



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 4 agosto 2009 (31.08)
(OR. en)**

12571/09

**RC 12
ENT 165
ENV 518**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: [24 luglio 2009](#)

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto:

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009) 388 definitivo.

All.: COM(2009) 388 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.7.2009
COM(2009) 388 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Il futuro quadro normativo in materia di concorrenza applicabile al settore
automobilistico**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SEC(2009) 1052}

{SEC(2009) 1053}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il futuro quadro normativo in materia di concorrenza applicabile al settore automobilistico

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. OGGETTO E PORTATA DELLA COMUNICAZIONE

1.1. Introduzione

1. I costruttori automobilistici distribuiscono e garantiscono la riparazione e la manutenzione dei propri prodotti tramite reti di concessionari e di riparatori autorizzati. I gruppi di accordi verticali simili che costituiscono tali reti potrebbero necessitare di una valutazione ai sensi dell'articolo 81 del trattato CE. I regolamenti di esenzione per categoria istituiscono "zone di sicurezza" per le categorie di accordi che rientrano nel campo di applicazione del divieto di cui all'articolo 81, paragrafo 1, sollevando le parti contraenti dall'obbligo di valutare se tali accordi possono beneficiare della deroga prevista dall'articolo 81, paragrafo 3. Le esenzioni per categoria contribuiscono quindi alla certezza giuridica e all'applicazione coerente delle regole comunitarie di concorrenza sul territorio dell'UE. Gli accordi che non rientrano in un'esenzione per categoria non vanno ritenuti illegittimi, ma devono essere valutati singolarmente.
2. A partire dalla metà degli anni Ottanta, il settore automobilistico, che comprende autovetture e veicoli commerciali, è oggetto di specifici regolamenti di esenzione per categoria, il più recente dei quali è il regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione ("il regolamento"), adottato nel luglio 2002 ed applicabile dal 1° ottobre 2003. Il suddetto regolamento scadrà il 31 maggio 2010 e le parti interessate sono praticamente unanimi nel ritenere che il settore debba continuare a beneficiare di un'esenzione per categoria, generale o specifica, anche dopo tale data. L'obiettivo della presente comunicazione è quello di delineare gli orientamenti di base del futuro quadro giuridico che, dopo la scadenza del regolamento, dovrebbe disciplinare gli accordi relativi alla distribuzione degli autoveicoli e ai relativi servizi di assistenza dopo la vendita. Tutte le parti interessate sono invitate a presentare osservazioni in merito alla presente comunicazione entro il 25 settembre 2009. Nel contesto della procedura legislativa successiva, la Commissione terrà opportunamente conto di tali osservazioni.

1.2. Il processo di revisione all'origine della comunicazione presente

3. Conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento ed in seguito ad un'approfondita indagine di mercato, la Commissione, nel quadro della relazione di valutazione (*Evaluation Report*) del 31 maggio 2008, ha valutato l'impatto dell'esenzione per categoria sulle pratiche dell'industria automobilistica e gli effetti di tali pratiche sulla concorrenza nei mercati UE¹. Alla pubblicazione di tale relazione hanno fatto seguito numerose osservazioni da parte di varie parti interessate, tra cui i costruttori automobilistici, i rivenditori e i riparatori autorizzati, i

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

commercianti indipendenti del settore, i consumatori, le autorità nazionali e la comunità giuridica².

4. Sulla base della relazione di valutazione e delle successive consultazioni e discussioni, i servizi della Commissione hanno elaborato una relazione di valutazione d'impatto (*Impact Assessment Report*) che illustra i potenziali benefici e costi delle varie opzioni relative al futuro quadro normativo applicabile al settore automobilistico. La presente comunicazione va quindi letta congiuntamente alla valutazione d'impatto.
5. Nella valutazione d'impatto sono state esaminate quattro opzioni, ovverosia i) prorogare l'attuale regolamento, ii) lasciare che il regolamento in oggetto scada ed applicare il regolamento generale di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali ("esenzione generale per categoria")³ al commercio automobilistico; iii) adottare disposizioni settoriali⁴ sotto forma di orientamenti che accompagnino l'esenzione generale per categoria e iv) adottare disposizioni settoriali sotto forma di un regolamento di esenzione per categoria relativo alle restrizioni della concorrenza nel mercato dei ricambi che integri le disposizioni dell'esenzione generale per categoria.
6. Sebbene, secondo le conclusioni della valutazione d'impatto, l'opzione iii) risulti la preferita, anche se di poco, la valutazione complessiva di tale opzione non differisce in misura sostanziale da quella relativa all'opzione iv), considerati i vantaggi e gli svantaggi comparativi delle due alternative. Le conclusioni della valutazione non escludono quindi che l'opzione migliore possa essere costituita dagli elementi migliori delle opzioni iii) e iv).
7. La presente comunicazione tiene inoltre conto del fatto che l'industria automobilistica si trova attualmente in una situazione difficile, dovuta alla drastica diminuzione della domanda causata dalla crisi economica generale e da un calo della fiducia, che fa sì che i consumatori siano restii a comprare articoli costosi come le autovetture. I veicoli commerciali hanno subito una diminuzione ancora più marcata dal punto del vista della domanda e della produzione. In generale, l'industria automobilistica è stata colpita in modo particolarmente pesante, soprattutto perché stava già soffrendo di un eccesso di capacità strutturali. In tale contesto, è importante che la Commissione delinei un quadro strategico in materia di concorrenza

² Le osservazioni ricevute sono state pubblicate sul sito della DG Concorrenza, all'indirizzo seguente: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_motor_vehicle/index.html.

³ Le opzioni ii), iii) e iv) implicano che la Commissione adotti una nuova esenzione generale per categoria che sostituisca l'attuale regolamento (CE) n. 2790/1999 del dicembre 1999 relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, dopo la sua scadenza, nel maggio 2010. Il progetto preliminare approvato dalla Commissione l'8 luglio 2009 prevede l'introduzione di una serie di miglioramenti i quali, se il regolamento dovesse essere adottato in forma definitiva, non cambierebbero la sostanza dell'analisi degli impatti corrispondenti alle opzioni in oggetto. Nel caso la Commissione dovesse decidere di modificare le attuali proposte in modo da incidere in misura sensibile sul commercio automobilistico, è evidente che tali modifiche non sarebbero trasferite automaticamente al settore automobilistico, ma sarebbero oggetto di ulteriori consultazioni con tutte le parti interessate in seguito alla pubblicazione della presente comunicazione. Nella presente comunicazione, si userà l'espressione "esenzione generale per categoria" per indicare le attuali proposte di esenzione per categoria sostitutive del regolamento (CE) n. 2790/1999.

⁴ Se non altrimenti specificato, l'espressione "disposizioni settoriali" sarà utilizzata in tutta la presente comunicazione per indicare i nuovi orientamenti previsti dall'opzione iii), il nuovo regolamento di esenzione per categoria settoriale di cui all'opzione iv) oppure una combinazione delle due opzioni.

applicabile al settore automobilistico che sia chiaro e prevedibile, che elimini l'incertezza, particolarmente nel contesto dell'attuale crisi, e che tenga opportunamente conto di tutte le sfide che l'industria deve affrontare e dell'importanza del settore automobilistico per l'economia europea. La presente comunicazione fa propria una riflessione più ampia sul futuro dell'industria, sui suoi fornitori – per la maggior parte, PMI – e sui suoi clienti, e va considerata parte integrante del quadro strategico globale relativo al settore. Considerata l'importanza delle PMI, soprattutto per quanto riguarda il mercato dei ricambi, la presente comunicazione è conforme ai principi concordati nel contesto della normativa europea sulle piccole imprese (*Small Business Act*).

1.3. Elementi chiave del futuro quadro normativo sugli accordi relativi alla distribuzione di autoveicoli e ai servizi di assistenza ai clienti

8. L'obiettivo principale della politica di concorrenza della Commissione rispetto agli accordi verticali è quello di permettere alle imprese interessate di beneficiare di una *zona di sicurezza* tramite l'adozione di regolamenti di esenzione per categoria, al fine di garantire un'effettiva sorveglianza dei mercati e allo stesso tempo semplificare il controllo amministrativo e ridurre gli oneri sostenuti dalle imprese per rispettare la normativa, conformemente all'articolo 83, paragrafo 2, lettera b), del trattato CE.
9. Per quanto riguarda l'obiettivo di garantire la sorveglianza efficace dei mercati, la Commissione riconosce che rimangono validi gli obiettivi specifici alla base del regolamento (CE) n. 1400/2002, che vengono discussi nel capitolo 2.
10. Per quanto concerne le misure destinate a raggiungere tali obiettivi, è opportuno ricordare che i benefici provenienti dall'esenzione per categoria si applicano soltanto agli accordi per i quali è possibile presumere che siano soddisfatte le quattro condizioni di cui all'articolo 81, paragrafo 3. Parallelamente, la portata dell'esenzione per categoria non dovrebbe essere ridotta a tal punto che i costi amministrativi sostenuti dalle autorità di controllo e i costi di conformità alla normativa sostenuti dalle imprese aumentino indebitamente a causa della necessità di valutare singolarmente gli accordi che probabilmente non avranno effetti anticoncorrenziali.
11. La Commissione dovrebbe inoltre evitare di imporre vincoli normativi non giustificati dall'obiettivo di proteggere la concorrenza sul mercato e che possono al contrario ostacolare gli sforzi dell'industria di diventare maggiormente competitiva a livello mondiale. D'altra parte, il futuro quadro normativo dovrebbe permettere alle autorità garanti della concorrenza di dedicare le proprie risorse ai casi di violazioni più gravi delle regole di concorrenza, pervenendo così all'ottimizzazione degli interventi di applicazione della normativa, al rafforzamento dell'effetto dissuasivo dell'articolo 81 e al miglioramento dei risultati ottenuti. Tale approccio dovrebbe quindi avere un impatto generale positivo sul benessere dei consumatori.
12. Alla luce di quanto precede, per definire l'adeguato campo di applicazione dell'esenzione per categoria applicabile al settore automobilistico, la Commissione deve tenere conto delle condizioni della concorrenza sui mercati rilevanti e del fatto che è necessario operare una distinzione di base tra i mercati della vendita di autoveicoli nuovi e i mercati dei servizi di riparazione e manutenzione e/o della distribuzione dei pezzi di ricambio.
13. Per quanto riguarda la vendita di autoveicoli nuovi, la Commissione non ha riscontrato nell'UE la presenza di carenze significative a livello di concorrenza. Essa

ritiene pertanto che gli accordi di distribuzione degli autoveicoli debbano beneficiare delle zone di sicurezza previste dall'esenzione generale per categoria relativa agli accordi verticali. Su determinati argomenti specifici sarebbe opportuno fornire orientamenti settoriali per chiarire come vanno applicati i principi generali e in particolare le condizioni di revoca del beneficio dell'esenzione generale per categoria, come indicato al punto 2.1.

14. Per quanto riguarda i mercati dei servizi di riparazione e manutenzione e/o della distribuzione dei pezzi di ricambio, la Commissione conclude che la concorrenza è meno intensa a causa del fatto che sono organizzati per marca; ciò significa che le reti autorizzate dei costruttori detengono generalmente quote di mercato consistenti. Limitando la portata della zona di sicurezza ad una quota di mercato del 30% applicabile a tutti i tipi di accordi, l'esenzione per categoria generale permetterebbe l'applicazione puntuale ed effettiva a tali accordi dell'articolo 81. Tuttavia, al fine di migliorare l'efficacia e la prevedibilità delle sue politiche in materia di concorrenza, la Commissione integrerà l'esenzione generale per categoria con misure settoriali finalizzate alla soluzione di alcuni aspetti problematici che caratterizzano il settore automobilistico.

2. OBIETTIVI E SCELTE STRATEGICHE

2.1. Evitare l'esclusione dei costruttori automobilistici concorrenti e proteggere il loro accesso ai mercati della vendita e della riparazione di autoveicoli

15. La Commissione intende salvaguardare la concorrenza, riducendo al minimo il rischio che i produttori già presenti sul mercato precludano ai costruttori concorrenti l'accesso al mercato applicando in misura massiccia gli obblighi di non concorrenza, che impediscono ai rivenditori di vendere le marche concorrenti o limitano tale possibilità. I rischi di esclusione vanno tuttavia valutati anche tenendo conto della possibilità che le vendite di prodotti di più marche possano indurre a comportamenti opportunistici (*free-riding*) e producano livelli di investimento insufficienti.
16. Va osservato che, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee⁵, gli obblighi di esclusività (*single-branding obligations*) non sono considerati restrizioni della concorrenza per oggetto. In particolare, essi possono non rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, quando sono conformi alle condizioni previste dalla comunicazione de minimis⁶. Ciò significa che l'esclusione degli obblighi di esclusività dal campo di applicazione dell'esenzione per categoria prevista dal regolamento non può essere interpretata come misura che concede automaticamente ai rivenditori il diritto di vendere prodotti di costruttori concorrenti, indipendentemente dal contesto economico in cui si applicano tali obblighi. Il potere di mercato delle parti e le caratteristiche del mercato rilevante sono elementi chiave per determinare se gli obblighi di esclusività rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, e se si rivela pertanto

⁵ Come la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato nella sua sentenza del 28 febbraio 1991 relativa alla causa C-234/89, Stergios Delimitis contro Henninger Bräu AG, gli accordi contenenti l'obbligo di acquisto esclusivo non hanno lo scopo di restringere la concorrenza ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 (oggi articolo 81, paragrafo 1).

⁶ Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore (comunicazione de minimis); (GU C 368 del 22.12.2001, pag. 13).

necessaria una valutazione del rispetto delle condizioni di cui all'articolo 81, paragrafo 3.

17. Per tenere conto della necessità di valutare i potenziali effetti anticoncorrenziali rispetto ai benefici in termini di efficienza, l'esenzione generale per categoria copre gli accordi di esclusiva in cui il fornitore detiene una quota di mercato non superiore al 30% e a condizione che la durata degli obblighi di esclusività non sia superiore ai cinque anni. Ciò significa che per beneficiare dell'esenzione generale per categoria, i rivenditori devono avere la possibilità effettiva di porre fine al singolo accordo di esclusiva dopo il periodo iniziale di cinque anni, senza dovere rinunciare al contratto di distribuzione e ai relativi investimenti legati alla marca. Succede tuttavia frequentemente nel settore automobilistico che vengano conclusi accordi di concessione di durata indeterminata o, in casi rari, di periodi rinnovabili non inferiori ai cinque anni. Ciò significa che gli attuali accordi conclusi dai costruttori automobilistici non rientrerebbero nell'esenzione generale per categoria se contenessero obblighi di esclusività validi per periodi superiori ai cinque anni.
18. La principale differenza tra le disposizioni specifiche dell'attuale regolamento (CE) n. 1400/2002 e l'esenzione generale per categoria consiste nella definizione degli obblighi di non concorrenza. Nel quadro del regolamento (CE) n. 1400/2002, tale concetto indica un qualsiasi obbligo, diretto o indiretto, che impone al rivenditore di acquistare dal fornitore più del 30 % degli acquisti annui complessivi dei beni in questione, obbligo che permette quindi al rivenditore di vendere prodotti di una o due altre marche concorrenti, che possono essere venduti in locali diversi o nello stesso autosalone. Nell'esenzione generale per categoria, la definizione si limita agli obblighi (validi per periodi superiori ai cinque anni) in base ai quali il rivenditore non può produrre, acquistare, vendere o rivendere beni in concorrenza con i beni oggetto del contratto o deve acquistare dal fornitore più dell'80% degli acquisti complessivi dei beni in questione. In pratica, ciò significa che il rivenditore, allo scadere dei cinque anni, dovrebbe essere libero di proporre in vendita una marca aggiuntiva, ma potrebbe essere costretto a farlo da un punto vendita diverso.
19. A tale proposito, va osservato che la pratica della vendita di più marche in uno stesso autosalone è adottata dal mercato in misura molto limitata e che non esistono dati empirici solidi che indicano che tale modalità di distribuzione abbia agevolato in misura apprezzabile l'ingresso di nuovi operatori nei mercati dell'UE. Inoltre, in zone geografiche in cui essa ha una sua ragion d'essere dal punto di vista economico, che dipende dalle caratteristiche dei mercati locali, tale modalità di distribuzione è stata applicata anche prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1400/2002. Si presume pertanto che essa continuerà ad essere applicata, indipendentemente dalle eventuali modifiche del quadro normativo. Va inoltre sottolineato che, nel caso degli autoveicoli, i costi della ricerca sono esigui rispetto al valore del prodotto e che quindi i consumatori sono generalmente disposti a recarsi presso diversi autosaloni per confrontare i veicoli concorrenti. In effetti, la visita a diverse concessionarie per confrontare i prezzi e per cercare di spuntare una riduzione di prezzo fa spesso parte del processo di acquisto. Inoltre, i consumatori possono facilmente confrontare i prodotti su Internet. La vendita di più marche nello stesso autosalone può però diluire l'immagine delle singole marche e indurre i costruttori ad adottare accorgimenti per tutelare la propria identità aziendale, modificando gli standard di concessione. I costruttori potrebbero inoltre bloccare gli investimenti destinati alle concessionarie, per esempio quelli relativi alla formazione, per evitare i comportamenti

opportunistici (*free-riding*). In pratica, tali fattori hanno portato ad un aumento generale dei costi di distribuzione sostenuti dai rivenditori.

20. Per quanto riguarda i servizi di riparazione, gli obblighi di esclusività non potrebbero in ogni caso beneficiare dell'esenzione generale per categoria applicabile agli accordi verticali perché le quote di mercato detenute dalle reti di costruttori superano in genere la soglia del 30%. Pertanto, per quanto riguarda gli accordi relativi ai servizi di assistenza ai clienti, non esistono differenze tra le varie opzioni.
21. Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che l'applicazione dell'esenzione generale per categoria agli obblighi di esclusività nel settore automobilistico rappresenta una soluzione equilibrata, tenendo conto dell'elevato livello di concorrenza tra marche che caratterizza il mercato primario, del rischio di impedire miglioramenti di efficienza a livello della distribuzione a causa dei vincoli normativi che non sarebbero proporzionati all'obiettivo di tutelare la concorrenza sul mercato e delle salvaguardie relative all'attività multimarca previste dalle regole generali. Inoltre, il meccanismo della revoca del beneficio dell'esenzione per categoria sarà mantenuto come salvaguardia supplementare nei casi in cui l'esistenza di reti parallele di accordi contenenti obblighi di esclusività produca effetti di esclusione anticoncorrenziale.
22. Per rafforzare la certezza giuridica, la Commissione elaborerà orientamenti specifici, in cui risulterà chiaro che il beneficio dell'esenzione per categoria può essere revocato se gli obblighi di esclusività escludono i nuovi operatori e generano effetti anticoncorrenziali. Detti orientamenti chiariranno inoltre che, in determinate circostanze, gli obblighi di acquisto minimo (*minimum purchasing requirements*) non superiori all'80% degli acquisti annui complessivi del rivenditore possono comunque avere come effetto l'aumento della fedeltà commerciale e possono quindi essere considerati obblighi di esclusività.

2.2. Proteggere la concorrenza all'interno della stessa marca

23. La concorrenza intramarca ha un ruolo importante nei mercati in cui la concorrenza intermarca, a livello dei costruttori e/o dei distributori, è debole. Tuttavia, nei mercati in cui la concorrenza intermarca è forte, l'interazione concorrenziale tra fornitori e acquirenti spinge in modo naturale le parti contraenti a realizzare le operazioni migliori dal punto di vista del rapporto qualità-prezzo e dell'efficienza e garantisce che i benefici che ne risultano siano trasferiti ai consumatori. In questo caso, un intervento legislativo rischia di imporre un onere eccessivo alle imprese, che potrebbe in ultima analisi tradursi in perdite di efficienza. Per quanto riguarda la protezione del commercio parallelo, la Commissione riconosce tuttavia che si tratta di uno degli obiettivi fondamentali del mercato comune e che è oggetto da molto tempo dell'attività giuridica della Corte di giustizia delle Comunità europee⁷.
24. L'attuale regolamento prevede l'esenzione per categoria dei sistemi di distribuzione selettiva di autovetture nuove basati su criteri quantitativi fino ad una soglia di 40% della quota di mercato, combinando una zona di sicurezza così ampia con disposizioni fondamentali e condizioni specifiche più severe relative, in particolare, alle restrizioni che vietano ai rivenditori di subappaltare le attività di riparazione e di

⁷ Cfr. le sentenze relative alle cause c-551/03 P, General Motors, Racc. 2006, pag. 1-3173, punti 67-68; C-338/00 P, Volkswagen contro Commissione, Racc. 2003, pag. I-9189, punti 44 e 49 e T-450/05, Peugeot/Commissione, sentenza del 9.7.2009, non ancora pubblicata, punti 46-49.

manutenzione nonché di aprire altri punti vendita (la cosiddetta clausola di ubicazione, *location clause*). Tali condizioni più severe sono state introdotte per stimolare la differenziazione dei modelli di distribuzione di autoveicoli e quindi promuovere la concorrenza intramarca.

25. Tali regole più rigide hanno prodotto pochissimi risultati concreti. L'indagine di mercato realizzata dalla Commissione ha dimostrato che i rivenditori non hanno approfittato dell'opportunità di specializzarsi in attività legate esclusivamente alla vendita subappaltando i redditi servizi di riparazione e manutenzione. Inoltre, i rivenditori hanno aperto nuovi punti vendita solo in un numero molto esiguo di casi.
26. D'altra parte, in un contesto di concorrenza intermarca agguerrita sui mercati della vendita di autoveicoli nuovi, le regole attuali presentano inconvenienti considerevoli. In particolare, la potenziale proliferazione incontrollata di punti vendita supplementari può indurre alcuni rivenditori a sfruttare in modo opportunistico (*free-riding*) gli investimenti realizzati da altri rivenditori e, concretamente, ha spinto i costruttori ad adottare misure per salvaguardare l'integrità delle loro reti, adeguando di conseguenza gli standard qualitativi. Tale situazione, a sua volta, ha comportato per i rivenditori costi di investimento maggiori e margini di profitto minori.
27. La Commissione conclude pertanto che, eliminando i vincoli normativi che rischiano di compromettere gli incentivi agli investimenti, l'applicazione dell'esenzione generale per categoria produrrà benefici sia per le imprese che per i consumatori. Ciò significa che la distribuzione selettiva diventerà soggetta alla soglia generale di quota di mercato del 30% e che le clausole di ubicazione e le restrizioni relative ai rivenditori che si occupano di attività legate esclusivamente alla vendita saranno esentate fino a tale soglia ridotta. Tuttavia, per aumentare la certezza giuridica e per contenere i costi di conformità sostenuti dalle imprese, la Commissione propone di elaborare orientamenti settoriali per la valutazione dei casi in cui la quota di mercato rilevante supera il 30%.
28. Inoltre, considerati i benefici potenziali di cui i consumatori potrebbero beneficiare grazie al commercio parallelo illimitato di autoveicoli, la Commissione chiarirà, in opportuni orientamenti settoriali, le circostanze in cui gli accordi che limitano la capacità dei rivenditori di ottenere e rivendere veicoli che presentano caratteristiche di altri paesi ("clausola di disponibilità") verrebbero ad equivalere a una restrizione indiretta sulle vendite attive e/o passive, violando quindi l'articolo 81⁸.

2.3. Proteggere la concorrenza tra riparatori indipendenti e autorizzati

29. La concorrenza dei riparatori indipendenti esercita una notevole pressione sulle reti di riparatori autorizzati in quanto il settore indipendente offre ai consumatori un servizio paragonabile, spesso a prezzi inferiori. I riparatori indipendenti sono però in grado di competere in modo efficace soltanto se hanno accesso alle informazioni tecniche e ai pezzi di ricambio, che sono gli elementi chiave per l'esecuzione degli interventi di riparazione e manutenzione. Con il regolamento in vigore si è cercato di garantire l'accesso a tali elementi definendo restrizioni fondamentali specifiche.
30. Gli aspetti legati alle possibili restrizioni relative all'accesso ai pezzi di ricambio sono trattati al punto 2.5.

⁸ Sentenza del 28 febbraio 1984, cause riunite 228 e 229/82 Ford of Europe Inc. e Ford-Werke Aktiengesellschaft contro Commissione, Racc. 1984, pag. 1129.

31. Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni tecniche necessarie alle riparazioni, va osservato che il regolamento (CE) n. 715/2007⁹, relativo all'omologazione dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri, contiene una serie di norme particolareggiate che garantiscono l'accesso completo e non discriminatorio a tali informazioni per tutti gli operatori indipendenti. Detto regolamento è già applicabile su base volontaria e diventerà obbligatorio per le nuove omologazioni a partire da settembre 2009¹⁰. Tuttavia, per parecchi anni, del parco autoveicoli continueranno a far parte numerosi mezzi che non rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 715/2007 e che rappresenteranno un mercato significativo per i riparatori indipendenti. La Commissione conclude pertanto che è importante continuare ad applicare le regole di concorrenza per evitare l'esclusione degli operatori indipendenti, garantendo condizioni equivalenti di accesso alle informazioni tecniche necessarie alle riparazioni del parco autoveicoli esistente.
32. Va inoltre osservato tuttavia che gli effetti anticoncorrenziali di esclusione possono anche derivare da altre pratiche volte a proteggere i riparatori autorizzati dalla concorrenza esercitata dai riparatori indipendenti. Un esempio tipico è rappresentato dal possibile utilizzo abusivo delle garanzie legali ed estese offerte dai costruttori, che vengono in alcuni casi onorate soltanto a condizione che tutti gli interventi di riparazione e manutenzione, compresi quelli che non rientrano nei termini del contratto, siano stati realizzati da un membro della rete dei riparatori autorizzati. Un inconveniente del regolamento attuale è che, esentando gli accordi di distribuzione selettiva basati su criteri qualitativi senza tenere conto della soglia di quota di mercato, esso ha impedito l'applicazione di misure correttive efficaci contro tale tipo di pratiche potenzialmente pregiudizievoli.
33. La Commissione conclude quindi che, limitando l'esenzione della distribuzione selettiva ad una soglia di quota di mercato del 30%, l'esenzione generale per categoria renderebbe possibile un'applicazione più puntuale rispetto ad una gamma più ampia di pratiche potenzialmente pregiudizievoli e migliorerebbe la concorrenza tra riparatori autorizzati e riparatori indipendenti. Per favorire l'applicazione effettiva della normativa, la Commissione propone di precisare, tramite disposizioni settoriali future, le circostanze in cui il rifiuto di concedere ai riparatori indipendenti l'accesso completo e non discriminatorio alle informazioni tecniche o l'utilizzo abusivo delle garanzie potrebbero far rientrare gli accordi selettivi basati su criteri qualitativi nel campo di applicazione dell'articolo 81 e far scattare misure di applicazione della normativa.
- 2.4. Garantire l'effettiva concorrenza all'interno delle reti di riparatori autorizzati dei costruttori automobilistici**
34. La concorrenza tra riparatori autorizzati di una determinata marca è particolarmente importante per i proprietari di autoveicoli più recenti (ovverosia non più vecchi di quattro anni). La percentuale delle riparazioni su tali veicoli realizzate all'interno delle reti autorizzate è elevata a causa delle preferenze dei consumatori e, in

⁹ Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU L 171 del 29.6.2007, pag. 1).

¹⁰ Per maggiori dettagli, si veda l'articolo 10 del regolamento (CE) n. 715/2007.

particolare, del maggior valore residuo attribuito ad un autoveicolo che è stato controllato periodicamente dai riparatori autorizzati.

35. I servizi di riparazione e di manutenzione sono considerati mercati propri di ciascuna marca. L'intensità della concorrenza tra riparatori autorizzati di una determinata marca dipende dalle condizioni di accesso alla rete previste dagli accordi-tipo in materia. Poiché la rete dei riparatori e dei distributori di pezzi di ricambio autorizzati di una determinata marca detiene solitamente quote di mercato molto superiori al 30%, i costruttori automobilistici che desiderano beneficiare del regolamento (CE) n. 1400/2002 possono applicare soltanto sistemi di distribuzione selettiva basati su criteri qualitativi. Ciò significa che l'accesso alle rispettive reti di riparatori autorizzati deve basarsi su criteri di selezione che siano oggettivamente giustificati dai vantaggi che procurano ai consumatori finali. L'applicazione dell'esenzione generale per categoria produrrà il medesimo risultato.
36. Per garantire la certezza giuridica e l'applicazione effettiva della normativa, la Commissione preciserà, tramite disposizioni settoriali future, le circostanze in cui la distribuzione selettiva basata su criteri qualitativi non rientra nel campo di applicazione del divieto di cui all'articolo 81, paragrafo 1, e definirà inoltre il quadro di analisi per la valutazione degli accordi che non rientrano nella zona di sicurezza istituita dall'esenzione per categoria. In particolare, saranno elaborate disposizioni settoriali che chiariranno le circostanze in cui gli accordi che prevedono un collegamento tra le vendite e i servizi di assistenza non violano l'articolo 81, per esempio nel caso di nuovi operatori che cercano di entrare nel mercato.

2.5. Evitare l'esclusione dei produttori di pezzi di ricambio nei mercati dei ricambi del settore automobilistico

37. Oltre ai pezzi di ricambio che riportano il marchio del costruttore automobilistico, esistono pezzi di ricambio prodotti nella stessa linea di produzione dei componenti originali del veicolo ed altri, fabbricati da produttori di pezzi di ricambio di qualità equivalente. I pezzi di ricambio appartenenti a queste categorie sono spesso più economici dei ricambi identici che riportano il marchio del costruttore automobilistico. Risulta pertanto importante proteggere i canali alternativi di approvvigionamento di pezzi di ricambio, destinati tanto ai riparatori autorizzati che a quelli indipendenti, limitando la capacità dei costruttori automobilistici di impedire ai fornitori di vendere sui mercati dei ricambi.
38. Nel quadro del regolamento attuale, le restrizioni alla capacità dei fornitori di equipaggiamenti originali di vendere pezzi di ricambio ai riparatori autorizzati, le restrizioni alla capacità dei riparatori autorizzati di vendere pezzi di ricambio ai riparatori indipendenti, le restrizioni alla capacità dei riparatori autorizzati di acquistare pezzi di ricambio concorrenti da fonti diverse dal costruttore automobilistico e le restrizioni che limitano la capacità dei fornitori di equipaggiamenti originali di apporre il proprio logo sui pezzi di ricambio forniti ai costruttori automobilistici in occasione del primo assemblaggio sono elencate come restrizioni fondamentali e trattate quindi come restrizioni per oggetto.
39. Nel quadro dell'esenzione generale per categoria, dette restrizioni non verrebbero trattate come restrizioni per oggetto ma sarebbero sottoposte a valutazione individuale. Applicando una soglia di quota di mercato del 30%, gli accordi di distribuzione dei pezzi di ricambio si verrebbero in generale a trovare fuori dalla zona di sicurezza prevista dall'esenzione generale per categoria, poiché le quote di mercato detenute dai costruttori automobilistici sui mercati rilevanti dei pezzi di

ricambio superano di solito abbondantemente la soglia del 30%. Ne consegue che dette pratiche non beneficerebbero dell'esenzione per categoria e che, in mancanza di elementi che dimostrano la presenza di miglioramenti dell'efficienza compensativi, l'articolo 81 potrebbe essere applicato direttamente agli accordi volti a limitare la concorrenza.

40. La Commissione conclude pertanto che, se le regole generali venissero applicate a tali restrizioni, l'applicazione della normativa sarebbe efficace come lo è attualmente. Tuttavia, considerata l'incertezza che tale approccio può generare, la Commissione chiarirà, tramite disposizioni settoriali, le circostanze in cui le restrizioni in oggetto potrebbero far rientrare i relativi accordi nel campo di applicazione dell'articolo 81 e far quindi scattare provvedimenti per l'applicazione delle norme¹¹.

2.6. Mantenere l'effetto dissuasivo dell'articolo 81

41. L'ultimo obiettivo consiste nel mantenere l'effetto dissuasivo dell'articolo 81 ed evitare che l'esenzione per categoria venga utilizzata dai costruttori automobilistici per scoraggiare iniziative individuali a favore della concorrenza da parte dei rivenditori e dei riparatori autorizzati. Per raggiungere tale obiettivo, il regolamento contiene un certo numero di misure di salvaguardia relative alle spese irrecuperabili sostenute dai rivenditori (per esempio per quanto riguarda la durata dei contratti, il periodo di preavviso, la giustificazione della recessione dai contratti e il trasferimento dei contratti di concessione tra membri delle stesse reti, come prevede l'articolo 3) che sono tipicamente regolate dai diritti contrattuali nazionali.
42. Numerose argomentazioni inducono a concludere che la protezione dell'indipendenza dei rivenditori tramite disposizioni volte a regolamentare clausole contrattuali particolari nel contesto di un'esenzione per categoria non rappresenta più uno strumento efficace o valido per raggiungere tale obiettivo.
43. In primo luogo, come risulta dalla relazione di valutazione della Commissione, non vi sono elementi di prova che indichino che tali disposizioni abbiano sortito l'effetto dissuasivo auspicato. Al contrario, il regolamento può avere avuto effetti negativi, rendendo più difficile per i costruttori automobilistici adeguare le proprie reti all'evoluzione delle condizioni economiche, in un periodo in cui la capacità di riorganizzare rapidamente la rete è vitale per l'industria automobilistica europea per mantenere e migliorare nel lungo termine la propria competitività.
44. In secondo luogo, i rivenditori non disporrebbero di alcuna possibilità di ricorso efficace se il loro partner contrattuale si rifiutasse di concludere un contratto contenente le disposizioni che dovrebbero proteggerli. Ciò dipende dal fatto che tali disposizioni non fanno insorgere né diritti per i rivenditori né obblighi per i costruttori automobilistici, ma si limitano a revocare il beneficio dell'esenzione per categoria, senza implicare che i contratti in oggetto risultino automaticamente contrari all'articolo 81, paragrafo 1.

¹¹ Inoltre, conformemente alla giurisprudenza Volvo Veng (causa 238/87 Volvo (AB) contro Erik Veng, Racc. 1988, pag. 6211), gli accordi che impediscono ai riparatori indipendenti di avere accesso ai pezzi di ricambio originali possono violare l'articolo 82 se il costruttore del veicolo occupa una posizione dominante per quanto riguarda determinate categorie di pezzi di ricambio (per esempio i ricambi ad acquisto obbligatorio) e se si può dimostrare che l'esclusione dei riparatori indipendenti elimina con ogni probabilità dal mercato l'effettiva concorrenza.

45. In terzo luogo, la Commissione potrebbe difficilmente inserire misure di protezione dei contratti in un eventuale quadro normativo futuro relativo alla concorrenza, ora che i confini tra i diritti contrattuali e commerciali nazionali da una parte, e le regole di concorrenza comunitarie, dall'altra, sono stati definiti nel contesto del regolamento (CE) n. 1/2003. Nel corso dei negoziati relativi a tale regolamento, la Commissione ha affermato di volersi allineare al parere del Consiglio secondo il quale “gli articoli 81 e 82 del trattato hanno l’obiettivo di proteggere la concorrenza sul mercato”¹². Disposizioni che perseguono principalmente obiettivi diversi sono contenute generalmente nei diritti contrattuali nazionali.
46. La Commissione intende pertanto applicare le regole generali. Ciò può determinare un approccio più sano dal punto di vista economico, in grado di migliorare considerevolmente la coerenza complessiva delle politiche di concorrenza nel settore delle restrizioni verticali e permettere l’impiego di accordi contrattuali efficaci.
47. Inoltre, saranno elaborati orientamenti settoriali che spiegheranno che i rapporti trasparenti tra le parti riducono solitamente i rischi che i costruttori siano ritenuti responsabili dell’uso di forme indirette di pressione, finalizzate al raggiungimento di risultati contrari alla concorrenza¹³.

3. CONCLUSIONI

48. Alla luce di quanto precede, la Commissione propone:
- per quanto riguarda gli accordi relativi alla vendita di autoveicoli nuovi, di applicare le regole generali che figurano attualmente nella nuova esenzione per categoria proposta in materia di accordi verticali. Considerato che le parti interessate del settore automobilistico sono abituate ai regolamenti settoriali, introdotti a partire dal 1985, e che gli operatori del mercato hanno espresso il desiderio di maggiore certezza giuridica, la Commissione adotterà orientamenti settoriali relativi agli aspetti trattati ai punti 2.1, 2.2 e 2.6.

Affinché tutti gli operatori possano disporre del tempo necessario per adeguarsi al nuovo quadro normativo, la Commissione propone che le disposizioni del regolamento che si applicano agli accordi di distribuzione di autoveicoli rimangano in vigore fino al 31 maggio 2013;

- per quanto riguarda gli accordi relativi ai servizi di riparazione e di manutenzione e/o all'approvvigionamento e alla distribuzione dei pezzi di ricambio, di applicare le regole generali che figurano attualmente nella nuova esenzione per categoria proposta in materia di accordi verticali, integrandole con orientamenti settoriali o un regolamento specifico che istituisce un'esenzione per categoria, o con una combinazione dei due strumenti, al fine di potenziare la capacità delle autorità garanti della concorrenza di rispondere in modo più ampio e completo ai problemi di concorrenza relativi, in particolare, ai seguenti aspetti: i) accesso alle

¹² Si veda il considerando 9 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1-25, prima frase).

¹³ In tale contesto va inoltre ricordato che le principali associazioni dei costruttori automobilistici (ACEA, JAMA) hanno recentemente concordato di proporre un codice di condotta che contiene alcune disposizioni di base derivate dall'attuale regolamento (CE) n. 1400/2002.

informazioni tecniche, ii) accesso ai pezzi di ricambio, iii) utilizzo abusivo delle garanzie e iv) accesso alle reti dei riparatori autorizzati (punti 2.3, 2.4 e 2.5).

Considerando che l'applicazione del nuovo quadro normativo ai mercati dei pezzi di ricambio può arrecare benefici immediati tanto alle imprese quanto ai consumatori, la Commissione propone che esso si applichi agli accordi verticali di fornitura di servizi di riparazione e di manutenzione nonché all'approvvigionamento e alla distribuzione dei pezzi di ricambio a partire dal 31 maggio 2010.

49. Tutte le parti interessate sono invitate a presentare osservazioni in merito alla presente comunicazione entro il 25 settembre 2009. Tali osservazioni vanno inviate

per posta elettronica, al seguente indirizzo:

comp-car-sector@ec.europa.eu

per posta, al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione Generale Concorrenza
Protocollo antitrust
B-1049 Bruxelles
Belgio