



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.7.2009
SEC(2009) 1053 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

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

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

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

SINTESI

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1. Solitamente, i costruttori automobilistici distribuiscono i propri prodotti e ne garantiscono la riparazione e la manutenzione tramite reti di rivenditori e riparatori autorizzati, basate su gruppi di accordi verticali simili, che possono necessitare di una valutazione ai sensi dell'articolo 81 del trattato. 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 dalla necessità di effettuare valutazioni individuali se tali accordi possono beneficiare della deroga prevista dall'articolo 81, paragrafo 3. Tali accordi contribuiscono anche all'applicazione coerente delle regole di concorrenza comunitarie.

2. "PERCHÉ" – IL PROBLEMA DA RISOLVERE

2. La distribuzione degli autoveicoli e gli accordi relativi all'assistenza ai clienti sono soggetti al regolamento settoriale di esenzione per categoria, regolamento (CE) n. 1400/2002, che scadrà il 31 maggio 2010. La Commissione deve ora decidere quale quadro normativo applicare agli accordi verticali del settore dopo tale data.
3. Quasi tutte le parti interessate concordano sulla necessità di mantenere un regolamento di esenzione per categoria, generale o settoriale, che permetta loro di concludere accordi che possono ritenere conformi alle regole di concorrenza comunitarie.
4. La relazione di valutazione d'impatto (*Impact Assessment Report*) tiene conto degli sviluppi del mercato successivi all'entrata in vigore del regolamento e in particolare di quelli prodotti dall'attuale crisi e conclude che le condizioni dei mercati della vendita degli autoveicoli differiscono da quelle dei mercati dell'assistenza ai clienti. Nei primi, la concorrenza è molto forte, mentre nei secondi vi sono ostacoli alla concorrenza che potrebbero essere contrari agli interessi dei consumatori. Per migliorare l'efficacia della catena dell'approvvigionamento, il settore dovrebbe beneficiare di un'esenzione per categoria che tenga conto delle diverse condizioni che esistono sui due mercati.

3. "CHE COSA" – GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DI CONCORRENZA DEL SETTORE

5. L'obiettivo generale della politica della Commissione per quanto riguarda gli accordi verticali è 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.
6. Per quanto riguarda l'effettiva sorveglianza dei mercati, la relazione conclude che gli obiettivi specifici del regolamento (CE) n. 1400/2002 rimangono validi. Questi obiettivi possono riassumersi nel modo seguente:

- impedire l'esclusione dei costruttori automobilistici concorrenti e garantire il loro accesso al mercato;
- garantire la concorrenza tra rivenditori della stessa marca;
- permettere ai riparatori indipendenti di competere in modo efficace con le reti dei riparatori autorizzati dei costruttori, garantendo a tutti gli operatori dei mercati dell'assistenza ai clienti l'accesso completo e non discriminatorio alle informazioni tecniche necessarie per le riparazioni e ai pezzi di ricambio originali e di qualità equivalente;
- salvaguardare la concorrenza tra riparatori autorizzati, garantendo l'accesso alle reti dei costruttori sulla base di criteri qualitativi;
- tutelare la concorrenza sui mercati dei pezzi di ricambio, impedendo l'applicazione di restrizioni che ostacolano l'accesso al mercato dell'assistenza ai clienti da parte dei produttori di pezzi di ricambio;
- 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.

7. Le opzioni dovrebbero esentare soltanto gli accordi che soddisfano le quattro condizioni previste dall'articolo 81, paragrafo 3, tenendo conto dei suddetti obiettivi specifici. Parallelamente, la portata della "zona di sicurezza" 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 accordi privi di effetti anticoncorrenziali netti.

4. "COME" – LE OPZIONI POSSIBILI

8. La relazione non tiene conto delle opzioni che aggraverebbero gli inconvenienti dell'attuale quadro normativo o che non rispetterebbero l'articolo 83, paragrafo 2, lettera b) e quindi non prende in esame il potenziale impatto di un'esenzione per categoria più dettagliata, che limita la differenziazione delle modalità di vendita, si allontana ancora di più dalla strategia generale in materia di restrizioni verticali, impone oneri ingiustificati ai costruttori automobilistici e comporta l'aumento dei costi di conformità a carico delle imprese. La relazione non tiene nemmeno conto dell'assenza completa di esenzione per categoria per il settore automobilistico. Di primo acchito, tale opzione non risulta auspicabile, considerato che esistono più di 120 000 accordi verticali relativi alla distribuzione di autoveicoli e ai servizi di assistenza ai clienti, che le parti dovrebbero valutare caso per caso.

9. Al contrario, la Commissione si è concentrata su quattro opzioni che prevedono l'adozione di un regolamento di esenzione per categoria che copre tutti i tipi di accordi verticali relativi alla distribuzione di autoveicoli e ai servizi di assistenza ai clienti e che subordina il beneficio dell'esenzione alle soglie di quote di mercato che rispecchiano il potere di mercato delle parti.

10. In tutti quattro i casi, l'esenzione non si applicherebbe agli accordi che contengono determinate restrizioni fondamentali (ovverosia, l'imposizione del prezzo di vendita, restrizioni sulle vendite passive su territori o a gruppi di clienti assegnati ad altri distributori, restrizioni sulle vendite attive e/o passive a utilizzatori finali sui mercati in cui si applica la distribuzione selettiva, restrizioni della capacità dei fornitori di equipaggiamenti originali di vendere pezzi di ricambio ai riparatori indipendenti). Analogamente, le quattro opzioni conterrebbero condizioni che prevedono l'esclusione dal beneficio dell'esenzione per categoria in caso di obblighi di non concorrenza validi per periodi superiori ai cinque anni, divieti per i distributori autorizzati di vendere prodotti di determinati fornitori e certi obblighi di non concorrenza successivi alla scadenza dell'accordo.
11. Le quattro opzioni differiscono tuttavia da molti punti di vista.
12. L'**opzione 1** rappresenta la continuazione della situazione attuale ed è particolarmente rigida per quanto riguarda il mercato primario. Essa contiene clausole settoriali che escluderebbero dal beneficio dell'esenzione gli obblighi che limitano la capacità dei rivenditori di subappaltare i servizi di riparazione, gli obblighi di esclusività (*single-branding obligations*) indipendentemente dalla loro durata e che vietano ai rivenditori di vendere fino ad un massimo di tre marche concorrenti all'interno dello stesso autosalone, gli obblighi che limitano la capacità dei rivenditori di aprire punti vendita supplementari e di trasferire la loro concessione ad altri rivenditori della stessa rete, il mancato rispetto di alcune durate minime dei contratti, delle durate minime dei preavvisi e dell'obbligo di prevedere una procedura di arbitrato.
13. L'opzione 1 prevede un'esenzione molto ampia per il mercato dell'assistenza ai clienti, coprendo i sistemi di distribuzione selettiva basati su criteri qualitativi, indipendentemente dalla quota di mercato detenuta dalle parti. Tutti questi accordi che alterano la concorrenza sui mercati dell'assistenza ai clienti sarebbero considerati legali, a meno che non contengano le restrizioni che figurano nella "lista nera" (per esempio, le pratiche che limitano l'accesso dei riparatori indipendenti alle informazioni tecniche, le restrizioni della capacità dei fornitori di equipaggiamenti originali di vendere pezzi di ricambio ai riparatori autorizzati, le restrizioni della capacità dei riparatori autorizzati di vendere pezzi di ricambio ai riparatori indipendenti e l'obbligo per i riparatori autorizzati di vendere anche veicoli nuovi).
14. L'**opzione 2** prevede che il quadro normativo settoriale scada e che vengano applicate le regole generali in materia di restrizioni verticali attualmente contenute nel regolamento (CE) n. 2790/1999. Pur confermando la maggior parte delle disposizioni del regolamento (CE) n. 2790/1999, comprese le cinque restrizioni per oggetto, l'attuale progetto di regolamento sostitutivo¹ introduce una serie di miglioramenti (compresa una soglia del 30% applicabile anche alla quota di mercato detenuta dall'acquirente e orientamenti specifici per il commercio elettronico).
15. L'opzione 2 rispecchia il punto di vista secondo il quale le restrizioni verticali possono ledere gli interessi dei consumatori soltanto in determinate circostanze, in particolare se la concorrenza tra marche sul mercato rilevante è debole, se gli ostacoli

¹ Progetto preliminare adottato dalla Commissione l'8 luglio 2009.

all'accesso sono rilevanti e se le parti contraenti detengono un potere di mercato significativo. Essa prevede un approccio meno rigido nei confronti del mercato primario, caratterizzato da una forte concorrenza. Per esempio, gli obblighi di non concorrenza verrebbero esclusi soltanto se superiori ai cinque anni e se vietano ai rivenditori di vendere una seconda marca. Tutti i problemi di esclusione dal mercato potrebbero quindi esser risolti revocando il beneficio dell'esenzione per categoria.

16. Le clausole di ubicazione (*location clauses*) rientrerebbero nell'esenzione e le questioni relative all'equità contrattuale non sarebbero sottoposte ad alcuna condizione aggiuntiva.
17. Nei mercati della riparazione e della distribuzione dei pezzi di ricambio, le reti dei produttori detengono generalmente quote di mercato abbondantemente superiori alla quota di mercato unica del 30%, prevista dall'opzione 2. Ciò implicherebbe che le autorità garanti della concorrenza potrebbero esaminare un numero maggiore di pratiche potenzialmente anticoncorrenziali (incluse le pratiche che limitano l'accesso degli operatori indipendenti alle informazioni tecniche e ai pezzi di ricambio originali e/o di qualità equivalente). L'approccio non si baserebbe sull'oggetto delle restrizioni (elenco delle restrizioni fondamentali), ma piuttosto sul loro effetto (necessitando quindi di elementi di prova empirici dei danni effettivi o potenziali subiti dai consumatori).
18. L'**opzione 3** si basa sull'opzione 2, che essa integra con orientamenti settoriali sul modo in cui le regole generali si applicherebbero al settore e che riguarderebbero le restrizioni relative alla concorrenza nei mercati della riparazione e della distribuzione dei pezzi di ricambio (per esempio, disponibilità di informazioni tecniche necessarie per le riparazioni, accesso alle reti dei riparatori autorizzati e accesso alle marche concorrenti di pezzi di ricambio), ma chiarirebbero anche alcuni punti relativi al mercato primario.
19. Anche l'**opzione 4** si basa sull'opzione 2, ma prevede l'adozione di un'esenzione per categoria settoriale più specifica, che contiene tutte le disposizioni fondamentali volte a proteggere la concorrenza sui mercati dell'assistenza ai clienti, attualmente contenute nel regolamento (CE) n. 1400/2002.
20. Le opzioni 2, 3 e 4 differiscono dall'opzione 1 in quanto tengono conto delle differenze tra le condizioni della concorrenza sul mercato primario e sul mercato dell'assistenza ai clienti e prevedono a) un approccio meno restrittivo per quanto riguarda l'esenzione di accordi nel mercato primario, estremamente competitivo e b) un approccio più severo all'esenzione nei mercati dell'assistenza ai clienti basato su un'unica soglia di quota di mercato del 30%.

5. ANALISI DELL'IMPATTO

21. Ogni opzione è stata valutata sulla base di quattro gruppi di criteri. Il primo riguarda gli obiettivi strategici specifici di cui al capitolo 3 e misura la capacità delle opzioni di tutelare in modo efficace la concorrenza.
22. Il secondo gruppo di criteri, di natura economica, valuta l'impatto delle opzioni rispetto a i) i costi prevedibili che le imprese dovranno sostenere per conformarsi alla normativa, ii) i livelli di investimenti necessari e le possibilità di accesso al credito

per le PMI, iii) la competitività dell'industria automobilistica europea e iv) i benefici per i consumatori e le famiglie.

23. Il terzo gruppo di criteri misura la probabile incidenza delle opzioni sulle pubbliche amministrazioni in termini di i) utilizzo dei mezzi di controllo e ii) le conseguenze per il bilancio UE.
24. L'ultimo gruppo permette di valutare l'impatto potenziale di ciascuna opzione su i) occupazione e qualità del lavoro, ii) pubblica sicurezza e iii) salute e ambiente.
25. Gli impatti sono stati calcolati soprattutto in termini qualitativi e le opzioni 2, 3 e 4 hanno ottenuto punteggi compresi tra meno tre e più tre nei vari criteri, rispetto al punto di riferimento rappresentato dallo scenario di base (opzione 1). Per tenere conto dell'importanza dei vari criteri sono state applicate delle ponderazioni.

6. SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

26. I principali risultati della valutazione d'impatto si possono sintetizzare come segue.

6.1. Impatto economico: criteri relativi alla salvaguardia della concorrenza effettiva

27. Per quanto riguarda i problemi di concorrenza, l'opzione 3 e l'opzione 4 introdurrebbero dei miglioramenti rispetto all'opzione 1, mentre l'opzione 2 peggiorerebbe la situazione.
28. In particolare, l'opzione 1 e l'opzione 3 hanno ottenuto lo stesso punteggio per quanto riguarda la concorrenza sul mercato primario della vendita di autoveicoli nuovi. L'opzione 1 ha registrato un leggero vantaggio grazie al trattamento specifico degli obblighi di esclusività, ma si piazza leggermente dietro alla 3 per quanto riguarda innovazione e differenziazione delle modalità di distribuzione. Le opzioni 2 e 4 registrano punteggi inferiori, soprattutto a causa della diminuzione della certezza giuridica relativa al trattamento di alcune restrizioni in materia di commercio parallelo.
29. Sia l'opzione 3 che l'opzione 4 migliorano il livello attuale di salvaguardia della concorrenza sui mercati dell'assistenza ai clienti, prevedendo un'applicazione della normativa più puntuale rispetto a determinate pratiche che rischiano di escludere i riparatori indipendenti (per esempio, l'utilizzo abusivo delle garanzie da parte dei costruttori automobilistici) e offrendo allo stesso tempo una maggiore protezione contro le pratiche che limitano l'accesso degli operatori indipendenti alle informazioni tecniche. L'opzione 4 ottiene un punteggio maggiore dell'opzione 3 per quanto riguarda la concorrenza sui mercati dei pezzi di ricambio. L'opzione 2 offre invece una certezza giuridica inferiore rispetto al modo in cui le regole di concorrenza saranno applicate alle restrizioni all'accesso alle reti dei riparatori autorizzati e all'approvvigionamento dei pezzi di ricambio concorrenti.

6.2. Altri effetti di natura economica

30. Le opzioni 2, 3 e 4 ottengono risultati migliori rispetto all'opzione di riferimento per quanto riguarda gli altri effetti di natura economica. Le opzioni 3 e 4 registrano un punteggio leggermente superiore rispetto all'opzione 2.
31. L'opzione 3 ottiene il punteggio più alto per quanto riguarda l'incidenza sulle PMI e sui costi di conformità delle imprese. Prevedendo l'applicazione delle regole generali, molto più semplici rispetto alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1400/2002, l'opzione 2 ridurrebbe il rischio che le imprese sostengano costi inutili imputabili ad una conformità insufficiente o eccessiva rispetto alla normativa. L'opzione 3 risulterebbe migliore della 2, prevedendo orientamenti, destinati alle imprese, sui confini precisi della zona di sicurezza, che permetterebbero di ridurre i costi legati agli errori e alle eventuali controversie. L'opzione 4 si piazza tra la 2 e la 3, in quanto, anche se le disposizioni estremamente complesse relative al mercato primario non sarebbero mantenute, sarebbe comunque caratterizzata da una certa mancanza di certezza giuridica. I costi legati agli errori e alle controversie risulterebbero ridotti in misura paragonabile a quanto previsto dall'opzione 3.
32. Nessuna opzione inciderebbe in misura significativa sulla posizione delle PMI o sulla promozione dell'imprenditorialità. Le opzioni 3 e 4 avrebbero un'incidenza positiva per quanto riguarda l'accesso ai fattori produttivi essenziali, quali i pezzi di ricambio e le informazioni tecniche. L'opzione 3 terrebbe conto di elementi nuovi che potrebbero avere un'incidenza sui piccoli o medi riparatori indipendenti, quali, per esempio, l'utilizzo abusivo delle garanzie da parte dei costruttori automobilistici, mentre l'opzione 4 ottiene un punteggio leggermente migliore per quanto riguarda il miglioramento dell'accesso ai pezzi di ricambio.
33. Prevedendo quadri normativi più flessibili, le opzioni 2, 3 e 4 permetterebbero ad una gamma più ampia di accordi di distribuzione di beneficiare dell'esenzione per categoria e offrirebbero ai produttori un maggior margine di adeguamento alle mutevoli condizioni economiche, migliorando così la competitività complessiva dell'industria automobilistica comunitaria.
34. Adottando le opzioni 2, 3 e 4, sarebbe difficile creare ostacoli all'accesso di produttori concorrenti. I vantaggi della vendita di più marche nello stesso autosalone sarebbero minimi per i consumatori. Le opzioni 2, 3 e 4 aumenterebbero la possibilità di scelta dei riparatori perché renderebbero più facile per la Commissione esaminare le pratiche che rischiano di escludere dal mercato i riparatori indipendenti. L'opzione 4 risulterebbe migliore della 2 e della 3, introducendo disposizioni fondamentali che permetterebbero ai riparatori autorizzati di offrire ai clienti una scelta di pezzi di ricambio.

6.3. Incidenza sulle pubbliche amministrazioni

35. Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni, le opzioni 2, 3 e 4 ottengono un punteggio migliore rispetto all'opzione di riferimento, in quanto permetterebbero di concentrare meglio le risorse sui casi più gravi di violazione delle regole di concorrenza dell'UE.
36. L'opzione 3 si rivela la più interessante da questo punto di vista, in quanto la presenza di orientamenti eviterebbe ogni confusione rispetto al modo in cui le regole

generali si applicherebbero a determinati problemi specifici del settore automobilistico. Anche l'opzione 4 risulterebbe leggermente migliore dell'opzione di riferimento, poiché permetterebbe alla Commissione di concentrare meglio le attività di controllo sugli aspetti più problematici dei mercati dell'assistenza ai clienti.

37. Le opzioni 2, 3 e 4 non avrebbero alcuna incidenza sul bilancio comunitario, in quanto le sanzioni comminate grazie al miglioramento delle attività di controllo ridurrebbero semplicemente i contributi degli Stati membri.

6.4. Impatto sociale e ambientale

38. Per quanto riguarda l'impatto sociale ed ambientale, le opzioni 3 e 4 apporterebbero un miglioramento rispetto allo scenario di riferimento. Nessuna opzione avrebbe un effetto sensibile sull'occupazione, considerata la tenue correlazione che esiste tra la modifica del quadro normativo in materia di concorrenza e la variazione eventuale del numero di addetti dei settori della vendita di autoveicoli e dei servizi di assistenza ai clienti.
39. Agevolando l'accesso alle informazioni tecniche, le opzioni 3 e 4 potrebbero migliorare la pubblica sicurezza e contribuire a ridurre l'inquinamento.

7. OPZIONE PRESCELTA

40. La valutazione d'impatto rivela che l'opzione 3 è quella che meglio delle altre può raggiungere gli obiettivi individuati, risultando quella più adatta a raggiungere l'obiettivo generale di trovare un equilibrio tra un'effettiva sorveglianza dei mercati e la necessità di semplificare il controllo amministrativo e ridurre gli oneri sostenuti dalle imprese per rispettare la normativa. Essa risponde inoltre meglio agli obiettivi settoriali e registra l'impatto migliore per quanto riguarda l'insieme di tutti gli altri criteri. Poiché, in termini di punteggio complessivo, l'opzione 4 segue di poco l'opzione 3, non è possibile affermare in maniera definitiva che l'opzione 3 avrebbe un'incidenza migliore dell'opzione 4: entrambe avrebbero infatti una ricaduta positiva sulla concorrenza e, in ultima analisi, sui consumatori.

8. CONTROLLO E VALUTAZIONE

41. In seguito all'adozione della comunicazione sugli orientamenti di base relativi al futuro quadro normativo in materia di concorrenza applicabile al settore automobilistico, la Commissione continuerà il processo di consultazione con le parti interessate, tanto private che istituzionali, e con gli esperti del settore, per poi elaborare un progetto di quadro normativo.