

016721/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 24/07/09

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.7.2009  
KOM(2009) 388 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Der künftige wettbewerbsrechtliche Rahmen für den Kfz-Sektor**

**(Text von Bedeutung für den EWR)**

{SEK(2009) 1052}  
{SEK(2009) 1053}

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### Der künftige wettbewerbsrechtliche Rahmen für den Kfz-Sektor

(Text von Bedeutung für den EWR)

#### 1. ZWECK UND GELTUNGSBEREICH DER MITTEILUNG

##### 1.1. Einleitung

1. Kfz-Hersteller vertreiben ihre Produkte und gewährleisten deren Instandsetzung und Wartung über Netze von Vertragshändlern und Vertragswerkstätten. Die Bündel ähnlicher vertikaler Vereinbarungen, auf denen diese Netze basieren, könnten eine Prüfung nach Artikel 81 EG-Vertrag erfordern. Gruppenfreistellungsverordnungen schaffen einen geschützten Bereich (*Safe Harbour*) für Gruppen von Vereinbarungen, die unter das Verbot nach Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag fallen, und entbinden die Vertragsparteien von der Pflicht zu prüfen, ob die Vereinbarungen nach Artikel 81 Absatz 3 freistellungsfähig sind. Damit tragen Gruppenfreistellungen zur Rechtssicherheit und zu einer EU-weit einheitlichen Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts bei. Vereinbarungen, die nicht durch eine Gruppenfreistellung gedeckt sind, gelten nicht per se als rechtswidrig, müssen aber einer Einzelfallprüfung unterzogen werden.
  2. Für den Kfz-Sektor (Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge) gelten seit Mitte der 1980er Jahre eigene Gruppenfreistellungsverordnungen, zuletzt die Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 der Kommission (nachstehend „Verordnung“ genannt), die im Juli 2002 erlassen wurde und am 1. Oktober 2003 in Kraft trat. Diese Verordnung gilt bis zum 31. Mai 2010. Die Akteure des Sektors sind praktisch einhellig der Ansicht, dass es auch nach diesem Zeitpunkt eine allgemeine oder sektorspezifische Gruppenfreistellung geben sollte. In dieser Mitteilung werden die wichtigsten wettbewerbspolitischen Aspekte des Rechtsrahmens präsentiert, der nach Außerkrafttreten der Verordnung für Vereinbarungen über den Kfz-Vertrieb und Kundendienstleistungen gelten würde. Betroffene Parteien können bis zum 25. September 2009 zu dieser Mitteilung Stellung nehmen. Die Kommission wird diese Stellungnahmen in dem anschließenden Legislativverfahren angemessen berücksichtigen.
- ##### 1.2. Bisheriger Überprüfungsprozess bis zu dieser Mitteilung
3. Gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung und nach eingehender Untersuchung des Marktes analysierte die Kommission in ihrem Bewertungsbericht<sup>1</sup> vom 31. Mai 2008 die Auswirkungen der Gruppenfreistellung auf die Praktiken der Kfz-Industrie sowie die Auswirkungen dieser Praktiken auf den Wettbewerb in der EU. Zahlreiche Akteure, darunter Kfz-Hersteller, Händler und Vertragswerkstätten, unabhängige Kfz-Händler,

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor\\_vehicles/documents/evaluation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor_vehicles/documents/evaluation_report_en.pdf)

Verbraucher, Behörden von Mitgliedstaaten und Anwaltskanzleien, nahmen zu diesem Bericht Stellung<sup>2</sup>.

4. Auf der Grundlage des Bewertungsberichts sowie der anschließenden Konsultationen und Diskussionen erstellten die Kommissionsdienststellen einen Folgenabschätzungsbericht, in dem sie den potenziellen Nutzen und die potenziellen Kosten der verschiedenen politischen Optionen für den künftigen Kfz-Rechtsrahmen analysieren. Die vorliegende Mitteilung ist deshalb gemeinsam mit dem Folgenabschätzungsbericht zu lesen.
5. Im Folgenabschätzungsbericht werden vier Optionen untersucht: i) Verlängerung der geltenden Verordnung; ii) Außerkrafttreten der Verordnung, so dass dann die allgemeine Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen (nachstehend „allgemeine Gruppenfreistellung“)<sup>3</sup> auch für den Kfz-Sektor gilt; iii) Annahme sektorspezifischer Bestimmungen<sup>4</sup> in Form von Leitlinien, die die allgemeine Gruppenfreistellung flankieren, und iv) Annahme neuer sektorspezifischer Bestimmungen in Form einer Gruppenfreistellungsverordnung, die sich auf den Wettbewerb auf dem Anschlussmarkt konzentriert und die allgemeine Gruppenfreistellung ergänzt.
6. Auch wenn in den Schlussfolgerungen des Folgenabschätzungsberichts eine leichte Präferenz zugunsten von Option 3 zum Ausdruck kommt, unterscheidet sich diese in der Gesamtbewertung angesichts der komparativen Vor- und Nachteile nicht wesentlich von der Bewertung der Option 4. Deshalb wurde im Folgenabschätzungsbericht nicht ausgeschlossen, dass möglicherweise eine Kombination der jeweils vorteilhaftesten Elemente beider Option die beste Lösung wäre.
7. Diese Mitteilung trägt auch der Tatsache Rechnung, dass sich die Kfz-Industrie gegenwärtig in einer schwierigen Lage befindet, da die Nachfrage aufgrund der allgemeinen Wirtschaftskrise eingebrochen ist und die Verbraucher verunsichert sind, was sie vom Kauf teurer Konsumgüter wie Autos abhält. Noch stärker war der Nachfrage- und Produktionsrückgang bei den Nutzfahrzeugen. Insgesamt ist die Kfz-Industrie von dieser Entwicklung vor allem deshalb besonders stark betroffen, weil sie

---

<sup>2</sup> Die Stellungnahmen sind auf der Website der GD Wettbewerb veröffentlicht unter: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008\\_motor\\_vehicle/index.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_motor_vehicle/index.html)

<sup>3</sup> Die Optionen 2, 3 und 4 bedeuten, dass die Kommission eine neue Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung annimmt, um die Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen nach deren Auslaufen im Mai 2010 zu ersetzen. In dem von der Kommission am 8. Juli 2009 angenommenen vorläufigen Entwurf sind eine Reihe von Verbesserungen vorgesehen, die im Falle einer endgültigen Annahme keine wesentlichen Änderungen in der Folgenabschätzung für die oben aufgeführten Optionen bewirken würde. Sollte die Kommission beschließen, die bisherigen Vorschläge in einer Weise zu ändern, die sich spürbar auf den Kfz-Sektor auswirkt, würden diese Änderungen nicht automatisch auf den Kfz-Sektor angewandt, sondern allen Akteuren nach der Veröffentlichung dieser Mitteilung erneut zur Konsultation vorgelegt. Der Begriff „allgemeine Gruppenfreistellung“ wird in dieser Mitteilung durchgängig als Bezeichnung für die gegenwärtigen Vorschläge für eine Gruppenfreistellung, die die Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 ablöst, verwendet.

<sup>4</sup> Sofern nicht ausdrücklich anders definiert, bezeichnet der Begriff „sektorspezifische Bestimmungen“ in dieser Mitteilung durchweg entweder zusätzliche Leitlinien im Sinne von Option 3 oder eine zusätzliche sektorspezifische Gruppenfreistellungsverordnung im Sinne von Option 4 oder eine Kombination beider Instrumente.

bereits zuvor unter strukturellen Überkapazitäten litt. In diesem Kontext ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Kommission dem Kfz-Sektor einen klaren, vorhersehbaren wettbewerbspolitischen Rahmen vorgibt, um gerade in der gegenwärtigen Krise Unsicherheit zu vermeiden, und dass sie den Herausforderungen, vor denen die Kfz-Industrie steht, und der Bedeutung dieser Industrie für die europäische Wirtschaft angemessen Rechnung trägt. Berücksichtigt wurden in dieser Mitteilung auch umfassendere Überlegungen zur Zukunft der Kfz-Industrie, ihrer Zulieferer – bei denen es sich mehrheitlich um KMU handelt – und ihrer Kunden, und sie ist als Teil des allgemeinen politischen Rahmens für den Kfz-Sektor zu betrachten. Angesichts der Bedeutung der KMU, insbesondere auf dem Anschlussmarkt, steht diese Mitteilung im Einklang mit den Grundsätzen des Small Business Act.

### **1.3. Hauptelemente des künftigen Rechtsrahmens für Vereinbarungen über den Kfz-Vertrieb und Kundendienstleistungen**

8. Generell zielt die Wettbewerbspolitik der Kommission im Bereich vertikaler Vereinbarungen darauf ab, im Einklang mit Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b EG-Vertrag durch Annahme von Gruppenfreistellungsverordnungen für die betroffenen Unternehmen einen geschützten Bereich zu schaffen, die wirksame Überwachung des Marktes zu gewährleisten und gleichzeitig die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Befolgungskosten der Unternehmen zu senken.
9. Die Kommission hält fest, dass für die wirksame Überwachung des Marktes die spezifischen politischen Ziele, die der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 zugrunde liegen, nach wie vor Gültigkeit haben. Diese werden in Abschnitt 2 erörtert.
10. Was die Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele angeht, so ist daran zu erinnern, dass die Vorteile der Gruppenfreistellung nur für die Vereinbarungen gelten, für die angenommen werden kann, dass sie die vier Voraussetzungen von Artikel 81 Absatz 3 erfüllen. Gleichzeitig sollte aber der Anwendungsbereich der Gruppenfreistellung nicht so stark eingengt werden, dass die Durchsetzungskosten der Verwaltung und die Befolgungskosten der Unternehmen ungebührlich in die Höhe getrieben werden, weil Vereinbarungen einzeln geprüft werden müssen, die aller Wahrscheinlichkeit im Endeffekt keine wettbewerbswidrige Wirkung haben.
11. Daraus folgt auch, dass die Kommission vermeiden sollte, rechtliche Vorgaben einzuführen, die nicht durch das Ziel des Wettbewerbsschutzes gerechtfertigt sind und die Bemühungen der Wirtschaft um größere Wettbewerbsfähigkeit auf globaler Ebene sogar bremsen könnten. Die künftige Regelung sollte vielmehr die Wettbewerbsbehörden in die Lage versetzen, ihre Ressourcen für die Verfolgung der schwersten Wettbewerbsverstöße zu nutzen, so dass eine wirksamere Durchsetzung erreicht und die Abschreckungswirkung von Artikel 81 erhöht wird und die wettbewerbspolitischen Ergebnisse verbessert werden. Im Ergebnis dürfte ein solches Vorgehen insgesamt positive Auswirkungen auf die Verbraucherwohlfahrt haben.
12. Um den angemessenen Anwendungsbereich einer Gruppenfreistellung für den Kfz-Sektor zu bestimmen, muss die Kommission aus den oben dargelegten Gründen den Wettbewerbsbedingungen auf den relevanten Märkten Rechnung tragen und grundlegend zwischen den Märkten für den Verkauf von Neuwagen und den Märkten für Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen und/oder den Ersatzteilhandel unterscheiden.

13. Was den Verkauf von Neuwagen anbelangt, so hat die Kommission keine Anhaltspunkte für nennenswerte Wettbewerbsbeeinträchtigungen in der EU gefunden. Sie ist deshalb der Auffassung, dass Vereinbarungen über den Kfz-Vertrieb unter die allgemeine Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen fallen sollten. Darüber hinaus sollten zu bestimmten spezifischen Aspekten sektorspezifische Leitlinien erarbeitet werden, in denen zu präzisieren wäre, wie die allgemeinen Grundsätze anzuwenden wären und vor allem unter welchen Umständen die Vorteile der allgemeinen Gruppenfreistellung in der in Abschnitt 2.1. beschriebenen Weise entzogen werden können.
14. In Bezug auf die Märkte für Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen und/oder den Ersatzteilhandel kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der Wettbewerb dort wegen der Markenspezifität weniger ausgeprägt ist, so dass die Vertragsnetze der Hersteller generell hohe Marktanteile haben. Würde der geschützte Bereich durch eine für alle Arten von Vereinbarungen geltende Marktanteilsschwelle von 30 % begrenzt, würde die allgemeine Gruppenfreistellung an sich schon eine gezielte und wirksame Durchsetzung von Artikel 81 bei solchen Vereinbarungen ermöglichen. Im Interesse einer größeren Wirksamkeit und besseren Vorhersehbarkeit ihrer Wettbewerbspolitik wird die Kommission die allgemeine Gruppenfreistellung durch sektorspezifische Bestimmungen ergänzen, die sich gezielt auf bestimmte problematische Aspekte mit besonderer Relevanz für den Kfz-Sektor beziehen.

## **2. ZIELE UND WETTBEWERBSPOLITISCHE OPTIONEN**

### **2.1. Verhinderung des Ausschlusses konkurrierender Kfz-Hersteller und Schutz ihres Zugangs zu den Vertriebs- und Instandsetzungsmärkten**

15. Die Kommission versucht, den Wettbewerb zu schützen, indem sie die Gefahr minimiert, dass etablierte Hersteller Wettbewerber durch allgemeine Wettbewerbsverbote, die die Händler daran hindern, konkurrierende Marken zu verkaufen, oder sie anderweitig einschränken, vom Markt ausschließen. Allerdings sollte das Risiko einer Marktabschottung gegen die Möglichkeit, dass der Mehrmarkenvertrieb dem Phänomen des „Trittbrettfahrens“ Vorschub leistet und zu einem suboptimalen Investitionsniveau führt, abgewogen werden.
16. Es sei darauf hingewiesen, dass nach der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>5</sup> Markenzwang nicht als bezweckte Wettbewerbsbeschränkung anzusehen ist. So fällt ein Markenzwang insbesondere dann möglicherweise nicht unter Artikel 81 Absatz 1, wenn er die Voraussetzungen der De-Minimis-Bekanntmachung<sup>6</sup> erfüllt. Der Ausschluss des Markenzwangs aus dem Anwendungsbereich der mit der Verordnung gewährten Gruppenfreistellung bedeutet demnach nicht, dass Händler automatisch und ungeachtet des wirtschaftlichen Umfelds, in dem derartige Verpflichtungen angewandt werden, das Recht erhalten, Marken konkurrierender Hersteller zu verkaufen. Ausschlaggebend für die Beantwortung der

---

<sup>5</sup> Wie der EuGH in seinem Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rs. C-234/89 *Stergios Delimitis / Henninger Bräu AG* feststellte, bezwecken Vereinbarungen mit Markenzwang keine Wettbewerbsbeschränkung im Sinne des Artikels 85 Absatz 1 (jetzt Artikel 81 Absatz 1).

<sup>6</sup> Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung (De-Minimis-Bekanntmachung) (ABl. C 368 vom 22.12.2001, S.13).

Frage, ob Artikel 81 Absatz 1 in einem Fall von Markenzwang greift und folglich eine Prüfung nach Artikel 81 Absatz 3 erforderlich ist, sind die Marktmacht der Parteien und die Merkmale des relevanten Markts.

17. Um der Notwendigkeit einer adäquaten Abwägung zwischen potenziellen wettbewerbswidrigen Wirkungen und potenziellen Effizienzgewinnen Rechnung zu tragen, erfasst die allgemeine Gruppenfreistellung Vereinbarungen mit Markenzwang, wenn der Marktanteil des Lieferanten 30 % nicht übersteigt und der Markenzwang höchstens fünf Jahre gilt. Um in den Genuss der allgemeinen Gruppenfreistellung zu kommen, muss folglich gewährleistet sein, dass die Händler die Vereinbarung mit Markenzwang tatsächlich nach Ablauf des ersten Fünfjahreszeitraums beenden können, ohne dass sie ihren Vertriebsvertrag und die damit verbundenen markenspezifischen Investitionen verlieren. Im Kfz-Sektor sind jedoch Vertragshändlervereinbarungen üblich, die entweder unbefristet sind oder – in seltenen Fällen – erneuerbar und eine Laufzeit von mindestens fünf Jahren haben. Derzeit geltende Vereinbarungen von Kfz-Herstellern würden folglich nicht unter die Gruppenfreistellung fallen, wenn sie einen Markenzwang enthalten und länger als fünf Jahre gelten.
18. Der wesentliche Unterschied zwischen den sektorspezifischen Bestimmungen der geltenden Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 und der allgemeinen Gruppenfreistellung liegt in der Definition der Wettbewerbsverbote. Nach Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 gelten als Wettbewerbsverbot alle unmittelbaren oder mittelbaren Verpflichtungen, die den Händler veranlassen, mehr als 30 % seiner gesamten Einkäufe von Vertragswaren beim Lieferanten zu beziehen, wodurch es dem Händler ermöglicht wird, bis zu zwei zusätzliche Marken von konkurrierenden Herstellern aufzunehmen, die er entweder in anderen Geschäftsräumen oder in ein und demselben Ausstellungsraum verkaufen kann. Nach der allgemeinen Gruppenfreistellung gelten als Wettbewerbsverbote nur die unmittelbaren oder mittelbaren Verpflichtungen (von über fünf Jahren), aufgrund derer der Händler keine Waren herstellt, bezieht, verkauft oder weiterverkauft, die mit den Vertragswaren im Wettbewerb stehen, oder er mehr als 80 % seiner gesamten Einkäufe von Vertragswaren vom Lieferanten bezieht. Dies bedeutet in der Praxis, dass es dem Händler nach fünf Jahren freistehen sollte, eine zusätzliche Marke zu vertreiben, die er allerdings möglicherweise in einem gesonderten Ausstellungsraum verkaufen muss.
19. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass der Markt den Mehrmarkenvertrieb in einem einzigen Ausstellungsraum nur in sehr begrenztem Maße angenommen hat und es keine robusten empirischen Beweise dafür gibt, dass diese Vertriebsform den Eintritt neuer Wettbewerber in die EU-Märkte spürbar erleichtert hat. Zudem wurde der Mehrmarkenvertrieb bereits vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 in Gebieten praktiziert, in denen eine solche Vertriebsform aufgrund der örtlichen Marktbedingungen wirtschaftlich sinnvoll war. Daran wird sich wahrscheinlich auch bei etwaigen Änderungen des Rechtsrahmens nichts ändern. Außerdem sind die Kosten der Suche eines Kfz gemessen als prozentualer Anteil des Produktwerts gering, so dass die Verbraucher in der Regel bereit sind, mehrere Ausstellungsräume zu besuchen, um konkurrierende Fahrzeuge zu vergleichen. In der Tat ist es Teil des normalen Kaufprozesses, mehrere Händler aufzusuchen, um zu vergleichen und einen Preis auszuhandeln. Außerdem können die Verbraucher die Waren heute auch einfach im Internet vergleichen. Mehrmarkenvertrieb in einem einzigen Ausstellungsraum kann das Markenimage verwässern, so dass sich die Hersteller veranlasst sehen könnten, Maßnahmen zum Schutz ihrer Unternehmensidentität zu ergreifen und ihre Vertriebsstandards anzupassen. Sie könnten auch aufhören, in ihre Händler zu

investieren (z. B. in Form von Schulungen), um etwaigem Trittbrettfahren vorzubeugen. In der Praxis haben diese Faktoren zu einem allgemeinen Anstieg der Vertriebskosten für die Händler geführt.

20. Markenzwang für Instandsetzungsdienstleistungen würde grundsätzlich nicht unter die allgemeine Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen fallen, weil die Marktanteile der Herstellernetze im Allgemeinen 30 % übersteigen. In Bezug auf Vereinbarungen über Kundendienstleistungen gibt es folglich keinen Unterschied zwischen den erwogenen Optionen.
21. Aus diesen Gründen zieht die Kommission den Schluss, dass die Anwendung der allgemeinen Gruppenfreistellung auf Vereinbarungen mit Markenzwang eine ausgewogene Lösung darstellt, denn sie trägt dem hohen Markenwettbewerb auf dem Primärmarkt Rechnung und berücksichtigt die Gefahr, dass Effizienzgewinne im Vertrieb durch rechtliche Vorgaben, die nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zu dem Ziel des Wettbewerbsschutzes stehen, geschmälert werden könnten; zudem sind in den allgemeinen Regeln Schutzmechanismen für den Mehrmarkenvertrieb vorgesehen. Für den Fall wettbewerbswidriger Verschließungswirkungen paralleler Netze von Vereinbarungen mit Markenzwang besteht zudem als zusätzliche Schutzvorkehrung weiterhin der Mechanismus zum Entzug der Vorteile der Gruppenfreistellung.
22. Im Interesse einer größeren Rechtssicherheit wird die Kommission spezifische Leitlinien ausarbeiten, in denen erläutert wird, dass die Vorteile der Gruppenfreistellung entzogen werden können, wenn Markenzwang neue Wettbewerber vom Markt ausschließt und wettbewerbswidrige Wirkungen haben sollte. Darin wird auch dargelegt, dass unter bestimmten Umständen Mindestabnahmemengen, die 80 % der gesamten jährlichen Einkäufe des Händlers nicht übersteigen, eine Bindungswirkung entfalten und deshalb als Markenzwang angesehen werden können.

## **2.2. Schutz des markeninternen Wettbewerbs**

23. Markeninterner Wettbewerb ist wichtig auf Märkten, auf denen der Markenwettbewerb zwischen Herstellern und/oder Händlern nur schwach ausgeprägt ist. Auf Märkten mit starkem Markenwettbewerb hingegen führt die Interaktion zwischen Lieferanten und Käufern dazu, dass die Vertragsparteien kostengünstig und effizient wirtschaften, und gewährleistet zudem, dass die erzielten Vorteile an die Verbraucher weitergegeben werden. Unter diesen Umständen könnte ein regulierendes Eingreifen den Unternehmen unnötige Lasten aufbürden, die letztlich zu Effizienzverlusten führen könnten. Die Kommission hält jedoch fest, dass der Schutz des Parallelhandels ein wesentliches Ziel des Gemeinsamen Marktes ist und bereits Gegenstand der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH war<sup>7</sup>.
24. Nach der geltenden Verordnung sind quantitative selektive Vertriebssysteme für neue Kfz bis zu einem Marktanteil von 40 % freigestellt; in Verbindung mit diesem großzügig abgesteckten geschützten Bereich gelten jedoch gleichzeitig strengere Kernbeschränkungen und spezifische Bedingungen, insbesondere was das Verbot der

---

<sup>7</sup> Siehe Urteile in den Rs. C-551/03 P, *General Motors*, Slg. 2006, I-3173, Rdnrn. 67-68; Rs. C-338/00 P, *Volkswagen / Kommission*, Slg. 2003, I-9189, Rdnrn. 44 und 49, sowie Rs. T-450/05, *Peugeot / Kommission*, Urteil vom 9.7.2009, noch nicht veröffentlicht, Rdnrn. 46-49.



untervertraglichen Weitervergabe von Instandsetzungs- und Wartungstätigkeiten und der Eröffnung zusätzlicher Verkaufsstellen (sogenannte Standortklausel oder „*location clause*“) angeht. Diese strengeren Bedingungen wurden eingeführt, um die Diversifizierung der Kfz-Vertriebsformen zu befördern und auf diese Weise den markeninternen Wettbewerb zu stärken.

25. Diese strengeren Regeln haben kaum greifbare Vorteile gebracht. Die Marktuntersuchung der Kommission hat gezeigt, dass die Händler die Möglichkeit, sich völlig auf den Vertrieb zu spezialisieren und die einträglichen Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen untervertraglich weiterzugeben, nicht angenommen haben. Nur in sehr wenigen Fällen haben Händler zusätzliche Verkaufsstellen eröffnet.
26. Andererseits brachten die gegenwärtigen Regeln angesichts des heftigen Markenwettbewerbs auf den Märkten für den Verkauf neuer Kraftfahrzeuge erhebliche Nachteile. So kann eine potenzielle unkontrollierte Anhäufung von Verkaufsstellen dazu führen, dass Händler sich die Investitionen anderer zunutze machen (Trittbrettfahren), und bewirkt in der Praxis, dass die Hersteller Maßnahmen zum Schutz der Integrität ihrer Netze ergreifen und zu diesem Zweck die Qualitätsanforderungen an die Händler anpassen. Dies hat die Investitionskosten der Händler in die Höhe getrieben und ihre Spannen verringert.
27. Die Kommission zieht deshalb den Schluss, dass die Anwendung der allgemeinen Gruppenfreistellung für Unternehmen und Verbraucher von Vorteil sein wird, da damit rechtliche Vorgaben wegfallen würden, die die Investitionsanreize für die Parteien verzerren. Für selektive Vertriebssysteme würde dann die allgemeine Marktanteilsschwelle von 30 % gelten und Standortklauseln sowie Beschränkungen für „reine“ Vertriebshändler wären bis zu dieser niedrigeren Schwelle freigestellt. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und die Befolgungskosten der Unternehmen in Grenzen zu halten, schlägt die Kommission vor, spezifische Leitlinien für die Bewertung der Fälle auszuarbeiten, in denen der relevante Marktanteil 30 % übersteigt.
28. Angesichts der potenziellen Vorteile eines unbeschränkten Kfz-Parallelhandels für die Verbraucher wird die Kommission außerdem in sektorspezifischen Leitlinien klarstellen, unter welchen Umständen Vereinbarungen, die die Möglichkeit des Händlers beschränken, Fahrzeuge mit ausländischen Spezifikationen zu beziehen oder weiterzuverkaufen (Verfügbarkeitsklausel), als mittelbare Beschränkung des aktiven und/oder passiven Verkaufs gelten und folglich gegen Artikel 81 verstoßen<sup>8</sup>.

### **2.3. Schutz des Wettbewerbs zwischen unabhängigen Werkstätten und Vertragswerkstätten**

29. Unabhängige Werkstätten üben beträchtlichen Wettbewerbsdruck auf die Vertragswerkstattnetze der Hersteller aus, da sie den Verbrauchern häufig zu niedrigeren Preisen vergleichbare Dienstleistungen anbieten. Unabhängige Werkstätten können aber nur dann wirksam konkurrieren, wenn sie Zugang zu den für Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten erforderlichen technischen Informationen und

---

<sup>8</sup> Urteil vom 28. Februar 1984 in den verbundenen Rs. 228 und 229/82 Ford of Europe Inc. und Ford-Werke Aktiengesellschaft / Kommission, Slg. 1984, S. 1129.

Ersatzteilen haben. Um den Zugang zu diesen Inputs zu gewährleisten, enthält die geltende Verordnung diesbezüglich zwei Kernbeschränkungen.

30. Die Probleme aufgrund etwaiger Beschränkungen des Zugangs zu Ersatzteilen werden in Abschnitt 2.5 erörtert.
31. Was den Zugang zu technischen Reparaturinformationen angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung (EG) Nr. 715/2007<sup>9</sup> über die Typengenehmigung von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen ausführliche Regeln enthält, die allen unabhängigen Betreibern einen uneingeschränkten und diskriminierungsfreien Zugang zu derartigen Informationen garantieren. Diese Verordnung kann bereits freiwillig angewandt werden und gilt ab September 2009 verbindlich für alle neuen Typengenehmigungen<sup>10</sup>. Allerdings wird es noch einige Jahre viele Fahrzeuge im Fuhrpark geben, die nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 fallen und einen beträchtlichen Markt für unabhängige Werkstätten bieten. Die Kommission zieht daher den Schluss, dass die Wettbewerbsregeln unbedingt weiter durchgesetzt werden müssen, damit für unabhängige Betreiber gleiche Zugangsbedingungen für technische Reparaturinformationen, die sich auf den bestehenden Fuhrpark beziehen, zu gewährleistet werden können, und somit deren Ausschluss vom Markt verhindert wird.
32. Es ist jedoch zu bedenken, dass wettbewerbswidrige Marktabschottungswirkungen auch durch andere Praktiken verursacht werden können, die die Vertragswerkstätten vor dem Wettbewerb durch unabhängige Werkstätten schützen sollen. Ein typisches Beispiel ist der mögliche Missbrauch der gesetzlichen und der erweiterten Hersteller-Gewährleistungen, die manchmal nur unter der Bedingung tatsächlich erbracht werden, dass alle Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten – auch die, die gar nicht unter die Gewährleistung fallen – bei einem Mitglied des Vertragswerkstattnetzes ausgeführt werden. Ein Schwachpunkt der geltenden Verordnung besteht darin, dass durch die Freistellung qualitativer selektiver Vertriebsvereinbarungen ohne Festlegung jeglicher Marktanteilsschwellen nicht die Möglichkeit besteht, wirksame Gegenmaßnahmen gegen solche potenziell schädliche Praktiken zu ergreifen.
33. Deshalb zieht die Kommission den Schluss, dass die allgemeine Gruppenfreistellung mit der Einführung einer Marktanteilsschwelle von 30 % für die Freistellung selektiver Vertriebsvereinbarungen eine gezieltere Durchsetzung bei einer größeren Bandbreite potenziell wettbewerbsschädigender Praktiken ermöglichen und somit den Wettbewerb zwischen unabhängigen Werkstätten und Vertragswerkstätten verbessern würde. Im Interesse einer wirksameren Durchsetzung schlägt die Kommission vor, in künftigen sektorspezifischen Bestimmungen zu erläutern, unter welchen Umständen eine Weigerung, unabhängigen Betreibern uneingeschränkt und diskriminierungsfrei Zugang zu technischen Informationen zu gewähren, oder eine missbräuchliche Gewährleistungspraxis dazu führen würden, dass qualitative selektive Vereinbarungen unter Artikel 81 fallen und Durchsetzungsmaßnahmen auslösen.

---

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

<sup>10</sup> Einzelheiten siehe Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007.

#### **2.4. Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs zwischen den Vertragswerkstätten der Hersteller**

34. Der Wettbewerb zwischen den Vertragswerkstätten einer bestimmten Marke ist für die Halter neuerer Fahrzeuge (bis zu einem Alter von vier Jahren) besonders wichtig. Verbraucherpräferenzen und die Tatsache, dass Fahrzeugen, die regelmäßig von Vertragswerkstätten gewartet wurden, normalerweise ein höherer Restwert zugerechnet wird, führen dazu, dass ein hoher Prozentsatz der Instandsetzungsarbeiten an solchen Fahrzeugen von Vertragswerkstätten ausgeführt wird.
35. Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen werden als markenspezifische Märkte angesehen. Die Intensität des Wettbewerbs zwischen Vertragswerkstätten einer Marke hängt davon ab, unter welchen Bedingungen ein Beitritt zu dem auf Standardvereinbarungen beruhenden Werkstattnetz möglich ist. Da der Marktanteil der Netze von Vertragswerkstätten und Ersatzteihändlern einer Marke normalerweise deutlich über 30 % liegt, können Kfz-Hersteller, die die Vorteile der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 in Anspruch nehmen wollen, nur qualitative selektive Vertriebsvereinbarungen verwenden. Dies bedeutet, dass der Zugang zu ihrem Vertragswerkstattnetz auf Auswahlkriterien basieren muss, die den Endverbrauchern objektiv einen Nutzen bringen. Die Anwendung der allgemeinen Gruppenfreistellung wird zu demselben Ergebnis führen.
36. Um Rechtssicherheit und eine wirksame Durchsetzung zu gewährleisten, wird die Kommission in künftigen sektorspezifischen Bestimmungen erläutern, unter welchen Umständen qualitative selektive Vertriebsvereinbarungen nicht unter das Verbot von Artikel 81 Absatz 1 fallen würden und welcher Rahmen für die Prüfung von Vereinbarungen, die nicht in den von der Gruppenfreistellung geschützten Bereich fallen, gelten würde. So wird in sektorspezifischen Bestimmungen im Einzelnen dargelegt, unter welchen Umständen Vereinbarungen, die Vertrieb und Kundendienstleistungen miteinander verknüpfen, nicht gegen Artikel 81 EG-Vertrag verstoßen würden (z. B. beim Versuch neuer Wettbewerber, in einen Markt einzutreten).

#### **2.5. Verhinderung einer Verschließung der Kfz-Anschlussmärkte gegenüber Ersatzteilherstellern**

37. Neben den mit dem Markenzeichen der Hersteller versehenen Originalteilen (OEM-Teile) gibt es Originalersatzteile (OES), die in denselben Produktionslinien hergestellt werden wie die Originalteile, sowie von Ersatzteilherstellern produzierte qualitativ gleichwertige Ersatzteile. Ersatzteile der letztgenannten Kategorien sind häufig billiger als die Ersatzteile der Herstellermarke. Deshalb ist es wichtig, sowohl für Vertragswerkstätten als auch für unabhängige Werkstätten alternative Bezugsquellen für Ersatzteile zu erhalten und die Möglichkeiten für Kfz-Hersteller, Ersatzteilanbieter am Verkauf auf den Anschlussmärkten zu hindern, zu begrenzen.
38. Nach der geltenden Verordnung handelt es sich bei den nachfolgend aufgezählten Beschränkungen um Kernbeschränkungen; sie werden deshalb wie bezweckte Wettbewerbsbeschränkungen behandelt: Beschränkungen der Möglichkeiten der OES-Hersteller, Ersatzteile an Vertragswerkstätten zu verkaufen; Beschränkungen der Möglichkeiten von Vertragswerkstätten, Ersatzteile an unabhängige Werkstätten zu verkaufen; Beschränkungen der Möglichkeiten von Vertragswerkstätten,

konkurrierende Ersatzteile von anderen Quellen als dem Kfz-Hersteller zu beziehen sowie Beschränkungen der Möglichkeiten der OES-Hersteller, ihr Waren- oder Firmenzeichen auf Bauteilen anzubringen, die für die Erstmontage verwendet werden.

39. Nach der allgemeinen Gruppenfreistellung würden diese Beschränkungen nicht als bezweckte Wettbewerbsbeschränkung angesehen, sondern einer Einzelfallprüfung unterzogen werden. Bei Anwendung einer Marktanteilsschwelle von 30 % würden Vereinbarungen über den Ersatzteilhandel generell nicht in den Genuss der Vorteile der allgemeinen Gruppenfreistellung kommen, da der Anteil der Kfz-Hersteller auf den relevanten Ersatzteilmärkten deutlich über 30 % liegen dürfte. Daraus folgt, dass die genannten Praktiken nicht freigestellt würden und im Falle fehlender Nachweise für kompensierende Effizienzgewinne Artikel 81 unmittelbar auf Vereinbarungen mit wettbewerbswidriger Wirkung anwendbar wäre.
40. Aus diesen Gründen zieht die Kommission den Schluss, dass die Anwendung der allgemeinen Regeln auf diese Beschränkungen eine ebenso wirksame Durchsetzung gewährleisten würde wie nach der bisherigen Verordnung. Angesichts der Unsicherheit, die mit einem solchen Ansatz einhergehen könnte, wird die Kommission in sektorspezifischen Bestimmungen präzisieren, unter welchen Umständen die den genannten Beschränkungen zugrunde liegenden Vereinbarungen in den Anwendungsbereich von Artikel 81 fallen und Durchsetzungsmaßnahmen auslösen würden<sup>11</sup>.

## **2.6. Erhaltung der Abschreckungswirkung von Artikel 81 EG-Vertrag**

41. Das letzte Ziel besteht darin, die Abschreckungswirkung von Artikel 81 zu erhalten, damit die Gruppenfreistellung von den Herstellern nicht dazu benutzt wird, unabhängiges, wettbewerbsförderndes Verhalten von Vertragshändlern und Vertragswerkstätten zu erschweren. Um dieses Ziel zu erreichen, enthält die Verordnung eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der verlorenen Kosten von Händlern (vgl. Artikel 3: z. B. Vertragslaufzeit, Kündigungsfristen, Begründungspflicht bei Kündigung, Übertragung von Händlerverträgen innerhalb des Netzes), die normalerweise durch das nationale Vertragsrecht abgedeckt sind.
42. Es sprechen mehrere Gründe dafür, dass im Kontext einer Gruppenfreistellung Bestimmungen, die darauf abzielen, individuelle Vertragsklauseln zu regeln, kein geeignetes oder zulässiges Mittel mehr sind, um die Unabhängigkeit der Händler zu gewährleisten.
43. Erstens gibt es, wie die Kommission bereits in ihrem Bewertungsbericht dargelegt hat, keinen Beweis dafür, dass diese Bestimmungen tatsächlich die beabsichtigte abschreckende Wirkung haben. Die Verordnung kann sich sogar negativ ausgewirkt haben, indem sie es den Kfz-Herstellern erschwerte, ihre Netze an eine sich ändernde Marktlage anzupassen, in der es für die europäische Kfz-Industrie von entscheidender

---

<sup>11</sup> Außerdem können, wie das EuGH-Urteil in der Rs. 238/87 Volvo (AB) / Veng, Slg. 1998, S. 6211, zeigt, Vereinbarungen, die unabhängigen Werkstätten den Zugang zu Originalersatzteilen verwehren, gegen Artikel 82 EG-Vertrag verstoßen, wenn der Kfz-Hersteller für eine bestimmte Art von Teilen (z. B. Markenteile) eine marktbeherrschende Stellung hat und nachgewiesen werden kann, dass der Ausschluss unabhängiger Werkstätten aller Wahrscheinlichkeit nach den wirksamen Wettbewerb auf dem Markt ausgeschaltet.

Bedeutung ist, dass sie ihre Netze rasch reorganisieren kann, um ihre Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu erhalten und zu stärken.

44. Zweitens hätten die Händler keine wirksame Handhabe, wenn ihr Vertragspartner sich weigern sollte, einen Vertrag mit den angeblich schützenden Bestimmungen zu schließen, denn diese Bestimmungen begründen weder Rechte für die Händler noch Pflichten für die Kfz-Hersteller, sondern heben lediglich die Vorteile der Gruppenfreistellung auf, ohne dass die fraglichen Verträge notwendigerweise gegen Artikel 81 Absatz 1 verstoßen.
45. Drittens dürfte es der Kommission schwerlich möglich sein, vertragliche Schutzmaßnahmen in einen künftigen wettbewerbsrechtlichen Rahmen aufzunehmen, nachdem im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 die Trennungslinie klar zwischen nationalem Vertrags- und Handelsrecht auf der einen und EU-Wettbewerbsrecht auf der anderen Seite gezogen wurde. In den Verhandlungen über diese Verordnung hatte die Kommission erklärt, sie schließe sich der Auffassung des Rates an, dass „Ziel der Artikel 81 und 82 des Vertrags [...] der Schutz des Wettbewerbs auf dem Markt [ist].“<sup>12</sup> Bestimmungen, die in erster Linie einem anderen Ziel dienen, sind in der Regel Bestandteil des nationalen Vertragsrechts.
46. Die Kommission beabsichtigt deshalb, die allgemeinen Regeln anzuwenden. Dies würde zu einem wirtschaftlich solideren Ansatz führen, der die Gesamtkohärenz der Wettbewerbspolitik im Bereich vertikaler Beschränkungen deutlich verbessern würde; gleichzeitig würde der Einsatz wirksamer vertraglicher Vereinbarungen ermöglicht.
47. Darüber hinaus wird in sektorspezifischen Leitlinien präzisiert werden, dass transparente Beziehungen zwischen den Vertragsparteien in der Regel das Risiko der Hersteller reduzieren dürften, wegen Ausübung mittelbaren Drucks zur Erlangung wettbewerbswidriger Ergebnisse zur Rechenschaft gezogen zu werden<sup>13</sup>.

### 3. SCHLUSSFOLGERUNG

48. Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen schlägt die Kommission Folgendes vor:

- Für Vereinbarungen über den Verkauf neuer Kraftfahrzeuge gelten die allgemeinen Regeln, wie sie derzeit in dem Vorschlag für eine neue Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen niedergelegt sind. Da die Akteure des Kfz-Sektors seit 1985 mit sektorspezifischen Verordnungen vertraut sind und die Marktteilnehmer Rechtssicherheit wünschen, wird die Kommission zu den in den Abschnitten 2.1, 2.2 und 2.6 angesprochenen Punkten sektorspezifische Leitlinien vorlegen.

Damit alle Betreiber Zeit haben, sich auf die allgemeine Regelung einzustellen,

---

<sup>12</sup> Siehe Erwägungsgrund 9 erster Satz der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die wichtigsten Kfz-Herstellerverbände (ACEA, JAMA) unlängst vereinbart haben, einen Verhaltenskodex mit bestimmten aus der Verordnung Nr. 1400/2002 abgeleiteten Grundregeln vorzulegen.

schlägt die Kommission vor, dass die Bestimmungen der Verordnung, die Vereinbarungen über den Kfz-Vertrieb betreffen, bis zum 31. Mai 2013 in Kraft bleiben.

- Für Vereinbarungen über Instandsetzungs- und Wartungsdienste und/oder die Lieferung und den Vertrieb von Ersatzteilen gelten die allgemeinen Regeln, wie sie derzeit in dem Vorschlag für eine neue Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen niedergelegt sind; sie werden entweder durch sektorspezifische Leitlinien oder eine gezielte Gruppenfreistellungsverordnung oder eine Kombination beider Instrumente ergänzt, damit die Wettbewerbsbehörden bei wettbewerbsrechtlichen Bedenken umfassender und weitreichender reagieren können. Dies betrifft insbesondere folgende Aspekte: i) Zugang zu technischen Informationen; ii) Zugang zu Ersatzteilen; iii) Missbrauch von Gewährleistungen und iv) Zugang zu Vertragswerkstattnetzen (Abschnitte 2.3, 2.4 und 2.5).

Da die Anwendung der neuen Regelung auf den Anschlussmarkt für Unternehmen und Verbraucher rasch positive Auswirkungen bringen könnte, schlägt die Kommission vor, dass die Regelung ab dem 31. Mai 2010 auf vertikale Vereinbarungen über Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen sowie Vereinbarungen über die Lieferung und den Vertrieb von Ersatzteilen angewandt wird.

49. Betroffene Parteien können bis zum 25. September 2009 zu dieser Mitteilung Stellung nehmen. Bitte senden Sie ihre Stellungnahme an folgende Anschrift:

**Per E-Mail:**

[comp-car-sector@ec.europa.eu](mailto:comp-car-sector@ec.europa.eu)

**Auf dem Postweg:**

Europäische Kommission  
Generaldirektion Wettbewerb  
Registratur Antitrust  
1049 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BEGLIE