

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.7.2009
SEC(2009) 1053 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij de

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Het toekomstig kader voor het mededingingsrecht in de motorvoertuigensector

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2009) 388 definitief}
{SEC(2009) 1052}

SAMENVATTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

1. Fabrikanten van motorvoertuigen verzorgen de distributie en de reparatie en het onderhoud van hun producten, doorgaans via netwerken van erkende handelaars en reparateurs, op basis van pakketten gelijkaardige verticale overeenkomsten die mogelijk aan artikel 81 moeten worden getoetst. Groepsvrijstellingsverordeningen creëren “veilige havens” voor bepaalde groepen van overeenkomsten die vallen onder het verbod van artikel 81, lid 1, op basis waarvan de overeenkomstsluitende partijen niet meer verplicht zijn om voor elk geval te onderzoeken of deze overeenkomsten voor de in artikel 81, lid 3, bepaalde uitzondering in aanmerking komen. Zij bevorderen ook de coherente toepassing van de Europese mededingingsregels.

2. “WAAROM” - HET VOORLIGGENDE PROBLEEM

2. Overeenkomsten inzake de distributie van motorvoertuigen en diensten na verkoop vallen onder de sectorspecifieke groepsvrijstelling van Verordening (EG) nr. 1400/2002, die op 31 mei 2010 verloopt. De Commissie moet nu bepalen welk juridisch kader na die datum op de verticale overeenkomsten in de sector van toepassing moet zijn.
3. Bijna alle belanghebbenden zijn het eens over de blijvende noodzaak van een algemene of sectorspecifieke groepsvrijstellingsverordening. Dan kunnen zij immers overeenkomsten aangaan waarvan zij mogen veronderstellen dat zij in overeenstemming met de EU-mededingingsregelgeving zijn.
4. De effectbeoordeling houdt rekening met de ontwikkelingen op de markt sinds de inwerkingtreding van de huidige verordening en, in het bijzonder, met de huidige crisis. Het verslag toont aan dat de situatie op de markten voor de verkoop van voertuigen verschilt van die op de secundaire markten. Op de eerste heerst er felle concurrentie, terwijl de daadwerkelijke concurrentie op de laatste wordt belemmerd, hetgeen mogelijk tegen het belang van de consument ingaat. Om de efficiëntie van de leveringsketen te versterken, moet er een groepsvrijstelling zijn voor de sector die rekening houdt met de verschillende omstandigheden op deze twee markten.

3. “WAT”—DOEL VAN HET MEDEDINGINGSBELEID IN DE SECTOR

5. Het beleid van de Commissie met betrekking tot verticale overeenkomsten heeft als algemeen doel om in overeenstemming met artikel 83, lid 2, onder b), van het EG-Verdrag, een doeltreffend toezicht op de markten te waarborgen, de administratie te vereenvoudigen en de nalevingskosten voor bedrijven terug te dringen.
6. Wat het doeltreffend toezicht op de markten betreft, wordt in het effectbeoordelingsverslag erkend dat de specifieke doelstellingen die aan Verordening (EG) nr. 1400/2002 ten grondslag liggen, blijven gelden. Deze kunnen worden samengevat als volgt:

- de afscherming van de markt voor concurrerende voertuigfabrikanten voorkomen en hun toegang tot de markt garanderen;
 - de mededinging tussen handelaars van eenzelfde merk garanderen;
 - onafhankelijke reparateurs in staat stellen daadwerkelijk te concurreren met de netwerken van erkende reparateurs van de fabrikanten door een ongehinderde toegang tot technische reparatie-informatie en tot originele reserveonderdelen en onderdelen van gelijke kwaliteit te verzekeren voor alle spelers op de secundaire markt;
 - de mededinging tussen de erkende reparateurs beschermen door de toegang tot de netwerken van de fabrikanten op basis van kwaliteitsnormen te garanderen;
 - de mededinging op de markten van reserveonderdelen beschermen door restricties te voorkomen die de toegang tot de secundaire markt voor de producenten van reserveonderdelen belemmeren;
 - de afschrikkende werking van artikel 81 behouden om te vermijden dat de groepsvrijstelling door fabrikanten wordt aangewend om onafhankelijk concurrentiebevorderend gedrag door erkende handelaars en reparateurs te belemmeren.
7. Ongeacht voor welke beleidsoptie wordt gekozen mag, rekening houdend met de bovenvermelde specifieke doelstellingen, enkel aan overeenkomsten die voldoen aan de vier voorwaarden van artikel 81, lid 3, een groepsvrijstelling worden verleend. Anderzijds mag het toepassingsgebied van de veilige haven niet zodanig worden verengd dat de administratiekosten voor de handhavers en de nalevingskosten voor de bedrijven onnodig stijgen doordat overeenkomsten die per saldo waarschijnlijk geen concurrentieverstorend effect hebben, individueel moeten worden beoordeeld.

4. “HOE” - BELEIDSOPTIES

8. Bij de effectbeoordeling zijn geen opties in overweging genomen die de tekortkomingen van het huidige stelsel versterken of in strijd zijn met artikel 83, lid 2, onder b). Daarom wordt in het verslag niet nagegaan wat het mogelijke effect van een meer gedetailleerde groepsvrijstelling zou zijn; die zou immers diversiteit in verkoopsvormen verhinderen, de kloof met het algemeen beleid op het gebied van verticale afspraken vergroten, ongerechtvaardigde beperkingen aan voertuigfabrikanten opleggen en tot hogere nalevingskosten voor ondernemingen leiden. Evenmin werd overwogen om geen groepsvrijstellingsverordening voor de motorvoertuigensector te hebben. Deze optie lijkt op het eerste gezicht niet wenselijk aangezien er meer dan 120 000 verticale overeenkomsten bestaan voor de distributie van motorvoertuigen en de diensten na verkoop die dan afzonderlijk zouden moeten worden beoordeeld door de partijen.
9. De Commissie heeft zich in plaats daarvan toegespitst op vier beleidsopties die de aanneming van een groepsvrijstellingsverordening voor alle types verticale overeenkomsten voor de distributie van motorvoertuigen en de diensten na verkoop

inhouden, en die het voordeel van de vrijstelling laten afhangen van de marktaandeeldrempel die de marktkracht van de partijen weergeeft.

10. Bij geen van de vier opties zou de vrijstelling van toepassing zijn op overeenkomsten die bepaalde “hardcore”-restricties bevatten (i.e. verticale prijsbinding, restricties op passieve verkoop in gebieden of bij consumentengroepen die aan andere handelaars zijn toegewezen, restricties op actieve en/of passieve verkoop aan eindgebruikers op markten waar selectieve distributie wordt gehanteerd, restricties op de mogelijkheid voor leveranciers van origineel materiaal om reserveonderdelen te verkopen aan onafhankelijke reparateurs). Alle vier de opties bevatten tevens specifieke voorwaarden op basis waarvan het voordeel van de groepsvrijstelling is uitgesloten voor niet-concurrentiebedingen die langer dan vijf jaar gelden, voor verplichtingen die erkende handelaars verhinderen producten van bepaalde leveranciers te verkopen en voor bepaalde niet-concurrentiebedingen die na het einde van de overeenkomst gelden.
11. De vier opties verschillen echter op meerdere punten.
12. **Optie 1** is het status-quo en is bijzonder strikt met betrekking tot de primaire markt. Deze optie houdt sectorspecifieke clausules in die de vrijstelling niet toekent aan verplichtingen die het vermogen van de handelaars beperkt om hersteldiensten uit te besteden, verplichtingen inzake merkexclusiviteit ongeacht hun duur die handelaars verhinderen tot drie concurrerende merken in dezelfde toonzaal te verkopen, verplichtingen die de mogelijkheid voor de handelaars beperken om aanvullende verkooppunten in te richten of hun dealercontract aan andere handelaars binnen hetzelfde netwerk over te dragen, de niet-naleving van bepaalde minimale contractduurtijden en/of minimale opzegperiodes, en de verplichting om in een arbitrageprocedure te voorzien.
13. In het kader van optie 1 wordt een zeer ruime vrijstelling verleend voor de secundaire markt, met name voor kwalitatieve selectieve distributiestelsels ongeacht het marktaandeel van de partijen. Alle overeenkomsten van die aard die de mededinging op de secundaire markt beïnvloeden worden wettelijk geacht, behalve indien zij restricties bevatten die op een “zwarte lijst” staan (zoals praktijken die de toegang voor onafhankelijke reparateurs tot technische informatie beperken, restricties op de mogelijkheid voor OES om reserveonderdelen aan erkende reparateurs te verkopen, restricties op de mogelijkheid voor erkende reparateurs om onderdelen te verkopen aan onafhankelijke reparateurs, verplichtingen op basis waarvan erkende reparateurs ook nieuwe voertuigen moeten verkopen).
14. **Optie 2** omvat het laten verlopen van het sectorspecifieke stelsel en de huidige algemene in Verordening (EG) nr. 2790/1999 vastgestelde regels voor verticale afspraken toepassen. Hoewel het huidige ontwerp¹ van de nieuwe verordening de meeste bepalingen van Verordening (EG) nr. 2790/1999 behoudt, waaronder de vijf restricties met mededingingsbeperkende strekking, brengt het een aantal verbeteringen aan (waaronder een drempel van 30% die ook toepasbaar is op het marktaandeel van de koper, en specifiek advies voor elektronische handel), die de analyse van optie 2 niet fundamenteel wijzigen.

¹ Door de Commissie op 8 juli 2009 goedgekeurd voorontwerp.

15. Optie 2 geeft de benadering weer dat verticale afspraken de consument enkel in bepaalde omstandigheden kunnen schaden, met name wanneer mededinging tussen merken op de betrokken markt zwak is, toetredingsdrempels hoog zijn en de overeenkomstsluitende partijen aanzienlijke marktkracht hebben. Het is dus een minder rigide benadering van de zeer competitieve primaire markt. Niet-concurrentiebedingen worden bijvoorbeeld enkel uitgesloten indien zij langer dan vijf jaar gelden en handelaars verhinderen een tweede merk te verkopen. Bij problemen met afscherming kan het voordeel van de groepsvrijstelling tevens worden ingetrokken.
16. Clausules inzake een vaste vestigingsplaats vallen onder de vrijstelling, en kwesties betreffende contractuele “eerlijkheid” zijn niet onderhevig aan aanvullende voorwaarden.
17. Op de markten voor hersteldiensten en de distributie van reserveonderdelen hebben de fabrikantennetwerken doorgaans een marktaandeel van ruim 30%, de marktaandeeldrempel van optie 2. Hierdoor kunnen de mededingingsautoriteiten een ruimer aantal mogelijk concurrentieverstorende praktijken onderzoeken (waaronder praktijken die de toegang van onafhankelijke marktdeelnemers tot technische informatie of tot originele reserveonderdelen en/of onderdelen van gelijke kwaliteit beperken). Er wordt niet gekeken naar de “mededingingsbeperkende strekking” (i.e. op basis van de “hardcore”-lijst) maar eerder naar het “mededingingsbeperkend effect” (i.e. noodzaak van empirisch bewijs van werkelijke of mogelijke schade voor de consument).
18. **Optie 3** bouwt voort op optie 2, maar houdt ook sectorspecifieke richtsnoeren in over hoe de algemene regels op de sector zouden worden toegepast. Deze zouden restricties behandelen die de mededinging op de markten voor hersteldiensten en de distributie van reserveonderdelen verstoren (bijvoorbeeld beschikbaarheid van technische reparatie-informatie voor onafhankelijke marktdeelnemers, toegang tot de netwerken van erkende reparateurs, toegang tot reserveonderdelen van concurrerende merken), maar zouden ook bepaalde verduidelijkingen brengen met betrekking tot de primaire markt.
19. **Optie 4** bouwt ook voort op optie 2 maar houdt ook de aanneming van een meer gerichte sectorspecifieke groepsvrijstelling in die alle “hardcore”-bepalingen zou omvatten die gericht zijn op het beschermen van de mededinging op de secundaire markt en momenteel in Verordening (EG) nr. 1400/2002 zijn vastgesteld.
20. In essentie verschillen opties 2-4 van optie 1 doordat zij rekening houden met de verschillende concurrentiesituaties op de primaire en de secundaire markten. Zij voorzien daarom in a) een minder beperkende benadering met betrekking tot de vrijstelling van overeenkomsten in de zeer competitieve primaire markt en b) een beperktere vrijstelling op de secundaire markten via een marktaandeeldrempel van 30%.

5. EFFECTBEOORDELING

21. Elke optie werd aan de hand van vier groepen criteria beoordeeld. De eerste heeft betrekking op de hierboven in deel 3 vermelde specifieke beleidsdoelstellingen en

gaat het vermogen van de opties na om daadwerkelijke bescherming van de mededinging te verzekeren.

22. De tweede groep economische criteria stelt de impact van elke optie vast met betrekking tot (i) de te verwachten nalevingskosten voor ondernemingen, (ii) de mate van investeringen en toegang tot financiering voor kmo's, (iii) de concurrentiekracht van de Europese automobiellindustrie en (iv) voordelen voor consumenten en huishoudens.
23. Aan de hand van de derde groep criteria wordt nagegaan wat de te verwachten impact van de opties is op de overheidsdiensten met betrekking tot (i) het gebruik van handhavingsmiddelen, en (ii) de gevolgen voor de EU-begroting.
24. De laatste groep geeft de mogelijke effecten van elke optie weer op (i) de werkgelegenheid en arbeidskwaliteit, (ii) de openbare veiligheid en (iii) de gezondheid en het milieu.
25. De verwachte impact werd hoofdzakelijk kwalitatief beoordeeld, waarbij opties 2-4 met betrekking tot elk criterium van min drie tot plus drie scoren, uitgaande van het referentiescenario (optie 1). Aan de hand van wegingen werd het belang van elk criterium aangetoond.

6. SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

26. De belangrijkste resultaten van de effectbeoordeling kunnen als volgt worden samengevat.

6.1. Economische gevolgen: criteria met betrekking tot de bescherming van daadwerkelijke mededinging

27. Opties 3 en 4 zijn een verbetering ten opzichte van optie 1 bij het aanpakken van concurrentieproblemen, terwijl optie 2 de situatie zou verslechteren.
28. Optie 1 en optie 3 scoren met name gelijk wat betreft de doelstelling om mededinging op de primaire markt voor de verkoop van nieuwe motorvoertuigen te beschermen, waarbij optie 1 een klein voordeel heeft gezien de specifieke behandeling van verplichtingen inzake merkexclusiviteit, maar een klein nadeel wat betreft innovatie en diversiteit van distributievormen. Opties 2 en 4 behalen een zwakker resultaat vanwege met name verminderde rechtszekerheid met betrekking tot de manier waarop bepaalde restricties op parallelhandel zouden worden aangepakt.
29. Zowel optie 3 als optie 4 betekenen een verbetering van het huidige beschermingsniveau van de mededinging op de secundaire markten, door meer gerichte handhaving mogelijk te maken met betrekking tot bepaalde praktijken die het risico lopen onafhankelijke reparateurs uit te sluiten (bijvoorbeeld misbruik van garanties door voertuigfabrikanten), terwijl een krachtige bescherming wordt geboden tegen praktijken die de toegang van onafhankelijke marktdeelnemers tot technische informatie beperken. Optie 4 scoort beter dan optie 3 wat betreft het beschermen van de mededinging op de markten van reserveonderdelen. Optie 2 biedt daarentegen minder rechtszekerheid over hoe de mededingingsregels zullen worden

gehandhaafd met betrekking tot restricties op de toegang tot netwerken van erkende reparateurs, en op de levering van concurrerende reserveonderdelen.

6.2. Andere economische effecten

30. Opties 2-4 scoren beter dan het basisscenario met betrekking tot de andere economische effecten, waarbij optie 2 iets minder goed scoort dan opties 3-4.
31. Optie 3 scoort het best op het vlak van de effecten op kmo's en op de nalevingskosten van bedrijven. Door de algemene regels toe te passen, die veel eenvoudiger zijn dan deze in Verordening (EG) nr. 1400/2002, vermindert optie 2 het risico voor ondernemingen om onnodige kosten op te lopen door te veel of te weinig naleving. Optie 3 is beter dan optie 2 omdat in het kader van optie 3 ondernemingen advies krijgen over waar de grenzen van de veilige haven liggen, hetgeen de kosten door fouten en de gerechtskosten vermindert. Optie 4 scoort tussen opties 2 en 3 in, aangezien er een zeker gebrek zou zijn aan rechtszekerheid, hoewel de te gecompliceerde primaire marktbepalingen niet worden overgedragen. Kosten door fouten en gerechtskosten worden ook verminderd in ongeveer dezelfde mate als bij optie 3.
32. Geen van de opties beïnvloedt aanzienlijk de positie van kmo's of de bevordering van ondernemerschap. Opties 3 en 4 zouden een positief effect hebben met betrekking tot de toegang tot essentiële input zoals reserveonderdelen en technische informatie. Optie 3 pakt nieuwe kwesties aan die mogelijk een invloed hebben op de onafhankelijke reparateurs van kmo's, zoals het misbruik van waarborgen door voertuigfabrikanten, terwijl optie 4 lichtjes beter scoort wat het verbeteren van de toegang tot reserveonderdelen betreft.
33. Door een flexibeler stelsel vast te stellen, vallen met opties 2-4 meer distributieovereenkomsten onder de groepsvrijstelling, waardoor fabrikanten meer ruimte krijgen om zich aan te passen aan de veranderende economische omstandigheden, en waardoor de algemene concurrentiekracht van de Europese auto-industrie stijgt.
34. Opties 2-4 doen ogenschijnlijk geen toetredingsbelemmeringen ontstaan voor concurrerende fabrikanten. De verkoop van meerdere merken in eenzelfde winkel houdt verwaarloosbare voordelen in voor de consument. Opties 2-4 vergroten de keuze aan reparateurs voor de consument, aangezien de Commissie in het kader van deze opties gemakkelijker praktijken kan onderzoeken die tot de afscherming van onafhankelijke reparateurs zouden kunnen leiden. Optie 4 is beter dan opties 2 en 3 omdat die "hardcore"-bepalingen inhoudt op basis waarvan erkende reparateurs een keuze aan reserveonderdelen aan de consument kan aanbieden.

6.3. Gevolgen voor de overheidsdiensten

35. Opties 2 tot 4 scoren beter dan de basisoptie met betrekking tot de overheidsdiensten, omdat op basis van deze opties de middelen beter kunnen worden gebruikt voor de meest ernstige schendingen van de Europese mededingingsregels.
36. Optie 3 scoort het best, omdat de richtsnoeren vermijden dat er verwarring ontstaat over hoe bepaalde met de motorvoertuigensector verband houdende kwesties volgens de algemene regelgeving zouden worden aangepakt. Optie 4 heeft ook een matig

positiever effect dan het basisscenario omdat de Commissie in het kader van die optie haar handhavingsactiviteiten beter kan toespitsen op meer problematische kwesties met betrekking tot de secundaire markt.

37. Opties 2-4 hebben geen gevolgen voor de EU-begroting, omdat eventuele boetes die voortvloeien uit een betere handhaving eenvoudigweg de bijdragen van de lidstaten zouden verminderen.

6.4. Sociale gevolgen en gevolgen voor het milieu

38. Opties 3 en 4 zijn beter dan het basisscenario wat betreft de sociale en economische gevolgen. Geen enkele optie zou meer dan een minieme impact hebben op de werkgelegenheid, gezien het geringe verband tussen wijzigingen van het juridisch kader inzake mededinging en mogelijke variaties in het aantal werknemers in de verkoop van motorvoertuigen en diensten na verkoop.

39. Door met name de toegang tot technische informatie te vereenvoudigen, verbeteren opties 3 en 4 mogelijk de openbare veiligheid en helpen zij de vervuiling te verminderen.

7. DE VOORKEURSOPTIE

40. De effectbeoordeling toont aan dat optie 3 het meeste potentieel heeft om de vastgestelde doelstellingen te bereiken en het meest lijkt te kunnen voldoen aan de algemene doelstelling om het doeltreffend toezicht op de markten in evenwicht te brengen met de noodzaak om de administratie te vereenvoudigen en de nalevingskosten terug te dringen. Optie 3 voldoet ook het meest aan de sectorspecifieke doelstellingen en heeft het meest gunstige effect wat het geheel aan andere impactcriteria betreft. Optie 4 en optie 3 liggen echter dicht bij elkaar wat hun algemene score betreft. Daarom is het niet mogelijk met zekerheid te stellen dat optie 3 een positiever effect heeft dan optie 4. Beide opties hebben een positief effect op de mededinging en uiteindelijk ook op de consument.

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

41. Na de goedkeuring van de mededeling tot vaststelling van de basisoriëntatie voor het toekomstig kader voor het mededingingsrecht in de motorvoertuigensector, zal de Commissie de raadpleging van particuliere en institutionele belanghebbenden en van deskundigen voortzetten. Vervolgens zal zij een ontwerp van juridisch kader opstellen.