



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.7.2009
KOM(2009) 388 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Den fremtidige konkurrenceretlige ramme for motorkøretøjsbranchen

(EØS-relevant tekst)

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

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Den fremtidige konkurrenceretlige ramme for motorkøretøjsbranchen

(EØS-relevant tekst)

1. MEDDELELSENS FORMÅL OG ANVENDELSESOMRÅDE

1.1. Indledning

1. Bilproducenterne distribuerer og sikrer reparationen og vedligeholdelsen af deres produkter via net af autoriserede forhandlere og reparatører. Det kan ifølge traktatens artikel 81 være påkrævet, at der foretages en vurdering af de mange vertikale aftaler, der ligner hinanden, og som danner grundlag for disse net. Grøppefritagelsesforordningerne skaber en legalitetsformodning ("safe harbour") for de kategorier af aftaler, der ellers er omfattet af forbuddet i artikel 81, stk. 1, så de kontraherende parter ikke behøver at analysere, om disse aftaler falder ind under undtagelsen i artikel 81, stk. 3. Grøppefritagelsesforordningerne bidrager derved til retssikkerheden og til at sikre en ensartet anvendelse af EU's konkurrenceregler i hele EU. Aftaler, der ikke er omfattet af en gruppefritagelse, formodes ikke at være ulovlige, men de skal vurderes enkeltvis.
2. Motorkøretøjsbranchen, der omfatter personbiler og erhvervskøretøjer, har siden midten af firserne været omfattet af specifikke gruppefritagelsesforordninger. Den seneste er Kommissionens forordning (EF) nr. 1400/2002 ("forordningen"), der blev vedtaget i juli 2002 og fandt anvendelse fra 1. oktober 2003. Denne forordning udløber den 31. maj 2010. De berørte parter er så godt som fuldstændig enige om, at branchen også efter denne dato bør nyde godt af en gruppefritagelse, uanset om den er generel eller sektorspecifik. Formålet med denne meddelelse er at udstikke de grundlæggende retningslinjer for den fremtidige retlige ramme for aftaler om salg af motorkøretøjer og levering af eftersalgsservice efter forordningens udløb. Alle interesserede parter opfordres til at fremkomme med bemærkninger til denne meddelelse inden 25. september 2009. Kommissionen vil tage behørigt hensyn til disse bemærkninger i forbindelse med den efterfølgende lovgivningsprocedure.

1.2. Undersøgellesfasen forud for denne meddelelse

3. I medfør af forordningens artikel 11, stk. 2, og efter en tilbundsgående markedsundersøgelse evaluerede Kommissionen i sin evalueringsrapport af 31. maj 2008¹ virkningen af gruppefritagelsen for branchens praksis og virkningerne af denne praksis for konkurrencen på markederne i EU. Offentliggørelsen af denne rapport afstedkom adskillige bemærkninger fra en lang række berørte parter, herunder

¹ http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor_vehicles/documents/evaluation_report_en.pdf

bilproducenter, bilforhandlere og autoriserede reparatører, den uafhængige bilbranche, forbrugere, nationale myndigheder og retlige kredse².

4. På grundlag af evalueringsrapporten og de efterfølgende høringer og drøftelser har Kommissionens tjenestegrene udarbejdet en konsekvensanalyserapport, om de potentielle fordele og omkostninger ved forskellige strategiske løsningsmodeller for den fremtidige ordning, der skal finde anvendelse på motorkøretøjsbranchen. Denne meddelelse skal derfor sammenholdes med konsekvensanalyserapporten.
5. I konsekvensanalyserapporten blev der foretaget en vurdering af fire løsningsmodeller, som bestod i i) at forlænge den nuværende forordnings gyldighedsperiode, ii) at lade den udløbe og lade den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende vertikale aftaler ("generel gruppefritagelsesforordning")³ gælde for motorkøretøjsbranchen, iii) at vedtage sektorspecifikke bestemmelser⁴ i form af retningslinjer, der ledsager den generelle gruppefritagelsesforordning, og iv) at vedtage sektorspecifikke bestemmelser i form af en gruppefritagelsesforordning, hvori der fokuseres på begrænsninger i konkurrencen på eftermarkedet, og som supplerer bestemmelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning.
6. Selv om der i konklusionerne i konsekvensanalyserapporten gives udtryk for, at der er en vis præference for løsningsmodel iii), var der som følge af de komparative fordele og ulemper ved de to scenarier ikke væsentlig forskel på den generelle vurdering af denne løsningsmodel og løsningsmodel iv). I konsekvensanalyserapporten udelukkes det derfor ikke, at den foretrukne løsning kan være en kombination af det bedste ved disse to løsningsmodeller.
7. I denne meddelelse tages der hensyn til, at motorkøretøjsbranchen på nuværende tidspunkt har svære vilkår som følge af det store fald i efterspørgslen, der skyldes den generelle økonomiske krise og en generel stemningsændring, der afholder forbrugerne fra at bruge penge på dyre varer som biler. Der har været et endnu større fald i efterspørgslen og fremstillingen af erhvervskøretøjer. Generelt er motorkøretøjsbranchen særligt hårdt ramt, hovedsagelig fordi der i forvejen var et

² Generaldirektoratet for konkurrence har offentliggjort de indkomne bemærkninger på sit websted på følgende adresse:

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_motor_vehicle/index.html

³ Løsningsmodel ii), iii) og iv) medfører, at Kommissionen skal vedtage en ny generel gruppefritagelsesforordning, der skal erstatte Kommissionens nuværende forordning (EF) nr. 2790/1999 af 22. december 1999 om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis, når den udløber i maj 2010. I det foreløbige udkast, som Kommissionen vedtog den 8. juli 2009, er det hensigten at indføre en række forbedringer, som, hvis de vedtages endeligt, ikke i væsentlig grad vil ændre analysen af virkningerne i forbindelse med ovennævnte løsningsmodeller. Hvis Kommissionen beslutter at ændre de nuværende forslag på en måde, der i væsentlig grad vil påvirke motorkøretøjsbranchen, er det underforstået, at disse ændringer ikke automatisk skal overføres til motorkøretøjsbranchen, men at der skal foretages yderligere høringer af alle berørte parter efter offentliggørelsen af denne meddelelse. Udtrykket "generel gruppefritagelse" vil blive anvendt hele vejen igennem denne meddelelse om de nuværende forslag til en gruppefritagelsesforordning, der skal erstatte forordning (EF) nr. 2790/1999.

⁴ Medmindre andet er anført, vil udtrykket "sektorspecifikke bestemmelser" blive anvendt i denne meddelelse til at angive enten supplerende retningslinjer som omhandlet under løsningsmodel iii) eller en supplerende sektorspecifik gruppefritagelsesforordning som omhandlet under løsningsmodel iv) eller en kombination af de to.

problem med strukturel overkapacitet. På den baggrund er det vigtigt, at Kommissionen fastsætter en klar og forudsigelig konkurrenceretlig ramme for motorkøretøjsbranchen for at undgå usikkerhed, navnlig i den nuværende krise, og at der tages behørigt hensyn til de udfordringer, branchen står over for, og dens betydning for europæisk økonomi. I denne meddelelse tages der hensyn til en række bredere overvejelser vedrørende branchens, dens leverandørers - hvoraf størstedelen er små og mellemstore virksomheder - og dens kunders fremtid, og meddelelsen bør ses som en del af en generel strategisk ramme for branchen. I lyset af små og mellemstore virksomheders betydning, navnlig på eftermarkedet, er denne meddelelse i overensstemmelse med de principper, der blev opnået enighed om i "Small Business Act".

1.3. Nøgleelementer i forbindelse med den fremtidige retlige ramme for aftaler om salg af motorkøretøjer og levering af eftersalgsservice

8. Det generelle mål for Kommissionens konkurrencepolitik, hvad angår vertikale aftaler, er at gøre det muligt for de pågældende virksomheder at drage nytte af legalitetsformodningen ved, at der vedtages gruppefritagelsesforordninger med henblik på at sikre et effektivt tilsyn med markederne, samtidig med at administrationen forenkles og virksomhedernes omkostninger ved at overholde reglerne mindskes, jf. traktatens artikel 83, stk. 2, litra b).
9. Hvad angår målet om at sikre et effektivt tilsyn med markederne, erkender Kommissionen, at de specifikke konkurrencepolitiske mål, der ligger til grund for forordning (EF) nr. 1400/2002, fortsat gælder. De behandles i afsnit 2 nedenfor.
10. Hvad angår foranstaltningerne til at nå disse mål, bør det påpeges, at gruppefritagelsen kun finder anvendelse på de aftaler, hvor det er muligt at antage, at de fire betingelser i artikel 81, stk. 3, er opfyldt. Samtidig bør anvendelsesområdet for gruppefritagelsen ikke indsnævres så meget, at de retshåndhævende myndigheders administrative omkostninger og virksomhedernes omkostninger ved at overholde reglerne stiger urimeligt meget som følge af behovet for at foretage en individuel vurdering af aftaler, der sandsynligvis ikke har nogen konkurrencebegrænsende nettoeffekt.
11. Det følger også heraf, at Kommissionen bør afholde sig fra at indføre retlige restriktioner, der ikke er begrundet i målet om at beskytte konkurrencen på markedet, og som i stedet kan stå i vejen for branchens indsats for at blive mere konkurrencedygtig globalt set. Den fremtidige ordning bør på den anden side sætte konkurrencemyndighederne i stand til at anvende deres ressourcer til at retsforfølge de groveste tilfælde af overtrædelser af konkurrencereglerne, således at håndhævelsesindsatsen optimeres, artikel 81's afskrækkende virkning øges, og de konkurrencepolitiske resultater bliver bedre. En sådan strategi vil følgelig have en generel positiv indvirkning på forbrugernes situation.
12. I lyset af det foregående må Kommissionen for at definere, hvad der udgør et hensigtsmæssigt anvendelsesområde for en gruppefritagelsesforordning, der finder anvendelse på motorkøretøjsbranchen, tage hensyn til konkurrencevilkårene på de relevante markeder, og der bør foretages en grundlæggende sondring mellem markederne for salg af nye motorkøretøjer og markederne for reparationer og vedligeholdelsesydelse og/eller for distribution af reservedele.

13. Hvad angår salg af nye motorkøretøjer, har Kommissionen ikke fundet tegn på væsentlige konkurrencebegrænsninger i EU. Den finder derfor, at aftaler om salg af motorkøretøjer bør nyde godt af den legalitetsformodning, som den generelle gruppefritagelsesforordning vedrørende vertikale aftaler skaber. Der bør også fastsættes sektorspecifikke retningslinjer for bestemte specifikke spørgsmål for at præcisere, hvordan de generelle principper kan finde anvendelse, navnlig betingelserne for at inddrage gruppefritagelsen som anført nedenfor i punkt 2.1.
14. Hvad angår markederne for reparationer og vedligeholdelsesydelser og/eller for distribution af reservedele, konkluderer Kommissionen, at konkurrencen er mindre intensiv som følge af, at dette marked er mærkespecifikt, hvilket betyder, at producenternes autoriserede net generelt sidder på store markedsandele. Ved at begrænse anvendelsesområdet for legalitetsformodningen ved hjælp af en markedsandelstærskel på 30 %, der finder anvendelse på alle typer aftaler, vil den generelle gruppefritagelse i sig selv gøre det muligt at sikre en målrettet og effektiv håndhævelse af artikel 81 i forbindelse med sådanne aftaler. Kommissionen vil for at gøre sin konkurrencepolitik mere effektiv og forudsigelig supplere den generelle gruppefritagelsesforordning med sektorspecifikke bestemmelser med henblik på at behandle en række problematiske spørgsmål, der især gør sig gældende for motorkøretøjsbranchen.

2. MÅL OG POLITISKE VALG

2.1. Forhindre markedsafskærmning for konkurrerende motorkøretøjsproducenter og sikre deres adgang til markedet for detailsalg og reparation af motorkøretøjer

15. Kommissionen vil sikre konkurrencen ved at minimere risikoen for, at etablerede virksomheder udelukker konkurrerende producenter fra markedet ved hjælp af en udbredt anvendelse af konkurrenceklausuler, der forhindrer forhandlere i at sælge konkurrerende mærker eller på anden måde pålægger dem begrænsninger. Risikoen for afskærmning bør imidlertid vejes op mod muligheden for, at flermærkeforhandling kan medføre frihjulskørsel og føre til suboptimale investeringer.
16. Det bør påpeges, at i overensstemmelse med Domstolens retspraksis⁵ betragtes mærkeeksklusivitet ikke som en tilsigtet konkurrencebegrænsning. Mærkeeksklusiviteten kan navnlig falde uden for anvendelsesområdet for artikel 81, stk. 1, hvis den overholder betingelserne i bagatelmeddelelsen⁶. Det betyder, at en udelukkelse af mærkeeksklusivitet fra gruppefritagelsesforordningens anvendelsesområde ikke kan fortolkes således, at forhandlere automatisk får ret til at sælge konkurrerende producenters mærker, uanset i hvilken økonomisk sammenhæng der opstilles sådanne krav. Parternes markedsstyrke og det relevante markeds kendetegn

⁵ Som Domstolens anførte i sin dom af 28.2.1991 i sag C-234/89 Stergios Delimitis mod Henninger Bräu AG har aftaler om mærkeeksklusivitet ikke til formål at begrænse konkurrencen i betydningen i artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1).

⁶ Meddelelse fra Kommissionen om aftaler af ringe betydning (bagatelaftaler) (EFT C 368 af 22.12.2001, s. 13).

udgør nøglefaktorer, når det skal afgøres, om mærkeeksklusivitet falder ind under artikel 81, stk.1, og om der derfor kræves en vurdering i medfør af artikel 81, stk. 3.

17. For at afspejle behovet for på hensigtsmæssig vis at afveje de potentielle konkurrencehæmmende virkninger og de effektivitetsfremmende fordele omfatter den generelle gruppefritagelse kun de aftaler om mærkeeksklusivitet, hvor leverandøren har en markedsandel på højst 30 %, og på betingelse af at mærkeeksklusiviteten ikke varer over fem år. Det betyder, at for at nyde godt af den generelle gruppefritagelse skal forhandlerne i praksis kunne bringe aftalen om mærkeeksklusivitet til ophør efter den første femårige periode uden at miste deres salgskontrakter og de mærkespecifikke investeringer, der er knyttet hertil. Det er imidlertid almindelig praksis i motorkøretøjsbranchen at indgå forhandleraftaler, som enten er af ubegrænset varighed, eller som, i sjældne tilfælde, skal forlænges med mindst fem år ad gangen. Det medfører, at de fleste af de nuværende aftaler, som bilproducenterne indgår, ikke vil være omfattet af den generelle gruppefritagelse, hvis de vedrører en mærkeeksklusivitet, der finder anvendelse i mere end fem år.
18. Hovedforskellen mellem de specifikke bestemmelser i den nuværende forordning (EF) nr. 1400/2002 og den generelle gruppefritagelse ligger i definitionen af konkurrenceklausuler. I forordning (EF) nr. 1400/2002 forstås ved dette begreb enhver direkte eller indirekte forpligtelse for forhandleren til at lade leverandøren levere over 30 % af forhandlerens samlede indkøb af de relevante varer, hvorved forhandleren har mulighed for at tage op til to supplerende mærker fra konkurrerende leverandører ind, og sælge dem fra enten forskellige lokaler eller et enkelt udstillingslokale. Efter den generelle gruppefritagelsesforordning er definitionen begrænset til de forpligtelser (der varer mere end fem år), som foranlediger forhandleren til ikke at fremstille, købe, sælge eller videresælge varer, der konkurrerer med aftalevarerne, eller af leverandøren at aftage mere end 80 % af sine samlede indkøb af de relevante varer. I praksis betyder det, at forhandlere efter fem år bør kunne tage et supplerende mærke ind, men kan være nødt til at sælge det fra et særskilt udstillingslokale.
19. Det skal i den henseende påpeges, at flermærkeforhandling fra samme udstillingslokale kun i meget begrænset omfang har fundet udbredelse på markedet, og at der ikke foreligger ordentlig empirisk dokumentation for, at et sådant forhandlersystem i bemærkelsesværdig grad har gjort det lettere for nye virksomheder at komme ind på markederne i EU. Flermærkeforhandling eksisterede desuden allerede, inden forordning (EF) nr. 1400/2002 trådte i kraft, i geografiske områder, hvor et sådant system økonomisk set gav mening som følge af de lokale markedsforhold. Det er derfor sandsynligt, at dette vil fortsætte, selv om den retlige ramme ændres. Det bør også understreges, at søgeomkostningerne for motorkøretøjer er lave (en procentdel af varens værdi), og at forbrugerne som følge heraf generelt er villige til at besøge forskellige udstillingslokaler for at sammenligne konkurrerende biler. At besøge forskellige forhandlere for at sammenligne og prutte om prisen indgår som en normal del af det at købe bil. Derudover kan forbrugerne let sammenligne produkterne på internettet. Flermærkeforhandling fra samme udstillingslokale kan også være med til at sløre et mærkes image og medføre, at producenterne træffer foranstaltning til at bevare deres identitet som virksomhed ved at tilpasse forhandlerstandarderne med henblik herpå. Derudover kan de afholde sig fra at investere i deres forhandlere, f.eks. via uddannelse, for at undgå risiciene for

frihjulskørsel. I praksis har disse faktorer ført til en generel stigning i forhandlernes salgsomkostninger.

20. Hvad angår reparationsydelser, vil mærkeeksklusivitet under ingen omstændigheder være omfattet af den generelle gruppefritagelsesforordning, der finder anvendelse på vertikale aftaler, fordi de markedsandele, producenternes net sidder på, generelt overstiger tærsklen på 30 %. Hvad angår aftaler om eftersalgsservice, er der således ingen forskel mellem de forskellige løsningsmodeller, der blev overvejet.
21. I lyset af det foregående konkluderer Kommissionen, at det udgør en velafbalanceret løsning at anvende den generelle gruppefritagelsesforordning på mærkeeksklusivitet i motorkøretøjssektoren, idet der tages hensyn til den omfattende konkurrence mellem mærkerne, der er kendetegnende for det primære marked, risikoen for at begrænse effektivitetsgevinsterne i forhandlerleddet som følge af retlige begrænsninger, der ikke vil stå i forhold til målet om at beskytte konkurrencen på markedet, og den beskyttelse, de generelle regler giver flermærkeforhandling. Derudover vil muligheden for at inddrage gruppefritagelsen blive bevaret som en ekstra garanti i tilfælde af, at det forhold, at der findes parallelle net af aftaler om mærkeeksklusivitet, fører til konkurrenceskadelig afskærmning.
22. For at øge retssikkerheden vil Kommissionen udstikke sektorspecifikke retningslinjer, hvori det forklares, at gruppefritagelsen kan inddrages, når mærkeeksklusivitet udelukker nyttilkomne virksomheder og har konkurrencehæmmende virkninger. I disse retningslinjer kan det også forklares, at under bestemte omstændigheder kan krav til forhandleren om mindst at købe op til 80 % af sit samlede årlige indkøb trods alt kan være med til at øge loyaliteten og derfor kan behandles som mærkeeksklusivitet.

2.2. Beskytte konkurrencen inden for samme mærke

23. Konkurrence inden for samme mærke er vigtig på markeder, hvor denne form for konkurrence i producent- og/eller forhandlerleddet er svag. På markeder, hvor der er en stærk konkurrence inden for samme mærke, får det konkurrencemæssige samspil mellem leverandører og købere til gengæld naturligt de kontraherende parter til at gennemføre de mest omkostningseffektive og effektive transaktioner, og det sikrer, at de heraf følgende fordele gives videre til forbrugerne. Under disse forhold risikerer retlige indgreb at pålægge virksomhederne en unødvendig byrde, som i sidste ende kan føre til tab af effektivitet. Hvad angår beskyttelse af parallelhandel, erkender Kommissionen imidlertid, at det udgør et af de vigtigste mål for fællesmarkedet og længe har været genstand for EF- Domstolens retspraksis⁷.
24. I den nuværende forordning fastsættes der bestemmelse om gruppefritagelse af kvantitativ selektiv distribution af nye motorkøretøjer op til en markedsandelstærskel på 40 % og om en kombination af denne brede legalitetsformodning med strengere "hardcore"-bestemmelser og specifikke krav for navnlig begrænsninger, der forhindrer forhandlere i at udlicitere reparationer og vedligeholdelse og i at åbne yderligere salgssteder (den såkaldte "beliggenhedsklausul"). Formålet med disse

⁷

Se dommene i sag C-551/03 P, General Motors, Sml. 2006 I, s. 3173, præmis 67-68, sag C 338/00 P, Volkswagen mod Kommissionen, Sml. 2003 I, s. 9189, præmis 44 og 49, og sag T 450/05, Peugeot mod Kommissionen, dom af 9.7.2009, endnu ikke offentliggjort, præmis 46-49.

strengere krav var at fremme mangfoldigheden, hvad angår måder at sælge biler på, som et middel til at opretholde konkurrencen inden for samme mærke.

25. Disse strengere regler gav få synlige fordele. Den markedsundersøgelse, Kommissionen gennemførte, viste, at forhandlerne ikke udnyttede muligheden på markedet for at specialisere sig udelukkende i forhandling og udlicitere de gunstige reparations- og vedligeholdelsesydelser. Desuden åbnede forhandlerne kun i meget få tilfælde yderligere salgssteder.
26. På den anden side medførte de nuværende regler i forbindelse med den hårde konkurrence på markedet for salg af nye biler betydelige ulemper. Navnlig muligheden for en ukontrolleret mangedobling af de yderligere salgssteder kan medføre, at visse forhandlere kører på frihjul og udnytter andre forhandlers investeringer, og det har i praksis fået bilproducenterne til at træffe foranstaltning til at bevare deres nets integritet ved at tilpasse de kvalitative standarder med henblik herpå. Det har til gengæld ført til højere investeringsomkostninger og lavere fortjeneste for forhandlerne.
27. Kommissionen konkluderer derfor, at hvis de retlige begrænsninger, som fordrejer parternes incitament til at investere, fjernes, vil anvendelsen af den generelle gruppefritagelsesforordning være til gavn for virksomhederne og forbrugerne. Det medfører, at selektiv distribution vil blive omfattet af den generelle markedsandelstærskel på 30 %, og "beliggenhedsklausuler" såvel som begrænsninger af antallet af forhandlere, der udelukkende tager sig af salg, vil være undtaget op til denne reducerede tærskel. For at øge retssikkerheden og dæmme op for virksomhedernes omkostninger ved at overholde reglerne foreslår Kommissionen, at der fastsættes sektorspecifikke retningslinjer til brug ved vurderingen af de sager, hvor den relevante markedsandel overstiger 30 %.
28. I lyset af de potentielle fordele, forbrugerne kan få af ubegrænset parallelhandel med motorkøretøjer, vil Kommissionen desuden i sektorspecifikke retningslinjer forklare de omstændigheder, under hvilke aftaler, der begrænser forhandlerens mulighed for at få fat i og videresælge biler med udenlandske specifikationer ("tilgængelighedsklausulen"), vil svare til en indirekte begrænsning af det aktive og/eller passive salg og derfor være i strid med artikel 81⁸.

2.3. Beskytte konkurrencen mellem uafhængige og autoriserede reparatører

29. Konkurrencen fra uafhængige reparatører medfører en væsentlig konkurrencebegrænsning for de autoriserede net, da den uafhængige sektor tilbyder forbrugerne en sammenlignelig service, ofte til lavere priser. Uafhængige reparatører kan imidlertid kun konkurrere effektivt, hvis de har adgang til både tekniske oplysninger og reservedele, der udgør de vigtigste elementer for at udføre reparations- og vedligeholdelsesarbejde. Ved hjælp af den nuværende forordning har man forsøgt at sikre adgangen til disse elementer ved at fastsætte specifikke alvorlige begrænsninger.

⁸ Dom af 28.2.1984, forenede sager 228 og 229/82, Ford of Europe Inc. og Ford-Werke Aktiengesellschaft mod Kommissionen, Sml. 1984, s. 1129.

30. Under punkt 2.5 nedenfor vil der blive set nærmere på spørgsmål i relation til mulige begrænsninger, der påvirker adgangen til reservedele.
31. Hvad angår adgangen til tekniske oplysninger til brug ved reparationer, skal det påpeges, at forordning (EF) nr. 715/2007⁹ om typegodkendelse af lette personbiler og lette erhvervskøretøjer, der markedsføres efter september 2009, indeholder bestemmelser om et detaljeret sæt regler, der skal sikre fuldstændig adgang uden forskelsbehandling til sådanne oplysninger for alle uafhængige reparatører. Denne forordning finder allerede anvendelse på frivillig basis og vil blive obligatorisk for nye typer godkendelser fra september 2009 og fremover¹⁰. Bilparken vil dog i mange år endnu bestå af et stort antal køretøjer, som ikke er omfattet af forordning (EF) nr. 715/2007, hvilket vil udgøre et betydeligt marked for de uafhængige reparatører. Kommissionen konkluderer derfor, at det er vigtigt fortsat at styrke konkurrencereglerne for at forhindre afskærmning af uafhængige aktører ved at sikre tilsvarende vilkår for adgangen til tekniske oplysninger om reparation af den eksisterende bilpark.
32. Det bør imidlertid også bemærkes, at virkningerne af konkurrenceskadelig afskærmning også kan stamme fra andre former for praksis, der har til formål at beskytte autoriserede reparatører mod konkurrence fra uafhængige reparatører. Et typisk eksempel er det mulige misbrug af de retlige og udvidede garantier, som motorkøretøjsproducenter yder, og som undertiden kun gælder, hvis al reparations- og vedligeholdelsesarbejde, herunder det arbejde, der ikke er omfattet af garantien, udføres af en autoriseret reparatør. En ulempe ved den nuværende forordning er, at den ved at undtage kvalitative selektive distributionsaftaler uden markedsandelstærskel har forhindret, at der kan træffes effektive udbedrende foranstaltninger mod denne potentielt skadelige praksis.
33. Kommissionen finder derfor, at den generelle gruppefritagelsesforordning ved at begrænse fritagelsen af den selektive distribution op til en markedsandelstærskel på 30 % vil give mulighed for at sikre en mere målrettet håndhævelse, hvad angår en lang række potentielt skadelige former for praksis, hvorved konkurrencen mellem uafhængige og autoriserede reparatører vil blive forbedret. For at sikre en mere effektiv håndhævelse foreslår Kommissionen, at den i fremtidige sektorspecifikke bestemmelser forklarer, under hvilke forhold et afslag på at yde uafhængige aktører fuld adgang uden forskelsbehandling til tekniske oplysninger eller misbrug af garantier vil kunne medføre, at kvalitative selektive aftaler falder inden for artikel 81's anvendelsesområde, og afstedkomme håndhævelsesforanstaltninger.

2.4. Sikre en effektiv konkurrence inden for producenternes net af autoriserede reparatører

34. Konkurrencen mellem autoriserede reparatører for et givet mærke er navnlig vigtig for bilister, der ejer en nyere bil (dvs. op til 4 år gammel). Den procentdel af reparationerne på sådanne køretøjer, der udføres af autoriserede reparatører, er høj som følge af forbrugernes præferencer og navnlig den højere restværdi, en bil

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT L 171 af 29.6.2007, s. 1).

¹⁰ Jf. artikel 10 i forordning (EF) nr. 715/2007 for yderligere oplysninger.

normalt har, hvis den regelmæssigt er blevet vedligeholdt hos en autoriseret reparatør.

35. Reparations- og vedligeholdelsesydelser anses for at udgøre mærkespecifikke markeder. Intensiteten af konkurrencen mellem autoriserede reparatører af et givet mærke afhænger af betingelserne for at få adgang til det net, der er etableret ved standardiserede aftaler om autoriserede reparationer. Da nettet af autoriserede reparatører og reservedelsdistributører inden for et givet marked normalt sidder på markedsandele på et godt stykke over 30 %, kan bilproducenter, der ønsker at drage nytte af forordning (EF) nr. 1400/2002, kun anvende kvalitativ selektiv distribution. Det betyder, at adgangen til deres net af autoriserede reparatører skal baseres på en række udvælgelseskriterier, der objektivt set begrundes med, at de er til gavn for slutforbrugeren. Anvendelsen af den generelle gruppefritagelse vil give samme resultat.
36. Af hensyn til retssikkerheden og en effektiv håndhævelse vil Kommissionen ved hjælp af de fremtidige sektorspecifikke bestemmelser forklare, under hvilke omstændigheder kvalitativ selektiv distribution falder uden for anvendelsesområdet for forbuddet i artikel 81, stk. 1, samt grundlaget for at analysere aftaler, der falder uden for gruppefritagelsens legalitetsformodning. Der vil navnlig blive fastsat sektorspecifikke bestemmelser for at præcisere, under hvilke omstændigheder aftaler, der binder salg og eftersalgsservice sammen, ikke falder ind under artikel 81, f.eks. i tilfælde af nye virksomheder, der forsøger at komme ind på markedet.

2.5. Forhindre afskærmning af reservedelsproducenter på eftermarkederne

37. Ud over de reservedele, der bærer bilproducentens varemærke (OEM-dele), findes der reservedele, der er fremstillet på samme produktionsanlæg som de originale reservedele (OES-dele), mens andre af "tilsvarende kvalitet" fremstilles af reservedelsproducenter. Reservedele, der falder inden for disse kategorier, er ofte billigere end identiske reservedele med bilproducentens mærke. Det er derfor vigtigt at beskytte alternative kanaler for levering af reservedele til både autoriserede og uafhængige reparatører ved at begrænse bilproducenternes mulighed for at forhindre leverandørerne i at sælge på eftermarkederne.
38. I medfør af den nuværende forordning er begrænsninger i OES-producenters mulighed for at sælge reservedele til autoriserede reparatører, begrænsninger i autoriserede reparatørers mulighed for at sælge reservedele til uafhængige reparatører, begrænsninger i autoriserede reparatørers mulighed for at købe konkurrerende reservedele fra andre end bilproducenten samt begrænsninger i OES-producenters mulighed for at sætte deres logo på reservedele, der leveres til bilproducenter med henblik på førstegangsmontage, opført som alvorlige begrænsninger og behandles derfor som tilsigtede konkurrencebegrænsninger.
39. Inden for rammerne af den generelle gruppefritagelsesforordning vil de pågældende begrænsninger ikke blive behandlet som tilsigtede konkurrencebegrænsninger, men derimod blive undersøgt enkeltvis. Ved at anvende en markedsandelstærskel på 30 % vil distributionsaftaler generelt falde uden for legalitetsformodningen i medfør af den generelle gruppefritagelse, da bilproducenternes andel af de relevante reservedelsmarkeder sandsynligvis ligger et godt stykke over 30 %. Det følger heraf, at ovennævnte praksis ikke vil være omfattet af gruppefritagelsen, og i mangel af

beviser for kompenserende effektivitetsgevinster kan artikel 81 håndhæves direkte i forbindelse med aftaler, der har konkurrencebegrænsende virkninger.

40. Af ovennævnte årsager konkluderer Kommissionen, at håndhævelsen vil være lige så effektiv som nu, hvis de generelle regler anvendes i forbindelse med sådanne begrænsninger. I lyset af den usikkerhed, denne fremgangsmåde vil skabe, vil Kommissionen imidlertid i sektorspecifikke bestemmelser præcisere, under hvilke omstændigheder de pågældende begrænsninger vil få de bagvedliggende aftaler til at falde ind under artikel 81's anvendelsesområde og medføre, at der træffes håndhævelsesforanstaltninger¹¹.

2.6. Bevare artikel 81's afskrækkende virkning

41. Det sidste mål er at bevare artikel 81's afskrækkende virkning for derved at undgå, at producenterne anvender gruppefritagelsen til at hæmme autoriserede forhandlere og reparatørers uafhængige konkurrencefremmende adfærd. For at nå dette mål indeholder forordningen en række foranstaltninger, der har til formål at garantere forhandlerens irreversible omkostninger (f.eks. aftalens varighed, opsigelsesfrist, begrundelse for at bringe aftalen til ophør samt overførsel af forhandleraftaler mellem medlemmer af samme net som fastsat i artikel 3), som normalt er omfattet af national aftaleret.
42. Der findes en række argumenter til støtte for den konklusion, at beskyttelse af forhandlerens uafhængighed ved hjælp af bestemmelser, der har til formål at regulere særlige aftalebemmelser i forbindelse med gruppefritagelser, ikke længere udgør et effektivt eller gyldigt middel til at nå dette mål.
43. Som anført i Kommissionens evalueringsrapport er der for det første ingen beviser for, at disse bestemmelser har haft den tilsigtede afskrækkende virkning. Tværtimod kan forordningen have haft negative virkninger ved at gøre det sværere for bilproducenterne at tilpasse deres net til de skiftende økonomiske vilkår, hvor evnen til hurtigt at omorganisere nettet er af afgørende betydning for, at den europæiske bilindustri kan opretholde og forbedre sin konkurrenceevne på lang sigt.
44. For det andet vil forhandlerne ikke råde over effektive midler til at rette op på situationen, hvis deres aftalepartnere nægter at indgå en aftale med bestemmelser, der angiveligt virker beskyttende. Det skyldes, at disse bestemmelser hverken skaber rettigheder for forhandlerne eller forpligtelser for bilproducenterne, men udelukkende fjerner gruppefritagelsen, uden at det anføres, at de pågældende aftaler automatisk vil være i strid med artikel 81, stk. 1.
45. For det tredje forekommer det svært for Kommissionen at medtage foranstaltninger til beskyttelse af aftaler i den fremtidige konkurrenceretlige ramme, nu hvor grænsen mellem national aftaleret og handelsret på den ene side og EU's konkurrenceregler på den anden side er blevet præciseret i forbindelse med forordning (EF) nr. 1/2003.

¹¹ I overensstemmelse med retspraksis i sagen Volvo mod Veng kan aftaler, der forhindrer uafhængige reparatører i at få adgang til originale reservedele, være i strid med artikel 82, hvis bilproducenten indtager en dominerende stilling, hvad angår en bestemt kategori af reservedele (f.eks. kontrollerede reservedele), og hvis det kan bevises, at en udelukkelse af uafhængige reparatører sandsynligvis vil fjerne den effektive konkurrence på markedet.

Under forhandlingerne om den forordning anførte Kommissionen, at den ønskede at tilslutte sig Rådets holdning om, at "Traktatens artikel 81 og 82 har til formål at beskytte konkurrencen på markedet"¹². Bestemmelser, der hovedsageligt har til formål at forfølge et andet mål, findes normalt i den nationale aftaleret.

46. Kommissionen har derfor til hensigt at anvende de generelle bestemmelser. Det vil føre til en mere fleksibel og økonomisk forsvarlig fremgangsmåde, der i væsentlig grad vil forbedre den generelle sammenhæng i konkurrencepolitikken på området vertikale begrænsninger og gøre det muligt at anvende effektive ordninger, der er fastsat i aftaler.
47. Der vil desuden blive fastsat sektorspecifikke retningslinjer for at forklare, at et gennemsligt forhold mellem partnere normalt vil mindske risikoen for, at producenterne kan blive holdt ansvarlige for at anvende indirekte former for pres, der har konkurrencebegrænsende formål¹³.

3. KONKLUSION

48. I lyset af ovennævnte foreslår Kommissionen:

- hvad angår aftaler om salg af nye motorkøretøjer, at anvende de generelle bestemmelser, således som de på nuværende tidspunkt er afspejlet i forslaget til en ny gruppefritagelsesforordning for vertikale aftaler. Da aktørerne i motorkøretøjsbranchen siden 1985 har været vant til sektorspecifikke forordninger, og da markedsaktørerne har givet udtryk for et ønske om retssikkerhed, vil Kommissionen vedtage sektorspecifikke bestemmelser i forbindelse med de punkter, der er omhandlet i afsnit 2.1., 2.2. og 2.6. ovenfor.

For at alle aktører får tid til at tilpasse sig til den generelle ordning, foreslår Kommissionen, at de bestemmelser i forordningen, der finder anvendelse på aftaler om salg af motorkøretøjer, fortsat skal være gældende frem til 31. maj 2013.

- hvad angår aftaler om reparationer og vedligeholdelsesydelser og/eller levering og distribution af reservedele, at anvende de generelle bestemmelser, således som de på nuværende tidspunkt er afspejlet i forslaget til en ny gruppefritagelsesforordning for vertikale aftaler, og supplere dem med enten sektorspecifikke retningslinjer eller en målrettet gruppefritagelsesforordning eller en kombination af de to instrumenter for at øge konkurrencemyndighedernes mulighed for mere bredt og overordnet at reagere på konkurrencemæssige problemer. Det gælder navnlig i forbindelse med følgende: i) adgangen til tekniske oplysninger, ii) adgangen til reservedele, iii) misbrug af garantier og iv) adgangen til net af autoriserede reparatører (afsnit 2.3, 2.4 og 2.5).

¹² Se betragtning 9, første sætning, i forordning (EF) nr. 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT L 1 af 4.1.2003, s.1-25).

¹³ I den forbindelse bør det også nævnes, at de vigtigste sammenslutninger af bilproducenter (ACEA, JAMA) for nylig er enedes om at fremsætte forslag om en adfærdskodeks, der indeholder visse grundlæggende bestemmelser, der er afledt af den nuværende forordning (EF) nr. 1400/2002.

Da anvendelsen af den nye ordning på eftermarkedet umiddelbart kan være til gavn for virksomhederne og forbrugerne, foreslår Kommissionen, at den finder anvendelse på vertikale aftaler for levering af reparationer og vedligeholdelses-ydelser samt for levering og distribution af reservedele fra 31. maj 2010.

49. Alle interesserede parter opfordres til at indsende bemærkninger til denne meddelelse inden 25. september 2009. Bemærkningerne skal sendes

med e-mail til følgende adresse:

comp-car-sector@ec.europa.eu

med post til følgende adresse:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Konkurrence
Antitrust Greffe
B-1049 Bruxelles
Belgien