

Brüssel, den 10.5.2022
SWD(2022) 140 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

VERORDNUNG (EU) .../... DER KOMMISSION über die Anwendung des Artikels 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen

MITTEILUNG DER KOMMISSION - Genehmigung des Inhalts des Entwurfs einer Mitteilung der Kommission - Leitlinien für vertikale Beschränkungen

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

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur überarbeiteten Vertikal-Gruppenfreistellungsverordnung (im Folgenden „Vertikal-GVO“) und zu den überarbeiteten Leitlinien für vertikale Beschränkungen („Vertikal-Leitlinien“)
A. Notwendigkeit von Maßnahmen
Worin besteht das Problem und warum sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich?
<p>Die Evaluierung bestätigte, dass die Vertikal-GVO und die Vertikal-Leitlinien nützliche Instrumente sind, die die Beurteilung vertikaler Vereinbarungen nach dem EU-Kartellrecht erleichtern. Die Bewertung ergab jedoch auch, dass sich der Markt seit der Annahme dieser Vorschriften erheblich verändert hat, insbesondere aufgrund der Zunahme des Online-Verkaufs und neuer Marktteilnehmer wie Online-Plattformen. Vor diesem Hintergrund kam die Bewertung zu dem Schluss, dass bestimmte Teile der Vorschriften nicht gut funktionieren oder nicht so gut wie sie sollten. Insbesondere muss der Anwendungsbereich des „Safe-Harbours“ in vier Gebieten neu angepasst werden.</p> <p>Ein zweigleisiger Vertrieb bezieht sich auf die Situation, in der ein Anbieter seine Waren oder Dienstleistungen nicht nur über unabhängige Händler, sondern auch direkt an Endkunden verkauft. Zum einen ergab die Evaluierung, dass die Vertikal-GVO von 2010 angesichts der zunehmenden Nutzung des zweigleisigen Vertriebs möglicherweise vertikale Vereinbarungen freistellt, bei welchen horizontale Bedenken nicht mehr geringfügig sind, insbesondere was den Informationsaustausch zwischen dem Anbieter und den Händlern sowie hybride Plattformen betrifft. Andererseits ergab die Evaluierung, dass es angebracht sein könnte, die Ausnahme für den zweigleisigen Vertrieb auf Großhändler und Importeure auszuweiten.</p> <p>Paritätsverpflichtungen schreiben vor, dass ein Unternehmen seiner Vertragspartei seine Waren oder Dienstleistungen zu Bedingungen anbietet, die den Bedingungen entsprechen oder besser sind als die Bedingungen, unter denen sie Dritten angeboten werden. Die Vertikal-GVO 2010 deckt alle Paritätsverpflichtungen ab. Die Evaluierung ergab jedoch, dass Paritätsverpflichtungen im Einzelhandel zunehmend angewandt werden und dass plattformübergreifende Paritätsverpflichtungen nicht zwingend die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen und daher nicht unter die Gruppenfreistellung fallen sollten.</p> <p>Beschränkungen des aktiven Verkaufs betreffen Beschränkungen der Möglichkeit eines Händlers, sich aktiv an Kundengruppen oder Gebiete zu wenden. Den in der Evaluierung gewonnenen Erkenntnissen zufolge ist die Vertikal-GVO 2010 nicht flexibel genug, und Beschränkungen des aktiven Verkaufs könnten die Voraussetzungen für eine Freistellung in weiteren Fällen erfüllen.</p> <p>Nach der Vertikal-GVO 2010 gilt ein Verbot des Online-Verkaufs als Kernbeschränkung. Derselbe Ansatz gilt für bestimmte indirekte Beschränkungen des Online-Verkaufs, z. B. die Erhebung eines höheren Großhandelspreises für online verkaufte Produkte durch denselben Händler als für offline verkaufte Produkte („Doppelpreissystem“) oder die Festlegung von Kriterien für Online-Verkäufe, die insgesamt nicht den Kriterien für Verkäufe in physischen Verkaufsstätten entsprechen („Gleichwertigkeitsprinzip“). Diese Beschränkungen scheinen nicht länger an ein Umfeld angepasst zu sein, in dem Online-Verkäufe zu einem eigenständigen Vertriebsweg geworden sind, der nicht mehr das gleiche Schutzniveau wie zuvor benötigt, während physische Verkaufsstellen einem erhöhten Druck ausgesetzt sind.</p>
Was soll erreicht werden?
Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, den Unternehmen einfachere, klarere und aktuelle Vorschriften und Leitlinien an die Hand zu geben, die ihnen dabei helfen können, die Vereinbarkeit ihrer vertikalen Vereinbarungen mit Artikel 101 AEUV in einem Umfeld, das

durch die Zunahme von Online-Verkäufen und Online-Plattformen umgestaltet wurde, selbst zu bewerten und die Durchsetzungstätigkeit der Kommission, der nationalen Wettbewerbsbehörden und der nationalen Gerichte zu erleichtern.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Das Subsidiaritätsprinzip findet keine Anwendung, da die EU im Bereich des Wettbewerbs über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt. Da die Vertikal-GVO einen „Safe-Harbour“ des EU-Wettbewerbsrechts bietet, der nur auf EU-Ebene gewährt werden kann, bietet die Vertikal-GVO einen Mehrwert im Vergleich zu bestehenden allgemeineren und national fragmentierten Leitlinien zur Anwendung von Artikel 101 AEUV.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Gibt es eine bevorzugte Option?

Grundlage für jeden der Bereiche, die Gegenstand der Folgenabschätzung sind, ist die Beibehaltung der Regeln und Leitlinien der Vertikal-GVO von 2010 und der Vertikal-Leitlinien.

In Bezug auf den zweigleisigen Vertrieb würde **Option 1** weiterhin eine Gruppenfreistellung für den zweigleisigen Vertrieb vorsehen, allerdings mit einem engeren Anwendungsbereich. Insbesondere würde **Option 1a** die Freistellung auf Fälle beschränken, in denen der aggregierte Marktanteil der beteiligten Unternehmen am Einzelhandelsmarkt 10 % nicht übersteigt. **Option 1b** würde alle Aspekte von Vereinbarungen über den zweigleisigen Vertrieb, mit Ausnahme bestimmter Arten des Informationsaustauschs, freistellen. Nach **Option 1c** würden vertikale Vereinbarungen über hybride Plattformen von der Gruppenfreistellung ausgenommen. **Option 2** würde die Gruppenfreistellung für den zweigleisigen Vertrieb vollständig aufheben. Nach **Option 3** würde die Gruppenfreistellung für den zweigleisigen Vertrieb durch Großhändler und Importeure gelten. Die bevorzugte Option ist eine Kombination der Optionen 1b, 1c und 3.

In Bezug auf Paritätsverpflichtungen würde **Option 1** plattformübergreifende Paritätsverpflichtungen für Endkunden von der Vertikal-GVO ausschließen. Diese Paritätsverpflichtungen müssten daher im Einzelfall nach Artikel 101 AEUV geprüft werden. **Option 2** würde alle Arten von Paritätsverpflichtungen von der Vertikal-GVO ausschließen. Die bevorzugte Option ist Option 1.

In Bezug auf Beschränkungen des aktiven Verkaufs würde **Option 1** die Ausnahmen erweitern, unter denen diese Beschränkungen freigestellt sind. Insbesondere würde **Option 1a** die Kombination verschiedener Vertriebssysteme in ein und demselben Gebiet ermöglichen. **Option 1b** würde es einem Anbieter ermöglichen, in einem bestimmten Gebiet oder einer bestimmten Kundengruppe mehr als einen Alleinvertriebshändler zu bestellen („geteilte Ausschließlichkeit“). **Option 1c** würde es einem Anbieter ermöglichen, den aktiven Verkauf durch seine Abnehmer, aber auch durch Kunden seiner Käufer zu beschränken („pass-on“). Nach **Option 2** könnte ein Anbieter aktive und passive Verkäufe von außerhalb des Gebiets, in dem ein selektives Vertriebssystem betrieben wird, an nicht zugelassene Händler in diesem Gebiet beschränken. Die bevorzugte Option ist eine Kombination der Optionen 1b, 1c und 2.

In Bezug auf indirekte Beschränkungen des Online-Verkaufs würde **Option 1** Doppelpreissysteme aus der Liste der Kernbeschränkungen streichen. **Option 2** würde den Äquivalenzgrundsatz aus der Liste der Kernbeschränkungen streichen. Die bevorzugte Option ist eine Kombination der Optionen 1 und 2.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Alle Kategorien von Interessenträgern haben die Überarbeitung der Vertikal-GVO und der Vertikal-Leitlinien begrüßt. Die Ansichten der einzelnen Interessenträger unterscheiden sich in den vier Bereichen, die Gegenstand der Folgenabschätzung sind.

In Bezug auf den **zweigleisigen Vertrieb** sprachen sich die Interessenträger im Allgemeinen nicht für Option 2 aus, die die Freistellung für den zweigleisigen Vertrieb vollständig aufheben würde. Umgekehrt befürworteten die Interessenträger in allen Kategorien im Allgemeinen die Option 3, Großhändler und Importeure in den Anwendungsbereich der Freistellung einzubeziehen. Option 1a wurde von keiner Kategorie von Interessenträgern befürwortet, insbesondere aufgrund der praktischen Schwierigkeiten, die dies mit sich bringen würde. In Bezug auf Option 1b herrschten unterschiedliche Auffassungen, obwohl sich die meisten Interessenträger darin einig waren, wie wichtig der Informationsaustausch beim zweigleisigen Vertrieb ist, aber auch, dass dies horizontale Bedenken aufwerfen kann. Die nationalen Wettbewerbsbehörden befürworteten insbesondere die Option 1c zum Ausschluss hybrider Plattformen von der Freistellung.

In Bezug auf **Paritätsverpflichtungen** wurde Option 1 von einigen nationalen Wettbewerbsbehörden sowie von einem erheblichen Anteil von Online-Vermittlern, Händlern, Anwaltskanzleien und Wirtschaftsverbänden, die sowohl Anbieter als auch Händler vertreten, unterstützt. Option 2 wurde auch von einigen nationalen Wettbewerbsbehörden, einem Verbraucherverband und einer Mehrheit der Anbieter unterstützt.

In Bezug auf **Beschränkungen des aktiven Verkaufs** wurde Option 1a in erster Linie von den Anbietern unterstützt, ließ jedoch Bedenken aufkommen bei den nationalen Wettbewerbsbehörden, den Einzelhändlern und einem Verbraucherverband. Die Optionen 1b und 1c wurden von den meisten Interessenträgern unterstützt, sofern ihre Anwendung klaren Grenzen unterliegt. Option 2 wurde von Interessenträgern in allen Kategorien unterstützt.

Was die **indirekten Beschränkungen des Online-Verkaufs** betrifft, so wurde Option 1 von Anbietern, Anwaltskanzleien, einigen Händlern und einigen nationalen Wettbewerbsbehörden unterstützt, während Online-Vermittler und einige Händler Bedenken äußerten, die durch den Beschränkungsgrundsatz ausgeräumt werden können. Option 2 wurde von den meisten Kategorien von Interessenträgern unterstützt.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option (bzw. der wichtigsten Optionen)?

Der Hauptvorteil der bevorzugten Option in Bezug auf den zweigleisigen Vertrieb bestünde darin, die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb zu verringern, die sich aus dem Informationsaustausch im Rahmen des zweigleisigen Vertriebs und aus hybriden Plattformen, die einen zweigleisigen Vertrieb betreiben, ergeben könnten. Darüber hinaus hat sie auch den Vorteil, dass die Befolgungskosten für Großhändler und Importeure, die einen zweigleisigen Vertrieb betreiben, gesenkt werden.

Was die Paritätsverpflichtungen betrifft, so wird erwartet, dass die bevorzugte Option die Nutzung plattformübergreifender Paritätsverpflichtungen im Einzelhandel verringert und folglich deren negative Auswirkungen verringert.

Die wichtigsten Vorteile der bevorzugten Option in Bezug auf Beschränkungen des aktiven Verkaufs bestehen darin, dass sie die Befolgungskosten senken und den Anbietern mehr Flexibilität bieten würde, um die Investitionen von Alleinvertriebshändlern und in selektiven Vertriebssystemen tätigen Händlern zu schützen.

Was die Doppelpreissysteme und die Gleichwertigkeitskriterien betrifft, so würde die bevorzugte Option zu niedrigeren Befolgungskosten für die Anbieter und niedrigeren Kosten für die Händler führen, wenn sie nicht mehr Kriterien erfüllen müssen, die für den von ihnen genutzten Vertriebsweg nicht angemessen sind.

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Während einige Beschränkungen nicht mehr unter die Gruppenfreistellung fallen würden, was die Kosten für Interessenträger erhöhen würde, die sich nicht mehr auf die einfacheren Vorschriften der Vertikal-GVO stützen könnten, um ihre Vereinbarungen selbst zu bewerten, würden andere Beschränkungen, die derzeit von der Vertikal-GVO ausgenommen sind,

freigestellt, wodurch die Kosten für die Beteiligten sinken würden. Alles in allem ist daher nicht davon auszugehen, dass die Initiative die Befolgungskosten für die Unternehmen erheblich erhöhen wird. Die Initiative würde auch die Kosten senken, indem komplexe Bereiche der Vorschriften vereinfacht und die Leitlinien gestrafft werden.

Was sind die Auswirkungen für KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die bevorzugte Option für den **zweigleisigen Vertrieb** würde den wettbewerbswidrigen Auswirkungen entgegenwirken und gleichzeitig ermöglichen, dass der zweigleisige Vertrieb seine wettbewerbsfördernden Wirkungen entfalten kann; somit würde sie sich positiv auf den Wettbewerb auswirken. KMU würden von der bevorzugten Option im Wesentlichen in gleichem Maße profitieren wie andere Unternehmen, da die Vorschriften klare und hilfreiche Erläuterungen enthalten, anhand deren sie feststellen können, welcher Informationsaustausch von der Vertikal-GVO ausgenommen ist und in welchen Fällen der zweigleisige Vertrieb hybrider Plattformen (insbesondere solcher ohne Marktmacht) keinen Anlass zu wettbewerbsrechtlichen Bedenken gibt.

Die bevorzugte Option für **Paritätsverpflichtungen** würde sich positiv auf den Wettbewerb bei der Bereitstellung von Online-Vermittlungsdiensten und damit auf Unternehmen, einschließlich KMU, auswirken, die diese Dienste für den Verkauf ihrer Produkte nutzen. Dies wäre auch für neue oder kleinere Online-Vermittler von Vorteil, die versuchen, Märkte für Vermittlungsdienste zu erschließen oder zu expandieren.

In Bezug auf **Beschränkungen des aktiven Verkaufs** würde die bevorzugte Option die Effizienz ausschließlicher und selektiver Vertriebssysteme (auch für KMU) insgesamt steigern. Da die Anwendung der geteilten Ausschließlichkeit und des pass-on eindeutig begrenzt ist, würde dies auch den markeninternen Wettbewerb erhöhen.

Die bevorzugte Option in Bezug auf **indirekte Beschränkungen des Online-Verkaufs** würde sich positiv auf den Wettbewerb sowie allgemein auf Unternehmen und KMU auswirken, da sie ihre Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich ihrer physischen Verkaufsstellen, aufrechterhalten könnten.

Wird es erhebliche Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Insgesamt hätte die Initiative keine nennenswerten praktischen Auswirkungen auf die Bewertung, die die Durchsetzungsbehörden bei der Durchsetzung von Artikel 101 AEUV vornehmen. Dies liegt daran, dass sie die Kernstruktur und den Prüfungsrahmen der Vertikal-GVO nicht grundlegend verändern würde. Darüber hinaus hätte die Initiative als solche keine nennenswerten Auswirkungen auf die nationalen Haushalte.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Neben den direkten Auswirkungen auf Unternehmen, Wettbewerb und Binnenmarkt dürften die bevorzugten Optionen auch indirekte Auswirkungen auf die Verbraucher haben. Die Initiative dürfte aus folgenden Gründen zu einer größeren Auswahl für die Verbraucher führen: Einbeziehung der Großhändler und Importeure in den Anwendungsbereich der Ausnahme für den doppelten Vertrieb; verstärkter markeninterner Wettbewerb aufgrund geteilter Ausschließlichkeit; bessere Vor- und Nachverkaufsdienstleistungen aufgrund eines besseren Schutzes der Investitionen der Händler; Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit physischer Verkaufsstellen und Steigerung der Effizienz des Online- und des Offline-Vertriebs aufgrund der Freistellung von Doppelpreissystemen und der Anwendung nicht gleichwertiger Kriterien.

Die Initiative wirkt sich auch auf die Durchsetzungsbehörden aus, da sie je nach Gebiet entweder die Durchsetzungskosten verringert oder neutrale Auswirkungen auf sie hat.

Verhältnismäßigkeit?

Die bevorzugte Option für jeden Bereich der Vorschriften wäre verhältnismäßig, da dadurch nicht über das zur Anpassung des Anwendungsbereichs der Vertikal-GVO erforderliche Maß hinausgegangen wird.

D. Follow-up**Wann wird die Strategie überprüft?**

Diese Initiative soll für einen Zeitraum von 12 Jahren in Kraft sein. In der Zwischenzeit wird die Kommission die Funktionsweise der überarbeiteten Vorschriften überwachen, in erster Linie anhand ihrer eigenen Durchsetzungserfahrungen und der Erfahrungen der nationalen Wettbewerbsbehörden, der Auslegungsfragen, die sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten und der Union stellen, sowie informeller Gespräche mit Interessenträgern. Spätestens im Juni 2030 wird die Kommission eine Bestandsaufnahme der Funktionsweise der überarbeiteten Vorschriften vornehmen und unter anderem auf der Grundlage der im Rahmen der kontinuierlichen Überwachung gesammelten Informationen einen Bewertungsbericht erstellen.