EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.5.2021
COM(2021) 264 final

BERICHT DER KOMMISSION

Bewertungsbericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 461/2010 (Kfz-Gruppenfreistellungsverordnung)

{SWD(2021) 112 final}

Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 461/2010 der Kommission vom 27. Mai 2010 über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Kraftfahrzeugsektor[1] (im Folgenden „Kfz-GVO“) muss die Kommission die Anwendung dieser Verordnung überwachen und bis zum 31. Mai 2021 einen Bericht erstellen.

Nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die den Wettbewerb einschränken, verboten, es sei denn, sie tragen gemäß Artikel 101 Absatz 3 AEUV zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts bei und ermöglichen gleichzeitig den Verbrauchern eine angemessene Beteiligung an dem entstehenden Gewinn. Die Kfz-GVO sieht vor, dass für Vereinbarungen über den Vertrieb neuer Kraftfahrzeuge ab dem 1. Juni 2013 die Verordnung (EU) Nr. 330/2010 der Kommission vom 20. April 2010 über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen (im Folgenden „Vertikal-GVO“) gilt. In Bezug auf Vereinbarungen über den Verkauf oder den Weiterverkauf von Kraftfahrzeugersatzteilen oder die Erbringung von Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen für Kraftfahrzeuge sieht Artikel 4 der Kfz-GVO vor, dass Artikel 101 Absatz 1 AEUV nicht gilt, sofern diese Vereinbarungen die Freistellungsvoraussetzungen der Vertikal-GVO erfüllen und keine der in Artikel 5 der Kfz-GVO aufgeführten Kernbeschränkungen[2] enthalten.

Die daraus resultierende Konstellation impliziert, dass in diesem Bericht das Funktionieren der Kfz-GVO und der Ergänzenden Leitlinien[3] sowie der Vertikal-GVO und der Leitlinien für vertikale Beschränkungen[4] bewertet werden sollte, soweit diese für den Vertrieb neuer Kraftfahrzeuge, die Erbringung von Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen und den Vertrieb von Ersatzteilen in der Europäischen Union (im Folgenden „EU“) gelten. Diese vier Regelwerke werden in diesem Bericht zusammen als „Kfz-GVO-Rahmen“ bezeichnet.[5]

Diesem Bericht sind eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (im Folgenden „Arbeitsunterlage“) und sechs technische Anhänge beigefügt. Der Bericht greift der

---

1 ABl. L 129 vom 28.5.2010, S. 52.

2 Kernbeschränkungen sind Beschränkungen, die bei ihrer Aufnahme in eine vertikale Vereinbarung zum Ausschluss des Rechtsvorteils der Freistellung für die gesamte Vereinbarung führen, was bedeutet, dass eine Einzelfallprüfung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV vorzunehmen wäre.

3 Ergänzende Leitlinien für vertikale Beschränkungen in Vereinbarungen über den Verkauf und die Instandsetzung von Kraftfahrzeugen und den Vertrieb von Kraftfahrzeugersatzteilen (ABl. C 138 vom 28.5.2010, S. 16).

4 Leitlinien für vertikale Beschränkungen (ABl. C 130 vom 19.5.2010, S. 1).

5 Die Vertikal-GVO war ebenfalls Gegenstand einer Bewertung (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, hier abrufbar, nur in englischer Sprache) und wird derzeit überarbeitet. Die Geltungsdauer der Vertikal-GVO endet am 31. Mai 2022, d. h. ein Jahr vor Ende der Geltungsdauer der Kfz-GVO.

endgültigen Art und dem endgültigen Inhalt von Rechtsakten, die die Kommission gegebenenfalls nach der Veröffentlichung dieses Berichts ausarbeitet, nicht vor.

1. Hintergrund der Intervention und Quellen

Die Entscheidung der Kommission, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine Gruppenfreistellung für den Kraftfahrzeugsektor gewährt wird, muss sich auf die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV stützen[6]. Mit dem Kfz-GVO-Rahmen werden allgemeine und spezifische Ziele verfolgt, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllt sind. Die **spezifischen Ziele** des Kfz-GVO-Rahmens bestehen darin, i) den Wirtschaftsbeteiligten im Kraftfahrzeugsektor Rechtssicherheit hinsichtlich der Frage zu bieten, welche vertikalen Vereinbarungen als mit Artikel 101 AEUV vereinbar angesehen werden können, ii) das Risiko von „falsch-positiven" Ergebnissen (d. h. zu viele Freistellungen) und „falsch-negativen" Ergebnissen (d. h. zu wenige Freistellungen) zu verringern, iii) den nationalen Wettbewerbsbehörden und nationalen Gerichten einen gemeinsamen Prüfrahmen zu bieten, um die kohärente Anwendung des Artikels 101 AEUV zu gewährleisten, und iv) bestimmte Formen des Wettbewerbs im Kraftfahrzeugsektor zu schützen. Diese vier spezifischen Ziele dienen allesamt dem **allgemeinen Ziel**: der Wahrung der abschreckenden Wirkung von Artikel 101 AEUV, um der Kommission, den nationalen Wettbewerbsbehörden und den Gerichten die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zu erleichtern sowie Unternehmen bei der Selbstprüfung ihrer vertikalen Vereinbarungen im Kraftfahrzeugsektor zu unterstützen. Da der rechtliche und faktische Hintergrund der Wettbewerbsvorschriften fließend ist, muss die Kommission unter Bezugnahme auf die in den „Better Regulation Guidelines"[7] genannten fünf Kriterien (Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und europäischer Mehrwert) untersuchen, ob der Kfz-GVO-Rahmen und seine Ziele gegenwärtig noch angemessen sind.

Mit Blick auf die Erstellung des vorliegenden Berichts leitete die Kommission am 3. Dezember 2018 das Bewertungsverfahren bezüglich des Kfz-GVO-Rahmens offiziell ein.[8] Die Bewertung stützt sich auf ein breites Spektrum von Informationsquellen: die Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission in diesem Sektor, eine öffentliche Konsultation[9] der Wirtschaftsbeteiligten, eine Bestandsaufnahme über die Entwicklung des Kraftfahrzeugsektors zwischen 2007 und 2017 sowie zwei gezielte Konsultationen[10] der nationalen Wettbewerbsbehörden, um i) Daten über die Durchsetzung des Kfz-GVO-Rahmens sowie gleichwertiger nationaler Vorschriften

6 Die Verordnung Nr. 19/65/EWG des Rates ermöglicht der Kommission, Artikel 101 Absatz 3 AEUV durch Verordnung auf bestimmte Gruppen von horizontalen Vereinbarungen und die entsprechenden aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen anzuwenden, die unter Artikel 101 Absatz 1 AEUV fallen und bei denen mit hinreichender Sicherheit angenommen werden kann, dass sie die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen.

7 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Better Regulation Guidelines" vom 7. Juli 2017, SWD(2017) 350.

8 Siehe Abschnitt 4.1 der Arbeitsunterlage.

9 Die Konsultation lief vom 12. Oktober 2020 bis zum 25. Januar 2021. Weitere Einzelheiten sind Anhang 3 der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

10 Die Konsultation lief vom 8. Juni 2020 bis zum 16. Januar 2021. Weitere Einzelheiten sind Anhang 3 der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

durch die nationalen Wettbewerbsbehörden zu sammeln und ii) ihre Stellungnahmen zur Leistung des Kfz-GVO-Rahmens einzuholen.

2. Sektorspezifische Merkmale

2.1.Bewertete Märkte

Die Kfz-Industrie verfügt über eine komplexe Lieferkette, in der heterogene Einheiten nebeneinander bestehen und auf verschiedenen Ebenen interagieren. Bei den Anbietern im Bereich des **Vertriebs von Kraftfahrzeugen** handelt es sich um Kraftfahrzeughersteller und deren Importeure. Auf der Nachfrageseite sind die Hauptakteure Privatpersonen und Unternehmen. Bei Letzteren handelt es sich zum Teil um professionelle Verkehrs- und Mobilitätsunternehmen, während andere Akteure in anderen Branchen tätig sind, aber Kraftfahrzeuge für die Beförderung von Gütern und Arbeitskräften nutzen. Im Bereich der **Instandsetzung und Wartung** sind die Dienstleister zugelassene Werkstätten (Unternehmen, die förmliche vertragliche Vereinbarungen mit Kraftfahrzeuganbietern geschlossen haben) und unabhängige Werkstätten. Auf der Nachfrageseite sind die Hauptakteure wiederum Privatpersonen und Unternehmen. **Ersatzteile** werden von den Originalteileherstellern (Original Equipment Suppliers, im Folgenden „OES“)[11] entweder direkt oder über die Kraftfahrzeughersteller und von unabhängigen Ersatzteilherstellern bereitgestellt, die – im Gegensatz zu den OES – keine Teile für die Fahrzeugmontage liefern. Auf der Nachfrageseite sind die Hauptakteure Werkstätten und in geringerem Maße Flottenbetreiber und Privatpersonen.

Ob eine bestimmte Vereinbarung nach dem Kfz-GVO-Rahmen von der Freistellung profitieren kann, hängt unter anderem vom Marktanteil ab. Die korrekte Marktdefinition ist daher ein wichtiger Faktor bei jeder Bewertung. Unter Berücksichtigung unter anderem der Lebensdauer der Kraftfahrzeuge sowie der Vorlieben und des Kaufverhaltens der Verbraucher kann unter Umständen ein Systemmarkt abgegrenzt werden, der sowohl Kraftfahrzeuge als auch Ersatzteile umfasst.[12] In solchen Fällen wären die relevanten Marktanteile diejenigen für das gesamte (Mehrmarken-)System und nicht die Marktanteile für die Instandsetzung und Wartung sowie die Lieferung von Ersatzteilen.

Während der Konsultationen im Vorfeld dieses Berichts schlugen einige nationale Wettbewerbsbehörden vor, dass die Kraftfahrzeugmärkte als ein solches System angesehen werden könnten.

Ein wichtiger Faktor für die Analyse der Stärke von Marktverbindungen besteht darin, festzustellen, ob ein erheblicher Teil der Käufer ihre Entscheidung unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten trifft. Ein weiterer relevanter Faktor sind die

---

11 Hierbei handelt es sich um die Hersteller der Teile, die für die Erstmontage des Fahrzeugs verwendet werden.

12 Siehe Fußnote 26 der Leitlinien für vertikale Beschränkungen und Randnummer 56 der Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft (ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5).

Existenz und die relative Stellung von Einheiten, die unabhängig von den Anbietern der Primärgüter auf dem Anschlussmarkt tätig sind. Aus den während der Bewertung gesammelten Informationen geht hervor, dass es zumindest für Personenkraftwagen markenspezifische Anschlussmärkte geben dürfte, insbesondere aus folgenden Gründen: i) Die Mehrzahl der Käufer sind Privatpersonen oder kleine und mittlere Unternehmen, die Kraftfahrzeuge und Dienstleistungen auf dem Anschlussmarkt getrennt erwerben. ii) Aus den Feststellungen in der Bestandsaufnahme geht zwar hervor, dass die Verbraucher vor dem Kauf eines Personenkraftwagens zunehmend das Internet nutzen, um sich zu informieren, jedoch lässt sich dadurch nicht nachweisen, dass diese Käufer ihr Kaufverhalten als Reaktion auf unterschiedliche Bedingungen auf dem Anschlussmarkt rasch und konsequent anpassen. iii) Es gibt eine gut entwickelte Rahmenstruktur von Einheiten, die nur Produkte und Dienstleistungen auf dem Anschlussmarkt anbieten. Auf andere Fahrzeugkategorien trifft dies unter Umständen nicht zu, da die stärkere Präsenz professioneller Verbraucher komplexere Kaufmuster zur Folge haben könnte.

2.2. Marktentwicklungen

Der Kraftfahrzeugsektor war seit dem Erlass der Kfz-GVO im Jahr 2010 einigen Veränderungen unterworfen.

Was die Konzentration im Sektor betrifft, so schwankten die Marktanteile im zeitlichen Verlauf, was auf einen erbitterten **Markenwettbewerb** hindeutet. Wenngleich sich die Finanzkrise ab 2008 auf den gesamten Sektor auswirkte, blieben die Ausgaben der Pkw-Hersteller für Forschung und Entwicklung (im Folgenden „FuE“) relativ stabil.[13]

Im Bereich der leichten Nutzfahrzeuge verfügte kein Hersteller im Zeitraum von 2007 bis 2017 über besonders hohe Marktanteile, wobei sich dies unlängst geändert haben könnte, nachdem sich zwei große Hersteller – FCA und PSA – zu einem neuen Unternehmen namens Stellantis zusammengeschlossen haben.[14] Ebenso wie bei Personenkraftwagen schwankten auch die Marktanteile der Hersteller leichter Nutzfahrzeuge. Im Gegensatz zu Personenkraftwagen nahm im Sektor für leichte Nutzfahrzeuge seit Inkrafttreten des Kfz-GVO-Rahmens die Konzentration jedoch zu, was sich nach der Fusion von FCA und PSA noch verstärkte. Die Sektoren für Busse und Lastkraftwagen sind traditionell ebenfalls stärker konzentriert.[15] In beiden Sektoren kam es zu gewissen Verschiebungen bei Marktpositionen. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass die Ausgaben für FuE im Beobachtungszeitraum (2007–2017) für Busse und Lastkraftwagen gestiegen sind, was auf einen gewissen Wettbewerb hindeuten könnte.

Der **markeninterne Wettbewerb** scheint zwischen 2007 und 2017 zumindest in Bezug auf Personenkraftwagen nicht nennenswert zurückgegangen zu sein. Der beobachtete Rückgang der Gesamtnetzdichte bei Personenkraftwagen und der Anstieg der

[13] Weitere Einzelheiten und Zahlen sind Abschnitt 5 und Anhang 2 der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

[14] Fall M.9730 – FCA/PSA.

[15] Abschnitt 5 und Anhang 2 der Arbeitsunterlage enthalten eine Übersicht über die Marktanteile und Konzentrationsindizes für Personenkraftwagen, leichte Nutzfahrzeuge, Lastkraftwagen und Busse.

Marktkonzentration waren allem Anschein nach insgesamt moderat. Darüber hinaus gab es eine gewisse Diversifizierung der Vertriebssysteme, wenn auch in begrenztem Umfang und ohne wesentliche Änderungen in der Art und Weise, wie die verschiedenen Systeme auf Länderebene genutzt werden.

Statistiken zufolge ist der Markt für Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen zwischen 2007 und 2017 gewachsen. Außerdem zeigen die Statistiken einen rückläufigen Trend bei der Dichte der Netze zugelassener Werkstätten, der sich auf mehrere Faktoren zurückführen lässt, darunter eine anhaltende Tendenz zur Zusammenlegung von Vertragshändlernetzen oder die Notwendigkeit größerer Investitionen zur Deckung die Nachfrage nach digitalen Technologien und Hybrid- oder Elektroantrieben.

Laut der Bestandsaufnahme haben unabhängige Betreiber, die auf den Instandsetzungs- und Wartungsmärkten mit zugelassenen Werkstätten im Wettbewerb stehen, möglicherweise immer noch Schwierigkeiten beim Zugang zu den für die Instandsetzung von Fahrzeugen benötigten Vorleistungen. Dieser Aspekt könnte durch den verstärkten Einsatz fahrzeugseitiger digitaler Technologien und die Entwicklung von mit alternativen Kraftstoffen betriebenen Fahrzeugen, die spezifisches Fachwissen sowie spezielle Werkzeuge und Ersatzteile erfordern, an Bedeutung gewinnen.

Der Markt für Ersatzteillieferungen in bestimmten Mitgliedstaaten nahm zwischen 2007 und 2017 gemessen am Absatzwert um fast 30 % zu. Im selben Zeitraum meldeten die Teilehersteller eine stabile Betriebsgewinnmarge von durchschnittlich 6 % bis 7 %.

3. Erreichen der Ziele[16]

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die Ziele des Kfz-GVO-Rahmens in der Praxis erreicht wurden und inwieweit sich der Kfz-GVO-Rahmen als wirksam und/oder relevant erwiesen hat.

A. Allgemeine und spezifische Ziele

Das **erste spezifische Ziel** des Kfz-GVO-Rahmens besteht darin, Wirtschaftsbeteiligten mehr Rechtssicherheit zu bieten und ihnen die Durchführung der gemäß dem umfassenderen wettbewerbsrechtlichen Rahmen erforderlichen Selbstprüfung zu erleichtern.[17]

Die Stellungnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation deuten darauf hin, dass mit der Regelung ein hohes Maß an Rechtssicherheit geschaffen wurde. Im Speziellen sind bei der Kommission relativ

[16] Weitere Einzelheiten zu den spezifischen Stellungnahmen der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation und der nationalen Wettbewerbsbehörden in Bezug auf die Erreichung der Ziele des Kfz-GVO-Rahmens sind den Anhängen 3 und 6 der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

[17] Siehe Abschnitt 6.1 der Arbeitsunterlage.

wenige informelle Fragen[18] zur Auslegung der Vorschriften eingegangen, und keine der eingegangenen förmlichen Beschwerden bezüglich vertikaler Vereinbarungen in diesem Kfz-Sektor ging auf ein Missverständnis der materiellrechtlichen Vorschriften zurück. Dennoch wurden bei der Bewertung einige Bestimmungen festgestellt, i) für die weitere Klarstellungen hilfreich wären, ii) die unter Umständen schwer anwendbar sind oder iii) die gegebenenfalls Anpassungen aufgrund jüngster Marktentwicklungen, neuer Geschäftsmodelle und/oder neuer Technologien erforderlich machen.

Das **zweite spezifische Ziel** des Kfz-GVO-Rahmens besteht darin, folgende Risiken zu verringern: i) falsch-positive Ergebnisse, d. h. die Freistellung von Vereinbarungen, bei denen nicht mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass sie die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen (zu viele Freistellungen), und ii) falsch-negative Ergebnisse, d. h., wenn die betreffende vertikale Vereinbarung oder Verhaltensweise trotz Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV keine Gruppenfreistellung erfährt (zu wenige Freistellungen).[19]

Alle Vereinbarungen müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllen: i) die Marktanteilsschwelle[20], unterhalb deren die Freistellung gewährt wird, und ii) es dürfen keine Kernbeschränkungen[21] enthalten sein, die zum Ausschluss des Rechtsvorteils der Freistellung für die gesamte Vereinbarung führen. Die Voraussetzungen umfassen auch nicht freigestellte Beschränkungen[22], für die die Gruppenfreistellung nicht gilt, obwohl für die restliche Vereinbarung, in der sie enthalten sind, dennoch eine Freistellung möglich ist.

Laut den Stellungnahmen der Mehrzahl der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation und der nationalen Wettbewerbsbehörden ist die derzeitige Marktanteilsschwelle von 30 % offenbar angemessen und nach wie vor relevant. Die Durchsetzungspraxis der Kommission stützt diese Auffassung. Bislang hat die Kommission keine Gruppe von Vereinbarungen ermittelt, die aufgrund des Marktanteils der Parteien nicht vom Rechtsvorteil der Freistellung profitieren können, die im Hinblick auf den Wettbewerb aber relativ unproblematisch sind. Die Ermittlung einer solchen Gruppe wäre ein Indiz dafür gewesen, dass die Schwelle zu niedrig angesetzt worden war. Gleichermaßen hat die Kommission keine Anhaltspunkte gefunden, die sie dazu veranlasst hätten, einer Vereinbarung oder einer Gruppe von Vereinbarungen im Kraftfahrzeugsektor den Rechtsvorteil der Freistellung zu entziehen; dies deutet darauf hin, dass die Schwelle für die Freistellung nicht zu hoch angesetzt ist.[23]

---

18 Etwa 14 % der zwischen 2010 und 2020 bei der Kommission eingegangenen informellen Vorbringen betrafen allgemeine Fragen zur Anwendbarkeit des Kfz-GVO-Rahmens.

19 Siehe Abschnitt 6.1 der Arbeitsunterlage.

20 Artikel 3 der Vertikal-GVO.

21 Artikel 4 der Vertikal-GVO und Artikel 5 der Kfz-GVO.

22 Artikel 5 der Vertikal-GVO.

23 Gemäß Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1) hat die Kommission die

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation und der nationalen Wettbewerbsbehörden sind die Listen der Kernbeschränkungen und der nicht freigestellten Beschränkungen nach wie vor angemessen. Bei der Bewertung wurden keine zusätzlichen Klauseln ermittelt, die entweder als allgemeine Voraussetzungen für die Anwendung der Verordnung oder als Kernbeschränkungen bzw. nicht freigestellte Beschränkungen hätten angesehen werden müssen.

Das **dritte spezifische Ziel** des Kfz-GVO-Rahmens besteht darin, im Hinblick auf die dezentrale Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV einen gemeinsamen Rahmen für die einheitliche Anwendung von Artikel 101 AEUV durch die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte zu schaffen.[24]

Ergebnis der Bewertung war, dass der Kfz-GVO-Rahmen in dieser Hinsicht einen Mehrwert bietet, da sie allem Anschein nach die Rechtssicherheit erhöht hat und wirksamer war als allgemeinere, national fragmentierte Leitlinien, Durchsetzungspraktiken und nationale Rechtsprechungen, die für die Anwendung von Artikel 101 AEUV auf den Kraftfahrzeugsektor relevant sind. Dieser Standpunkt wird von den Teilnehmern der öffentlichen Konsultation und den nationalen Wettbewerbsbehörden weitgehend unterstützt, wobei einige nationale Wettbewerbsbehörden darauf hinweisen, dass diese Bestimmungen aufgrund ihres technischen Charakters für Nichtjuristen unter Umständen schwer verständlich seien.

Das **vierte spezifische Ziel** der Kfz-GVO-Regelung ist der Schutz bestimmter Formen des Wettbewerbs im Kraftfahrzeugsektor. In ihrer Mitteilung vom 22. Juli 2009[25] (im Folgenden „Mitteilung von 2009“) stellte die Kommission fest, dass die spezifischen politischen Ziele, die der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002[26] zugrunde liegen, nach wie vor Gültigkeit haben. Diese Ziele wurden im Hinblick auf eine Reihe von Aspekten festgelegt, die damals als besonders relevant für den Kraftfahrzeugsektor angesehen wurden. Die Bewertung umfasst daher die Untersuchung, ob jedes dieser Ziele erreicht wurde und inwieweit diese Ziele sich als wirksam und/oder notwendig erwiesen haben. Diese Bewertung wird nachstehend dargelegt.

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

Wie in ihrer Mitteilung von 2009 erläutert, vertrat die Kommission die Auffassung, dass Beschränkungen in Vertriebsvereinbarungen – insbesondere die weitverbreitete Verwendung von Klauseln für den Markenzwang – unter bestimmten Umständen

Befugnis, bestimmten Gruppen von Vereinbarungen den Rechtsvorteil der Freistellung zu entziehen, wenn sie Wirkungen feststellt, die mit Artikel 101 Absatz 3 AEUV unvereinbar sind.

24 Bei der Bewertung der Wirksamkeit und Relevanz dieses Ziels wurde auch der europäische Mehrwert des Kfz-GVO-Rahmens untersucht. Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 6.5 der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

25 Mitteilung der Kommission – Der künftige wettbewerbsrechtliche Rahmen für den Kfz-Sektor vom 22. Juli 2009.

26 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 Kraftfahrzeugsektor (ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 30).

konkurrierenden Kraftfahrzeugherstellern den Zugang zu den Märkten erschweren könnten. Daher war die Kommission bestrebt, konkurrierenden Kraftfahrzeugherstellern weiterhin die Möglichkeit zu bieten, in den Markt einzutreten und/oder ihre Präsenz auszuweiten.

Aus der Bewertung, die sich insbesondere auf die Beiträge der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation stützt, geht hervor, dass **dieses Ziel allem Anschein nach weitgehend erreicht wurde**. In der EU herrscht ein heftiger und stabiler Markenwettbewerb im Bereich neuer Personenkraftwagen.[27] Darüber hinaus haben die im Rahmen dieser Bewertung gesammelten Informationen keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass die Pkw-Hersteller den Zugang zu den EU-Märkten für Kraftfahrzeuge, entweder durch den Markteintritt oder durch die Ausweitung ihrer Präsenz, als besonders schwierig erachten. Obwohl der Markenwettbewerb weiterhin ein wichtiges Ziel für diese Märkte ist, scheint es daher, dass der spezifische Schutz des Marktzugangs für konkurrierende Kraftfahrzeughersteller unter Umständen nicht relevant ist. Im Gegensatz dazu sind die Sektoren für leichte Nutzfahrzeuge[28], Lastkraftwagen und Busse traditionell stärker konzentriert, und der Markenwettbewerb auf diesen Märkten ist offenbar schwächer.[29] Angesichts der vorstehenden Ausführungen scheint **dieses Ziel für diese Marktsegmente zwar weiterhin relevant zu sein, aber mit einer möglicherweise geringeren Relevanz für Personenkraftwagen**.

2. Schutz des Wettbewerbs zwischen Händlern derselben Marke

Der Schutz des markeninternen Wettbewerbs ist besonders wichtig, wenn der Markenwettbewerb relativ schwach ausgeprägt ist. In ihrer Mitteilung von 2009 vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des markeninternen Wettbewerbs besteht, insbesondere wenn neue Fahrzeuge über Händler vertrieben werden, die über nahezu identische Geschäftsmodelle verfügen. Daher erachtete die Kommission es als angemessen, den Preiswettbewerb zwischen Händlern derselben Marke zu schützen und die Vielfalt von Vertriebsformen zu fördern.

Die Bewertung, die sich auf die Stellungnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation stützt, ergibt, dass **dieses Ziel allem Anschein nach weitgehend erreicht wurde**. Laut den Ergebnissen der Bestandsaufnahme ging der Wettbewerb zwischen 2007 und 2017 nicht nennenswert zurück, zumindest was Personenkraftwagen anbelangt.[30] Auch wenn die Dichte der Netze zugelassener Werkstätten zwischen 2007 und 2017 weiter zurückgegangen ist[31],

---

27 Siehe Abschnitt 6.3 und Anhang 2 Abschnitt 2 der Arbeitsunterlage.

28 Der Sektor für leichte Nutzfahrzeuge hat in jüngster Zeit aufgrund der Fusion von FCA und PSA eine stärkere Konzentration erfahren (Fall M.9730 – FCA/PSA).

29 Die Kommission wird diese Märkte in den kommenden Monaten und Jahren besonders aufmerksam beobachten.

30 Siehe Ergebnisse der Bestandsaufnahme, Abschnitt 5 und Anhang 2 der Arbeitsunterlage.

31 Dieser Trend setzt sich seit Langem fort; siehe Abschnitt III des Bewertungsberichts der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1400/2002 hinsichtlich Vertrieb, Instandsetzung und Wartung von Kraftfahrzeugen, Mai 2008.

nutzen die Verbraucher offenbar zunehmend das Internet, um nach Personenkraftwagen zu suchen und Preise zu vergleichen[32], wodurch sich die geografische Reichweite der verbleibenden Vertragshändler erweitert. Außerdem wurden von der Kommission seit 2010 keine Fälle verfolgt, in denen behauptet wurde, dass Anbieter den markeninternen Wettbewerb blockieren.[33] Die Bewertung zeigt jedoch, dass die vor 2010 beobachtete Homogenität der Vertriebsformen auf den Märkten im Jahr 2021 immer noch besteht und dass insbesondere die meisten Personenkraftwagen nach wie vor über quantitative selektive Vertriebsnetze vertrieben werden.[34]

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen scheint **dieses Ziel auch weiterhin für die Sektoren für leichte Nutzfahrzeuge, Lastkraftwagen und Busse relevant zu sein**, in denen das Konzentrationsniveau höher und der Markenwettbewerb schwächer ist. Was den Pkw-Sektor betrifft, so kann die Existenz von Händlergruppen, die in einem bestimmten geografischen Gebiet unter Umständen ein Markenportfolio halten – wodurch der Markenwettbewerb in diesem Gebiet eingeschränkt sein kann –, **ein Indiz dafür sein, dass der Schutz des markeninternen Wettbewerbs nach wie vor ein relevantes Ziel beim Vertrieb von Personenkraftwagen ist**.

3. Verhinderung von Beschränkungen des Parallelhandels bei Kraftfahrzeugen

In ihrer Mitteilung von 2009 stellte die Kommission fest, dass der Schutz des grenzüberschreitenden Handels es Verbrauchern ermöglicht hatte, im Binnenmarkt einzukaufen und sich Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zunutze zu machen. Die Kommission erachtete es daher als notwendig, dafür zu sorgen, dass Verbrauchern diese Möglichkeit weiterhin offensteht und Vertriebsvereinbarungen den Parallelhandel nicht beschränken.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation ergab die Bewertung, dass **dieses Ziel zumindest teilweise erreicht wurde**, da die Verbraucher in der Regel in der Lage sind, Kraftfahrzeuge in anderen Mitgliedstaaten ohne wesentliche Hindernisse zu kaufen. Obwohl Vorbringen[35] und förmliche Beschwerden hinsichtlich Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels bei der Kommission eingingen, hat sie vonseiten der Anbieter keine wesentlichen Hindernisse festgestellt, die eine eingehende Untersuchung rechtfertigen würden.

Darüber hinaus gelangt die Kommission in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass **dieses Ziel nach wie vor relevant ist**: eine Feststellung, die im Wesentlichen von den nationalen Wettbewerbsbehörden und den Teilnehmern der öffentlichen Konsultation gestützt wurde. Der Schutz und die Förderung des Binnenmarkts sind nach wie vor ein

32 Siehe Anhang 2 der Arbeitsunterlage.

33 Siehe Anhang 4 der Arbeitsunterlage.

34 Siehe Abschnitt 5 und Anhang 2 der Arbeitsunterlage.

35 Etwa 25 % der seit 2010 bei der Kommission eingegangenen informellen Vorbringen betrafen Beschränkungen des Parallelhandels.

zentrales Ziel der Kommission.[36] Damit der einzelne Verbraucher vom Binnenmarkt profitieren kann, muss er unbedingt in der Lage sein, Waren und Dienstleistungen grenzüberschreitend zu erwerben, ohne auf künstliche Hindernisse zu stoßen. Neben einer Wohnung ist das Kraftfahrzeug die teuerste Investition, die der Durchschnittsverbraucher tätigt; wenn grenzüberschreitende Käufe behindert werden, ist das Risiko eines Schadens für die Verbraucher daher hoch.

4. Befähigung unabhängiger Kfz-Werkstätten zum Wettbewerb mit den Vertragswerkstattnetzen der Hersteller

In ihrer Mitteilung von 2009 stellte die Kommission fest, dass unabhängige Werkstätten den Verbrauchern einen alternativen Kanal für die Instandhaltung ihrer Kraftfahrzeuge zur Verfügung stellen und einen entscheidenden Wettbewerbsdruck ausüben, da ihre Geschäftsmodelle und Betriebskosten sich von denen der Netze zugelassener Werkstätten unterscheiden. Die Wettbewerbsfähigkeit unabhängiger Werkstätten hängt vom uneingeschränkten Zugang zu wesentlichen Vorleistungen wie Ersatzteilen, Werkzeugen, Schulungen und technischen Informationen ab. Die Kommission betrachtete es daher als notwendig, diesen Zugang zu schützen und Anbieter und/oder ihre zugelassenen Werkstätten davon abzuhalten, andere indirekte Mittel zu nutzen, um unabhängige Werkstätten auszuschließen, z. B. durch den Missbrauch von Gewährleistungen.

Die nationalen Wettbewerbsbehörden und die Teilnehmer der öffentlichen Konsultation bestätigten weitgehend, dass **dieses Ziel zumindest teilweise erreicht wurde**. Seit die Kommission 2007 vier Beschlüsse zu *Technischen Informationen* erlassen[37] und die gewonnenen Erkenntnisse in die Ergänzenden Leitlinien aufgenommen hatte, wurden ihr zu diesem speziellen Punkt keine fundierten Beschwerden zur Kenntnis gebracht. Unabhängige Betreiber, die mit zugelassenen Werkstätten im Wettbewerb stehen, berichten jedoch nach wie vor über Schwierigkeiten beim Zugang zu den Vorleistungen, die sie für die Instandsetzung von Fahrzeugen benötigen (z. B. Probleme bei der Erlangung vollständiger oder aktueller Informationen und Beschränkungen beim Zugang zu fahrzeuginternen Daten).[38] Diese Auffassung wird von einigen nationalen Wettbewerbsbehörden gestützt, die ebenfalls darauf hinweisen, dass unabhängige Werkstätten Schwierigkeiten haben, rechtzeitig Zugang zu den Vorleistungen für Instandhaltung und Wartung zu erhalten. Einige dieser Probleme hängen unter Umständen mit den Geschäftsmodellen (die häufig mehrere Marken umfassen) dieser Betreiber und den umfangreichen Investitionen zusammen, die erforderlich sind, um technologisch immer anspruchsvollere Kraftfahrzeuge reparieren zu können; jedoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige der Schwierigkeiten auf Beschränkungen auf dem Markt zurückzuführen sind.

---

36 In der neuen Industriestrategie für Europa (COM(2020) 102 final vom 10.3.2020) wird der Binnenmarkt als eine der Grundlagen des industriellen Wandels in Europa in den Mittelpunkt gestellt.

37 Siehe Fälle AT. 39140 – Daimler Chrysler, AT. 39141 – Fiat, AT. 39142 – Toyota Motor Europe und AT. 39143 – Opel.

38 Etwa 10 % der seit 2010 bei der Kommission eingegangenen informellen Vorbringen betrafen Beschränkungen beim Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen oder Fahrzeugdaten.

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass **das Ziel weiterhin relevant ist**, da unabhängige Werkstätten Verbrauchern weiterhin ein wichtiges Nutzenversprechen bieten; dennoch bedürfen bestimmte Verhaltensweisen der Marktteilnehmer unter Umständen einer eingehenderen Prüfung, insbesondere angesichts der jüngsten Marktentwicklungen, welche die zunehmende Bedeutung des Datenzugangs betreffen.

5. Schutz des Wettbewerbs zwischen zugelassenen Reparaturwerkstätten derselben Marke

In ihrer Mitteilung von 2009 vertrat die Kommission die Auffassung, dass ein wirksamer Wettbewerb auf dem Markt für Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen nicht nur vom Wettbewerb zwischen unabhängigen und zugelassenen Werkstätten abhängt, sondern auch vom Grad dieses Wettbewerbs innerhalb des Netzes der zugelassenen Werkstätten. Dies trifft umso mehr auf Halter neuerer Kraftfahrzeuge zu, die ihre Fahrzeuge tendenziell in zugelassenen Werkstätten warten lassen. Die Kommission gelangte daher zu dem Schluss, dass die Anwendung quantitativer Kriterien bei der Auswahl von Werkstätten, die sich für die Aufnahme in das Netz der zugelassenen Werkstätten bewerben (einschließlich ihrer Verpflichtung, auch Neuwagen zu verkaufen), dazu führen dürfte, dass Vereinbarungen unter Artikel 101 Absatz 1 AEUV fallen.[39] Da die meisten mit zugelassenen Werkstätten geschlossenen Vereinbarungen aufgrund der Marktanteile der Parteien nicht unter die Gruppenfreistellung fallen, hat dies zur Folge, dass aufgrund der Beschränkung der Anzahl der Werkstätten eine individuelle Selbstprüfung notwendig ist.

Angesichts der im Rahmen der Bewertung gesammelten Informationen, insbesondere der Stellungnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden, aber auch derjenigen der Wirtschaftsbeteiligten, **scheint dieses Ziel zumindest teilweise erreicht worden zu sein**. Obwohl die Bestandsaufnahme einen allgemeinen Rückgang der Anzahl der zugelassenen Werkstätten im Zeitraum von 2007 bis 2017 sowie eine Verringerung der Gesamtzahl der von Kraftfahrzeugherstellern mit zugelassenen Werkstätten geschlossenen Verträge ergab, kann die Kommission aufgrund ihrer Erfahrungen keine allgemeinen Praktiken seitens der Anbieter erkennen, Werkstätten, welche die geltenden Qualitätskriterien erfüllen, den Zugang zu ihren Netzen zu verweigern.

Unter Berücksichtigung der Beiträge der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation gelangt die Kommission bei ihrer Bewertung zu dem Ergebnis, dass **dieses Ziel weiterhin relevant ist**, insbesondere weil die Netze der zugelassenen Werkstätten nach wie vor über eine beträchtliche Marktmacht verfügen.

6. Verhinderung des Ausschlusses von Ersatzteilanbietern

In ihrer Mitteilung von 2009 stellte die Kommission fest, dass es häufig große Preisunterschiede zwischen den von einem Kraftfahrzeughersteller verkauften oder

[39] Siehe Randnummer 70 der Ergänzenden Leitlinien.

weiterverkauften Ersatzteilen und Ersatzteilen alternativer Marken gibt. Die Verfügbarkeit alternativer Ersatzteile hat erhebliche Vorteile für die Verbraucher, sowohl hinsichtlich der Auswahl als auch hinsichtlich des Preises. Daher erachtete die Kommission es als notwendig, den Zugang der Ersatzteilhersteller zu den Kfz-Anschlussmärkten zu schützen, insbesondere durch die Ermittlung von drei in der Kfz-GVO genannten Kernbeschränkungen, um dadurch sicherzustellen, dass Ersatzteile konkurrierender Marken weiterhin verfügbar sind.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation ergab die Bewertung, dass **dieses Ziel teilweise erreicht wurde**. Zum einen zeigen die Erfahrungen der Kommission bei der Überwachung und Durchsetzung[40], dass für die in der Wartung von Kraftfahrzeugen verwendeten gängigsten Teile in der Regel Alternativen verfügbar sind und unabhängige Werkstätten solche Teile häufig bei der Instandsetzung und Wartung von Kundenfahrzeugen verwenden. Zum anderen gingen bei der Kommission keine Kartellbeschwerden in diesem Bereich ein, aufgrund deren von einer höheren Wahrscheinlichkeit von Verstößen gegen Artikel 101 AEUV ausgegangen werden kann, obwohl einige Wirtschaftsbeteiligte darauf hingewiesen hatten, dass unabhängige Werkstätten nach wie vor mit gewissen Schwierigkeiten konfrontiert seien.

Im Hinblick auf die weitere Relevanz dieses Ziels scheinen die Ersatzteilmärkte im Allgemeinen durch zwei Rigiditäten gekennzeichnet zu sein. Erstens können die vertraglichen Vereinbarungen von OES mit Kraftfahrzeugherstellern die OES daran hindern, den Anschlussmarkt direkt zu beliefern, und zwar im Wettbewerb mit Teilen, die an die Kraftfahrzeughersteller verkauft und anschließend als Ersatzteile weiterverkauft werden. Insbesondere verwenden die Anbieter in diesem Sektor offenbar sogenannte „Veredelungsvereinbarungen“ und schreiben OES bisweilen vor, Rechte des geistigen Eigentums an ihre Kunden zu übertragen. Zweitens können Vereinbarungen zwischen OEM und zugelassenen Werkstätten Letztere dazu verpflichten oder motivieren, den Großteil ihrer Ersatzteile direkt vom Kraftfahrzeughersteller zu beziehen. Die Bewertung ergab daher, dass **dieses Ziel weiterhin relevant ist**.

7. Aufrechterhaltung der abschreckenden Wirkung von Artikel 101 AEUV – Verhinderung der mittelbaren Anwendung von Druck oder Drohungen seitens der Anbieter zur Erlangung wettbewerbswidriger Ergebnisse

In ihrer Mitteilung von 2009 erachtete die Kommission es als angebracht, als „flankierende“ Maßnahme das Ziel aufzunehmen sicherzustellen, dass die Anbieter den durch die Gruppenfreistellung gewährten geschützten Bereich (Safe Harbour) nicht dazu nutzen, unabhängige wettbewerbsfördernde Verhaltensweisen von Vertragshändlern und zugelassenen Werkstätten durch verschiedene Formen von mittelbarem Druck und mittelbaren Drohungen zu verhindern, um wettbewerbswidrige Ergebnisse zu erzielen.

40 Siehe Anhang 4 der Arbeitsunterlage.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden und der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation ergab die Bewertung, dass **dieses Ziel teilweise, wenn nicht vollständig erreicht wurde**. Insbesondere sind bei der Kommission zwischen 2010 und 2020 keine Beschwerden eingegangen, die die Feststellung erlauben würden, dass Anbieter wettbewerbsförderndes Verhalten behindert hatten, indem sie auf Händler oder Werkstätten mittelbaren Druck ausgeübt oder mittelbare Drohungen gegen diese eingesetzt hatten, was eine eingehende Untersuchung rechtfertigen würde. Wie in vielen Branchen langlebiger Gebrauchsgüter scheinen Händler häufig die schwächere Partei bei Vereinbarungen mit Anbietern zu sein. Auch wenn dies für sich genommen nicht wettbewerbswidrig ist und keinen Anscheinsbeweis für wettbewerbswidriges Verhalten darstellt, würde die Kommission ein solches Ungleichgewicht dennoch berücksichtigen, wenn ihr Umstände zur Kenntnis gebracht würden, die darauf hindeuten, dass Anbieter mittelbar solchen Druck oder solche Drohungen gegenüber Händlern oder Werkstätten angewandt hatten. Beiträge von einigen nationalen Wettbewerbsbehörden und von Teilnehmern der öffentlichen Konsultation bekräftigen die betreffenden Feststellungen im Hinblick auf die relativ schwache Vertragsposition von Händlern, scheinen jedoch nicht darauf hinzudeuten, dass Druck oder Drohungen zur Ausnutzung dieser Schwäche angewandt wurden, um wettbewerbsförderndes Verhalten zu behindern.

Die Bewertung ergab, dass **dieses Ziel möglicherweise nicht besonders relevant ist, insbesondere im Hinblick auf die Märkte für Personenkraftwagen**, auf denen, wie die Bestandsaufnahme bestätigt[41], ein gesunder Markenwettbewerb herrscht. Ein Grund ist, dass es nur wenige Hinweise darauf gibt, dass Anbieter wettbewerbswidrige Ergebnisse erlangen, indem sie Druck auf ihre Händler oder Werkstätten ausüben oder Drohungen gegen sie einsetzen. Vielmehr folgt aus der Erfahrung der Kommission, dass sich die Einflussnahme der Anbieter auf das Verhalten ihrer Händler oder Werkstätten in der Regel dadurch manifestiert, dass Letztere – wie viele Händler langlebiger Gebrauchsgüter – hohe Investitionen in die Marke tätigen und diese Investitionen somit nicht durch ein Verhalten gefährden wollen, das den von ihnen wahrgenommenen Interessen der Anbieter zuwiderläuft. Angesichts der Bemerkungen einiger Wirtschaftsbeteiligten hinsichtlich einer Reihe von Praktiken, die ihrer Ansicht nach als indirekte Maßnahme zur Erreichung wettbewerbswidriger Ergebnisse dienen könnten[42], ist aber möglicherweise eine genauere Untersuchung dahin gehend notwendig, ob es sich hierbei weiterhin um ein spezielles relevantes politisches Ziel handelt.

Außerdem wurde im Rahmen der Bewertung untersucht, **ob andere wettbewerbsbezogene Ziele relevant sein könnten**, insbesondere angesichts der jüngsten Marktentwicklungen beim Zugang zu fahrzeuginternen Daten und der Bedeutung der Nachhaltigkeit.

---

41 Siehe Anhang 2 Abschnitt 2 der Arbeitsunterlage.

42 Siehe Fußnote 150 der Arbeitsunterlage, Anhang 3 Abschnitt 2.3.1 (unter „Prevalence of particular restrictions“) und Abschnitt 3.3.2 der Arbeitsunterlage sowie Anhang 6 Abschnitt 1.9 der Arbeitsunterlage.

Viele fahrzeuginterne Daten oder die daraus abgeleiteten Informationen (z. B. die Tatsache, dass ein Fahrzeug eine bestimmte Störung aufweist oder eine routinemäßige Inspektion erforderlich ist) können als wesentliche Vorleistung für Instandhaltung und Wartung angesehen werden. Wenn solche Daten oder Informationen nicht aus anderen Quellen erhältlich sind und zugelassenen Werkstätten bereitgestellt werden, dann sollten sie auch unabhängigen Betreibern, die mit diesen Werkstätten im Wettbewerb stehen, gleichberechtigt bereitgestellt werden. Im Rahmen der Bewertung wurde jedoch festgestellt, dass der Zugang zu Daten – ebenso wie der Zugang zu anderen wesentlichen Vorleistungen – als Teilziel des spezifischen Ziels, unabhängige Kfz-Werkstätten zum Wettbewerb mit den Vertragswerkstattnetzen der Hersteller zu befähigen, und nicht als eigenständiges Ziel betrachtet werden sollte.

Was die Nachhaltigkeit[43] betrifft, so können die Wettbewerbsvorschriften am effektivsten zu den entsprechenden Zielen beitragen, indem ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet wird, der zu Innovationen anspornt und dadurch das Angebot nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen fördert. Die Kfz-GVO erlaubt bereits die Freistellung aller Vereinbarungen, auch solcher, die auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichtet sind, sofern die Marktanteile der Parteien die Schwelle von 30 %[44] nicht überschreiten und keine Kernbeschränkungen vorliegen[45]. Übersteigt der Marktanteil die Schwelle von 30 %, so unterliegen diese Vereinbarungen weiterhin einer Einzelfallprüfung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV.

Was schließlich die Relevanz des aktuellen sachlichen Geltungsbereichs der Kfz-GVO[46] betrifft, so wurde dieser 2010 nach einer umfassenden Analyse des Sektors festgelegt, in deren Rahmen unter anderem erhebliche Rigiditäten[47] auf den Märkten für Ersatzteile für vierrädrige Fahrzeuge festgestellt wurden.[48] Obwohl die Mehrzahl der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation die Auffassung vertrat, dass der Geltungsbereich auf zweirädrige Fahrzeuge und einige nicht für den Straßenverkehr bestimmte Fahrzeuge (z. B. landwirtschaftliche Maschinen, Traktoren und Forstfahrzeuge, Baufahrzeuge) ausgeweitet werden sollte, gab es der Erfahrung der Kommission in den letzten zehn Jahren zufolge keine konkreten Hinweise darauf, dass ähnliche Rigiditäten in Bezug auf diese Produkte bestehen. Die derzeitige Bewertung der Kommission lautet daher, dass der **aktuelle Geltungsbereich weiterhin relevant und angemessen ist**, wobei diese Auffassung von der Mehrzahl der nationalen Wettbewerbsbehörden geteilt wird.

---

43 Mehrere Teilnehmer der öffentlichen Konsultation wiesen darauf hin, dass die Anwendung der Kfz-GVO die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen erleichtern oder dazu beitragen sollte.

44 Siehe Artikel 3 der Vertikal-GVO.

45 Artikel 4 der Vertikal-GVO und Artikel 5 der Kfz-GVO.

46 Artikel 1 Buchstabe g und Artikel 4 der Kfz-GVO.

47 Im Einzelnen: i) vertragliche Vereinbarungen der OES mit Fahrzeugherstellern (z. B. sogenannte Veredelungsvereinbarungen) und ii) Anreize für zugelassene Werkstätten, den größten Teil ihrer Ersatzteile direkt vom OEM zu beziehen.

48 Siehe Randnummer 64 ff. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication From The Commission – The Future Competition Law Framework applicable to the motor vehicle sector – Impact Assessment (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission „Der künftige wettbewerbsrechtliche Rahmen für den Kfz-Sektor“ – Folgenabschätzung) sowie Abschnitt 4 der Studie „Developments in car retailing and after-sales markets under Regulation N° 1400/2002“.

Die Bewertung ergab daher, dass der Kfz-GVO-Rahmen seine vier spezifischen Ziele, die nach wie vor relevant sind, allgemein erreicht hat. Daraus folgt, dass auch das **allgemeine Ziel** des Kfz-GVO-Rahmens[49] **weitgehend erreicht wurde und weiterhin relevant ist**.

B. Effizienz und Kohärenz des Kfz-GVO-Rahmens

Die Bewertung ergab, dass der Kfz-GVO-Rahmen effizient ist und die Kosten, die durch die Prüfung der Vereinbarkeit vertikaler Vereinbarungen im Kraftfahrzeugsektor mit Artikel 101 AEUV entstehen, in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen des Kfz-GVO-Rahmens stehen. Ohne diese Regelung wären die Kosten höher. Darüber hinaus hat die Bewertung gezeigt, dass die Kfz-GVO, die Vertikal-GVO, die Ergänzenden Leitlinien und die Leitlinien für vertikale Beschränkungen innerhalb und untereinander sowie mit anderen EU-Rechtsvorschriften kohärent sind. Dennoch sind einige Wirtschaftsbeteiligte der Ansicht, dass die Regelung in einigen wenigen Bereichen nicht einheitlich ist, beispielsweise bei der Unterscheidung zwischen bilateralem und einseitigem Verhalten in Bezug auf das Problem des Zugangs zu technischen Informationen, bei bestimmten Bezugnahmen auf Marktanteile in den Ergänzenden Leitlinien oder bei der Definition des relevanten Marktes im Kraftfahrzeugsektor[50].

4. Gesamtbewertung

Insgesamt hat sich das Wettbewerbsumfeld auf den Kfz-Märkten seit 2010 nicht wesentlich verändert. Allerdings steht der Sektor inzwischen unter einem starken Anpassungsdruck, was insbesondere auf drei Faktoren zurückzuführen ist. Erstens hat es in diesem Sektor technologische Entwicklungen gegeben, insbesondere im Bereich der Kommunikationstechnologien und aufgrund der wachsenden Bedeutung fahrzeuginterner Daten. Zweitens herrscht ein ständiger Druck, die Emissionen zu senken, insbesondere vor dem Hintergrund der EU-Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität[51] und des europäischen Grünen Deals[52], und auf umweltfreundlichere Kraftstoffe und Antriebssysteme umzustellen. Drittens muss sich der Sektor der Situation nach der COVID-19-Pandemie stellen und sich mit der Möglichkeit auseinandersetzen, dass Mobilitätsmuster sich bis zu einem gewissen Grad dauerhaft verändert haben. Daher ist es wahrscheinlich, dass sich einige Bereiche des Kraftfahrzeugsektors in den kommenden Jahren rasch entwickeln werden und dies Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen haben wird, die bislang nicht quantifiziert werden können.

---

49 Wahrung der abschreckenden Wirkung von Artikel 101 AEUV, um der Kommission, den nationalen Wettbewerbsbehörden und den Gerichten die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zu erleichtern sowie Unternehmen bei der Selbstprüfung ihrer vertikalen Vereinbarungen zu unterstützen.

50 Weitere Einzelheiten sind Anhang 6 Abschnitt 4 der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

51 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen (COM(2020) 789 final).

52 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal (COM(2019) 640 final).

Bei den Kfz-Vertriebsmärkten deuten die verfügbaren Informationen tendenziell darauf hin, dass die Wettbewerbsbedingungen je nach Art des Fahrzeugs variieren. Während der Wettbewerb bei Personenkraftwagen stark ist, ist er bei leichten Nutzfahrzeugen, Lastkraftwagen und Bussen weniger intensiv.

Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte für ein Marktversagen oder für tatsächliche oder potenzielle Verbrauchernachteile, die eine Unterscheidung zwischen dem Vertrieb von Kraftfahrzeugen und dem Vertrieb anderer langlebiger Gebrauchsgüter rechtfertigen würden. Daher erscheint die Anwendung der Vertikal-GVO für den Vertrieb von Kraftfahrzeugen angemessen.

Was die Kfz-Instandsetzungsmärkte anbelangt, wurde bei der Bewertung festgestellt, dass viele zugelassene Werkstätten über eine beträchtliche lokale Marktmacht verfügen (insbesondere angesichts ihres hohen Anteils an Instandsetzungen von neueren Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen) und es daher zu unsicher wäre, die in der Kfz-GVO festgelegte Marktanteilsschwelle anzuheben, um Vereinbarungen zwischen diesen Werkstätten und ihren Anbietern zu erfassen. Obgleich der markeninterne Wettbewerb innerhalb der Netze der zugelassenen Werkstätten durch strenge und detaillierte Qualitätskriterien und die hohen Investitionen, die zugelassene Werkstätten tätigen müssen, eingeschränkt ist, üben unabhängige Werkstätten weiterhin erheblichen Wettbewerbsdruck auf zugelassene Werkstätten aus und stellen sicher, dass die Verbraucher bei Dienstleistungen und Preisen die Wahl haben. Diese Betreiber können einen solchen Druck nur dann weiterhin ausüben, wenn sie Zugang zu wichtigen Vorleistungen wie Ersatzteile, Werkzeuge, Schulungen, technische Informationen und fahrzeuginterne Daten haben. Die derzeitige Regelung ist daher nach wie vor angemessen, muss aber gegebenenfalls aktualisiert werden, um dem technischen Fortschritt Rechnung zu tragen.

Die Märkte für Kraftfahrzeugersatzteile weisen offenbar Rigiditäten auf, die (mittelbar) die Auswahl für die Endverbraucher einschränken. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint eine besondere Behandlung dieser Märkte daher weiterhin begründet zu sein.

Insgesamt hat sich der aktuelle Kfz-GVO-Rahmen als angemessen und an unterschiedliche Situationen angepasst erwiesen. Die Kommission erachtet demnach eine wesentliche Änderung der bestehenden Vorschriften derzeit nicht als erforderlich. Sie weist jedoch darauf hin, dass einige Bestimmungen möglicherweise aktualisiert werden müssen, insbesondere um der Bedeutung Rechnung zu tragen, die der Zugang zu Daten als Wettbewerbsfaktor haben kann. Einige der spezifischen politischen Ziele der aktuellen Regelung müssen unter Umständen ebenfalls vor dem Hintergrund dieser Bewertung überprüft werden.

5. Schlussfolgerung

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Bewertung der Funktionsweise des Kfz-GVO-Rahmens und greift in keiner Weise der Entscheidung der Kommission vor, den

geltenden Kfz-GVO-Rahmen zum 31. Mai 2023 auslaufen zu lassen[53], sie zu verlängern oder zu überarbeiten. In diesem Zusammenhang werden die Ergebnisse der Bewertung der Vertikal-GVO ebenfalls berücksichtigt.

[53] Sollte die geltende Kfz-GVO auslaufen, würde die Vertikal-GVO standardmäßig Anwendung finden.