

Revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações e Revisão da Comunicação da Comissão relativa a um procedimento simplificado

Nota explicativa

I. Introdução

O controlo das concentrações da UE visa garantir que as grandes reestruturações de empresas («concentrações»)¹ não causem danos duradouros à concorrência, entravando de modo significativo a concorrência efetiva no mercado interno ou numa parte substancial deste último. O Regulamento das Concentrações da UE² contém as principais regras para a apreciação das concentrações. O Regulamento (CE) n.º 802/2004 da Comissão, de 7 de abril de 2004, de execução do Regulamento das Concentrações da UE, abrange questões processuais do controlo das concentrações da UE («Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações»)³.

De entre as concentrações que têm uma dimensão à escala da União e são notificadas à Comissão todos os anos, cerca de 93 % não suscitam preocupações em matéria de concorrência e recebem uma autorização incondicional⁴. Neste contexto, a Comissão tem procurado, ao longo dos anos, i) concentrar os seus recursos em casos suscetíveis de suscitar preocupações em matéria de concorrência e ii) reduzir (sempre que possível) os encargos administrativos envolvidos nas apreciações das concentrações – mas sem comprometer a aplicação efetiva.

Em 2000, a Comissão introduziu um procedimento simplificado para categorias de processos relativos a concentrações considerados, desde o início, como não suscitando preocupações em matéria de concorrência. Nestes casos, a Comissão exige menos informações às partes notificantes (nomeadamente através da utilização de um formulário de notificação mais curto) e a Comissão não realiza uma investigação de mercado exaustiva, o que também resulta em menos informações exigidas a terceiros. Estes procedimentos são normalmente concluídos mais rapidamente⁵.

Em 2013, a Comissão adotou uma série de medidas («pacote de simplificação de 2013») destinadas, principalmente, a alargar as categorias de processos simplificados e a reduzir os requisitos de informação para as notificações de concentrações⁶.

¹ Para uma definição de concentrações no âmbito do controlo das concentrações na UE, ver o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO L 24 de 29.1.2004, p. 1) («Regulamento das Concentrações da UE»).

² O Regulamento das Concentrações da UE substituiu o Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas (JO L 395 de 30.12.1989, p. 1).

³ JO L 133 de 30.4.2004, p. 1. O Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações substituiu o Regulamento (CE) n.º 447/98 da Comissão, de 1 de março de 1998, relativo às notificações, prazos e audições previstos no Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho (JO L 61 de 2.3.1998, p. 1).

⁴ Em 1990-2020, a Comissão concluiu que as concentrações podem entrar significativamente a concorrência efetiva, em média, em 7,14 % de todas as concentrações notificadas anualmente.

⁵ Comunicação da Comissão relativa a um procedimento simplificado de tratamento de certas operações de concentração nos termos do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho (JO C 217 de 29.7.2000, p. 32).

⁶ O pacote de simplificação de 2013 incluía o Regulamento de Execução (UE) n.º 1269/2013 da Comissão, de 5 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 802/2004 de execução do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO L 336 de 14.12.2013, p. 1) e a Comunicação da Comissão relativa a um procedimento simplificado para o tratamento de certas concentrações nos termos do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho (JO

Em 2016, a Comissão lançou uma avaliação dos aspetos processuais e jurisdicionais do controlo das concentrações na UE («avaliação»)⁷.

Em março de 2021, a Comissão publicou um resumo dos resultados da avaliação⁸. A avaliação revelou que o pacote de simplificação de 2013 concentrou melhor os recursos da Comissão nos casos mais complexos e na redução dos encargos administrativos, sem afetar negativamente a eficácia do controlo das concentrações da UE. Em consequência, o pacote de simplificação de 2013 permitiu poupanças significativas em termos de custos para as partes na concentração e para a Comissão. A avaliação sugeriu igualmente que existem outros processos que normalmente não são problemáticos, mas que atualmente não são contemplados pelo procedimento simplificado, e que os requisitos de informação nas notificações podem ser demasiado latos para determinadas concentrações. Esta situação cria encargos desnecessários para a Comissão e para as partes envolvidas numa concentração e conduz também a atrasos. Ao mesmo tempo, a avaliação indicou que é necessária uma maior clareza quanto às circunstâncias em que um processo tecnicamente elegível para beneficiar de tratamento simplificado deve ser apreciado pela Comissão como não simplificado.

Em março de 2021, na sequência dos resultados da avaliação, a Comissão lançou uma avaliação de impacto para explorar diferentes opções para a revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações e da Comunicação relativa a um procedimento simplificado⁹. Durante esta fase de avaliação de impacto, a Comissão recolheu elementos de prova através de i) uma consulta pública aberta (26 de março de 2021-18 de junho de 2021); ii) debates com as partes interessadas e as autoridades nacionais da concorrência no EEE; e iii) uma investigação interna e consultas para avaliar os riscos e benefícios das diferentes opções.

Com base nestes elementos de prova, a Comissão elaborou um projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações (que inclui quatro anexos e é acompanhado de uma comunicação do JO) e um projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado. Estes projetos de documentos têm em conta todos os elementos de prova recolhidos até à data no âmbito da avaliação de impacto da Comissão.

Em 6 de maio de 2022, a Comissão lançou uma consulta pública sobre um projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações e um projeto de revisão da

C 366 de 14.12.2013, p. 5, retificação: JO C 11 de 15.1.2014, p. 6) («Comunicação relativa a um procedimento simplificado»).

⁷ *Roadmap on the evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control* (não traduzido para português), disponível em https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control* (não traduzido para português), SWD(2021) 66 final, de 26 de março de 2021.

⁹ «Revisão do Regulamento (CE) n.º 802/2004 da Comissão de execução do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas e da Comunicação da Comissão relativa a um procedimento simplificado para o tratamento de certas concentrações», ref. Ares(2021) 2139418 - 26.3.2021, disponível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_pt. O objetivo geral visado com esta avaliação de impacto é melhorar os procedimentos de controlo das concentrações da UE, que visam evitar danos duradouros à concorrência no mercado interno decorrentes de concentrações anticoncorrenciais. Os objetivos específicos são i) direcionar melhor o processo de apreciação das concentrações, permitindo à Comissão centrar as suas investigações nos processos que merecem uma apreciação mais aprofundada e ii) reduzir os custos e encargos administrativos do processo de apreciação das concentrações.

Comunicação relativa a um procedimento simplificado. O objetivo desta consulta pública é recolher opiniões das partes interessadas sobre o projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações e o projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado e, em especial, sobre as alterações propostas pela Comissão. A consulta pública sobre estes projetos faz parte integrante da averiguação conduzida pela Comissão e contribuirá para a avaliação de impacto, na qual se basearão as versões finais do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações revisto e da Comunicação relativa a um procedimento simplificado.

II. Síntese e explicação das principais alterações introduzidas nos projetos de documentos

A parte restante da presente nota resume e explica as principais alterações que constam do projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações e do projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado. A sua estrutura é a seguinte: a secção II.A analisa a proposta da Comissão de alargar e clarificar as categorias de processos que podem beneficiar de tratamento simplificado; as secções II.B e II.C analisam, respetivamente, as propostas da Comissão para simplificar a apreciação dos processos simplificados e não simplificados; e a secção II.D centra-se nas propostas relativas à transmissão de documentos à Comissão (incluindo notificações).

II.A. Alargar e clarificar as categorias de casos simplificados

A avaliação revelou que pode haver alguma margem, embora potencialmente limitada, para o alargamento das categorias de casos simplificados ou para a introdução de uma maior flexibilidade na apreciação dos casos ao abrigo do procedimento simplificado que não se enquadram em nenhuma das atuais categorias de casos simplificados, mas que são pouco suscetíveis de suscitar preocupações em matéria de concorrência. A avaliação sugeriu igualmente que se clarificassem os cenários em que a Comissão pode apreciar uma concentração ao abrigo do procedimento não simplificado, embora o processo seja tecnicamente elegível para beneficiar de um tratamento simplificado.

Neste contexto, e com base nos elementos de prova recolhidos até à data no âmbito da avaliação de impacto, a Comissão propõe as seguintes alterações à Comunicação relativa a um procedimento simplificado.

Em *primeiro lugar*, a Comissão propõe a revisão do ponto 5 da Comunicação relativa a um procedimento simplificado, a fim de identificar duas novas categorias de processos suscetíveis de beneficiar de tratamento simplificado, quando envolvam relações verticais:

- a. Em todas as definições de mercado plausíveis, a quota de mercado individual ou combinada a montante das partes na concentração é inferior a 30 % e a sua quota de compra combinada é inferior a 30 %; e
- b. Em todas as definições de mercado plausíveis, as quotas de mercado individuais ou combinadas a montante e a jusante das partes na concentração são inferiores a 50 %, o delta do IHH é inferior a 150 e a empresa mais pequena em termos de quota de mercado é a mesma nos mercados a montante e a jusante.

Em *segundo lugar*, a Comissão propõe a introdução de cláusulas de flexibilidade no projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado (pontos 8 e 9). Tal permitiria a

Comissão tratar, ao abrigo do procedimento simplificado, as concentrações que, *a priori*, não são abrangidas por nenhuma das categorias de tratamento simplificado (estabelecidas no ponto 5). Por exemplo, o projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado inclui:

- a. Uma cláusula de flexibilidade para sobreposições horizontais em que a quota de mercado combinada das partes na concentração é de 20-25 % e para relações verticais em que as quotas de mercado individuais ou combinadas a montante e a jusante das partes são de 30-35 %;
- b. Uma cláusula de flexibilidade para empresas comuns com volume de negócios e ativos entre 100 e 150 milhões de EUR no EEE; e
- c. Uma cláusula de flexibilidade para as relações verticais quando as quotas de mercado individuais ou combinadas das partes na concentração não excederem 50 % num mercado e 10 % no outro.

Em *terceiro lugar*, a Comissão propõe a revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado, a fim de incluir uma lista mais clara e pormenorizada das circunstâncias em que uma concentração tecnicamente elegível para beneficiar de um tratamento simplificado deve ser investigada como um processo não simplificado¹⁰.

II.B. Simplificar a apreciação dos processos simplificados

A avaliação revelou que, na sequência do pacote de simplificação de 2013, houve uma redução geral dos requisitos de informação em vários processos e a duração dos debates prévios à notificação diminuiu, em especial nos processos simples. No entanto, poderá haver margem para simplificar ainda mais os requisitos de informação em processos simplificados e para notificar um maior número desses casos sem notificação prévia.

Neste contexto, e com base nos elementos de prova recolhidos até à data na avaliação de impacto, a Comissão propõe substituir o formulário CO simplificado (atualmente incluído no anexo II do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações) pelo projeto de formulário CO simplificado revisto.

Contrariamente ao formulário utilizado atualmente, que contém principalmente perguntas de texto abertas, o projeto de revisão do formulário CO simplificado (no anexo II do projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações) inclui essencialmente perguntas de escolha múltipla e quadros que devem ser preenchidos com palavras e números. A notificação dos processos simplificados tornar-se-ia, assim, mais rápida e menos complexa para as partes na concentração e para a Comissão. Mais pormenorizadamente:

- a. O projeto de revisão do formulário CO simplificado simplifica as questões da Comissão relativas à apreciação em matéria de competência da concentração. Enquanto a secção 3 do formulário atualmente utilizado contém perguntas de texto abertas, a secção 6 do formulário CO simplificado revisto inclui uma lista de declarações sobre os factos de base relevantes para a apreciação em matéria de competência da concentração. As partes notificantes devem selecionar uma ou mais destas declarações.
- b. O projeto de revisão do formulário CO simplificado simplifica as questões da Comissão relativas à apreciação substantiva da concentração. O formulário atualmente utilizado inclui as secções 6

¹⁰ Pontos 11 e seguintes do projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado.

e 7¹¹, 8¹² e 9¹³, todas elas com respostas de texto abertas. Em vez disso, o projeto de revisão do formulário CO simplificado contém:

- i. A secção 7 sobre a categoria de tratamento simplificado a que a concentração pertence. Nesta secção, as partes notificantes devem selecionar uma ou mais categorias (assinalando a caixa correspondente);
- ii. As secções 8 a 10 sobre sobreposições horizontais e relações verticais. Estas secções contêm sobretudo quadros em que as partes notificantes devem preencher palavras (por exemplo, nomes dos concorrentes) ou valores (por exemplo, quotas de mercado); e
- iii. A secção 11 relativa às «salvaguardas e exclusões». Trata-se das circunstâncias em que a Comissão apreciará, no âmbito do procedimento não simplificado, um processo tecnicamente elegível para beneficiar de um tratamento simplificado. A secção inclui uma lista das salvaguardas e exclusões pertinentes e as partes notificantes devem indicar se alguma delas é aplicável, selecionando «Sim» ou «Não».

Por último, a Comissão propõe a revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado, a fim de introduzir uma nova categoria de casos que podem beneficiar de um tratamento «supersimplificado». Esta categoria inclui as concentrações abrangidas pelo ponto 5, alínea a), do projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado («empresas comuns extra-EEE») e todos os processos em que não existem sobreposições horizontais ou relações não horizontais entre as atividades das partes na concentração [ponto 5, alínea c), do projeto de revisão da Comunicação relativa a um procedimento simplificado]. As partes devem notificar estas concentrações assinalando as caixas pertinentes do projeto de revisão do formulário CO simplificado (secção 7), sem terem de preencher as secções 8-11. As partes são convidadas a notificar diretamente estas concentrações sem contactos prévios à notificação.

II.C. Simplificar a apreciação dos processos não simplificados

Com base na experiência adquirida pela Comissão na sua prática de execução ao longo dos anos, os resultados da avaliação mostraram que alguns requisitos de informação em processos não simplificados poderiam ser simplificados. Em especial, seria adequado introduzir alterações na estrutura do formulário CO e reduzir os requisitos de informação.

Neste contexto, e com base nos elementos de prova recolhidos até à data na avaliação de impacto, a Comissão propõe a revisão do formulário CO (atualmente incluído no anexo II do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações) da seguinte forma¹⁴.

Em *primeiro lugar*, a Comissão propõe dar instruções claras às partes notificantes que tencionam solicitar pedidos de dispensa para determinadas secções ou subsecções do projeto de revisão do formulário CO. A Comissão propõe igualmente identificar as partes do projeto de revisão do

¹¹ No que diz respeito às informações de mercado para os processos em que a concentração dá origem a sobreposições horizontais ou a relações verticais.

¹² No que diz respeito às informações de mercado para os processos em que a concentração não dá origem a sobreposições horizontais ou a relações verticais.

¹³ No que diz respeito aos efeitos da cooperação das empresas comuns.

¹⁴ A Comissão propõe igualmente a revisão do formulário MF (no anexo III do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações) e do formulário RM (no anexo IV do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações).

formulário CO que são particularmente adequadas para um pedido de dispensa¹⁵ (incluindo várias perguntas da secção 8 do atual formulário CO).

Em *segundo lugar*, a Comissão limita os requisitos de informação para os mercados que beneficiam das cláusulas de flexibilidade constantes do ponto 8 do projeto de revisão da Comunicação Simplificada¹⁶. Tal simplifica as secções relevantes do atual formulário CO, em que estes mercados são considerados afetados, e os requisitos de informação aplicáveis são muito mais abrangentes.

Em *terceiro lugar*, a Comissão propõe a inclusão de quadros que exijam informações sobre sobreposições horizontais e relações verticais que envolvam produtos em desenvolvimento. Com estes quadros, a Comissão procura homogeneizar os pedidos de informação de diferentes equipas responsáveis pelos processos relativos a produtos em fase de desenvolvimento e formalizar a prática das partes notificantes de fornecerem informações pormenorizadas sobre os produtos em fase de desenvolvimento, em especial nos setores em que a inovação é um parâmetro fundamental da concorrência.

Em *quarto lugar*, a Comissão propõe a eliminação total de determinados requisitos de informação constantes da secção 8 do atual formulário CO, relativos a «acordos de cooperação», «trocas comerciais entre Estados-Membros e importações provenientes do exterior do EEE» e «associações comerciais».

II.D. Introdução de notificações eletrónicas

Devido às medidas excecionais tomadas no contexto da COVID-19, a Comissão aceita temporariamente e, de facto, incentiva as notificações em formato digital desde maio de 2020. Com base nesta experiência e a fim de promover a transformação digital da Comissão, é conveniente estabelecer regras (permanentes) em matéria de transmissão digital de documentos no contexto do controlo das concentrações da UE.

Neste contexto, e com base nos elementos de prova recolhidos no âmbito da avaliação de impacto, a Comissão propõe estabelecer, no projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações, que doravante a transmissão de documentos de e para Comissão ocorra, em princípio, através de meios digitais (artigo 22.º do projeto de revisão do Regulamento de Execução do Regulamento das Concentrações). Tal inclui as notificações¹⁷.

¹⁵ Subsecções 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7 e secção 10 do presente formulário CO.

¹⁶ Ver secção II.A. *supra*.

¹⁷ Está igualmente previsto um mecanismo de recurso através do qual os documentos podem ser transmitidos à Direção-Geral da Concorrência da Comissão por correio ou por entrega em mão (em circunstâncias excecionais e por razões de continuidade das atividades).