

Revisione del regolamento di esecuzione sulle concentrazioni e revisione della comunicazione della Commissione sulla procedura semplificata

Nota esplicativa

I. Introduzione

Il controllo delle concentrazioni dell'UE mira a garantire che le profonde ristrutturazioni delle imprese ("concentrazioni")¹ non comportino un danno duraturo per la concorrenza ostacolando in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una sua parte sostanziale. Il regolamento dell'UE sulle concentrazioni² contiene le norme principali per la valutazione delle concentrazioni. Il regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, di esecuzione del regolamento comunitario sulle concentrazioni tratta questioni procedurali relative al controllo delle concentrazioni dell'UE ("regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni")³.

Tra le concentrazioni che hanno una dimensione UE e sono notificate ogni anno alla Commissione, circa il 93 % non desta preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza e riceve un'autorizzazione non soggetta a condizioni⁴. In tale contesto, nel corso degli anni la Commissione ha cercato di i) concentrare le proprie risorse su casi che potrebbero sollevare preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza e ii) ridurre (ove possibile) gli oneri amministrativi connessi all'analisi delle concentrazioni, senza tuttavia compromettere l'applicazione efficace delle norme.

Nel 2000 la Commissione ha introdotto una procedura semplificata per determinate categorie di casi di concentrazione che sin dall'inizio si ritiene non sollevino preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza. In tali casi, le parti notificanti sono tenute a fornire meno informazioni alla Commissione (in particolare utilizzando un formulario di notifica più breve) e la Commissione non conduce un'indagine di mercato esaustiva, il che comporta anche una minore richiesta di informazioni presso terzi. Tali procedure sono in genere completate più rapidamente⁵.

Nel 2013 la Commissione ha adottato una serie di misure (il "pacchetto di semplificazione del 2013") destinate principalmente ad ampliare le categorie di casi semplificati e a ridurre gli obblighi di informazione per le notifiche di concentrazioni⁶.

¹ Per una definizione di concentrazioni nel contesto del controllo delle concentrazioni dell'UE, cfr. articolo 3 del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese ("Regolamento dell'UE sulle concentrazioni") (GU C 24 del 29.1.2004, pag. 1).

² Il regolamento dell'UE sulle concentrazioni ha sostituito il regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU C 395 del 30.12.1989, pag. 1).

³ GU L 133 del 30.4.2004, pag. 1. Il regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni ha sostituito il regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, del 1° marzo 1998, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU L 61 del 2.3.1998, pag. 1).

⁴ Nel periodo 1990-2020 la Commissione ha concluso che le concentrazioni possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva in media nel 7,14 % di tutte le concentrazioni notificate ogni anno.

⁵ Comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni a norma del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio (GU C 217 del 29.7.2000, pag. 32).

⁶ Il pacchetto di semplificazione del 2013 comprendeva il regolamento di esecuzione (UE) n. 1269/2013 della Commissione, del 5 dicembre 2013, recante modifica del regolamento (CE) n. 802/2004 di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU L 336 del 14.12.2013, pag. 1) e la comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni a norma del regolamento (CE)

Nel 2016 la Commissione ha avviato una valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni dell'UE (la "valutazione")⁷.

Nel marzo del 2021 la Commissione ha pubblicato una sintesi dei risultati della valutazione⁸. Dalla valutazione è emerso che il pacchetto di semplificazione del 2013 ha concentrato meglio le risorse della Commissione sui casi più complessi e ha ridotto gli oneri amministrativi, senza incidere negativamente sull'efficacia del controllo delle concentrazioni dell'UE. Di conseguenza, il pacchetto di semplificazione del 2013 ha consentito notevoli risparmi sui costi per i partecipanti alla concentrazione e per la Commissione. La valutazione ha suggerito altresì che vi sono altri casi che in genere non sono problematici, ma attualmente non sono contemplati dalla procedura semplificata, e che gli obblighi di informazione nelle notifiche possono essere troppo ampi per determinate concentrazioni. Ciò crea oneri inutili per la Commissione e le parti coinvolte in una concentrazione e comporta altresì ritardi. Allo stesso tempo, la valutazione ha indicato che è necessaria maggiore chiarezza sulle circostanze in cui un caso tecnicamente ammissibile all'esame ai sensi della procedura semplificata dovrebbe essere esaminato dalla Commissione secondo la procedura non semplificata.

Nel marzo del 2021, a seguito dei risultati della valutazione, la Commissione ha avviato una valutazione d'impatto per esaminare diverse opzioni per la revisione del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni e della comunicazione sulla procedura semplificata⁹. Durante tale fase di valutazione dell'impatto, la Commissione ha raccolto elementi di prova attraverso: i) una consultazione pubblica aperta (26 marzo 2021-18 giugno 2021); ii) discussioni con portatori di interessi e autorità nazionali garanti della concorrenza nel SEE; e iii) ricerca e consultazioni interne per valutare i rischi e i benefici delle diverse opzioni.

Sulla base di tali elementi di prova, la Commissione ha preparato un progetto di revisione di regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni (comprendente 4 allegati e accompagnato da una comunicazione GU) e un progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata. Tali progetti di documenti tengono conto di tutti gli elementi di prova raccolti finora nell'ambito della valutazione d'impatto della Commissione.

In data 6 maggio 2022 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica su un progetto di revisione del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni e su un progetto di

n. 139/2004 del Consiglio (GU C 366 del 14.12.2013, pag. 5; rettifica: GU C 11 del 15.1.2014, pag. 6) (la "comunicazione sulla procedura semplificata").

⁷ Tabella di marcia relativa alla valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni dell'UE, disponibile all'indirizzo:

https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni dell'UE", 26.3.2021 (SWD(2021) 66 final).

⁹ "Revisione del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese e della comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni", rif. Ares(2021)2139418 - 26.3.2021, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Controllo-delle-concentrazioni-nellUE-ulteriore-semplificazione-delle-procedure_it. L'obiettivo generale perseguito con tale valutazione d'impatto è migliorare le procedure di controllo delle concentrazioni dell'UE destinate a prevenire danni duraturi alla concorrenza nel mercato interno derivanti da concentrazioni anticoncorrenziali. Gli obiettivi specifici sono i) orientare meglio il processo di esame delle concentrazioni, consentendo alla Commissione di concentrare le proprie indagini sui casi che meritano un esame più dettagliato e ii) ridurre i costi e gli oneri amministrativi del processo di esame delle concentrazioni.

revisione della comunicazione sulla procedura semplificata. Tale consultazione pubblica mira a raccogliere le osservazioni dei portatori di interessi sul progetto di revisione di regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni e sul progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata, in particolare in merito alle modifiche proposte dalla Commissione. La consultazione pubblica su tali progetti è parte integrante dell'accertamento dei fatti svolto dalla Commissione. Essa informerà la valutazione d'impatto su cui si baseranno le versioni definitive del regolamento riveduto di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni e della comunicazione riveduta sulla procedura semplificata.

II. Panoramica e spiegazione delle principali modifiche nei progetti di documenti

Il resto della presente nota sintetizza e illustra le principali modifiche apportate al progetto di revisione di regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni e al progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata. La nota è strutturata come segue: La sezione II.A illustra la proposta della Commissione di ampliare e chiarire le categorie di casi che potrebbero beneficiare di un esame secondo la procedura semplificata. Le sezioni II.B e II.C esaminano rispettivamente le proposte della Commissione destinate a snellire l'esame dei casi semplificati e non semplificati. La sezione II.D si concentra sulle proposte relative alla trasmissione di documenti alla Commissione (comprese le notifiche).

II.A. Ampliare e chiarire le categorie di casi semplificati

Dalla valutazione è emerso che vi può essere un certo margine, anche se potenzialmente limitato, per ampliare ulteriormente le categorie di casi semplificati o per introdurre una maggiore flessibilità per l'esame di casi nel quadro della procedura semplificata che non rientrano in nessuna delle attuali categorie di casi semplificati, ma per i quali non sono probabili preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza. La valutazione ha suggerito altresì di chiarire gli scenari in cui la Commissione può esaminare una concentrazione nel quadro della procedura non semplificata, sebbene il caso possa tecnicamente beneficiare di un esame secondo la procedura semplificata.

In questo contesto e sulla base degli elementi di prova raccolti finora nel contesto della valutazione d'impatto, la Commissione propone le seguenti modifiche alla comunicazione sulla procedura semplificata.

Innanzitutto la Commissione propone di rivedere il punto 5 della comunicazione sulla procedura semplificata per individuare due nuove categorie di casi che possono beneficiare di un esame secondo la procedura semplificata quando comportano relazioni verticali:

- a. alla luce di tutte le definizioni plausibili del mercato, la quota di mercato a monte, individuale o congiunta, dei partecipanti alla concentrazione è inferiore al 30 % e la loro quota di acquisto congiunta è inferiore al 30 %; e
- b. alla luce di tutte le definizioni plausibili del mercato, le quote di mercato, a monte e a valle, individuali o congiunte dei partecipanti alla concentrazione sono inferiori al 50 % e il delta HHI è inferiore a 150 e l'impresa più piccola in termini di quota di mercato è la stessa nei mercati a monte e in quelli a valle.

In secondo luogo, la Commissione propone di introdurre clausole di flessibilità nel progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata (punti 8 e 9). Ciò consentirebbe alla

Commissione di trattare nel quadro della procedura semplificata le concentrazioni che a priori non rientrano in nessuna delle categorie idonee a beneficiare di tale procedura (di cui al punto 5). Ad esempio il progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata comprende:

- a. una clausola di flessibilità per le sovrapposizioni orizzontali nelle quali la quota di mercato congiunta dei partecipanti alla concentrazione è del 20-25 % e per le relazioni verticali nelle quali le quote di mercato a monte e a valle, individuali o congiunte, delle parti sono del 30-35 %;
- b. una clausola di flessibilità per le imprese comuni con fatturato e attivi compresi tra 100 e 150 milioni di EUR nel SEE;
- c. una clausola di flessibilità per le relazioni verticali se le quote di mercato individuali o congiunte dei partecipanti alla concentrazione non superano il 50 % in un mercato e il 10 % nell'altro mercato.

In terzo luogo, la Commissione propone di rivedere la comunicazione sulla procedura semplificata per includere un elenco più chiaro e dettagliato delle circostanze in cui una concentrazione tecnicamente ammissibile a beneficiare dell'esame secondo la procedura semplificata deve essere esaminata come un caso non semplificato¹⁰.

II.B. Snellire l'esame dei casi semplificati

Dalla valutazione è emerso che, a seguito del pacchetto di semplificazione del 2013, si è registrata una riduzione generale degli obblighi di informazione in una serie di casi e la durata delle discussioni antecedenti la notifica è diminuita, in particolare per i casi semplici. Tuttavia potrebbe essere possibile snellire ulteriormente gli obblighi di informazione nei casi semplificati e notificare un maggior numero di tali casi senza notifica preventiva.

In tale contesto e sulla base degli elementi di prova raccolti finora nella valutazione d'impatto, la Commissione propone di sostituire il formulario CO semplificato (che figura oggi nell'allegato II del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni) con il progetto di formulario CO semplificato riveduto.

Contrariamente al formulario utilizzato attualmente, che contiene per lo più domande a risposta aperta, il progetto di formulario CO semplificato riveduto (di cui all'allegato II del progetto di revisione di regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni) comprende principalmente domande a scelta multipla e tabelle che devono essere completate con parole e dati. La notifica di casi semplificati diventerebbe quindi più rapida e meno onerosa per i partecipanti alla concentrazione e per la Commissione. Più nel dettaglio:

- a. il progetto di formulario CO semplificato riveduto snellisce le domande della Commissione relative alla valutazione giurisdizionale della concentrazione. Mentre la sezione 3 del formulario utilizzato attualmente contiene domande a risposta aperta, la sezione 6 del formulario CO semplificato riveduto contiene un elenco di dichiarazioni sui fatti di base pertinenti per la valutazione giurisdizionale della concentrazione. Le parti notificanti devono scegliere una o più di tali dichiarazioni;
- b. il progetto di formulario CO semplificato riveduto snellisce inoltre le domande della Commissione relative alla valutazione sostanziale della concentrazione. Il formulario utilizzato

¹⁰ Punti 11 e seguenti del progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata.

attualmente comprende le sezioni 6, 7¹¹, 8¹² e 9¹³ che richiedono tutte risposte aperte. Il progetto di formulario CO semplificato riveduto contiene invece:

- i. la sezione 7 sulla categoria di procedura semplificata in cui rientra la concentrazione. In questa sezione, le parti notificanti devono selezionare una o più categorie (barrando la casella pertinente);
- ii. le sezioni da 8 a 10 sulle sovrapposizioni orizzontali e sulle relazioni verticali. Tali sezioni contengono per lo più tabelle nelle quali le parti notificanti devono completare il formulario inserendo parole (ad esempio, nomi dei concorrenti) o dati (ad esempio, quote di mercato); e
- iii. la sezione 11 sulle "riserve ed esclusioni". Questa sezione riguarda le circostanze in cui la Commissione esaminerebbe secondo la procedura non semplificata un caso tecnicamente ammissibile all'esame secondo la procedura semplificata. Questa sezione contiene un elenco delle riserve e delle esclusioni pertinenti e le parti notificanti devono indicare l'eventualità che una di esse sia applicabile selezionando "Sì" o "No".

Infine la Commissione propone di rivedere la comunicazione sulla procedura semplificata per introdurre una nuova categoria di casi che possono beneficiare di un esame "supersemplificato". Tale categoria comprende le concentrazioni soggette all'applicazione del punto 5, lettera a), del progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata ("imprese comuni esterne al SEE") e tutti i casi in cui non vi sono sovrapposizioni orizzontali o relazioni non orizzontali tra le attività delle parti partecipanti alla concentrazione (punto 5, lettera c), del progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata). Le parti devono notificare tali concentrazioni barrando le caselle pertinenti del progetto di formulario CO semplificato riveduto (sezione 7) senza dover compilare le sezioni da 8 a 11. Le parti sono invitate a notificare tali concentrazioni direttamente senza contatti prima della notifica.

II.C. Snellire l'esame dei casi non semplificati

Sulla base dell'esperienza acquisita dalla Commissione nella sua prassi in materia di applicazione nel corso degli anni, i risultati della valutazione hanno dimostrato che taluni obblighi di informazione nei casi non semplificati potrebbero essere snelliti. In particolare sarebbe opportuno apportare modifiche alla struttura del formulario CO e ridurre gli obblighi di informazione.

In tale contesto e sulla base degli elementi di prova raccolti nel contesto della valutazione d'impatto, la Commissione propone di rivedere il formulario CO semplificato (che figura oggi nell'allegato I del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni) come segue¹⁴.

Innanzitutto la Commissione propone di fornire istruzioni chiare alle parti notificanti che pianificano di richiedere dispense in relazione a determinate sezioni o sottosezioni del progetto di formulario CO riveduto. La Commissione propone inoltre di individuare le parti del progetto di formulario CO

¹¹ Concernente informazioni di mercato per i casi in cui la concentrazione dà luogo a sovrapposizioni orizzontali o a relazioni verticali.

¹² Concernente informazioni di mercato per i casi in cui la concentrazione non dà luogo a sovrapposizioni orizzontali o a relazioni verticali.

¹³ Concernente la dimensione cooperativa di imprese comuni.

¹⁴ La Commissione propone inoltre di rivedere il formulario RM (allegato III del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni) e il formulario MC (allegato IV del medesimo regolamento).

riveduto che sono particolarmente adatte per una richiesta di dispensa¹⁵ (comprese diverse domande di cui alla sezione 8 del formulario CO attualmente in uso).

In secondo luogo, la Commissione limita gli obblighi di informazione per i mercati che beneficiano delle clausole di flessibilità di cui al punto 8 del progetto di revisione della comunicazione sulla procedura semplificata¹⁶. Ciò snellisce le sezioni pertinenti del formulario CO attualmente in uso, nel quale tali mercati sono considerati interessati e gli obblighi di informazione applicabili sono molto più ampi.

In terzo luogo, la Commissione propone di includere tabelle che richiedono informazioni sulle sovrapposizioni orizzontali e sulle relazioni verticali che coinvolgono prodotti in fase di sviluppo. Tramite queste tabelle, la Commissione cerca di omogeneizzare le richieste di informazioni provenienti da diversi team incaricati di casi in merito a prodotti in fase di sviluppo e di formalizzare la prassi delle parti notificanti di fornire informazioni dettagliate sui prodotti in fase di sviluppo, in particolare nei settori in cui l'innovazione è un parametro fondamentale della concorrenza.

In quarto luogo, la Commissione propone di eliminare del tutto taluni obblighi di informazione di cui alla sezione 8 del formulario CO attualmente in uso, riguardante "Accordi di cooperazione", "Scambi tra Stati membri e importazioni provenienti dall'esterno del territorio del SEE" e "Associazioni di categoria".

II.D. Introduzione di notifiche elettroniche

In ragione delle misure eccezionali adottate nel contesto della pandemia di COVID-19, la Commissione accetta temporaneamente e di fatto incoraggia le notifiche in formato digitale dal maggio del 2020. Sulla base di tale esperienza e al fine di promuovere la trasformazione digitale della Commissione, è opportuno stabilire norme (permanenti) sulla trasmissione digitale di documenti nel contesto del controllo delle concentrazioni dell'UE.

In questo contesto e sulla base degli elementi di prova raccolti durante la valutazione d'impatto, la Commissione propone di stabilire nel progetto di revisione del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni che, in futuro, la trasmissione dei documenti alla Commissione e da quest'ultima avvenga in linea di principio mediante mezzi digitali (articolo 22 del progetto di revisione del regolamento di esecuzione del regolamento sulle concentrazioni). Rientrano in tale contesto anche le notifiche¹⁷.

¹⁵ Sottosezioni 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7 e sezione 10 di tale formulario CO.

¹⁶ Cfr. sezione II.A.

¹⁷ È inoltre previsto un meccanismo di riserva secondo il quale i documenti possono essere trasmessi alla direzione generale della Concorrenza della Commissione tramite posta o mediante consegna a mano (in circostanze eccezionali e per ragioni di continuità operativa).