

**BERICHT DER KOMMISSION ZUR BEWERTUNG
DER VERORDNUNG (EG) NR. 1400/2002 ÜBER VERTRIEB,
INSTANDSETZUNG UND WARTUNG VON KRAFTFAHRZEUGEN**

Inhalt

I.	ZIEL UND ERGEBNIS DER ÜBERPRÜFUNG	2
II.	MARKTENTWICKLUNGEN	3
III.	ERREICHUNG DER ZIELE DER VERORDNUNG	4
IV.	GESAMTBEWERTUNG	12
V.	NÄCHSTE SCHRITTE	16

Dies ist der Bericht, den die Kommission gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 der Kommission vom 31. Juli 2002 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Kraftfahrzeugsektor¹ (nachstehend „Gruppenfreistellungsverordnung“ genannt bzw. „GVO“ abgekürzt) bis zum 31. Mai 2008 erstellen musste. Darin werden die Auswirkungen der GVO auf das Geschäftsgebaren in der Industrie und die Auswirkungen dieses Geschäftsgebarens auf den Wettbewerb im Kfz-Einzelhandel und Kundendienst in der EU² bewertet als Vorbereitung auf die Regelung, die nach dem Ende der Geltungsdauer der GVO am 31. Mai 2010 an deren Stelle tritt.

Dem Bericht angefügt sind vier technische Anhänge. Im ersten Anhang wird ein Überblick über die Ziele der GVO gegeben, während im zweiten Anhang die Entwicklungen auf den EU-Märkten für Vertrieb, Instandsetzung und Wartung von Kfz seit dem Erlass der GVO analysiert werden. Gegenstand des dritten Anhangs sind die Erfahrungen der Kommission mit der Anwendung der GVO, und im vierten Anhang wird die in diesem Bericht dargelegte Analyse vertieft.

I. ZIEL UND ERGEBNIS DER ÜBERPRÜFUNG

Durch die GVO wird ein geschützter Bereich für den Vertrieb sowie die Instandsetzung und Wartung von Kraftfahrzeugen geschaffen, der dem stärker auf die Auswirkungen abstellenden Ansatz der Verordnung (EG) Nr. 2790/1999³ über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf vertikale Vereinbarungen in allen anderen Sektoren folgt. In die GVO wurden aber strengere Bestimmungen aufgenommen, um den Anwendungsbereich der Gruppenfreistellung einzuschränken, weil es zu einer Reihe von sektorspezifischen Wettbewerbsproblemen kam, darunter hartnäckige Versuche bestimmter Kfz-Hersteller, den EU-Binnenmarkt aufzuteilen, sowie wegen Prognosen einer zunehmenden Konzentration unter den Kfz-Herstellern und wegen der Gefahr eines eingeschränkten Wettbewerbs auf den Reparatur- und Wartungsmärkten.

Die GD Wettbewerb begann Mitte 2007 mit einer Bestandsaufnahme und sandte Fragebogen an verschiedene Interessengruppen in der Kfz-Industrie, darunter einzelne Pkw- und Lkw-Hersteller sowie die Verbände ACEA und JAMA, einzelne Fahrzeugausrüster und deren europäischen Verband CLEPA, die nationalen und die europäischen Verbände von Vertragshändlern und Werkstätten (z. B. CECRA) sowie unabhängiger Werkstätten und Fahrzeugausrüster (z. B. FIGIEFA), Verbände unabhängiger Kfz-Händler, Verbraucherorganisationen und die nationalen Wettbewerbsbehörden. Die Kommission stützte sich bei ihrer Analyse neben den

¹ Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 der Kommission vom 31. Juli 2002, ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 30.

² Gemäß dem Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 136/2002 vom 27. September 2002 zur Änderung des Anhangs XIV (Wettbewerb) des EWR-Abkommens (ABl. L 336 vom 12.12.2002, S. 38) ist die Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 auch in den EWR-Mitgliedstaaten anwendbar. Dieser Bericht deckt daher auch den EWR ab, auch wenn nur auf die EU-Mitgliedstaaten Bezug genommen wird.

³ Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, ABl. L 336 vom 29.12.1999 S. 21.

Fragebogenantworten auch auf andere Informationsquellen wie Studien und externe Statistik-Datenbanken⁴.

Ausgehend von diesem Material kann der Schluss gezogen werden, dass die GVO – zum Vorteil für den Verbraucher – zum Schutz des Wettbewerbs auf den Märkten für den Verkauf neuer Kfz und insbesondere den Märkten für Instandsetzung und Wartung von Kfz beigetragen hat und somit die Bedingungen von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag erfüllt. Diese Schlussfolgerung gilt trotz der Anhaltspunkte dafür, dass bestimmte sektorspezifische Maßnahmen wie die Anwendung unterschiedlicher Marktanteilsschwellen für selektive Vertriebssysteme (Artikel 3 Absatz 1 GVO) und einige Bestimmungen zum Schutz der kommerziellen Interessen von Händlern (Artikel 3 Absätze 3 und 5 GVO) womöglich dem Ziel der Kommissionspolitik, innovative Vertriebsmodelle zu fördern und die Schranken für den Eintritt in Vertriebsnetze zu senken, zuwiderliefen.

Die Analyse der Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die GVO nicht zu einer Ausweitung der Freistellung auf Vereinbarungen mit potenziell nachteiligen Auswirkungen auf den Verbraucher geführt hat. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass mehrere Bestimmungen der GVO die Vertragsparteien in einer Weise einschränken, die über das für den Schutz des Wettbewerbs erforderliche Maß hinausgeht. Dies verstieße, insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklung anderer Teile des EU-Rechtsrahmens für diesen Sektor, gegen die für sämtliche gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften geltenden Grundsätze der besseren Rechtsetzung.

II. MARKTENTWICKLUNGEN

Alle analysierten relevanten Wirtschaftsindikatoren bestätigen im wesentlichen, dass sich das Wettbewerbsniveau in den relevanten Märkten, das für die Kommission den Ausschlag für die Wahl einer strengeren sektorspezifischen Gruppenfreistellung gegeben hatte, von 2002 bis 2007 spürbar verbessert hat.

Auf den Kfz-Vertriebsmärkten stellen ein erheblicher Rückgang der realen Preise für neue Fahrzeuge, erfolgreiche Neueintritte, relativ wenige Austritte, bedeutende Marktanteilfluktuationen, eine gemäßigte und rückläufige Konzentration, eine größere Auswahl für die Verbraucher in den verschiedenen Marktsegmenten und eine Verkürzung des Lebenszyklus der Modelle unter Beweis, dass die Wettbewerbsbedingungen im Großen und Ganzen dynamisch sind. Relativ gemäßigte aber schwankende Durchschnittsgewinne und konstante FuE-Ausgaben untermauern dies. Der Wettbewerbsdruck dürfte weiter zunehmen, da Kfz-Hersteller aus aufstrebenden Ländern ihre Präsenz auf den EU-Märkten ausbauen.

Außerdem ist entgegen den im Rahmen der Überprüfung im Jahre 2000 geäußerten Bedenken der markeninterne Wettbewerb allem Anschein nach nicht nennenswert zurückgegangen. Die Konzentration unter Kfz-Händlern hat nach einem bedeutenden Wachstumsschub größerer Händlergruppen in den wichtigsten nationalen Märkten und einem relativen Rückgang der Netzdichte zwar etwas zugenommen, aber die Vertriebsstrukturen in der EU sind im Vergleich zu Märkten wie den USA weiterhin relativ fragmentiert. Die durchschnittliche Gewinnmarge von

⁴ Abgesehen von den Fragebogenantworten wurden zahlreiche andere Quellen zugrunde gelegt wie z. B. ein Bericht von London Economics über „Developments in car retailing and after-sales markets under Regulation No. 1400/2002“, der ACEA-Sektor-Bericht, der Bericht der Europäischen Kommission „CARS 21: A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century“ und EUROSTAT-Daten.

Herstellern und Händlern im Kfz-Vertrieb ist gering und folglich besteht keine Gefahr, dass Marktmacht zum Nachteil der Verbraucher ausgeübt wird. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Pkw-Preise in der EU beträchtlich konvergieren und dass die realen Pkw-Preise gesunken sind. Außerdem haben sich die Verbrauchsmuster dahingehend geändert, dass nicht mehr so viele Kfz gekauft, sondern Alternativen wie Leasing stärker in Anspruch genommen werden, was den Wettbewerbsdruck auf Kfz-Händler erhöht. Noch weiter verschärft wird der Wettbewerbsdruck durch Direktverkäufe der Kfz-Hersteller an Leasing-Unternehmen und andere Abnehmer von Fahrzeugflotten.

Im Reparatur- und Wartungsmarkt nehmen sowohl die Zahl der Vertragswerkstätten als auch die Netzdichte insgesamt im Wesentlichen dank der GVO wieder zu. Viele Vertragsautohäuser verkaufen keine Neuwagen mehr und arbeiten zunehmend für verschiedene Hersteller als Vertragswerkstätten.

Vielen unabhängigen Kfz-Werkstätten fiel es schwer, genug in die zur Reparatur technisch immer komplexerer Kfz erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie die entsprechende Ausrüstung und Ausbildung zu investieren, so dass sie nach und nach Anteile an die Netze der Vertragswerkstätten abgeben mussten. Allerdings hat der unabhängige Sektor eine erhebliche Konsolidierung und strukturelle Anpassung erfahren und ist jetzt wettbewerbsfähiger. So haben sich insbesondere große Ketten unabhängiger Kfz-Werkstätten gebildet, die ihr Leistungsangebot für den Verbraucher stets erweitern. Wenngleich die Preise der Reparaturleistungen aufgrund gestiegener Kosten für qualifizierte Arbeitskräfte und der höheren Investitionen in Ausrüstung und Ausbildung im Zusammenhang mit modernen Kfz gestiegen sind, gingen die realen jährlichen Kfz-Unterhaltskosten zurück, weil die Zeitabstände zwischen den einzelnen Wartungen länger wurden und die Zuverlässigkeit zugenommen hat.

Die Ersatzteilhersteller konnten ihre Position auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt halten, obwohl ihre wichtigsten Kunden, die unabhängigen Reparaturwerkstätten, Marktanteile einbüßten, während die Vertragswerkstätten ihren Bedarf weiterhin überwiegend bei den Herstellern decken. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass bestimmte Ersatzteilhersteller unter ihrem Markennamen Werkstattketten gegründet haben, die weitgehend ihre Ersatzteile verwenden.

III. ERREICHUNG DER ZIELE DER VERORDNUNG

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die sieben ursprünglichen Zielsetzungen der Kommission⁵ tatsächlich erreicht wurden und inwieweit sich die sektorspezifischen Regeln in der GVO als wirksam und/oder notwendig erwiesen haben.

A. Verhinderung des Ausschlusses konkurrierender Kfz-Hersteller und Schutz ihres Zugangs zum Markt

Im heutigen, veränderten Marktumfeld, das durch die zunehmende Globalisierung und einen heftigen Markenwettbewerb aufgrund von erfolgreichen neuen Markteintritten und Produktionsüberkapazitäten gekennzeichnet ist, sind die Restrisiken, dass durch parallele Netze vertikaler Vereinbarungen unter einem Markennamen Zutrittschranken geschaffen werden, weitaus geringer als jene im Jahr 2000.

⁵ Vgl. Kommissionsmitteilung 2002/C 67/02 vom 16.3.2002.

Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Händler die größeren Möglichkeiten nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a GVO nicht genutzt und die Marken konkurrierender Hersteller im selben Ausstellungsraum verkauft haben. In vielen Fällen hat sich bei dieser Form des Mehrmarkenvertriebs auch nach dem Erlass der GVO nichts geändert, und diese Form des Vertriebs ist nach wie vor das Mittel der Wahl in Gebieten mit niedriger Bevölkerungsdichte sowie bei bestimmten Marken, die sich nicht gut verkaufen, so dass eine konkurrierende Marke in das Angebot aufgenommen werden muss, damit die betreffenden Händler und die fragliche Marke im Markt verbleiben können. Einigen neu in den EU-Markt eingetretenen Kfz-Hersteller und bestimmten Händlerverbänden zufolge hat die GVO dadurch, dass Alleinbezugsvereinbarungen mit etablierten Unternehmen nicht freigestellt wurden, den Zugang zu bestehenden Netzen zwar erleichtert, aber es liegt auf der Hand, dass externe Marktentwicklungen das Hauptmotiv für den Mehrmarkenvertrieb sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass viele Kfz-Hersteller selbst ohne einschlägige Bestimmungen in der Verordnung Verträge schließen würden, die einen Mehrmarkenvertrieb zulassen, wenn dies wirtschaftlich sinnvoll wäre.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass laut einigen Interessengruppen die GVO durch die Förderung des Mehrmarkenvertriebs im selben Ausstellungsraum Kfz-Hersteller u. U. dazu veranlasst hat, auf eine erwartete „Image-Verwässerung“ ihrer Marke mit strengeren Auswahlkriterien zu reagieren. Dies könnte die Händler wiederum zu größeren Investitionen in eine bestimmte Marke veranlasst und insgesamt zu höheren Vertriebskosten geführt haben. Andererseits besteht für die Zukunft die Gefahr, dass neuen Anbietern der Eintritt in den Markt verwehrt wird, wenn die Zahl paralleler Netze, die nur eine Marke führen, steigt.

Es scheint daher, dass die sektorspezifischen Regeln für den Mehrmarkenvertrieb keine volle Wirkung entfaltet haben, und durch die in der Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 festgelegte Beschränkung der Möglichkeiten für Kfz-Hersteller, ihren Händlern direkte oder indirekte Wettbewerbsverbote aufzuerlegen, würde der Wettbewerb in dem Markt höchstwahrscheinlich in gleichem Maße geschützt.

B. Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Händlern derselben Marke durch Anreize zur Diversifizierung der Vertriebsformen

Zur Entwicklung des Marktes seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 sind im wesentlichen drei Anmerkungen zu machen.

Erstens wurde das Ziel von Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002, den „Zwangsjackeneffekt“ der Verordnung (EG) Nr. 1475/95 zu beseitigen, nicht erreicht, weil sich nahezu alle Kfz-Hersteller für quantitative selektive Vertriebssysteme in allen Mitgliedstaaten entschieden haben. Die Tatsache, dass in Artikel 3 Absatz 1 GVO eine großzügigere Marktanteilsschwelle von 40 % für quantitative selektive Vertriebssysteme festgelegt ist, mag diese Entscheidungen beeinflusst und zur Einheitlichkeit beigetragen haben. Diese höhere Schwelle erscheint anomal, weil im Allgemeinen davon ausgegangen wird, dass ein quantitativer selektiver Vertrieb den markeninternen Wettbewerb stärker einschränkt als z. B. Alleinvertriebssysteme.

Zweitens konnten die Automobilhersteller aufgrund der quantitativen Selektion die Netzdichte von 2002 bis 2006 reduzieren. Daher könnte in Frage gestellt werden, ob die Freistellung dieser Vertriebsform u. U. zum Nachteil für den Verbraucher und entgegen den Grundsätzen von

Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag zu einer Abschwächung des markeninternen Wettbewerbs geführt hat.

Was die geltend gemachten nachteiligen Auswirkungen angeht, sei zunächst einmal darauf hingewiesen, dass Autos teuer und Verbraucher daher eher bereit sind, für einen niedrigeren Preis lange Wege in Kauf zu nehmen. Folglich müsste die Netzdichte auf ein relativ niedriges Niveau sinken, bevor Auswirkungen auf den markeninternen Wettbewerb festzustellen wären. Es sei daran erinnert, dass das allgemeine Konzentrationsniveau auf dem Einzelhandelsmarkt für neue Fahrzeuge insbesondere im Vergleich zu jenem in den USA weiterhin relativ niedrig ist. Daher ist es eher unwahrscheinlich, dass sich ein Rückgang in der Netzdichte spürbar auf den markeninternen Wettbewerb auswirkt. Allgemeiner noch könnte festgehalten werden, dass der im gesamten Kfz-Vertriebssektor verbreitete selektive Vertrieb die Bewegung zu einer stärkeren Integration der nationalen Märkte innerhalb der EU nicht behindert zu haben scheint. Dabei ist zu bedenken, dass der selektive Vertrieb im Allgemeinen als vorteilhaft angesehen wird, insbesondere weil er verhindert, dass Vertriebsgesellschaften, die keinem Markennetz angehören, kostenfrei von den Vermarktungsaufwendungen und Investitionen der Händler in die Marke profitieren. Die quantitative Selektion weist wiederum andere Vorteile auf, weil sie es Zulieferern ermöglicht, die geografische Organisation ihrer Netzwerke besser im Griff zu haben und dadurch Größenvorteile erzielt, Transaktionskosten verringert und eine ungleichmäßige Präsenz der Marke verhindert.

Drittens haben die sektorspezifischen Bestimmungen der GVO, was die Möglichkeiten für händlerseitige Vertriebsinnovationen angeht, wenig zur Förderung der Vielfalt innerhalb des quantitativen selektiven Vertriebssystems beigetragen. Nahezu alle Meinungen stimmen darin überein, dass Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b GVO insofern geringe Wirkung gezeigt hat, als nur wenige Händler weitere Verkaufsstandorte eröffnet haben. Auch Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g GVO, nach dem es Händlern freistehen muss, sich auf den Kfz-Verkauf zu spezialisieren und die Erbringung von Reparatur- und Wartungsleistungen untervertraglich weiterzugeben, hat sich als unwirksam erwiesen, weil sich nur wenige Händler zur Aufgabe dieses für sie sehr lukrativen Teils ihrer Geschäftstätigkeit entschieden haben. Andere Möglichkeiten für händlerseitige Innovationen wie der Vertrieb von Marken verschiedener Hersteller über denselben Ausstellungsraum wurden nicht nennenswert in Anspruch genommen.

Insgesamt ist es mit der GVO nicht gelungen, den „Zwangsjackeneffekt“ der vorausgegangenen sektorspezifischen Gruppenfreistellung zu beseitigen, so dass das zweite Ziel nicht erreicht wurde.

C. Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels mit Kraftfahrzeugen

Das dritte Ziel der Kommission bestand darin, den grenzüberschreitenden markeninternen Wettbewerb zu fördern. Das Ziel ist allem Anschein nach erreicht, weil sich die Preise in den einzelnen Mitgliedstaaten aneinander angeglichen haben und die Zahl der Hemmnisse für den Parallelhandel einschließlich der Beschwerden von Endverbrauchern erheblich abgenommen hat. Die Aufhebung der Bekanntmachung⁶ über die Tätigkeit von Vermittlern im Kfz-Sektor,

⁶ Bekanntmachung der Kommission zu ihrer Verordnung (EWG) Nr. 123/85 vom 12. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge (ABl. C 17 vom 18.1.1985, S. 4).

derzufolge Kfz-Hersteller ihren Händlern Quoten für ihre Verkäufe an grenzübergreifend tätige Vermittler auferlegen konnten, hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Die Bilanz der Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e GVO, der durch den Ausschluss von Beschränkungen des aktiven oder passiven Verkaufs in selektiven Vertriebssystemen der allgemeinen Regelung folgte, ist positiv.

Obleich selektive Vertriebssysteme die geografische Arbitrage behindern können, deuten die abnehmenden Preisunterschiede – im Gegensatz zu der Lage in den 1990er Jahren – darauf hin, dass der grenzüberschreitende Handel mit neuen Fahrzeugen inzwischen ausreicht, um effektiven Wettbewerbsdruck auszuüben.

Allerdings hat Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b GVO, der die vertraglichen Rechte von Händlern zur Errichtung zusätzlicher Verkaufsstellen betrifft (die so genannte „Standortklausel“), nicht zu einer merklichen Verhaltensänderung geführt, kann jedoch dazu beigetragen haben, den Marktteilnehmern zu signalisieren, dass die Kommission entschlossen ist, die grenzüberschreitende Arbitrage zu schützen und die Preisunterschiede zu reduzieren. Die Verfügbarkeitsklausel in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f GVO erscheint aus rechtlicher Sicht redundant, weil eine Weigerung, Fahrzeuge mit ausländischen Spezifikationen zu liefern, gemäß den in der Rechtsprechung bestätigten allgemeinen Grundsätzen als mittelbare Beschränkung des Weiterverkaufs gälte⁷. Es ist jedoch zu erwägen, ob wie auch immer ausgestaltete Hinweise auf die relevante Rechtssprechung nützlich wären, um die Transparenz zu erhöhen.

Insgesamt dürfte die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Wettbewerbsrechts im gegenwärtigen Marktkontext für den Schutz des Parallelhandels ausreichen. Es sollte auch beachtet werden, dass die Richtlinie 2007/46/EG⁸ den Parallelhandel erleichtern müsste, da sie die Regeln, die die Übereinstimmungsbescheinigungen betreffen, klarstellt und deutlich macht, dass die Hersteller diese Dokumente in Papierform zur Verfügung stellen müssen.

D. Befähigung unabhängiger Kfz-Werkstätten zum Wettbewerb mit den Werkstattnetzen der Hersteller

Der Markenwettbewerb auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt geht allein von unabhängigen Kfz-Werkstätten aus, die eine wertvolle Alternative für den Verbraucher sind. Im Jahr 2000 sah die Kommission zwei Inputs als entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Kfz-Werkstätten an, und zwar technische Informationen und Ersatzteile. Die GVO schützt daher den Zugang dazu durch Bestimmungen, die den unabhängigen Werkstätten durch eine Zeit der strukturellen Anpassungen an den technologischen Wandel geholfen zu haben scheinen.

Artikel 4 Absatz 2 GVO, demzufolge die Kfz-Lieferanten unabhängigen Kfz-Werkstätten Zugang zu technischen Informationen geben müssen, hatte zwar positive Auswirkungen, aber ab dem 1. September 2009 müssen die Lieferanten gemäß der Euro-5 und Euro-6 Verordnung (EG) Nr. 715/2007⁹ ohnehin sämtliche Informationen über neue Modelle freigeben. Informationen zu

⁷ Vgl. Urteil vom 28. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 228 und 229/82 Ford of Europe Inc. und Ford-Werke Aktiengesellschaft/Kommission, Slg. (1984) S. 1129.

⁸ Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, ABl. L 263 vom 9.10.2007, S.1.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und

älteren Modellen sollten gemäß Artikel 4(2) der GVO bereits allgemein zugänglich sein. Die Kommission wird weiterhin die Lage beobachten und alle eingehenden Beschwerden des unabhängigen Werkstattsektors bewerten. Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass in den vier im September erlassenen Kommissionsentscheidungen¹⁰, denen der Sektor wertvolle Orientierungshilfen entnehmen konnte, die Nichtgewährung des Zugangs zu technischen Informationen auf der Grundlage von Artikel 81 Absätze 1 und 3 EG-Vertrag und mit Bezugnahme auf die GVO analysiert wurde. Folglich würde die Kommission selbst ohne die gegenwärtigen Bestimmungen der GVO in der Lage sein, angemessene Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 81 und/oder Artikel 82 des Vertrages zu ergreifen.

Die Ersatzteilhersteller haben ihren Anteil am Angebot auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt gehalten, und Vertragswerkstätten verweigern nur in wenigen Fällen die Lieferung von Ersatzteilen an ihre unabhängigen Konkurrenten, die in der Regel sehr lukrativ für sie ist. Die sektorspezifische Kernklausel in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe i GVO mag zwar zur Klärung der Rechtslage beigetragen haben, aber die Durchsetzung der allgemeinen Regel, nach der ein Lieferant mit selektivem Vertrieb seinen Händlern keine Beschränkungen für den Verkauf an Endverbraucher auferlegen darf, würde den Wettbewerb im selben Maße schützen. Außerdem würden in dem unwahrscheinlichen Fall, dass ein Kfz-Hersteller seine Teile selbst und nicht über ein selektives Vertriebssystem vertreibt, dessen Vertragswerkstätten ihrer Vertriebsaufgabe verlustig gehen und als Endverbraucher angesehen werden. Unter diesen Umständen wäre die Kernbeschränkung in der GVO unwirksam, weil sie bei Endverbrauchern auferlegten Beschränkungen nicht greift.

Es ist eine Tatsache, dass bestimmte Ersatzteile weiterhin ausschließlich bei Kfz-Herstellern bezogen werden können. Dabei handelt es sich i) um sichtbare Ersatzteile, die in mehreren Mitgliedstaaten unter den Musterschutz fallen, und ii) um Ersatzteile, die im Rahmen verschiedener Arten von Zulieferverträgen wie z. B. Veredelungsvereinbarungen hergestellt werden, die aufgrund der Kommissionsbekanntmachung von 1978 über Zulieferverträge¹¹ zurzeit nicht unter Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag fallen und auf die Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag daher nicht angewendet wird. Was die erste Kategorie der Ersatzteile betrifft, die nur bei Kfz-Herstellern bezogen werden können, so resultiert die Situation aus dem gegenwärtigen Rechtsrahmen über den Rechtsschutz von Mustern¹². Dem Problem aufgrund der zweiten Kategorie kann nur durch eine Überarbeitung der Bekanntmachung über Zulieferverträge begegnet werden, um besser zu erläutern, unter welchen Umständen Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag auf bestimmte Praktiken angewandt werden kann.

Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

¹⁰ Sachen COMP/39.140 -39.143, DaimlerChrysler, Fiat, Toyota und Opel.

¹¹ Bekanntmachung der Kommission vom 18. Dezember 1978 über die Beurteilung von Zulieferverträgen nach Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

¹² Richtlinie 98/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen, ABl. L 289 vom 28.10.1998, S. 28. Die Kommission hat vorgeschlagen, diese Richtlinie zu überarbeiten. Die Neufassung befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren..

E. Wettbewerbschutz innerhalb der Vertragsnetze

Insgesamt konnte der Wettbewerb zwischen Vertragswerkstätten mittels der GVO wirksam geschützt werden, weil mit Artikel 3 Absatz 1 GVO qualitative selektive Vertriebssysteme eingeführt wurden. Infolge dessen ist die Zahl der Vertragswerkstätten im freien Spiel der Marktkräfte gestiegen, da alle Kfz-Werkstätten, die objektive Kriterien erfüllen, Mitglied eines Netzes werden können.

Die Kfz-Hersteller haben zwar höhere Qualitätsstandards für ihre Vertragswerkstattnetze eingeführt, aber dies ging allem Anschein nach nicht zu Lasten der Verbraucher. Aufgrund der neuen Standards ist nicht nur die Qualität der Dienstleistungserbringung gestiegen, sondern sie haben sich auch auf die unabhängigen Betriebe ausgewirkt, die daraufhin konkurrierende Netze und Franchising-Ketten mit einheitlichen Standards errichtet haben, um besser auf die Verbrauchernachfrage nach effizienten und zuverlässigen Dienstleistungen von hoher Qualität eingehen zu können.

Allerdings könnte mit der Durchsetzung der allgemeinen Grundsätze, die für qualitative selektive Vertriebssysteme gelten, auch ohne die spezifische Kernbeschränkung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h GVO dasselbe Ergebnis erzielt werden. Es liegt auf der Hand, dass die Verpflichtung einer Kfz-Werkstatt, auch neue Fahrzeuge zu verkaufen, nicht als qualitativ angesehen werden kann und dass Vereinbarungen, die eine solche Beschränkung vorsehen, daher unter Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag fallen würden. Da die Marktanteile der Vertragswerkstattnetze von Herstellern in den meisten Fällen 30 % weit übersteigen, fielen die fraglichen Vereinbarungen nicht in den geschützten Bereich für den quantitativen selektiven Vertrieb nach der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002, so dass die direkte Anwendung von Artikel 81 EG-Vertrag neuen Marktteilnehmern ebenfalls offenen Zugang zu solchen Netzen gewährleisten könnte.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe k GVO über den Erwerb von Ersatzteilen durch Vertragswerkstätten bei dritten Unternehmen hat nicht zu einer nennenswerten Veränderung des Geschäftsgebarens der Vertragswerkstätten geführt, weil sie ihren Bedarf weiterhin fast ausnahmslos bei Kfz-Herstellern decken. Erstens haben Vertragswerkstätten nur selten mehr als eine Bezugsquelle, weil dadurch höhere Logistik- und IT-Kosten anfallen. Da die Vertragswerkstätten verpflichtet sind, in Garantiefällen Markenersatzteile zur Reparatur zu verwenden, beziehen sie ihren gesamten Ersatzteilbedarf zwangsläufig bei „ihrem“ Kfz-Hersteller. Die Tatsache, dass die Hersteller die einzigen Zulieferer sind, die die gesamte Ersatzteilpalette anbieten können, trägt zu deren Attraktivität bei. Dies ist entweder auf die Urheberrechte der Kfz-Hersteller oder aber auf Zulieferverträge zurückzuführen, die gegebenenfalls nicht unter Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag fallen. Andererseits können Prämien- und Preisnachlassregelungen in einigen Fällen eine die Treue zum Lieferanten erhöhende Wirkung ausüben. Die Frage, ob es sich bei diesen Regelungen um eine Form von Leistungswettbewerb handelt oder ob sie so angelegt sind, dass konkurrierende Ersatzteilhersteller durch die Erhöhung der Attraktivität für die Vertragswerkstätten auf unlautere Weise ausgeschlossen werden, kann nur von Fall zu Fall beantwortet werden, wobei der wirtschaftliche Kontext dieser Praktiken zu berücksichtigen ist und potenziell wettbewerbswidrige und etwaige wettbewerbsfördernde Effekte gegeneinander aufgewogen werden müssen. In diesem Zusammenhang kann Artikel 82 EG-Vertrag zur Anwendung kommen, in Kohärenz mit der Nichtfreistellung von Wettbewerbsverboten durch die GVO, insbesondere wenn der Anteil des Kfz-Herstellers an dem relevanten Ersatzteilmarkt – was im allgemeinen der Fall ist – über der 30 %-Schwelle liegt. Damit gäbe es auch ohne Artikel 4

Absatz 1 Buchstaben j und k GVO eine geeignete Handhabe im Falle des drohenden Ausschlusses von Konkurrenten.

F. Erleichterung des Zugangs der Ersatzteilhersteller zum Reparatur- und Wartungsmarkt

Durch einige Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 sollte gewährleistet werden, dass Lieferanten von Originalersatzteilen (Original Equipment Supplier – OES) oder gleichwertigen Ersatzteilen Zugang zu unabhängigen Kfz-Werkstätten und zu Vertragswerkstätten haben, damit letztere den Verbrauchern eine größere Auswahl an Ersatzteilen anbieten können. Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe j GVO sind Vereinbarungen, nach denen der unmittelbare Verkauf von Ersatzteilen auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt durch OES Beschränkungen unterliegt, von der Gruppenfreistellung ausgeschlossen, während, wie bereits dargelegt, Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe k GVO vorsieht, dass Vereinbarungen, die Vertragswerkstätten oder Händlern den Bezug von gleichwertigen Ersatzteilen oder von Originalersatzteilen bei dritten Unternehmen unmöglich machen, nicht freigestellt sind.

Außerdem sind nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe l GVO Vereinbarungen, die die Möglichkeiten von OES beschränken, die einem Kfz-Hersteller zur Erstmontage gelieferten Ersatz- oder Bauteile mit ihren Waren- oder Firmenzeichen zu versehen (so genanntes „Dual Branding“), ebenfalls schwerwiegende Wettbewerbsbeschränkungen.

In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe t GVO sind „Originalersatzteile“ definiert als Ersatzteile von gleicher Qualität, die nach den Spezifizierungen des Kfz-Herstellers hergestellt werden. Durch diese Präzisierung sollte den OES die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Produkte als „Originalteile“ und nicht nur als gleichwertige Teile an Kfz-Werkstätten zu verkaufen, um ihre Absatzmöglichkeiten zu verbessern. In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe u GVO sind „qualitativ gleichwertige Teile“ definiert als Ersatzteile, die den originalen Bauteilen qualitativ entsprechen, um zu verhindern, dass Kfz-Hersteller Qualitätsunterschiede als objektives Kriterium anführen, wenn sie ihren Vertragswerkstätten die Verwendung von Teilen konkurrierender Hersteller untersagen.

Insgesamt haben die Ersatzteillieferanten ihre Position auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt behauptet, obgleich ihre wichtigsten Kunden, die unabhängigen Werkstätten, Marktanteile eingebüßt haben. Ein nützliches Marketinginstrument wurde insbesondere durch die Definition des Begriffes „Originalersatzteile“ in Artikel 1 GVO geschaffen. Mittlerweise ist diese Definition aber durch die inzwischen erlassene Richtlinie 2007/46¹³ überflüssig geworden, die eine Definition für „Originalteile“ enthält, die im wesentlichen mit jener in der GVO identisch ist. Was Ersatzteile angeht, die keine Originalersatzteile sind, so sollte beachtet werden, dass selbst ohne eine Definition der qualitativ gleichwertigen Ersatzteile eine vom Hersteller den Vertragswerkstätten auferlegte Verpflichtung, keine alternativen Ersatzteile zu verwenden, einem direkten Wettbewerbsverbot gleichkäme, das ab einer Schwelle von 30% nicht unter die GVO fiel. Diese Bestimmung entspricht dem Ansatz in der Verordnung (EG) Nr. 2790/1999.

Andererseits war Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe j GVO allem Anschein nach wirksam, was die OES-Verkäufe auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt betrifft, weil die Teilehersteller ihre

¹³ Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, ABL. L 263 vom 19.10.2007, S. 1.

Marktposition in diesem Bereich behaupten konnten. Dies wäre aber auch bei einer allgemeinen Regelung für vertikale Beschränkungen der Fall gewesen, da diese Art der Vereinbarung auch nach der Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 als schwerwiegende Wettbewerbsbeschränkung behandelt wird. Außerdem ist nicht sicher, dass das Dual Branding auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe l GVO der Fähigkeit von Kfz-Werkstätten förderlich war, geeignete Ersatzteile zu erkennen, weil diese Art der Informationen bereits gemäß Artikel 4 Absatz 2 GVO bereitzustellen ist.

G. Schutz der Unabhängigkeit der Händler von den Kfz-Herstellern

Die Unabhängigkeit der Händler von ihren Zulieferern war kein primäres Ziel der GVO, ihre Förderung galt vielmehr als flankierende Maßnahme, die zu wettbewerbsorientiertem Verhalten motivieren sollte¹⁴. In Artikel 3 GVO sind daher Mindestlaufzeiten für Verträge (Artikel 3 Absatz 5) und Mindestfristen für den Fall einer (zu begründenden) Kündigung (Artikel 3 Absatz 4) oder Nichtverlängerung festgelegt, sowie, dass es Händlern freisteht, ihre Rechte und Pflichten auf einen anderen Händler ihrer Wahl innerhalb des Netzes zu übertragen. Ferner ist für den Fall von Meinungsverschiedenheiten über die vertraglichen Verpflichtungen ein Schlichtungsmechanismus vorgesehen (Artikel 3 Absatz 6).

Da der Markenwettbewerb seit dem Inkrafttreten der Gruppenfreistellung zugenommen hat, spielt der Wettbewerbsschutz innerhalb der Markennetze mittlerweile eine weniger wichtige Rolle für den Erhalt von Qualität und Preisen zugunsten der Verbraucher.

Es ist ohnehin nicht sicher, dass Artikel 3 Absatz 5 GVO große Wirkung gezeigt hat, weil die Lieferanten und Händler fast ausnahmslos unbefristete Verträge mit zweijähriger Kündigungsfrist geschlossen haben, die wohl kaum eine solide Absicherung für die markenspezifischen Investitionen eines Händlers darstellen. Außerdem ist es angesichts des mittlerweile ausgeprägten Markenwettbewerbs unwahrscheinlich, dass ein Hersteller auf wettbewerbsorientierte Verhaltensweisen von Vertragshändlern mit der Androhung einer Kündigung reagiert. Stattdessen wären eine akribische Revision oder die Festsetzung künstlich überhöhter Absatzziele, die es unmöglich machen, dass der Händler Mengenprämien erhält, weit raffiniertere und wirksamere Mittel, um die betreffenden Händler zu disziplinieren. Ferner sei darauf hingewiesen, dass im Zuge der Untersuchung der Kommission nicht ein einziger Fall gefunden wurde, in dem die Pflicht zur Darlegung der Kündigungsgründe (Artikel 3 Absatz 4 GVO) einem Richter oder Schlichter die Feststellung ermöglicht hätte, dass die Kündigung als Sanktion für wettbewerbsorientiertes Verhalten ausgesprochen worden war.

Außerdem ist die in Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a GVO festgelegte fünfjährige Mindestlaufzeit für Vereinbarungen mit Händlern aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt, weil sie nicht die Tatsache berücksichtigt, dass längerfristige Vereinbarungen gerade wegen ihrer längeren Dauer den Wettbewerb eher einschränken können. Sie können insbesondere verhindern, dass Hersteller Händler mit schlechten Ergebnissen gegen effizientere Neueinsteiger austauschen und dass neue Verträge geschlossen werden, die Änderungen der Marktlage Rechnung tragen.

Bezüglich Artikel 3 Absatz 3 GVO, der durch die Entwicklung des grenzüberschreitenden Vertriebs die Marktintegration fördern sollte, hat die Untersuchung der Kommission ergeben, dass fast alle Übertragungen von Vertriebsrechten innerhalb der Vertragsnetze auf nationaler

¹⁴ Siehe Erwägungsgrund 9 GVO.

Ebene stattfanden. Das Ziel wurde somit nicht erreicht, und die GVO hat möglicherweise zu einer Händlerkonzentration in bestimmten Gebieten geführt, was in der Zukunft Probleme für die nationalen Wettbewerbsbehörden aufwerfen kann.

Artikel 3 Absatz 6 GVO, der die Regelung von Meinungsverschiedenheiten betrifft, hat sich allem Anschein nach positiv ausgewirkt, da die Zahl kostspieliger und langwieriger Gerichtsverfahren zurückgegangen ist. Richter haben oft weniger Möglichkeiten als unabhängige Schlichter, in technisch komplizierten Angelegenheiten, die z. B. die Erfüllung von Qualitätsnormen betreffen, unverzüglich zu handeln. Hinzu kommt, dass Lieferanten zwar einer gewissen Flexibilität bedürfen, um ihre Vertriebsnetze an Änderungen in der Marktlage anzupassen, die Förderung von Instabilität und kurzsichtigem Denken innerhalb der Netze aber nicht in ihrem Interesse läge, weil sie loyale Händler brauchen, die zu bedeutenden Investitionen bereit sind. Die Festlegung eines wirksamen Streitbeilegungsmechanismus hat mehr mit der effizienten Durchführung von Vereinbarungen zu tun als mit wettbewerbsrechtlichen Bedenken. Aus Sicht der Händler hält ein klarer und schneller Streitbeilegungsmechanismus die stärkere Vertragspartei potenziell von einem Missbrauch ihrer Stellung ab, während ein Schlichtungsverfahren es den Lieferanten ermöglicht, Vertragsbrüche zeitnah zu sanktionieren und die schlechte Presse zu vermeiden, die Gerichtsverfahren mit sich bringen können. Daher könnte es selbst ohne Artikel 3 Absatz 6 GVO für alle Beteiligten Vorteile bringen, wenn sie sich auf einen Kodex der guten Praxis verständigten, in dem ein Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten über die Vertragserfüllung sowie Mindestnormen für das, was unter guten Glauben fällt, und die Achtung berechtigter Erwartungen in den vertraglichen Beziehungen zwischen den Parteien festgelegt sind.

IV. GESAMTBEWERTUNG

Auf den Kfz-Vertriebsmärkten haben sich die Wettbewerbsbedingungen seit der letzten Evaluierung durch die Kommission im Jahr 2000 erheblich verbessert. Diese Entwicklung ist aber wohl hauptsächlich auf externe Faktoren zurückzuführen, weil die Marktkräfte in einem zunehmend globaleren Wirtschaftskontext zu einer positiven Entwicklung des Sektors geführt haben, die die Kommission ursprünglich nicht vorhergesehen hatte. So hat vor dem Hintergrund der zunehmenden Marktintegration auf EU-Ebene ein heftiger und zunehmender Markenwettbewerb einen Rückgang der realen Preise bewirkt. Daher gibt es zurzeit keine Anhaltspunkte für ein Marktversagen oder für tatsächliche oder potenzielle Verbrauchernachteile, die den Kfz-Sektor von anderen Branchen unterscheiden.

Die GVO war den Anpassungen der Industrie an diese sich wandelnden Rahmenbedingungen förderlich und hat insbesondere auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt zu einer wettbewerbsorientierten und dynamischen Reaktion der Beteiligten geführt. Erzielt wurde dieses Ergebnis aber hauptsächlich aufgrund von Maßnahmen, die auf den in der Rechtsprechung der europäischen Gerichte postulierten und in die Kommissionsverordnung (EG) Nr. 2790/1999 eingegangenen allgemeinen Grundsätzen beruhten und nicht auf GVO-spezifischen Bestimmungen. So hat sich z. B. die Anwendung der allgemeinen Grundsätze für den qualitativen selektiven Vertrieb positiv auf die Reparatur- und Wartungsmärkte ausgewirkt, wo die Zahl der Vertragswerkstätten wieder erheblich zugenommen hat.

Hinsichtlich der in Artikel 4 GVO genannten sektorspezifischen schwerwiegenden Beschränkungen hat die Untersuchung der Kommission keinen eindeutigen kausalen Zusammenhang zwischen diesen Bestimmungen und der für den Bezugszeitraum beobachteten

Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt ergeben. Artikel 4 Absatz 2 GVO, demzufolge Kfz-Hersteller unabhängigen Marktbeteiligten auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt uneingeschränkten und nicht diskriminierenden Zugang zu den markenspezifischen und für Reparaturarbeiten benötigten technischen Informationen gewähren müssen mag recht nützlich gewesen sein, weil er die Bedenken der Kommission deutlich gemacht hat. Jedoch haben sich die Vollstreckungsmaßnahmen, die die anhaltenden Probleme in diesem Bereich angehen, auf Artikel 81 bezogen; und diese Maßnahmen werden selbst ohne die gegenwärtigen Regeln der GVO möglich bleiben. Außerdem wird diese Bestimmung und Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe t und GVO, die den Zugang konkurrierender Ersatzteilehersteller zum Reparatur- und Wartungsmarkt erleichtern sollte, 2010 ersetzt, wenn der neue Rechtsrahmen über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen in Kraft tritt, nämlich die Verordnung 715/2007 und die Richtlinie 2007/46. Auch Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe j GVO, mit dem der Geltungsbereich der entsprechenden Kernbeschränkung von Artikel 4 Buchstabe e der Verordnung 2799/1999 erweitert wurde, um Beschränkungen des Verkaufs an unabhängige Werkstätten und an Vertragswerkstätten durch OES zu untersagen, dürfte keine entscheidende Rolle gespielt haben, was den Schutz des Zugangs der Ersatzteilehersteller zum Reparatur- und Wartungsmarkt angeht.

Was den Wettbewerb auf dem Markt für Kfz-Ersatzteile betrifft, so haben bekanntlich die IPR der Kfz-Hersteller und die Tatsache, dass verschiedenste Zuliefervereinbarungen mit OES üblich sind (einschließlich so genannter „Veredelungsvereinbarungen“), dazu geführt, dass bestimmte Ersatzteile nur innerhalb der Kfz-Herstellernetze gehandelt werden, was die Position unabhängiger Ersatzteilerhändler geschwächt und insgesamt zu einem höheren Preisniveau im Reparaturbereich geführt haben dürfte. Diese potenziellen Wettbewerbsprobleme hängen jedoch von der Anwendung von Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag auf diese Art von Vereinbarungen in jedem einzelnen Fall ab und sind nicht darauf zurückzuführen, dass diese Probleme nicht in geeigneter Weise mit der GVO auf der Grundlage von Artikel 81 Absatz 3 angegangen werden können. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Kommission die Aufnahme einer „Reparaturklausel“ in ihrem Vorschlag für eine überarbeitete Musterrichtlinie vorgeschlagen hat¹⁵.

Außerdem führte die Untersuchung der Kommission zu denselben Schlussfolgerungen bezüglich der sektorspezifischen Bedingungen in Artikel 5 GVO, die – wie sich gezeigt hat – entweder zur Erreichung des angestrebten Ziels (z. B. Schutz des Parallelhandels durch den Ausschluss von Standortklauseln von der Freistellung) nicht notwendig sind oder in keinem unwiderlegbaren kausalen Zusammenhang mit der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen im Markt stehen (z. B. Verhinderung der Gefahr einer Abschottung durch strenge Vorschriften für den Mehrmarkenvertrieb).

Und schließlich zeigt die Analyse in Anhang 4, dass die spezifischen Bestimmungen in Artikel 3 GVO in einigen Fällen kontraproduktiv gewesen sein können. Erstens kann die GVO dadurch, dass für die Freistellung von quantitativen selektiven Vertriebsvereinbarungen eine höhere Marktanteilschwelle festgesetzt wurde als für andere Vertriebsformen, in der Tat zu einer Einschränkung der Vielfalt im Vertrieb beigetragen haben. Zweitens hat die GVO dadurch, dass nur langfristige Vereinbarungen freigestellt sind, Neueinsteigern den Zugang zu den Netzen

¹⁵ Richtlinie 98/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über den Rechtsschutz von Mustern, ABl. L 289 vom 28.10.1998, S. 28. Zurzeit befindet sich der Vorschlag für eine Neufassung dieser Richtlinie im Annahmeverfahren beim Rat: COM(2004) 582.

erschwert. Drittens haben die spezifischen Vorschriften, die die Übertragung der Rechte und Pflichten von Händlern zwischen den Mitgliedern eines Netzes erleichtern sollten, nicht nur ihr ursprüngliches Ziel verfehlt, das darin bestand, die Entwicklung von grenzübergreifend tätigen Vertreibern zu ermöglichen, sondern ihre Anwendung könnte in Zukunft der Bildung großer Händlergruppen auf nationaler Ebene förderlich sein, was in einigen Fällen vor Ort zu Einbußen beim Markenwettbewerb und beim markeninternen Wettbewerb führen könnte.

Zusammengefasst dürften daher die Bestimmungen der GVO, die von den aus der Rechtsprechung der europäischen Gerichte abgeleiteten und derzeit in der Verordnung 2790/1999 der Kommission verankerten allgemeinen Grundsätzen abweichen, unter den jetzigen, durch zunehmend globalere und wettbewerbsfähigere Kfz-Märkte gekennzeichneten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen übermäßig streng, zu kompliziert und/oder redundant sein, insbesondere angesichts der neuen EU-Rechtsvorschriften für Kraftfahrzeuge.

Unter diesen Umständen würde ein stärker auf die Auswirkungen abstellender und flexiblerer Ansatz für den Verbraucher zu besseren Ergebnissen führen.

Erstens könnte die Kommission im Rahmen eines solchen Ansatzes ihre Bemühungen besser auf die schädlichsten wettbewerbswidrigen Praktiken richten und würde nicht Gefahr laufen, dass sich ihre Durchsetzungsprioritäten verschieben. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Kommission trotz der 46 seit 2002 eingegangenen förmlichen Beschwerden in diesem Sektor keine Verbotsentscheidungen¹⁶ erlassen hat und nur drei Vergleiche¹⁷ geschlossen wurden. Noch auffälliger ist, dass von den 322 informellen Beschwerden, die von 2004 bis 2007 bei der Kommission eingingen, nur 36 weitere Ermittlungen rechtfertigten und in keinem Fall das förmliche Verfahren eingeleitet wurde. Bei fast allen informellen Beschwerden ging es nicht um echte Wettbewerbsprobleme, sondern um Meinungsverschiedenheiten kommerzieller Natur zwischen Wirtschaftspartnern. Die Kommission hätte die in diesem Bereich eingesetzten Ressourcen der Aufdeckung und Verfolgung schädlicherer wettbewerbswidriger Praktiken widmen können, die dem Verbraucher eindeutig zum Nachteil gereichen. Auf nationaler Ebene sind die Zahlen weitgehend vergleichbar. Bei den nationalen Wettbewerbsbehörden wurden insgesamt rund 340 Beschwerden eingereicht, und sie konnten in nur 7 Fällen Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, die zu Entscheidungen im Sinne von Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 führten.

Zweitens sei darauf hingewiesen, dass wegen der Kompliziertheit der geltenden sektorspezifischen Regeln die konkrete Gefahr voneinander abweichender Auslegungen durch die einzelstaatlichen Gerichte besteht, was in einem Fall ein Eingreifen der Kommission in Form einer *amicus curiae*-Stellungnahme im Sinne des Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 erforderte¹⁸. Eine stärker auf die Auswirkungen abstellende und einfachere

¹⁶ Die vier von der Kommission am 13. September 2007 in den Sachen *Toyota, Fiat, DaimlerChrysler* und *Opel* erlassenen Verpflichtungsentscheidungen waren das Ergebnis von Untersuchungen, die die Kommission von sich aus eingeleitet hatte, und die Verbotsentscheidung der Kommission in der Sache *Peugeot* vom 5. Oktober 2005 basierte auf Beschwerden, die vor dem Inkrafttreten der GVO eingereicht worden waren.

¹⁷ Vgl. IP/06/302 – 303 vom März 2006 in den Sachen *GM* und *BMW* sowie IP/03/80 vom 20. Januar 2003 in der Sache *Audi*.

¹⁸ Im Interesse der kohärenten Anwendung von Artikel 81 EG-Vertrag übermittelte die Kommission dem Cour d'appel de Paris eine schriftliche Stellungnahme in der Sache *Garage Grémeau/Daimler Chrysler France*, Rechtssache RG 05/17909.

Verordnung dürfte daher EU-weit die kohärente Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften besser gewährleisten.

Drittens wird geltend gemacht, dass weniger Formalismus zu mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen in dem Sektor führen würde. Es sei daran erinnert, dass die Kommission trotz ihrer erheblichen Anstrengungen wie der Veröffentlichung eines Leitfadens und von Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen im gesamten Berichtszeitraum häufig Hilfeersuchen von Wirtschaftsbeteiligten erhielt, die im wesentlichen nicht die potenziellen Auswirkungen von Vereinbarungen auf den Markt betrafen, sondern die Auslegung bestimmter Vertragsklauseln. Wichtiger noch ist, dass die Zahl der den Kraftfahrzeugsvertriebssektor betreffenden Anträge auf Vorabentscheidung bei EuGH die relativ große Rechtsunsicherheit spiegelt, die auf einen zu detaillierten und formalistischen Ansatz zurückzuführen ist. Vier der dreizehn Vorabentscheidungen, die der EuGH zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Dezember 2007 im Kartellbereich traf, betrafen die Auslegung von Gruppenfreistellungsklauseln über die Beendigung von Vereinbarungen im Kfz-Sektor. Dies entspricht 80 % aller vergleichbaren Entscheidungen über vertikale Vertriebsvereinbarungen im Bezugszeitraum¹⁹.

Schließlich würde ein wirkungsorientierterer und flexiblerer Ansatz wahrscheinlich dazu beitragen, dass den Marktteilnehmern geringere Kosten im Zusammenhang mit der Einhaltung der Rechtsvorschriften entstünden²⁰. Die ab 2002 zu beobachtende Schwerpunktlegung auf Qualitätsnormen war bis zu einem gewissen Grad auf die Verlagerung von einem System, das sowohl Exklusivität als auch Selektivität vereinte, zu einem offeneren System zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass nahezu alle Händlerverbände, die im Rahmen der Kommissionsuntersuchung Antworten übermittelten, die Ansicht vertraten, das Inkrafttreten der GVO könne mit wesentlichen Änderungen der vertraglichen Standards in Verbindung gebracht werden, und einige Verbände bezifferten den daraus resultierenden Kostenanstieg mit 20 %. Jedoch waren an diese regulatorischen Änderungen zahlreiche Bedingungen geknüpft, und es wurde eine umfassende Liste von Kernbestimmungen aufgestellt, die in bestimmten Fällen aber nicht die erwartete Verbesserung bei den Wettbewerbsbedingungen im Markt brachten. Dies ist insbesondere bei den regulatorischen Beschränkungen der Fall, durch die Vereinbarungen zur Weitervergabe von Reparaturleistungen, die uneingeschränkte Einrichtung weiterer Verkaufs- und Lieferstandorte sowie bis zu einem gewissen Grad der Mehrmarkenvertrieb gefördert werden sollten. Im Falle der Aufhebung der überflüssigen regulatorischen Beschränkungen in der GVO durch einen wirkungsorientierteren Ansatz dürften die Marktbeteiligten daher kosteneffizientere Vereinbarungen schließen, was den Verbrauchern Vorteile bringen würde.

Die Kommission gelangt daher zum jetzigen Zeitpunkt zu dem Schluss, dass eine flexiblere, stärker an den allgemeinen Grundsätzen für vertikale Beschränkungen orientierte Regelung, wie

¹⁹ Drei der vier Entscheidungen betrafen Fälle von Vertragskündigung mit einjähriger Kündigungsfrist, in denen ein Netz angeblich neu organisiert wurde, und im vierten Fall wurde um Klärung der Auslegung von Artikel 3 Absatz 6 GVO über die Schlichtung im Falle einer Vertragskündigung – Rechtssache *Vulcan Silkeborg/Skandinavisk Motor*, 7.9.2006; verbundene Rechtssachen C-376/05 und C-377/05 *Brünsteiner, Hilgert/BMW*, 30.11.2006; Rechtssache C-273/06 *Auto Peter Petschenig/Toyota Frey*, 26.1.2007; Rechtssache C-421/05 *City Motors Groep/Citroen Belux*, 18.1.2007.

²⁰ In Spanien stiegen die Kosten wegen strengerer Normen nach der Einführung der Kfz-GVO Schätzungen des regionalen Händlerverbands zufolge um 20 %; Antwort auf Frage 2.12 des Fragebogens HT1021-ADL-026 der Kommission.

derzeit in der Verordnung 2790/1999 reflektiert, einen gleichwertigen Wettbewerbsschutz auf dem Markt gewährleistet hätte, gleichzeitig aber für die Unternehmen geringere Befolgungskosten und für die Wettbewerbsbehörden ein effizienteres Durchsetzungssystem gebracht hätte.

V. NÄCHSTE SCHRITTE

Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Bericht lediglich die vorläufige Haltung der Kommission zu der Verordnung 1400/2002 darlegt und in keiner Weise der endgültigen Entscheidung über das Ergebnis der Überprüfung vorgreift. Der Bericht ist der erste Schritt eines umfassenden Konsultationsprozesses, zu dem alle Beteiligten beitragen sollen.

Anhand der Erkenntnisse, die im Zuge der bevorstehenden Konsultation gewonnen werden, wird die Kommission dann die wahrscheinlichen positiven und negativen Auswirkungen regulatorischer Lösungen bewerten. Die Überprüfung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung 2790/1999 erfolgt zeitgleich mit der Veröffentlichung dieser Bewertung. Sollte die Kommission im Zuge dieser Überprüfung zu der Auffassung gelangen, dass der Kfz-Sektor angemessen durch eine allgemeine Regelung über vertikale Beschränkungen abgedeckt werden kann, erhalten alle Interessengruppen ordnungsgemäß Gelegenheit, ihre Interessen im Rahmen des künftigen Rechtsetzungsverfahrens zu vertreten.

Um die geeignetste Lösung für eine künftige Regelung zu finden, fordert die Kommission zur Abgabe von Stellungnahmen zu den Ergebnissen dieses Berichts auf.

Die Stellungnahmen können bis zum 31.7.2008 übermittelt werden, und zwar

per E-Mail an folgende Anschrift:

Comp-car-sector @ec.europa.eu

per Post an folgende Anschrift:

Europäische Kommission
Büro: J 70 - 01/128
Generaldirektion Wettbewerb
1049 Brüssel
Belgien

Dieser Bericht wurde auch in allen Amtssprachen der Europäischen Union ins Internet gestellt:

http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/motor_vehicles/news.html

Vertraulichkeit: Falls Sie nicht wünschen, dass Ihre Stellungnahme Dritten offengelegt wird, weisen Sie bitte klar und deutlich darauf hin.