1. Klassifikation der Nachhaltigkeitsvereinbarungen 4
      3.1.2. Die Stellungnahme der Europäischen Kommission 5
      3.1.3. Vertikale Vereinbarungen 5
      3.1.4. Risiko des Greenwashing 5
   3.2. Teil II 6
   3.3. Teil III 6
4. Feststellungen und Empfehlungen 7

1. Kontext

Angesichts der ökologischen und klimatischen Notlage und im breiteren Sinne betrachtet, der steigenden Anforderungen im Bereich der Nachhaltigkeit, starten immer mehr Unternehmen Kooperationsprojekte mit dem Ziel, ihren ökologischen und klimatischen Fußabdruck zu verringern und ihre Praktiken in sozialer und gesellschaftlicher Hinsicht zu verbessern. Viele dieser Initiativen nehmen die Form sogenannter „grüner“ oder „Nachhaltigkeitsvereinbarungen“ an. Diese Vereinbarungen, die oft den Austausch von Informationen und die Einführung gemeinsamer Praktiken beinhalten, spielen eine entscheidende Rolle für den nachhaltigen Wandel der Wirtschaft. Sie tragen insbesondere dazu bei, Wettbewerbsnachteile für Unternehmen zu begrenzen, die als Vorreiter nachhaltigere, oft kostspieligere Produktionsmethoden einführen („first-mover disadvantage“). Außerdem erleichtern sie die gemeinsame Nutzung von Ressourcen, Infrastrukturen und Fachwissen und tragen so zu einer rascheren ökologischen und sozialen Wende in der Industrie, der Landwirtschaft und der Logistikbranche bei. Die Zusammenarbeit zwischen konkurrierenden Unternehmen kann zudem zu Effizienzgewinnen führen, die den Verbrauchern zugutekommen und gleichzeitig den Anteil des nachhaltigen Konsums am gesamten Konsum steigern.

2. Problemstellung

Die Bereitschaft, mit anderen Marktteilnehmern – einschließlich Wettbewerbern – zusammenzuarbeiten, stößt jedoch häufig auf eine hartnäckige Befürchtung: das Risiko, gegen das Wettbewerbsrecht zu verstoßen. Diese Unsicherheit stellt ein erhebliches Hindernis für die Entwicklung nachhaltiger Kooperationsinitiativen dar.

3. Zielsetzung der Studie

Ziel dieser Studie ist es, zu klären, ob es wünschenswert ist, dass Belgien wie andere Mitgliedstaaten zusätzliche Mechanismen einführt, um Unternehmen, die sich für einen nachhaltigen Wandel einsetzen, besser zu unterstützen. In diesem Zusammenhang untersucht die Studie die Bedingungen, unter denen belgische Unternehmen nachhaltige Kooperationsvereinbarungen schließen können, ohne gegen die Wettbewerbsregeln zu verstoßen. Sie reiht sich damit in eine europaweite Debatte über die Vereinbarkeit von Nachhaltigkeitszielen mit dem Wettbewerbsrecht ein, die noch weitgehend auf der Maximierung des Verbraucherwohls ausgerichtet ist, gemessen an klassischen Kriterien wie Preis, Qualität und Wahlfreiheit.

3.1. Teil I

Teil I gibt einen Überblick über den aktuellen Rechtsrahmen. Es wird analysiert, inwieweit das belgische und das europäische Wettbewerbsrecht auf Nachhaltigkeitsvereinbarungen anwendbar sind, wobei besonderes Augenmerk auf mögliche Ausnahmen und die Bewertungskriterien der Wettbewerbsbehörden gelegt wird.

3.1.1. Klassifikation der Nachhaltigkeitsvereinbarungen

Nachhaltigkeitsvereinbarungen zwischen Unternehmen werfen nur dann wettbewerbsrechtliche Bedenken im Sinne von Artikel 101 AEUV und Artikel IV.1 WGB auf, wenn sie eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder eine erhebliche tatsächliche oder potenzielle Beeinträchtigung des Wettbewerbs zur Folge haben. Eine Vereinbarung gilt als wettbewerbsbeschränkend im Sinne von Artikel 101 Absatz 1 AEUV und Artikel IV.1 Absatz 1 WGB, wenn sie die Wettbewerbsparameter auf einem bestimmten Markt beeinflussen kann.

Dabei werden drei Gruppen von Vereinbarungen unterschieden:

- Gruppe 1: Vereinbarungen, die keine Beschränkung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken;

- Gruppe 2: Vereinbarungen, die den Wettbewerb beschränken, aber nicht verboten sind, da sie die in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Freistellungsvoraussetzungen erfüllen, insbesondere die Freistellung gemäß Artikel 101 Absatz 3 AEUV/IV.1 Absatz 3 WGB;
- Gruppe 3: Verbotene Nachhaltigkeitsvereinbarungen zwischen Unternehmen.

Nicht alle Nachhaltigkeitsvereinbarungen zwischen Unternehmen sind also unbedingt wettbewerbsbeschränkend, und nicht alle wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen sind unbedingt verboten. Es ist daher wichtig, zwischen Nachhaltigkeitsvereinbarungen, die nach europäischem und belgischem Wettbewerbsrecht verboten sind, und solchen, die zulässig sind, zu unterscheiden.

3.1.2. Die Stellungnahme der Europäischen Kommission

Die Verabschiedung der Leitlinien der Europäischen Kommission für die Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit im Jahr 2023 stellt in dieser Hinsicht einen bedeutenden Fortschritt dar. Zum ersten Mal wird ein spezifischer Abschnitt den Nachhaltigkeitsvereinbarungen gewidmet. Dieser Text präzisiert die Bedingungen, unter denen solche Vereinbarungen als mit Artikel 101 AEUV vereinbar angesehen werden können, insbesondere dadurch, dass er zwischen Vereinbarungen, die vom Verbot ausgenommen sind (weil sie keine Beschränkung des Unternehmenszwecks beinhalten und keine spürbaren negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb haben), und Vereinbarungen, die für die Freistellung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV in Betracht kommen, unterscheidet. Die Leitlinien präzisieren auch die Fälle, in denen bestimmte Nachhaltigkeitsvereinbarungen als mit dem Unionsrecht vereinbar gelten, und erläutern die Anwendung der vier Voraussetzungen für die Freistellung, insbesondere im Hinblick auf eine gerechte Aufteilung der Vorteile für die Verbraucher.

Allerdings gibt es noch einige Unsicherheiten. Die Möglichkeit, eine Vereinbarung freizustellen, die positive – insbesondere umweltbezogene – Auswirkungen außerhalb des betreffenden Marktes hat, jedoch zu Lasten des Verbraucherwohls auf diesem Markt geht, scheint derzeit ausgeschlossen. Auch die Anerkennung langfristiger kollektiver Vorteile oder Vorteile, die außerhalb des Gebiets der Union erzielt werden, bleibt begrenzt. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn die Behörden den konkreten Bedürfnissen der Unternehmen, die sich für Nachhaltigkeit einsetzen, stärker Rechnung tragen.

Die Analyse zeigt, dass bestimmte Vereinbarungen zwar aufgrund der Effizienzgewinne für die Verbraucher für eine Freistellung in Betracht kommen, doch die derzeitige Praxis nach wie vor weitgehend auf unmittelbare, messbare und auf den relevanten Markt beschränkte Vorteile ausgerichtet ist. Diese Herangehensweise lässt wenig Raum für die Bewertung systemischer, verzögerter oder verbreiteter Vorteile, insbesondere im ökologischen und sozialen Bereich.

3.1.3. Vertikale Vereinbarungen

Vertikale Vereinbarungen, die Unternehmen auf verschiedenen Ebenen der Wertekette verbinden, werden im Wettbewerbsrecht grundsätzlich positiv bewertet und können ein wichtiges Instrument zur Förderung nachhaltiger Vertriebspraktiken sein. Obwohl die Europäische Kommission sie nicht als gesonderte Kategorie aufführt, können diese Vereinbarungen Nachhaltigkeitsziele verfolgen und für die Freistellung gemäß der Verordnung (EU) 2022/720 über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV in Betracht kommen, sofern sie die allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen dieser Verordnung erfüllen.

3.1.4. Risiko des Greenwashing

Das Risiko des Greenwashing gibt zunehmend Anlass zu Besorgnis über den Missbrauch von Nachhaltigkeitsvereinbarungen zur Verschleierung wettbewerbsbeschränkender Praktiken. Einige nationale Behörden, wie beispielsweise das deutsche Bundeskartellamt, haben bereits Sanktionen gegen Vereinbarungen verhängt, die als ökologisch dargestellt wurden, in Wirklichkeit jedoch auf eine Einschränkung des Wettbewerbs abzielten. Man muss einen Unterschied machen zwischen Greenwashing im Verbraucherrecht – wo es um irreführende Aussagen gegenüber Verbrauchern geht – und Greenwashing im Wettbewerbsrecht, das sich auf scheinbar nachhaltige Kooperationen bezieht, die in Wirklichkeit dazu dienen, Konkurrenten vom Markt zu verdrängen oder Preise abzustimmen. Mehrere in der Studie untersuchte Präzedenzfälle („DSD“, „GGA“,

„Agrardialog Milch“) veranschaulichen dieses Risiko. Einige Experten plädieren sogar dafür, dieses Verhalten als eine bezweckte Beschränkung einzustufen und bei der Beurteilung von Sanktionen als erschwerenden Umstand zu berücksichtigen.

3.2. Teil II

Teil II enthält eine vergleichende Analyse von acht Rechtsordnungen: den Niederlanden, Griechenland, Österreich, Deutschland, Italien, Frankreich, Portugal und dem Vereinigten Königreich. Verschiedene nationale Behörden haben Leitlinien festgelegt oder innovative Instrumente erprobt: eine bessere Einbeziehung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ in die Wettbewerbsanalyse, eine Politik der „offenen Tür”, Vorab-Anmeldeverfahren oder regulierte „Sandkästen”. Diese Instrumente zielen darauf ab, Rechtsunsicherheit zu beseitigen, nachhaltige Investitionen zu sichern und bahnbrechende Initiativen zu fördern, während gleichzeitig wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen unter Kontrolle gehalten werden.

Die Niederlande und das Vereinigte Königreich verfügen über fortschrittliche Leitlinien, die einige Ausnahmeregelungen flexibler auslegen und diffuse oder langfristige Umweltvorteile ausdrücklich anerkennen. Griechenland hat mit der Einführung einer sogenannten „Sustainability Sandbox“, die einen Rahmen für rechtliche Experimente bietet, eine Vorreiterrolle übernommen. Österreich hat eine gesetzliche Ausnahmeregelung eingeführt, die speziell auf ökologische Ziele zugeschnitten ist und durch Leitlinien unterstützt wird. Frankreich, Portugal und Italien haben eine eher verfahrensorientierte oder sektorale Vorgehensweise (Landwirtschaft) bevorzugt, während Deutschland Einzelentscheidungen, öffentlichen Konsultationen, Studien und Überlegungen zur Modernisierung des Rahmens und der Wettbewerbspolitik kombiniert. Diese unterschiedlichen Initiativen zeigen eine konvergierende Tendenz, Wettbewerb und Nachhaltigkeit besser in Einklang zu bringen, auch wenn das Ambitionsniveau und der Innovationsgrad von Land zu Land unterschiedlich sind.

3.3. Teil III

Teil III basiert auf einer empirischen Analyse der Praktiken und Wahrnehmungen belgischer Unternehmen anhand einer vertraulichen Umfrage, die unter Organisationen aus verschiedenen Branchen – Energie, Logistik, Agrar- und Ernährungswirtschaft, Bauwesen, Finanzwesen und NGOs – durchgeführt wurde. Dieses vor Ort durchgeführte Vorgehen mittels eines strukturierten Fragebogens und mehrerer qualitativer Interviews ermöglichte es, genaue Daten darüber zu sammeln, wie Unternehmen den aktuellen Rechtsrahmen erleben, auf welche Hindernisse sie bei ihren nachhaltigen Kooperationsprojekten stoßen und welche Anpassungen sie für wünschenswert halten. Obwohl die Ergebnisse statistisch nicht repräsentativ für die gesamte belgische Unternehmenslandschaft sind, bieten sie wertvolle Einblicke in die wahrgenommenen Hindernisse, Unklarheiten im aktuellen Rahmen und die Erwartungen der Unternehmen.

Die Ergebnisse dieser Umfrage zeigen, dass alle befragten Unternehmen – in unterschiedlichem Maße – an Nachhaltigkeitsinitiativen beteiligt sind, die in Partnerschaft mit anderen Akteuren wie Lieferanten, Kunden oder manchmal sogar Wettbewerbern, durchgeführt werden. Diese Kooperationen nehmen sehr unterschiedliche Formen an, die vom Austausch von Umweltdaten über gemeinsame Forschungsprojekte bis hin zum Management von Kreislaufwirtschaftsketten oder der Entwicklung von Nachhaltigkeitslabels reichen. Dennoch gibt ein Drittel der Befragten an, bereits Probleme im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht gehabt zu haben, und 17 % mussten sogar ein Projekt aus diesem Grund einstellen oder anpassen. Die meisten befragten Unternehmen weisen zudem auf Unklarheiten hinsichtlich der geltenden Vorschriften hin, insbesondere in Bezug auf die Zulässigkeit des Informationsaustauschs oder die Definition einer konformen Nachhaltigkeitsvereinbarung.

Aus den Ergebnissen geht ein klarer Bedarf an Unterstützung hervor: 83 % der Unternehmen sprechen sich für die Ausarbeitung klarer, kontextbezogener Leitlinien mit branchenspezifischen Beispielen aus. Viele betonen auch die Notwendigkeit einer frühzeitigen Begleitung durch eine Politik „der offenen Tür“ oder einen sicheren Vorabprüfungsmechanismus, der es ihnen ermöglichen würde, die Vereinbarkeit ihrer Projekte zu testen, ohne sich hohen rechtlichen Risiken auszusetzen. Die Idee eines „Fast Track” oder einer „Sandbox” für nachhaltige Projekte stößt auf

großes Interesse, insbesondere bei Unternehmen, die mit entmutigenden gesetzlichen Fristen konfrontiert sind.

Neben diesen allgemeinen Trends bietet die Studie auch qualitative Einblicke in bestimmte Kategorien von Akteuren, die die Analyse der quantitativen Daten bereichern. So zeigt das Interview mit einem Agrar- und Lebensmittelunternehmen, dass aufgrund der Komplexität von Kooperationsprojekten interne Spannungen entstehen: die Abteilungen sind oft voneinander abgeschottet, und die Kenntnisse der Wettbewerbsregeln reichen nicht immer über den Bereich der Rechtsabteilung hinaus. Das Unternehmen weist auch darauf hin, dass dringend Klarheit darüber erforderlich ist, was genau mit Partnern geteilt werden darf, insbesondere in Bezug auf CO2-Emissionen, ohne Gefahr zu laufen, der Absprachen bezichtigt zu werden. Darüber hinaus werden große Anstrengungen unternommen, um Definitionen aufeinander abzustimmen, beispielsweise im Bereich der regenerativen Landwirtschaft, aber unterschiedliche Auslegungen zwischen den Partnern bleiben ein operatives Hindernis.

Die Sichtweise einer Umweltorganisation, die ebenfalls in die Analyse einfloss, liefert zusätzliche Erkenntnisse zu den aktuellen Grenzen des Rahmens. Die Organisation weist darauf hin, dass bestimmte Kooperationen, die eine echte Wirkung erzielen könnten – insbesondere solche, die darauf abzielen, die finanzielle Unterstützung für umweltschädliche Aktivitäten einzustellen –, heute aus Angst vor Sanktionen, insbesondere in konservativeren Rechtsordnungen, aufgegeben werden. Sie fordert eine ausdrückliche Anerkennung des transformativen Werts solcher Kooperationen, auch wenn sie vorübergehend mit einer Verringerung des Wettbewerbs einhergehen.

Schließlich bestätigt die Internationale Handelskammer (IHK) in ihrem Bericht von 2023 diese Feststellungen. Die IHK fordert die Regulierungsbehörden zu einer flexibleren und pragmatischeren Auslegung des Wettbewerbsrechts auf, die den wirtschaftlichen Realitäten und Marktversagen Rechnung trägt, die nachhaltigen Initiativen im Wege stehen. Sie betont die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung zwischen den Rechtssystemen, um zu verhindern, dass Rechtsunsicherheit internationale Initiativen behindert. Insbesondere weist sie auf einen wachsenden Widerspruch hin: Unternehmen, die bei der Transformation eine Vorreiterrolle einnehmen, sind manchmal im Wettbewerb benachteiligt, weil ihre Bemühungen nicht ausreichend geschützt oder anerkannt werden.

4. Feststellungen und Empfehlungen

Auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der in verschiedenen europäischen Rechtsordnungen ergriffenen Initiativen, ergänzt durch die praktischen Erfahrungen belgischer Unternehmen, werden in dieser Studie fünf zentrale Feststellungen getroffen und eine Reihe konkreter Vorschläge zur Weiterentwicklung des belgischen Rechtsrahmens für eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen Unternehmen formuliert.

Diese Empfehlungen lauten wie folgt:

1. **Klarstellung - Ausarbeitung nationaler Leitlinien.**

   In erster Linie geht es darum, die Regeln zu klären, indem nationale Leitlinien ausgearbeitet werden, die den jeweiligen Kontext berücksichtigen, mit konkreten Beispielen aus der belgischen Wirtschaft illustriert sind und sich an den in anderen Ländern beobachteten Praktiken orientieren.

   Inspiriert von bewährten Praktiken aus dem Ausland würden belgische Leitlinien einen klaren Rahmen bieten, der anhand von sektoralen Beispielen illustriert ist, die verschiedenen Arten von Nachhaltigkeitsvereinbarungen unterscheidet und die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem belgischen und europäischen Wettbewerbsrecht präzisiert.

2. **Begleitung – Einrichtung einer Politik der Begleitung und Ex-ante-Beratung**

   In zweiter Linie wird eine proaktive Begleitung der Unternehmen empfohlen, und zwar mittels einer Politik „der offenen Tür“ und/oder der Entwicklung innovativer Instrumente wie eines „Green Fast Track” für Projekte mit hoher Nachhaltigkeitswirkung oder eines rechtlich geregelten „Sandkastens”, ähnlich dem in Griechenland.

Die Studie schlägt außerdem vor, diese Mechanismen schrittweise zu entwickeln und ein System regelmäßiger Bewertungen einzuführen, an dem alle Interessengruppen beteiligt sind, insbesondere Behörden, Juristen (insbesondere Rechtsspezialisten im Bereich Wettbewerb), Unternehmen und Unternehmernetzwerke sowie Nachhaltigkeitsexperten.

3. **Bewertung - Einführung eines partizipativen Überwachungsmechanismus**

   Ein Mehrparteienausschuss könnte für die regelmäßige Bewertung der eingeführten Mechanismen zuständig sein, konkrete Anpassungen vorschlagen und jährlich auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren Bericht erstatten.

4. **Sanktionieren – Bekämpfung von Greenwashing**

   Um die Kohärenz des allgemeinen Rahmens zu gewährleisten, wird vorgeschlagen, die Mechanismen zur Bekämpfung von Greenwashing zu verstärken, indem diese Dimension als erschwerender Umstand in die wettbewerbsrechtliche Analyse einbezogen wird und die Schaffung unabhängiger Überprüfungsinstrumente unterstützt wird.

5. **Koordinierung – Stärkung der europäischen und internationalen Abstimmung**

   Belgien muss sich der europäischen Dynamik anschließen und sich aktiv an internationalen Foren beteiligen, um die Konvergenz von Normen und Praktiken zu fördern.

6. **Sensibilisierung – Praktische Unterstützung für Unternehmen bereitstellen**

   Didaktische Hilfsmittel (wie Videoclips, Infografiken, FAQs), sektorale Workshops und ein Netzwerk von „Referenten für Wettbewerb und Nachhaltigkeit“ würden zu mehr Vertrauen und Rechtssicherheit bei Kooperationsprojekten beitragen.

Zusammenfassend zeigt die Studie, dass Wettbewerbsrecht und nachhaltiger Wandel klarer miteinander verknüpft werden müssen. Dabei geht es nicht um eine Lockerung der Anforderungen, sondern darum, sie durch einen robusten, kohärenten und stimulierenden Rechtsrahmen in den Dienst einer Wirtschaft zu stellen, die die Grenzen unseres Planeten respektiert. Der belgische Ansatz könnte somit Teil einer breiteren Bewegung zur Anpassung der Wettbewerbspolitik sein, die auf nachhaltige Innovation und ökologische Widerstandsfähigkeit ausgerichtet ist.

FÖD Wirtschaft, K.M.B., Mittelstand und Energie

Rue du Progrès 50
1210 Brüssel
Unternehmensnummer: 0314.595.348
economie.fgov.be