

Bryssel 10.5.2022
SWD(2022) 140 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**KOMISSION ASETUS (EU) .../... Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin vertikaalisten sopimusten ja
yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin**

**KOMISSION TIEDONANTO Vertikaalisia rajoituksia koskevista suuntaviivoista
annettavan komission tiedonannon luonnoksen sisällön hyväksyminen**

{C(2022) 3015 final} - {SEC(2022) 198 final} - {SWD(2022) 139 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä				
Tarkistettuun vertikaaliryhmäpoikkeusasetukseen ja vertikaalisia rajoituksia koskeviin tarkistettuihin suuntaviivoihin, jäljempänä 'vertikaalisuuntaviivat', liittyvä vaikutustenarviointi				
A. Toimenpiteen tarve				
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?				
<p>Arviointi vahvisti, että vertikaaliryhmäpoikkeusasetus ja vertikaalisuuntaviivat ovat hyödyllisiä välineitä, jotka helpottavat vertikaalisten sopimusten arviointia EU:n kilpailuoikeuden näkökulmasta. Arviointi osoitti kuitenkin myös, että markkinat ovat muuttuneet merkittävästi näiden sääntöjen hyväksymisen jälkeen erityisesti verkkokaupan ja uusien markkinatoimijoiden, kuten verkkoalustojen, kasvun vuoksi. Tätä taustaa vasten arvioinnissa todettiin, että tietyt sääntöjen osa-alueet eivät toimi hyvin tai niin hyvin kuin mahdollista. Erityisesti on tarpeen mukauttaa ns. turvasataman soveltamisalaa neljällä osa-alueella.</p> <p>Kaksoisjakelulla tarkoitetaan tilannetta, jossa toimittaja myy tavaroitaan tai palvelujaan paitsi riippumattomien jakelijoiden välityksellä myös itse suoraan loppukäyttäjille. Arviointi osoitti yhtäältä, että kaksoisjakelun lisääntymisen vuoksi vuoden 2010 vertikaaliryhmäpoikkeusasetus saattaa johtaa poikkeuksiin vertikaalisille sopimuksille, joiden kohdalla mahdolliset horisontaaliset kilpailuongelmat eivät enää ole vähäpätöisiä, erityisesti kun on kyse toimittajan ja jakelijoiden välisestä tiedonvaihdesta ja hybridialustoista. Toisaalta arviointi antoi viitteitä siitä, että voisi olla tarkoituksenmukaista ulottaa kaksoisjakelua koskeva poikkeus koskemaan myös tukkumyyjiä ja maahantuojia.</p> <p>Pariteettivelvoitteet edellyttävät, että yritys tarjoaa tavaroitaan tai palvelujaan sopimuspuolelleen samoilla tai paremmilla ehdoilla kuin kolmansille osapuolille. Vuoden 2010 vertikaaliryhmäpoikkeusasetus kattaa kaikki pariteettivelvoitteet. Arviointi kuitenkin osoitti, että vähittäiskaupassa pariteettivelvoitteita käytetään yhä enemmän ja että eri verkkoalustoja koskevat vähittäiskaupan pariteettivelvoitteet eivät välttämättä täytä perussopimuksen 101 artiklan 3 kohdan edellytyksiä, minkä vuoksi niiden ei pitäisi kuulua ryhmäpoikkeuksen piiriin.</p> <p>Aktiivisen myynnin rajoituksilla supistetaan jakelijan mahdollisuuksia lähestyä aktiivisesti tiettyjä asiakasryhmiä tai kohdealueita. Arvioinnissa kerätyn näytön perusteella vuoden 2010 vertikaaliryhmäpoikkeusasetus ei ole riittävän joustava, ja aktiivisen myynnin rajoitukset voisivat täyttää poikkeuksen edellytykset useammissakin tapauksissa.</p> <p>Vuoden 2010 vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksessa verkkomyyntin kieltämistä pidetään vakavimpiin kuuluvana kilpailunrajoituksena. Samaa lähestymistapaa sovelletaan tiettyihin verkkomyyntin epäsuoriin rajoituksiin, kuten siihen, että samalta jakelijalta veloitetaan korkeampi tukkuhinta verkossa myytävistä tuotteista kuin fyysisissä myyntipisteissä myydyistä tuotteista ('kaksoishinnoittelu') tai että verkkomyyntille asetetaan ehtoja, jotka eivät yleisesti ottaen vastaa fyysisissä toimipisteissä tapahtuvalle myynnille asetettuja ehtoja ('ekvivalenssiperiaate'). Nämä rajoitukset eivät enää näyttäisi soveltuvan toimintaympäristöön, jossa verkkokaupasta on tullut itsenäinen myyntikanava, joka ei enää tarvitse saman tasoista erityissuojaa kuin aiemmin, kun taas fyysisiin myyntipisteisiin kohdistuu yhä enemmän paineita.</p>				
Mitä on tarkoitus saada aikaan?				
<p>Aloitteen yleisenä tavoitteena on luoda yrityksille yksinkertaisemmat, selkeämmät ja ajantasaiset säännöt ja ohjeistukset, jotka voivat auttaa niitä arvioimaan itse, ovatko niiden vertikaaliset sopimukset perussopimuksen 101 artiklan mukaisia toimintaympäristössä, jota muokkaa verkkomyyntin ja verkkoalustojen kasvu, sekä helpottaa komission, kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten valvontatyötä.</p>				
Mitä	lisäarvoa	saadaan	toimenpiteen	toteuttamisesta EU:n tasolla

(toissijaisuusperiaate)?

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta, koska EU:lla on yksinomainen toimivalta kilpailun alalla. Koska vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksella säädetään EU:n kilpailuoikeudelliselta käsittelyltä suojaava turvasatama, joka voidaan myöntää vain EU:n tasolla, se luo lisäarvoa verrattuna voimassa oleviin yleisempiin ja kansallisesti hajanaisiin ohjeistuksiin perussopimuksen 101 artiklan soveltamisesta.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehtojilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi?

Kunkin vaikutustenarvioinnin kohteena olevan osa-alueen vertailutilanteena on säilyttää vuoden 2010 vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen ja vertikaalisuuntaviivojen säännöt ja ohjeistukset.

Kaksoisjakelun osalta **vaihtoehdossa 1** kaksoisjakelulle myönnettäisiin edelleen ryhmäpoikkeus, mutta tiukemmin ehdoin. **Vaihtoehto 1a** rajoittaisi poikkeuksen tilanteisiin, joissa sopimuspuolten yhteenlaskettu markkinaosuus vähittäismarkkinoilla on enintään 10 prosenttia. **Vaihtoehdossa 1b** ryhmäpoikkeuksen piiriin kuuluisivat kaikki kaksoisjakelusopimusten näkökohdat tietäntyyppistä tiedonvaihtoa lukuun ottamatta. **Vaihtoehto 1c** sulkisi ryhmäpoikkeuksen ulkopuolelle hybridialustojen vertikaaliset sopimukset. **Vaihtoehto 2** poistaisi kaksoisjakelulta ryhmäpoikkeuksen kokonaan. **Vaihtoehdossa 3** ryhmäpoikkeus kattaisi tukkumyyjien ja maahantuojien harjoittaman kaksoisjakelun. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehtojen 1b, 1c ja 3 yhdistelmä.

Pariteettivelvoitteiden osalta **vaihtoehto 1** sulkisi vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen piiristä eri alustoja koskevat vähittäismyynnin pariteettivelvoitteet. Tällaiset pariteettivelvoitteet edellyttäisivät näin ollen yksilöllistä arviointia perussopimuksen 101 artiklan näkökulmasta. **Vaihtoehdossa 2** kaiken tyyppiset pariteettivelvoitteet suljettaisiin vertikaalisen ryhmäpoikkeusasetuksen piiristä. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehto 1.

Aktiivisen myynnin rajoitusten osalta **vaihtoehdossa 1** laajennettaisiin poikkeusolosuhteita, joissa näihin rajoituksiin sovelletaan ryhmäpoikkeusta. **Vaihtoehto 1a** sallisi eri jakelujärjestelmien yhdistämisen samalla alueella. **Vaihtoehdossa 1b** toimittaja voisi nimetä tietylle alueelle tai asiakasryhmälle useamman kuin yhden yksinmyyjän ('jaettu yksinoikeus'). **Vaihtoehdossa 1c** toimittaja voisi rajoittaa paitsi ostajiensa myös ostajiensa asiakkaiden aktiivista myyntiä ('kiellon edelleensiiro'). **Vaihtoehdossa 2** toimittaja voisi rajoittaa aktiivista ja passiivista myyntiä sen alueen, jolla käytetään valikoivaa jakelujärjestelmää, ulkopuolelta kyseisellä alueella sijaitseville valtuuttamattomille jakelijoille. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehtojen 1b, 1c ja 2 yhdistelmä.

Verkkomyyntien epäsuorien rajoitusten osalta **vaihtoehto 1** poistaisi kaksoishinnoittelun vakavimpien kilpailunrajoitusten luettelosta. **Vaihtoehto 2** poistaisi ekvivalenssiperiaatteen vakavimpien kilpailunrajoitusten luettelosta. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehtojen 1 ja 2 yhdistelmä.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Kaikki sidosryhmäluokat ovat suhtautuneet myönteisesti vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen ja vertikaalisuuntaviivojen tarkistamiseen. Tiettyjen sidosryhmien näkemykset vaihtelevat vaikutustenarvioinnin kohteena olevilla neljällä osa-alueella.

Kaksoisjakelun osalta sidosryhmät eivät yleensä kannattaneet vaihtoehtoa 2, joka poistaisi poikkeuksen kaksoisjakelulta kokonaisuudessaan. Sitä vastoin kaikki sidosryhmäluokat kannattivat yleisesti vaihtoehtoa 3, jossa tukkumyyjät ja maahantuojat tuodaan poikkeuksen piiriin. Vaihtoehdon 1a osalta kaikki sidosryhmäluokat eivät antaneet tukeaan, lähinnä vaihtoehdosta aiheutuvista käytännön vaikeuksista johtuen. Vaihtoehdon 1b osalta näkemykset vaihtelivat, vaikka useimmat sidosryhmät olivat yhtä mieltä tiedonvaihdon tärkeydestä kaksoisjakelussa mutta myös siitä, että tämä saattaa aiheuttaa horisontaalisia

kilpailuoikeudellisia ongelmia. Varsinkin kansalliset kilpailuviranomaiset kannattivat vaihtoehtoa 1c, joka koskee hybridialustojen jättämistä poikkeuksen ulkopuolelle.

Pariteettivelvoitteiden osalta jotkin kansalliset kilpailuviranomaiset sekä merkittävä osa verkkovälittäjistä, jakelijoista, asianajotoimistoista ja niin toimittajia kuin jakelijoitakin edustavista toimialajärjestöistä kannatti vaihtoehtoa 1. Jotkin kansalliset kilpailuviranomaiset, yksi kuluttajajärjestö ja suurin osa toimittajista kannattivat vaihtoehtoa 2.

Aktiivisen myynnin rajoitusten osalta vaihtoehtoa 1a kannattivat pääasiassa toimittajat, mutta se herätti jonkin verran epäilyjä kansallisten kilpailuviranomaisten, vähittäismyyjien ja yhden kuluttajajärjestön keskuudessa. Useimmat sidosryhmät kannattivat vaihtoehtoja 1b ja 1c edellyttäen, että vaihtoehtojen käytössä asetetaan selkeät rajat. Sidosryhmät kaikissa sidosryhmäluokissa kannattivat vaihtoehtoa 2.

Verkkomyynnin epäsuorien rajoitusten osalta toimittajat, asianajotoimistot, jotkin jakelijat ja jotkin kansalliset kilpailuviranomaiset kannattivat vaihtoehtoa 1, kun taas verkkovälittäjät ja jotkin jakelijat toivat esiin huolenaiheita, joihin voidaan puuttua rajoittamisperiaatteella. Useimmat sidosryhmäluokat kannattivat vaihtoehtoa 2.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon suurin hyöty kaksoisjakelun osalta olisi vähentää kilpailuun kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, joita voi aiheutua tiedonvaihdesta kaksoisjakelussa ja kaksoisjakelua käyttävistä hybridialustoista. Lisäksi sen etuna on, että kaksoisjakelua käyttäville tukkumyyjille ja maahantuojille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset pienenevät.

Pariteettivelvoitteiden osalta parhaaksi arvioidun vaihtoehdon odotetaan vähentävän eri alustoja koskevien vähittäiskaupan pariteettivelvoitteiden käyttöä ja siten vähentävän niiden kielteisiä vaikutuksia.

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon tärkeimmät edut aktiivisen myynnin rajoitusten osalta muodostuvat siitä, että se vähentäisi toimittajille säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja antaisi niille enemmän joustovaraa yksinmyyjien ja valikoivan jakelun järjestelmissä toimivien jakelijoiden investointien suojaamiseksi.

Kaksoishinnoittelun ja ekvivalenssikriteerien osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto vähentäisi toimittajille säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja vähentäisi jakelijoille aiheutuvia kustannuksia, jos niiden ei enää tarvitsisi noudattaa kriteerejä, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia niiden käyttämän kanavan kannalta.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Vaikka jotkin rajoitukset eivät enää kuuluisi ryhmäpoikkeuksen piiriin, mikä lisäisi kustannuksia niille sidosryhmille, jotka eivät voisi enää sopimuksiaan itse arvioidessaan tukeutua vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen yksinkertaisempiin sääntöihin, muut rajoitukset, jotka eivät tällä hetkellä kuulu vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, otettaisiin ryhmäpoikkeuksen piiriin, mikä vähentäisi sidosryhmien kustannuksia. Kaiken kaikkiaan aloitteen ei siis odoteta lisäävän merkittävästi säännösten noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Aloitteella myös vähennettäisiin kustannuksia yksinkertaistamalla säännösten monimutkaisia osa-alueita ja virtaviivaistamalla ohjeistusta.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Parhaaksi arvioidulla **kaksoisjakelua** koskevalla vaihtoehdolla puututtaisiin kilpailunvastaisiin vaikutuksiin, mutta annettaisiin edelleen kaksoisjakelun tuottaa kilpailumyönteisiä vaikutuksiaan, mikä vaikuttaisi positiivisesti kilpailuun. Pk-yritykset hyötyisivät parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta pohjimmiltaan samassa määrin kuin muut yritykset, koska sääntöihin sisältyy selkeää ja hyödyllistä ohjeistusta, jonka avulla ne voivat

määrittää, minkälainen tiedonvaihto on jätetty vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen ulkopuolelle ja missä tapauksissa kaksoisjakelu, jossa on mukana hybridialustoja (erityisesti sellaisia, joilla ei ole markkinavoimaa), ei aiheuttaisi kilpailuongelmia.

Pariteettivoittojen osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto vaikuttaisi myönteisesti kilpailuun verkkovälityspalvelujen tarjonnassa ja näin ollen myös yrityksiin, myös pk-yrityksiin, jotka käyttävät näitä palveluja tuotteidensa myymiseen. Se hyödyttäisi myös uusia tai pienempiä verkkovälittäjiä, jotka haluavat päästä välityspalvelujen markkinoille tai laajentua niillä.

Aktiivisen myynnin rajoitusten osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto parantaisi kaiken kaikkiaan yksinmyyntijärjestelmien ja valikoivan jakelun järjestelmien tehokkuutta (myös pk-yritysten näkökulmasta). Koska jaetun yksinoikeuden käytölle ja kieltojen edelleensierroille asetetaan selkeät rajat, tämä lisäisi myös tuotemerkkien sisäistä kilpailua.

Verkkomyyntien epäsuorien rajoitusten osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto vaikuttaisi myönteisesti kilpailuun sekä yleisemmin yrityksiin ja pk-yrityksiin, koska se antaisi niille lisää mahdollisuuksia säilyttää kilpailukykyä, myös fyysisten toimipisteiden tapauksessa.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kaiken kaikkiaan aloitteella ei olisi merkittäviä käytännön vaikutuksia arviointiin, jota valvontaviranomaiset tekevät valvoessaan perussopimuksen 101 artiklan täytäntöönpanoa. Tämä johtuu siitä, että se ei muuttaisi perustavanlaatuisesti vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen keskeistä rakennetta ja arviointikehystä. Aloitteella ei myöskään sinänsä olisi merkittäviä vaikutuksia kansallisiin talousarvioihin.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Yrityksiin, kilpailuun ja sisämarkkinoihin kohdistuvien suorien vaikutusten lisäksi parhaaksi arvioiduilla vaihtoehdoilla odotetaan olevan myös epäsuoria vaikutuksia kuluttajiin. Aloitteen odotetaan lisäävän kuluttajien valinnanvaraa, kun tukkukauppiat ja maahantuojat otetaan kaksoisjakelua koskevan poikkeuksen piiriin, lisäävän jaetun yksinoikeuden ansiosta tuotemerkkien sisäistä kilpailua, parantavan myyntiä edeltäviä ja sen jälkeisiä palveluja jakelijoiden investointien paremman suojan ansiosta, lisäävän fyysisten toimipisteiden kilpailukykyä ja tehostavan verkko- ja fyysistä jakelua, kun kaksoishinnoittelu otetaan poikkeuksen piiriin ja käytetään ekvivalenssiperiaatteisiin liittyviä kriteerejä.

Aloite vaikuttaa myös valvontaviranomaisiin, sillä alasta riippuen se joko vähentää valvontakustannuksia tai ei vaikuta niihin lainkaan.

Suhteellisuusperiaate

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto kullakin säännösten osa-alueella olisi oikeasuhteinen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen vertikaaliryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen turvasataman soveltamisalan mukauttamiseksi.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Aloitteen on tarkoitus olla voimassa 12 vuotta. Tänä aikana komissio seuraa tarkistettujen sääntöjen toimivuutta ensisijaisesti omien valvontakokemustensa ja kansallisten kilpailuviranomaisten kokemusten perusteella ja ottaen huomioon kansallisissa ja unionin tuomioistuimissa esiin nousevat tulkintakysymykset ja epäviralliset keskustelut sidosryhmien kanssa. Komissio arvioi tarkistettujen sääntöjen toimivuutta viimeistään kesäkuussa 2030 ja laatii arviointiraportin muun muassa jatkuvasta seurannasta saatujen tietojen perusteella.