

Brüssel, den 8.9.2020
SWD(2020) 173 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Vertikal-Gruppenfreistellungsverordnung

{ SWD(2020) 172 final }

Hintergrund und Ziele

Die Wettbewerbsregeln der EU sollen verhindern, dass der Wettbewerb entgegen dem öffentlichen Interesse und zum Nachteil der einzelnen Unternehmen und der Verbraucher verfälscht wird. Daher verbietet Artikel 101 AEUV Beschränkungen des Wettbewerbs. Artikel 101 Absatz 3 AEUV sieht jedoch unter den folgenden Voraussetzungen eine Ausnahme von dieser Regel vor: Vereinbarungen, die den Wettbewerb beschränken, sind nicht untersagt, wenn sie zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen und die Verbraucher angemessen an dem entstehenden Gewinn beteiligt sind. Die Kommission wendet Artikel 101 AEUV parallel zu den nationalen Wettbewerbsbehörden und nationalen Gerichten an.

Nach den derzeit geltenden Rechtsvorschriften müssen die Unternehmen selbst prüfen, ob ihre Vereinbarungen mit Artikel 101 AEUV im Einklang stehen. Diese Prüfung ist zweistufig: Auf der ersten Stufe wird geprüft, ob eine Vereinbarung den Wettbewerb gemäß Artikel 101 Absatz 1 beschränkt. Auf der zweiten Stufe werden gemäß Artikel 101 Absatz 3 die positiven Auswirkungen der Vereinbarung auf den Wettbewerb ermittelt und geprüft, ob diese positiven Auswirkungen die durch die Vereinbarung bedingte Beschränkung des Wettbewerbs aufwiegen.

Vertikale Vereinbarungen sind Vereinbarungen, die sich auf das Angebot und den Vertrieb von Waren und Dienstleistungen beziehen. Sie sind in allen Wirtschaftsbereichen der EU zu finden. Die Kommission hat deshalb von der Ermächtigung des Rates Gebrauch gemacht, eine Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen („Vertikal-GVO“) zu erlassen, die diese vertikalen Vereinbarungen erfasst.

Nach der Vertikal-GVO gilt das Verbot des Artikels 101 Absatz 1 AEUV für vertikale Vereinbarungen nicht, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Für solche Vereinbarungen schafft die Vertikal-GVO somit einen „sicheren Hafen“. Parallel zur Vertikal-GVO hat die Kommission auch Leitlinien für vertikale Vereinbarungen („Vertikal-Leitlinien“) erlassen, in denen erläutert wird, wie die Vertikal-GVO auszulegen und anzuwenden ist und wie vertikale Vereinbarungen, die nicht auf der Grundlage der Vertikal-GVO freigestellt sind, zu prüfen sind.

Das allgemeine Ziel der Vertikal-GVO und der Vertikal-Leitlinien besteht darin, der Kommission die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und gleichermaßen den nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichten die Arbeit zu erleichtern sowie Unternehmen bei der Prüfung ihrer vertikalen Vereinbarungen zu unterstützen, wodurch eine Kostensenkung erreicht wird.

Zudem haben die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien drei spezifische Ziele: Erstens zielen sie darauf ab, den Unternehmen durch die Schaffung von Rechtssicherheit die Selbstprüfung ihrer Vereinbarungen zu erleichtern. Da alle Vereinbarungen, die die Voraussetzungen der Vertikal-GVO erfüllen, freigestellt sind, müssen die Unternehmen

solche Vereinbarungen nicht mehr gemäß der zweistufigen Prüfung nach Maßgabe des Artikel 101 AEUV prüfen. Sie müssen lediglich feststellen, ob die Vereinbarungen die Voraussetzungen der Vertikal-GVO erfüllen. Zweitens soll die Vertikal-GVO falsch-positive Ergebnisse und, soweit wie möglich, auch falsch-negative Ergebnisse vermeiden. Das heißt, dass die Vertikal-GVO, um mit dem AEUV im Einklang zu stehen und den Anforderungen der Ermächtigung des Rates Rechnung zu tragen, nur die Vereinbarungen freistellen soll, die die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen. Gleichzeitig soll die Vertikal-GVO möglichst viele Vereinbarungen, die die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen, freistellen, um die Unternehmen bei der Selbstprüfung ihrer Vereinbarungen nach Artikel 101 AEUV zu entlasten. Drittens sollen die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien den nationalen Wettbewerbsbehörden und nationalen Gerichten einen gemeinsamen Prüfraum bieten, um die kohärente Anwendung des Artikels 101 AEUV zu gewährleisten.

Die Vertikal-GVO läuft am 31. Mai 2022 aus. Daher sollen im Rahmen der Evaluierung festgestellt werden, inwieweit diese Verordnung, im Zusammenspiel mit den Vertikal-Leitlinien, ihren Zweck erfüllt, sodass die Kommission entscheiden kann, ob sie die Vertikal-GVO auslaufen lassen, erneuern oder überarbeiten sollte.

Die Kommission hat für diese Evaluierung zahlreiche Informationsquellen herangezogen und Wirtschaftsbeteiligte auf breiter Basis konsultiert. Zu diesem Zweck führte sie eine öffentliche Konsultation, eine gezielte Konsultation der nationalen Wettbewerbsbehörden und einen Workshop für interessierte Kreise durch und gab eine externe Studie zur Unterstützung der Evaluierung in Auftrag. Zudem stützte sich die Kommission auf Erkenntnisse aus ihrer Durchsetzungspraxis und jener der nationalen Wettbewerbsbehörden sowie auf andere Maßnahmen, wie die Sektoruntersuchung zum elektronischen Handel.

Wichtigste Ergebnisse

Die Evaluierung bestätigte, dass eine Gruppenfreistellung und Erläuterungen zur Anwendung des Artikels 101 AEUV auf vertikale Vereinbarungen notwendig sind. Die Wirtschaftsbeteiligten stimmten darin überein, dass die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien wichtige Instrumente sind, die die Selbstprüfung vertikaler Vereinbarungen erheblich erleichtern.

Gleichwohl zeigte die Evaluierung auch, dass sich der Markt seit Erlass der Vertikal-GVO und der Vertikal-Leitlinien erheblich verändert hat. Insbesondere die Zunahme des Online-Warenhandels und die steigende Zahl von Online-Plattformen haben sich erheblich auf die Vertriebsmodelle ausgewirkt. Im Zuge der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Plattformgeschäftsmodele ist die Zahl der Vertragsverhältnisse gestiegen, und vertikale Vereinbarungen kommen verstärkt zum Einsatz. Gleichzeitig erwarten die Verbraucher heute, jederzeit unter vielen verschiedenen Kanälen (z. B. stationären Ladengeschäften und Online-Shops, virtuelle Marktplätzen und anderen Online-Plattformen) wählen zu können. Dies hat die Anbieter dazu veranlasst, eine größere Anzahl verschiedener Vertriebskanäle für ihre Waren und Dienstleistungen zu nutzen. Die Wirtschaftsbeteiligten benötigen deshalb Regeln,

die ihnen die Prüfung der vertikalen Vereinbarungen und Beschränkungen erleichtern, von denen sie nun aufgrund ebenjener Marktentwicklungen verstärkt Gebrauch machen.

Die bei der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse lassen gleichwohl darauf schließen, dass die spezifischen Ziele der Vertikal-GVO und der Vertikal-Leitlinien nicht vollständig erreicht worden sind. Insbesondere lassen die gewonnenen Erkenntnisse darauf schließen, dass die durch diese Regeln gebotene Rechtssicherheit noch erhöht werden kann. Nachbesserungen in den Bereichen, in denen die Regeln der Evaluierung zufolge nicht klar genug sind oder Lücken aufweisen, und in den Bereichen, in denen die Regeln nicht mehr den aktuellen Marktentwicklungen Rechnung tragen, würden die Rechtssicherheit erhöhen. Sie würden auch eine bessere Eignung der Regeln für den gemeinsamen Prüfraum der nationalen Wettbewerbsbehörden und nationalen Gerichte bewirken. Auch wenn die Listen der Kernbeschränkungen und nicht freigestellten Beschränkungen der Evaluierung zufolge generell angemessen erscheinen, so könnten in einigen Bereichen der Regeln noch Verbesserungen vorgenommen werden, um das Risiko falsch-negativer Ergebnisse zu mindern.

Der Nutzen der Vertikal-GVO ist naturgemäß schwer zu beziffern. Gleiches gilt für die mit der Anwendung der Vertikal-GVO verbundenen Kosten. Die im Zuge der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen keine quantitative Kosten-Nutzen-Analyse. Sie zeigen jedoch, dass ohne die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien mit höheren Kosten, vor allem für KMU, zu rechnen wäre. Außerdem lassen sie darauf schließen, dass eine erhebliche Vereinfachung und weitergehende Kostensenkungen möglich sind, allen voran durch eine Verringerung der Komplexität der Regeln und eine Anpassung der Regeln an die aktuellen Bedürfnisse.

Die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien sind insgesamt kohärent, sowohl mit Blick auf andere Vorschriften und Erläuterungen der Kommission zur Anwendung des Artikels 101 AEUV sowie mit Blick auf andere EU-Rechtsvorschriften, die für vertikale Liefer- und Vertriebsvereinbarungen relevant sind. Ferner bieten sie eindeutig einen europäischen Mehrwert, da sie einen „sicheren Hafen“ bieten, der nur auf EU-Ebene geschaffen werden kann.

In der Evaluierung wurden aber auch einige Probleme festgestellt, die die Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz dieser Regeln begrenzen. Sie betreffen insbesondere die Klarheit der Regeln und ihre Eignung, neuen Marktentwicklungen Rechnung zu tragen.

Folgemaßnahmen

Im Rahmen der Evaluierung wurden einige Bereiche ermittelt, in denen die Regeln aus verschiedenen Gründen nicht gut funktionieren oder nicht so gut, wie es möglich wäre. Die Hauptprobleme betreffen die Tatsache, dass die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien nicht geeignet sind, den nach ihrem Erlass eingetretenen neuen Marktentwicklungen Rechnung zu tragen. Jeder Maßnahme zur Problemlösung muss jedoch eine

Folgenabschätzung vorausgehen, bei der auch die Kosten zur Umsetzung etwaiger Änderungen berücksichtigt werden.

Zusätzlich zu den Bereichen, in denen Folgemaßnahmen als notwendig erachtet werden, hat die Evaluierung auch einige allgemeinere Aspekte aufgezeigt, die bei der Entscheidung über die nächsten Schritte zu berücksichtigen sind:

Erstens werden möglichst zukunftsfähige Regeln benötigt. Sie sollten daher nicht nur bekannten Problemen Rechnung tragen, sondern klare Grundsätze enthalten, die auch auf neuartige vertikale Vereinbarungen und Beschränkungen anwendbar sind.

Zweitens muss die Komplexität der Regeln verringert werden, da diese der Rechtssicherheit abträglich ist und die Anwendung der Regeln, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, erschwert.

Drittens schmälern die unterschiedlichen Ansätze der nationalen Wettbewerbsbehörden und der nationalen Gerichte in manchen Bereichen den Nutzen, den ein gemeinsamer Prüfraum bietet. Zwar gibt es bereits Mechanismen, um Divergenzen zu überwinden, doch müssen möglicherweise weitere Optionen in Betracht gezogen werden, um die Auswirkung dieses Problems zu begrenzen.