

Brüssel, den 12.7.2021
SWD(2021) 200 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Bekanntmachung der Kommission vom 9. Dezember 1997 über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft

{SEC(2021) 295 final} - {SWD(2021) 199 final}

Hintergrund und Ziele

Die EU-Kartell- und -Fusionskontrollvorschriften schützen und fördern den Wettbewerb im Binnenmarkt zum Nutzen der Verbraucher, indem wettbewerbswidrige Vereinbarungen und der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verboten werden. Sie räumen der Kommission ferner die Befugnis ein, Zusammenschlüsse zu untersagen, die den wirksamen Wettbewerb erheblich behindern würden. Die Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts trägt zu einem integrierten Binnenmarkt, ausgewogenem Wirtschaftswachstum und einer sehr wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft bei und dient damit der nachhaltigen Entwicklung Europas.

Die Marktabgrenzung ist ein Instrument, das die Kommission bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zur genauen Abgrenzung des Gebietes verwendet, auf dem Unternehmen miteinander in Wettbewerb stehen, insbesondere in Fällen, in denen die Bewertung der Marktmacht für die wettbewerbsrechtliche Würdigung relevant ist. Die Marktabgrenzung ermöglicht es der Kommission, die Wettbewerbskräfte zu ermitteln, die das wirtschaftliche Verhalten der Unternehmen beeinflussen können, und Marktanteile zu berechnen, die einen vorläufigen Hinweis auf die Marktmacht liefern. Die Marktabgrenzung ist jedoch nur ein erster Schritt – die Kommission entscheidet erst nach der vollständigen wettbewerbsrechtlichen Würdigung, ob wettbewerbsrechtliche Bedenken bestehen oder nicht.

Die Marktabgrenzung stützt sich auf Fakten und etablierte wirtschaftliche Grundsätze. Die Kommission ist dabei an den jeweiligen Sachverhalt gebunden. Die gerichtliche Kontrolle durch die EU-Gerichte gewährleistet, dass die Kommission diese Grundsätze befolgt. Darüber hinaus erfolgt die Marktabgrenzung vor allem kundenfokussiert, da sie den Ausgangspunkt bildet für die Bewertung, welche alternativen Produkte oder Dienstleistungen dem Kunden zur Deckung eines bestimmten Bedarfs zur Verfügung stehen. Folglich unterscheidet sich das Konzept des relevanten Marktes im Rahmen der Durchsetzung der Kartell- und Fusionskontrollvorschriften von Marktabgrenzungen in anderem Kontext.

Die Kommission hat 1997 eine *Bekanntmachung über die Definition (d. h. Abgrenzung) des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft* (im Folgenden „Bekanntmachung“) veröffentlicht, die seitdem nicht geändert wurde. Durch die Bekanntmachung sollen Politik und Beschlussfassung der Kommission bei der Durchsetzung der EU-Kartell- und -Fusionskontrollvorschriften transparenter werden und Unternehmen leichter abschätzen können, ob die Kommission in einem bestimmten Fall möglicherweise wettbewerbsrechtliche Bedenken geltend machen wird. Dazu sollen in der Bekanntmachung korrekte, umfassende und klare Leitlinien für den Ansatz der Kommission bei der Abgrenzung des Marktes im EU-Wettbewerbsrecht gegeben werden.

Die Evaluierung der Bekanntmachung sollte zeigen, ob diese Ziele erreicht werden und – insbesondere – ob eine Aktualisierung erforderlich ist. Seit Veröffentlichung der Bekanntmachung im Jahr 1997 haben sich die Märkte und die bewährten Verfahren zur Marktabgrenzung weiterentwickelt, so aufgrund der Rechtsprechung der EU-Gerichte, der Beschlusspraxis der Kommission und anderer Wettbewerbsbehörden sowie der wissenschaftlichen Forschung. Diese Evaluierung ist Teil umfassenderer Bemühungen der

Kommission, dafür zu sorgen, dass die Wettbewerbspolitik und die Wettbewerbsvorschriften der EU mit der modernen Wirtschaft Schritt halten.

Wichtigste Feststellungen

Insgesamt deuten die im Rahmen der Evaluierung gesammelten Erkenntnisse darauf hin, dass die Bekanntmachung ein sehr nützliches und im Allgemeinen weiterhin relevantes Instrument ist. Sie erleichtert Einhaltung und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in der EU, indem sie bei einem wichtigen ersten Schritt vieler wettbewerbsrechtlicher Würdigungen der Kommission Transparenz schafft und Unternehmen in die Lage versetzt, etwaige wettbewerbsrechtliche Bedenken der Kommission besser vorherzusehen. Die Ergebnisse der Evaluierung deuten jedoch auch darauf hin, dass es Bereiche gibt, in denen die Bekanntmachung die Weiterentwicklung des Ansatzes der Kommission und die jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung der EU-Gerichte möglicherweise nicht in vollem Umfang widerspiegelt.

Relevanz Die Erleichterung der Einhaltung und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts im Binnenmarkt zum Nutzen der Verbraucher gehört heute wie schon bei der Gründung der Union zu den im EU-Vertrag widergespiegelten Zielen der Union. Aus den Ergebnissen der Evaluierung geht hervor, dass mehr Transparenz in Bezug auf den Ansatz der Kommission bei der Marktabgrenzung durch korrekte, umfassende und klare Leitlinien weiterhin sehr wichtig ist, um dies zu erreichen – in mancher Hinsicht gar noch wichtiger als im Jahr 1997.

Wirksamkeit Die Evaluierung hat ergeben, dass die Bekanntmachung den Interessenträgern in vielen, aber nicht unbedingt allen Bereichen als Orientierungshilfe dient und Transparenz schafft.

Erstens wurde festgestellt, dass die Bekanntmachung in Schlüsselfragen weiterhin korrekte, umfassende und klare Leitlinien für die Marktabgrenzung bietet. So werden insbesondere bewährte Verfahren der Marktabgrenzung, wie sie sich aus der Rechtsprechung der EU-Gerichte, der Beschlusspraxis der Kommission und anderer führender Wettbewerbsbehörden sowie der wissenschaftlichen Forschung ergeben, angemessen zusammengefasst. Die Rolle der Marktabgrenzung und ihre Grundsätze sind seit 1997 größtenteils unverändert geblieben und weitgehend durch Urteile der EU-Gerichte bestätigt worden. Die Marktabgrenzung der Kommission orientiert sich nach wie vor an der Abgrenzung von sachlich und räumlich relevanten Märkten auf Grundlage der nachfrageseitigen und der angebotsseitigen Substituierbarkeit. Sie stützt sich auf kurzfristige und wirksame Beschränkungen, Preisparameter und andere Parameter sowie eine breite Faktenbasis. So werden auch Überlegungen zum Wettbewerbsdruck aus Einfuhren und zum potenziellen Wettbewerb berücksichtigt, wobei unterschieden wird zwischen dem Schritt der Marktabgrenzung (bei dem potenzieller Wettbewerb nicht einfließt) und dem Schritt der wettbewerbsrechtlichen Würdigung (bei dem potenzieller Wettbewerb einfließt und auch

der Wettbewerb aus Einfuhren berücksichtigt wird, selbst wenn er nicht zu einer breiteren Marktabgrenzung geführt hat).

Zweitens deuten die Evaluierungsergebnisse darauf hin, dass es Bereiche gibt, in denen die Bekanntmachung möglicherweise nicht ganz aktuell ist, z. B. da Entwicklungen in der Rechtsprechung der EU-Gerichte sich nicht darin widerspiegeln. Die Kommission hat ihren Ansatz bei der Marktabgrenzung im Einklang mit den untersuchten Schadenstheorien, den vorherrschenden Marktbedingungen und dem Leistungsstand der verfügbaren Instrumente verfeinert. Dies gilt beispielsweise für folgende Bereiche: Einsatz und Zweck des sog. SSNIP-Tests (SSNIP steht für „small significant non-transitory increase in price“ – kleiner signifikanter nicht vorübergehender Preisanstieg) in verschiedenen Marktkonstellationen, Bewertung der Marktabgrenzungen in sich rasch entwickelnden Märkten, asymmetrische Beschränkungen, Bewertung räumlich relevanter Märkte unter den Bedingungen der Globalisierung und des Wettbewerbs aus Einfuhren, quantitative Techniken, Berechnung von Marktanteilen und nichtpreislicher Wettbewerb, einschließlich Innovation.

Drittens zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die Grundsätze der Marktabgrenzung zwar unverändert sind, ihre Anwendung im digitalen Kontext jedoch komplexer sein kann, was in der Bekanntmachung möglicherweise nicht vollständig berücksichtigt wird. Zu nennen wären hier u. a. die Marktabgrenzung für mehrseitige Plattformen, insbesondere wenn Dienstleistungen zu einem monetären Nullpreis angeboten werden, die Marktabgrenzung für „Ökosysteme“ oder für Daten und die Bewertung des Online-Wettbewerbs gegenüber dem Offline-Wettbewerb. Die Digitalisierung kann auch neue Hindernisse für den Markteintritt und Kosten für den Anbieterwechsel nach sich ziehen. Gründe hierfür sind die Rolle von Daten (Portabilität), Interoperabilität, Datenschutzfragen, Netzwerkeffekte und Single-/Multi-Homing. Darüber hinaus kann die Digitalisierung es erforderlich machen, bei Substitutionsbewertungen nichtpreisliche Erwägungen stärker zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen jedoch auch, dass nicht alle Probleme im Zusammenhang mit der Marktabgrenzung, die sich durch die Digitalisierung ergeben, bereits zu bewährten Verfahren geführt haben – vielmehr dürften sich die Verfahren in Zukunft wahrscheinlich noch weiterentwickeln.

Effizienz Die Ergebnisse der Evaluierung deuten darauf hin, dass die Bekanntmachung gegenüber einer Situation ohne diese Orientierungshilfe keine Kosten verursacht. Vielmehr ist die Bekanntmachung nicht nur für die Arbeit der Kommission von Nutzen, sondern hilft auch den Interessenträgern, die darauf zurückgreifen. Ohne die Bekanntmachung müssten Unternehmen zusätzliche Ressourcen aufwenden, um einen Korpus von Kommissionsbeschlüssen, Gerichtsurteilen und Literatur zur Marktabgrenzung zu durchsuchen, wenn sie in Erfahrung bringen möchten, wie die Kommission einen relevanten Markt bzw. relevante Märkte voraussichtlich abgrenzen und welche Elemente sie dabei berücksichtigen würde. Dennoch deuten die Evaluierungsergebnisse darauf hin, dass der

Nutzen sowohl für die Interessenträger als auch für die Kommission gesteigert werden könnte, wenn die Bekanntmachung in bestimmten Punkten aktualisiert würde.

Kohärenz Die Ergebnisse der Evaluierung legen nahe, dass die verschiedenen Komponenten der Bekanntmachung sich gut ineinander fügen und im Allgemeinen mit anderen Leitlinien des Wettbewerbsrechts, der Rechtsprechung und anderen Politikbereichen der EU im Einklang stehen. Jedoch zeigte sich auch, dass die Bekanntmachung bisher bestimmte Klarstellungen aus den Urteilen der EU-Gerichte nicht widerspiegelt und nicht unter Bezugnahme auf den mit der EU-Fusionskontrollverordnung von 2004 eingeführten Standard der „erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs“ aktualisiert worden ist.

EU-Mehrwert Die Evaluierung deutet darauf hin, dass die Bekanntmachung insofern einen Mehrwert bietet, als sie dazu beiträgt, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden und die Kommission bei der Durchsetzung der EU-Wettbewerbsvorschriften einen einheitlichen Ansatz verfolgen. Jedoch zeigte sich, dass der Mehrwert höher sein könnte, wenn die Bekanntmachung leichter angewendet werden könnte, beispielsweise gegebenenfalls durch Aufnahme von Beispielen oder Verweisen auf die zugrunde liegende Rechtsprechung oder durch Orientierungshilfe bei Fragen der Marktabgrenzung auf nationalen und regionalen Märkten, die für die mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden oft wichtig sind.

Folgemaßnahmen

Zusammenfassend ergibt sich, dass weiterhin Bedarf an einer Bekanntmachung besteht, die Aufschluss über den Ansatz der Kommission bei der Marktabgrenzung gibt. Wie die Ergebnisse zeigen, ist die Bekanntmachung angesichts der Entwicklungen in der Rechtsprechung der EU-Gerichte, der Präzisierungen in der Beschlusspraxis der Kommission und anderer Wettbewerbsbehörden sowie der neuesten Erkenntnisse in der wissenschaftlichen Forschung jedoch möglicherweise nicht vollständig auf dem neuesten Stand.