



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 luglio 2014
(OR. en)

11976/14
ADD 2

LIMITE

RC 15
DRS 100
JUR 427
COMPET 450

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	10 luglio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2014) 218 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento LIBRO BIANCO Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2014) 218 final.

All.: SWD(2014) 218 final

Bruxelles, 9.7.2014
SWD(2014) 218 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

LIBRO BIANCO

Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE

{COM(2014) 449 final}
{SWD(2014) 217 final}
{SWD(2014) 221 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

LIBRO BIANCO

Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE

1. INTRODUZIONE

1. L'obiettivo del sistema europeo di controllo delle concentrazioni è garantire un'effettiva concorrenza nel mercato interno. Dal 1989 il regolamento UE sulle concentrazioni è stato regolarmente riveduto per migliorare il sistema e tener conto dell'evoluzione delle prassi. Quasi un decennio dopo l'ultima riforma e a seguito della relazione della Commissione volta a valutare il funzionamento del regolamento sulle concentrazioni del 2009 ("la relazione del 2009"), la Commissione ritiene opportuno riflettere su possibili ulteriori miglioramenti.

2. Il 20 giugno 2013 la Commissione ha pubblicato il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE" ("il documento di lavoro"). È stata proposta una serie di modifiche del regolamento sulle concentrazioni, in particolare sulle partecipazioni di minoranza e sul sistema di rinvio dei casi. La Commissione ha ricevuto le reazioni alle proposte da un gran numero di parti interessate, compresi gli Stati membri. Il Libro bianco approfondisce le proposte, tenendo conto di tali reazioni, ma guarda anche, più in generale, al funzionamento del controllo delle concentrazioni a livello dell'UE durante gli ultimi dieci anni a partire dalla riforma del regolamento sulle concentrazioni del 2004, con un'attenzione particolare all'evoluzione della valutazione sostanziale delle concentrazioni da parte della Commissione, nonché alla promozione della parità, della cooperazione e della convergenza tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza nel settore del controllo delle concentrazioni.

2. ACQUISIZIONE DI PARTECIPAZIONI DI MINORANZA NON DI CONTROLLO

2.1. Definizione del problema

3. Una politica di concorrenza efficace ed efficiente richiede strumenti appropriati e ben definiti per affrontare tutte le fonti di pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori. Attualmente il regolamento sulle concentrazioni si applica soltanto alle "concentrazioni", ossia alle acquisizioni di controllo. La Commissione ha la competenza esclusiva per l'esame di tali concentrazioni, a condizione che comportino determinate soglie di fatturato, al fine di stabilire se esse possano costituire un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva.

4. L'esperienza della Commissione, degli Stati membri e dei paesi terzi, nonché la ricerca economica, mostrano che l'acquisizione di una partecipazione di minoranza non di controllo in alcuni casi può recare pregiudizio alla concorrenza e ai consumatori. Le teorie del pregiudizio alla concorrenza associate a tali acquisizioni sono, in generale, di natura analoga a quelle associate alle acquisizioni di controllo. In particolare, l'acquisizione di una partecipazione di minoranza potrebbe:
 - portare a effetti orizzontali unilaterali a seguito del rafforzamento della capacità delle parti di aumentare unilateralmente i prezzi o di ridurre la

produzione e di un maggiore interesse ad agire in tal senso (cfr., ad esempio, il caso *Siemens/VA Tech*);

- consentire all'acquirente di ottenere un vantaggio competitivo nel mercato aumentando i costi del concorrente;
 - consentire all'acquirente di utilizzare la sua posizione per limitare le strategie concorrenziali dell'impresa oggetto dell'acquisizione, indebolendone la forza concorrenziale (cfr., ad esempio, *Ryanair/Aer Lingus* e *Toshiba/Westinghouse*);
 - rafforzare la capacità e l'interesse degli attori del mercato a coordinarsi in modo da conseguire profitti superiori a quelli che si sarebbero ottenuti in un mercato concorrenziale (grazie alla maggiore trasparenza e alla minaccia di ritorsioni);
 - generare un effetto di preclusione, in particolare di preclusione a livello dei fattori di produzione, dal momento che l'acquirente internalizza soltanto una parte e non la totalità delle perdite di profitto dell'impresa oggetto dell'acquisizione (cfr., ad esempio, *IPIC/MAN Ferrostaal*).
5. Attualmente la Commissione può esaminare soltanto le partecipazioni di minoranza preesistenti all'operazione di concentrazione notificata detenute da una delle parti dell'operazione stessa.
6. Dalla consultazione pubblica è emerso che le parti interessate in linea generale concordano sul fatto che le partecipazioni di minoranza non di controllo possano dar luogo a distorsioni della concorrenza. Sebbene molte parti interessate abbiano suggerito di affrontare queste distorsioni applicando gli articoli 101 e 102 del TFUE, tali strumenti individuerebbero le acquisizioni di partecipazioni di minoranza soltanto in un numero limitato di circostanze.
7. Nell'Unione europea l'Austria, la Germania e il Regno Unito sono competenti a intervenire nei casi di acquisizioni di partecipazioni di minoranza. Analogamente, molti ordinamenti al di fuori dell'UE prevedono tale competenza nella normativa sulle concentrazioni, come il Canada, gli Stati Uniti e il Giappone.
8. Sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri e contenute nella banca dati Zephyr, si stima approssimativamente che, sulla base di una specifica competenza, ogni anno circa 20-30 acquisizioni di partecipazioni di minoranza raggiungono le soglie di fatturato previste a livello dell'UE.

2.2. Obiettivi dell'iniziativa dell'UE

9. L'obiettivo della proposta è aumentare l'efficacia del sistema di controllo delle concentrazioni dell'UE prevenendo il pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori derivante da acquisizioni di partecipazioni di minoranza non di controllo. Il sistema dovrebbe essere concepito per:
- individuare unicamente i casi potenzialmente problematici;
 - evitare inutili oneri amministrativi; nonché

- integrarsi nei regimi di controllo delle concentrazioni già esistenti nell'UE e negli Stati membri.

2.3. Opzioni politiche

10. Le seguenti opzioni politiche sono valutate rispetto allo scenario di base, che non comporta alcun intervento.
11. Opzione 1 – sistema di autovalutazione: le parti potrebbero procedere all'acquisizione di una partecipazione di minoranza senza l'approvazione preventiva della Commissione, la quale potrebbe indagare su un'operazione nell'ambito delle proprie analisi di mercato e in caso di denunce. Le parti potrebbero trasmettere spontaneamente una notifica per garantire la certezza del diritto.
12. Opzione 2 – sistema di notifica mirato: il sistema di controllo ex ante delle concentrazioni esistente sarebbe esteso alle acquisizioni di partecipazioni di minoranza non di controllo potenzialmente problematiche. Un'acquisizione sarebbe considerata potenzialmente problematica qualora la partecipazione:
- sia acquisita in un'impresa concorrente o in una società collegata a livello verticale; e
 - sia o i) al di sopra di un certo livello, ad esempio il 20%; o ii) pari al 5% o più, ma associata a diritti, quali la rappresentanza nel consiglio di amministrazione, il diritto di bloccare certi tipi di delibere e diritti di informazione.
13. Si applicherebbe il normale obbligo di sospensione.
14. Opzione 3 – sistema di trasparenza mirato: le parti sarebbero tenute a presentare una comunicazione di informazione per le operazioni potenzialmente problematiche (attenendosi ai criteri di cui al punto 15). La comunicazione di informazione permetterebbe alla Commissione di decidere se procedere all'esame dell'operazione in questione e agli Stati membri di considerare la possibilità di chiedere un rinvio. Tali decisioni andrebbero prese nel corso di un periodo di attesa, ad esempio, entro 15 giorni lavorativi, trascorso il quale, se né la Commissione né uno Stato membro esaminano l'operazione, le parti possono procedere alla realizzazione. Ai fini della certezza del diritto le parti dovrebbero poter procedere volontariamente alla notificazione completa.
15. La tabella che segue presenta una panoramica delle tre opzioni.

Panoramica delle opzioni sulle partecipazioni di minoranza			
Parametro	Opzione 1 Autovalutazione	Opzione 2 Notifica mirata	Opzione 3 Sistema di trasparenza mirato
Ambito di competenza della Commissione	Qualsiasi acquisizione di una partecipazione di minoranza al di sopra della quota di sicurezza del 5%	Acquisizione di una partecipazione di minoranza in un'impresa concorrente/società verticalmente collegata superiore al 20% o al 5% con diritti	Acquisizione di una partecipazione di minoranza in un'impresa concorrente/società verticalmente collegata superiore al 20% o al 5% con diritti

Obbligo di presentare una notificazione completa	No	Sì	No
Obbligo di presentare una comunicazione di informazione	No	n. p.	Sì
Possibilità di notificazione volontaria	n. p.	n. p.	Sì
Obbligo di sospensione	No	Sì	No
Periodo di attesa	No	n. p.	Sì
Obbligo della Commissione di emanare una decisione	No, solo nel caso in cui la Commissione avvii un procedimento di indagine	Sì	No, solo nel caso in cui la Commissione avvii un procedimento di indagine
Possibilità per gli Stati membri di chiedere un rinvio	Sì	Sì	Sì

2.4. Valutazione dell'impatto e confronto delle opzioni

2.4.1. Criteri di valutazione

16. In linea con gli obiettivi di cui sopra, l'impatto delle opzioni politiche è stato valutato sulla base dei seguenti criteri:

- il pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori;
- la certezza del diritto;
- gli oneri amministrativi a carico delle imprese;
- i costi di attuazione a carico delle pubbliche amministrazioni;
- la coerenza con i vigenti regimi di controllo delle concentrazioni dell'UE e degli Stati membri; e
- l'attribuzione dei casi all'autorità più idonea.

2.4.2. Confronto tra le opzioni

17. La tabella seguente presenta un quadro comparativo delle varie opzioni alla luce dei criteri di valutazione.

Confronto tra le opzioni di partecipazioni di minoranza			
Criteri	Impatto rispetto allo scenario di riferimento (da - - - a +++)		
	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3
	Sistema di autovalutazione	Sistema di notifica mirato	Sistema di trasparenza mirato
1. Pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori	+	+++	+++
2. Certezza giuridica	++	++	++
3. Oneri amministrativi a carico delle imprese	-	--	-
4. Costi di attuazione a carico delle pubbliche amministrazioni	---	--	-
5. Coerenza con gli attuali regimi di controllo delle concentrazioni a livello dell'UE e degli Stati membri e attribuzione dei casi all'autorità più idonea	-	++	+

18. È stata privilegiata l'opzione 3 poiché i) individua i potenziali casi problematici; ii) evita inutili oneri amministrativi; iii) è compatibile con i vigenti regimi di controllo delle concentrazioni nazionali e dell'UE. Individuando le operazioni potenzialmente problematiche, l'opzione 3 consente alle operazioni che sono con maggiore probabilità innocue di essere portate avanti senza riesame. Obbligando a presentare alla Commissione in prima istanza un numero minore di informazioni si riducono gli oneri amministrativi a carico delle imprese; si ridurrebbe inoltre il numero di casi che rientrano nell'ambito di competenza della Commissione. Infine, l'opzione 3 è in linea con i vigenti regimi nazionali e unionali di controllo delle concentrazioni, in quanto la comunicazione di informazione consente agli Stati membri di chiedere un rinvio. Si potrebbe anche considerare l'opportunità di introdurre un periodo di attesa di tre settimane per garantire che gli Stati membri in cui è previsto un sistema di notifica e l'obbligo di sospensione non si trovino, prima di iniziare le loro indagini, di fronte a operazioni già concluse.

2.5. Analisi della sussidiarietà

19. Molte delle acquisizioni di partecipazioni di minoranza precedentemente esaminate dagli Stati membri hanno un'evidente dimensione transfrontaliera, il che significa che probabilmente la Commissione sarebbe stata l'autorità più idonea per indagare su di esse.

3. RINVIO DEI CASI TRA LE AUTORITÀ NAZIONALI GARANTI DELLA CONCORRENZA E LA COMMISSIONE

3.1. Definizione del problema

20. Dalla relazione del 2009 è emerso che un numero significativo di casi transfrontalieri è ancora esaminato in tre o più Stati membri, e che ciò potrebbe essere dovuto agli oneri procedurali connessi al rinvio.

3.1.1. Rinvio prima della notifica dagli Stati membri alla Commissione, a norma dell'articolo 4, paragrafo 5

21. L'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento sulle concentrazioni consente alle parti della concentrazione di chiedere il rinvio del caso alla Commissione prima della notifica. Le parti devono prima presentare una "richiesta motivata" di rinvio. A condizione che nessuno Stato membro si opponga al rinvio, la Commissione è competente per l'intero Spazio economico europeo e le parti devono quindi presentare una notifica alla Commissione.

22. L'esperienza degli ultimi 10 anni mostra che l'obbligo di due richieste distinte è gravoso e dispendioso in termini di tempo e potrebbe aver determinato una resistenza da parte delle imprese ad avvalersi dell'articolo 4, paragrafo 5.

3.1.2. Rinvio successivo alla notifica dagli Stati membri alla Commissione, a norma dell'articolo 22

23. L'articolo 22 stabilisce che uno o più Stati membri possono chiedere il rinvio di un caso alla Commissione. Se la richiesta di rinvio è accolta, la Commissione è competente soltanto per il territorio dello Stato membro o degli Stati membri che presentano (o sostengono) la richiesta di rinvio. Ciò è in contrasto con il principio dello "sportello unico" in quanto genera un mosaico di competenze.

3.2. Obiettivi dell'iniziativa dell'UE

24. L'obiettivo della proposta è aumentare l'efficacia e l'efficienza del controllo delle concentrazioni a livello europeo semplificando la procedura di rinvio dei casi. Più precisamente, la proposta prevede:

- l'abolizione dell'obbligo di presentare sia una richiesta motivata sia una notifica a norma dell'articolo 4, paragrafo 5; e
- la garanzia che la Commissione sia in grado di esaminare gli effetti di una concentrazione in tutto il territorio dello Spazio economico europeo, a seguito di un rinvio a norma dell'articolo 22.

3.3. Opzioni politiche

25. Con riguardo all'articolo 4, paragrafo 5, e all'articolo 22, si presenta di seguito soltanto una proposta di modifica. Entrambe le proposte ricevute hanno ottenuto un sostegno molto forte delle parti interessate nel corso della consultazione pubblica.

26. La proposta di modifica dell'articolo 4, paragrafo 5, comporta l'abolizione dell'obbligo in capo alle parti di presentare una "richiesta motivata". Le parti notificerebbero l'operazione direttamente alla Commissione. Qualora uno o più Stati membri competenti si oppongano al rinvio, la Commissione rinuncerebbe alla competenza e gli Stati membri manterrebbero la propria competenza.
27. La proposta di modifica dell'articolo 22 prevede quanto segue:
- uno o più Stati membri competenti potrebbero chiedere un rinvio alla Commissione;
 - qualora decida di accettare una richiesta di rinvio, la Commissione sarebbe competente per tutto lo Spazio economico europeo;
 - tuttavia, qualora uno o più Stati membri competenti si oppongano al rinvio, tutti gli Stati membri manterrebbero la loro competenza.

3.4. Valutazione dell'impatto e confronto tra le opzioni

3.4.1. Criteri di valutazione

28. In linea con gli obiettivi di cui sopra, l'impatto delle opzioni politiche è stato valutato sulla base dei seguenti criteri:
- il pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori;
 - la certezza del diritto;
 - gli oneri amministrativi a carico delle imprese;
 - i costi di attuazione a carico delle pubbliche amministrazioni;
 - il rispetto dei principi del regolamento sulle concentrazioni.

3.4.2. Determinazione e valutazione dell'impatto di ciascuna opzione

La seguente tabella presenta la valutazione della Commissione dei probabili effetti positivi e negativi della proposta rispetto allo scenario di riferimento.

Criteria	Effetti rispetto allo scenario di riferimento (da - - - a + + +)	Spiegazione della valutazione e degli aspetti dell'opzione politica più pertinenti
Rinvio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5		
1. Pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori	+ +	La proposta incoraggia il ricorso all'articolo 4, paragrafo 5, ove la Commissione sia l'autorità più idonea
2. Certezza	+ +	La proposta è chiara e precisa. Qualsiasi incertezza derivante dalla possibilità di uno Stato membro di porre il veto a seguito della notifica alla

giuridica		Commissione è più che compensata dal risparmio di tempo e di costi ottenuto con la proposta.
3. Oneri amministrativi a carico delle imprese	+ + +	L'abolizione della procedura in due fasi riduce significativamente gli oneri amministrativi a carico delle imprese.
4. Costi di attuazione a carico delle pubbliche amministrazioni	+ + +	L'abolizione della procedura in due fasi ridurrà i costi di attuazione a carico delle pubbliche amministrazioni. Qualora le parti scelgano di presentare più spesso una richiesta di rinvio, si potrebbe verificare un eventuale aumento dei costi che sarebbe compensato da una riduzione del carico di lavoro a livello nazionale.
5. Compatibilità con i principi del regolamento sulle concentrazioni	+ +	La proposta incoraggia il ricorso all'articolo 4, paragrafo 5, ove la Commissione sia l'autorità più idonea ed è anche in linea con il principio dello sportello unico, in quanto la Commissione sarebbe competente per l'intero territorio SEE.
Rinvio ai sensi dell'articolo 22		
1. Pregiudizio per la concorrenza e per i consumatori	+ +	La proposta consente alla Commissione di esaminare le concentrazioni rinviate nell'intero territorio SEE.
2. Certezza giuridica	+ + +	La proposta è chiara e precisa. Essa rafforza la certezza giuridica per le parti riducendo le richieste di rinvio agli Stati membri competenti.
3. Oneri amministrativi a carico delle imprese	+ + +	Con il rinvio la Commissione otterrebbe la competenza per tutto il territorio SEE, evitando così un mosaico di competenze. Inoltre, non si potrà più avviare un'indagine a seguito di una richiesta di rinvio da parte di Stati membri che non sono competenti.
4. Costi di attuazione a carico delle pubbliche amministrazioni	+ +	La proposta evita indagini parallele da parte di molteplici autorità. Non è previsto alcun aumento del carico di lavoro della Commissione, poiché il numero di casi con effetti transfrontalieri non dovrebbe aumentare.
5. Compatibilità con i principi del regolamento sulle concentrazioni	+ + +	Con il rinvio la Commissione otterrebbe la competenza per tutto il territorio SEE, in linea con il principio dello sportello unico.

29. Alla luce delle osservazioni sopra esposte, si ritiene che le proposte abbiano un impatto positivo rispetto allo scenario di base.

3.5. Analisi della sussidiarietà

30. Le proposte incentivano ulteriormente il rispetto del principio dell'autorità più idonea, emanazione del principio di sussidiarietà.

4. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

31. La Commissione continuerà a sorvegliare l'applicazione del regolamento sulle concentrazioni in futuro e deciderà se procedere a una proposta legislativa di modifica del regolamento sulle concentrazioni in base alle reazioni al Libro bianco e tenendo conto del suo dialogo costante con le parti interessate.