

Brüssel, den 20.11.2019
SWD(2019) 412 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Verordnung (EG) Nr. 906/2009 der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschiffahrtsunternehmen (Konsortien)

{SWD(2019) 411 final}

EINFÜHRUNG

Am 28. September 2009 nahm die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 906/2009 der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschiffahrtsunternehmen (Konsortien)¹ (im Folgenden „Konsortien-GVO“) an. Diese sollte ursprünglich am 25. April 2015 auslaufen, wurde aber mit der Verordnung (EU) Nr. 697/2014 der Kommission (im Folgenden „Verlängerungsverordnung“) um weitere fünf Jahre verlängert und wird daher erst am 25. April 2020 außer Kraft treten.²

ZIEL UND UMFANG DER BEWERTUNG

In der Konsortien-GVO wird festgelegt, dass das in Artikel 101 Absatz 1 AEUV verankerte Verbot nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV nicht auf bestimmte Arten von Konsortialvereinbarungen anzuwenden ist und diese unter spezifischen Voraussetzungen freigestellt sind.

Das Ziel der Konsortien-GVO besteht darin, die Gründung und den Betrieb von Konsortien, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, zu erleichtern. Die Konsortien-GVO ermöglicht dies, indem sie Konsortien Klarheit darüber verschafft, ob sie die EU-Wettbewerbsvorschriften einhalten, und ihnen Rechtssicherheit bietet. Nach Auffassung der Kommission ist eine GVO für Konsortialvereinbarungen gerechtfertigt, weil *Konsortien im Allgemeinen dazu beitragen, durch Rationalisierung und die Nutzung von Größenvorteilen die Leistungsfähigkeit und Leistungsqualität der Liniendienste zu verbessern und den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern*³, während *die Nutzer der Liniendienste einen Gewinn aus den Vorteilen erzielen können, die sich aus der durch das Konsortium ermöglichten Produktivitätssteigerung ergeben*⁴. Bei der Verlängerung der Konsortien-GVO führte die Kommission aus, dass *„eine Gruppenfreistellung für Konsortien weiterhin gerechtfertigt zu sein [scheint] und ... sich die Umstände, die die Grundlage für den Anwendungsbereich und die inhaltliche Ausgestaltung der [Konsortien-GVO] bildeten, nicht wesentlich geändert zu haben [scheinen]“*.⁵

Da die Konsortien-GVO bald außer Kraft treten wird, soll im Rahmen dieser Bewertung geprüft werden, ob die Konsortien-GVO noch relevant ist und ihr Ziel erreicht. So kann in

¹ Verordnung (EG) Nr. 906/2009 der Kommission vom 28. September 2009 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschiffahrtsunternehmen (Konsortien) (ABl. L 256 vom 29.9.2009, S. 31).

² Verordnung (EU) Nr. 697/2014 der Kommission vom 24. Juni 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 906/2009 hinsichtlich ihrer Geltungsdauer (ABl. L 184 vom 25.6.2014, S. 3). Mit dieser Verordnung wurde lediglich eine Bestimmung der Konsortien-GVO geändert und ihre Geltungsdauer bis zum 25. April 2020 verlängert.

³ Konsortien-GVO, Erwägungsgrund 5.

⁴ Konsortien-GVO, Erwägungsgrund 6.

⁵ Verlängerungsverordnung, Erwägungsgrund 1. Siehe auch Pressemitteilung IP/14/717 der Kommission vom 24. Juni 2014: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-717_de.htm (zuletzt abgerufen am 6. Mai 2019).

voller Kenntnis der Sachlage entschieden werden, ob sie auslaufen oder verlängert werden sollte und unter welchen Voraussetzungen sie ggf. verlängert werden sollte.⁶ Die Kriterien, die die Kommission bei der Bewertung anlegte, sind Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

Der Betrachtungszeitraum der Bewertung ist der Zeitraum ab der letzten Verlängerung der Konsortien-GVO im Jahr 2014 bis heute.⁷

BEWERTUNGSMETHODIK

Die Kommission hat den Fahrplan für die Bewertung veröffentlicht und eine vierwöchige diesbezügliche öffentliche Konsultation durchgeführt.⁸ Zudem hat sie auf ihrer Website für Gemeinschaftsinitiativen eine Online-Konsultation der Öffentlichkeit zur Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien durchgeführt.⁹ Darüber hinaus hat sie einigen Interessenträgern gezielte Fragebögen übermittelt und alle nationalen Wettbewerbsbehörden über die laufende Bewertung informiert und um Stellungnahme gebeten.¹⁰ Zusätzlich dazu hat die Kommission eine eigene interne Studie zum Linienschiffmarkt und seinen Entwicklungen durchgeführt (z. B. durch Analyse relevanter Fusionskontrollbeschlüsse, Leitlinien und branchenspezifischer Berichte), auf Wunsch von Interessenträgern einige bilaterale Treffen abgehalten und an einer Reihe von Foren und Konferenzen teilgenommen.

Im Rahmen der Bewertung wird geprüft, ob die Konsortien-GVO folgende Kriterien erfüllt: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Zur Prüfung dieser fünf Kriterien wurden entsprechende Bewertungsfragen ausgearbeitet. Die Prüfung stützt sich auf Wissen und erhobene Daten unter Berücksichtigung ihrer Relevanz, Glaubwürdigkeit und Bedeutung. Bei der Bewertung gab es geringfügige Einschränkungen, vor allem bei der Erhebung des Gesamtpreises der Dienste und der Berechnung genauer Marktanteile, und es war schwierig, den Kausalzusammenhang zwischen den einzelnen Faktoren festzustellen und zu bewerten.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Wirksamkeit

⁶ Wenn die Konsortien-GVO außer Kraft treten würde, dann würden Konsortialvereinbarungen nicht automatisch rechtswidrig, aber sie würden wie Kooperationsvereinbarungen in anderen Wirtschaftszweigen nach den allgemeinen Wettbewerbsvorschriften geprüft.

⁷ Die letzte Verlängerung im Jahr 2014 fällt mit dem Abschluss der letzten Bewertung der Konsortien-GVO zusammen – dies ist ein weiterer Grund, warum der Betrachtungszeitraum der jetzt durchgeführten Bewertung zu diesem Zeitpunkt beginnt.

⁸ Die Konsultation und der Fahrplan sind auf folgender Website veröffentlicht: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2422025_en (zuletzt abgerufen am 3. April 2019).

⁹ Die öffentliche Konsultation wurde vom 27. September bis zum 20. Dezember 2018 in englischer, deutscher und französischer Sprache durchgeführt.

¹⁰ Folgende drei Arten von gezielten Fragebögen wurden veröffentlicht: gezielte Fragebögen für Seeverkehrsunternehmen, gezielte Fragebögen für Verlagerer und Spediteure, gezielte Fragebögen für Hafentreiber.

Die Konsortien-GVO gibt Aufschluss über die Voraussetzungen, unter denen Konsortialvereinbarungen mit Artikel 101 AEUV vereinbar sind. Sie ist auf Konsortialvereinbarungen, d. h. speziell für Konsortien getroffene Vereinbarungen, zugeschnitten. Die in der Konsortien-GVO verwendeten Termini sind branchenspezifisch und somit für die Wirtschaftsbeteiligten aus dieser Branche leicht verständlich. Folglich ist es für diese dank der Konsortien-GVO einfacher als in einem Referenzszenario ohne die Verordnung, Konsortialvereinbarungen abzuschließen, da die Konsortien-GVO die Prüfung der Vereinbarkeit solcher Vereinbarungen mit Artikel 101 AEUV erleichtert und höhere Rechtssicherheit bietet, sodass das rechtliche Risiko sinkt.

Effizienz

Anhand dieses Kriteriums wird geprüft, wie sich die Konsortien-GVO auf die Kosten auswirkt und insbesondere ob sie den Unternehmen Kosteneinsparungen ermöglicht oder im Gegenteil höhere Befolgungskosten bewirkt. Ohne die Konsortien-GVO würde die Prüfung der Vereinbarkeit von Konsortien mit den Wettbewerbsvorschriften komplexer, sodass die von den Unternehmen selbst vorgenommene Vereinbarkeitsprüfung mit höheren Kosten verbunden und möglicherweise der Rat externer Rechtsberater erforderlich wäre.

Insgesamt hat sich die Konsortien-GVO als effizient erwiesen, da sie Schifffahrtsunternehmen hilft, die Kosten zu senken.

Relevanz

Seit der Verlängerung der Konsortien-GVO im Jahr 2014 hat die Seeschifffahrt einen Konsolidierungsprozess durchlaufen. Der Markt ist stärker konzentriert und der zunehmende technische Wandel ist insbesondere an den immer größeren Containerschiffen erkennbar. Trotz dieser Entwicklung zeigen die für diese Bewertung verfügbaren allgemeinen Daten keine wesentliche Verschlechterung der Wettbewerbsparameter. Im Bewertungszeitraum waren die Preise und die Kosten eher rückläufig, während das Leistungsniveau offenbar weitgehend stabil blieb.

Folglich besteht kein Grund dafür, von der seit Langem vertretenen Auffassung abzuweichen, dass Konsortien ein effizientes Mittel für die Erbringung und Verbesserung von Seeverkehrsdiensten sind. Außerdem wird ein angemessener Anteil der Effizienzgewinne an die Verbraucher¹¹ weitergegeben.

Die Zusammenarbeit in Konsortien ist der Eckpfeiler dieses Wirtschaftszweigs und wird es auch bleiben. Außerdem dürften viele bestehende Konsortien unter die Konsortien-GVO fallen, und für jene, die nicht darunter fallen, wäre die Konsortien-GVO dennoch als nützliche Orientierungshilfe z. B. mit Blick auf die Vereinbarkeit mit Artikel 101 Absatz 3 AEUV relevant.

Angesichts der wichtigsten Entwicklungen in diesem Wirtschaftszweig und der Art der Zusammenarbeit zwischen Schifffahrtsunternehmen ist die Konsortien-GVO deshalb nach wie vor relevant und wird es auch auf mittlere Sicht bleiben.

¹¹ Für die Zwecke des Artikels 101 Absatz 3 AEUV sind unter „Verbrauchern“ nicht nur die Endkunden, sondern auch die direkten Kunden der betreffenden Produzenten zu verstehen (siehe Randnummer 84 der Leitlinien für die Anwendung des Artikels 101 Absatz 3).

Kohärenz

Die Konsortien-GVO weist keine Unstimmigkeiten gegenüber anderen Instrumenten des EU-Wettbewerbsrechts auf. Die Bewertung hat gezeigt, dass aufgrund der Besonderheiten des Wirtschaftszweigs, in dem die Unternehmen stark auf Zusammenarbeit angewiesen sind, weiterhin eine sektorspezifische GVO gerechtfertigt ist. Zudem ist die Konsortien-GVO mit der EU-Politik in anderen Bereichen kohärent wie dem Umweltschutz (Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung von Schiffen tragen zu einem geringeren Kraftstoffverbrauch pro TEU¹² bei) und der technologischen Entwicklung (durch neuere, effizientere Schiffe mit modernerer Technik und verbesserte IT-Systeme für das Container-Tracking, um die Nachfrage der Schifffahrtsunternehmen zu decken). Das Ziel der Konsortien-GVO und ihr tatsächlicher Beitrag zur (weltweiten) Wettbewerbsfähigkeit der EU-Schifffahrt stehen mit den Prioritäten der Kommission für Beschäftigung, Wachstum und Investitionen¹³ im Einklang.

Daher ist die Konsortien-GVO mit den anderen Politikbereichen und Instrumenten der Union kohärent.

EU-Mehrwert

Um die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften für die Erbringung internationaler Liniendienste im Seeverkehr Orientierungshilfe zu bieten, eignet sich die EU-Ebene aus zwei Gründen besser als die Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten: Erstens ist der Linienverkehr seinem Wesen nach ein grenzüberschreitender Wirtschaftszweig. Zweitens hat der Rat nur der Kommission und nicht den Mitgliedstaaten die Befugnis erteilt, eine GVO für Konsortien zu erlassen. Außerdem hat die Konsortien-GVO auch einen Mehrwert im Vergleich zu den bestehenden Instrumenten, die eine allgemeine Orientierungshilfe in Bezug auf die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften bieten, da ein sektorspezifisches Instrument (mit sektorspezifischer Terminologie und sektorspezifischem Inhalt) Konsortien natürlich mehr Rechtssicherheit bietet, als wenn es kein solches Instrument gäbe.

Daher bietet die Konsortien-GVO einen EU-Mehrwert.

¹² Twenty-foot equivalent units (20-Fuß-Containereinheiten).

¹³ Weitere Informationen zu den Prioritäten der Kommission für 2015-2019 unter: https://ec.europa.eu/commission/priorities_de (zuletzt abgerufen am 21. Juni 2019).