COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.5.2021
COM(2021) 264 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione di valutazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 461/2010 di esenzione per categoria nel settore automobilistico

{SWD(2021) 112 final}

IT

A norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 461/2010 della Commissione, del 27 maggio 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("il trattato") a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico[1] ("MVBER") la Commissione è tenuta a controllare il funzionamento di tale regolamento e a redigere una relazione entro il 31 maggio 2021.

L'articolo 101, paragrafo 1, del trattato vieta gli accordi tra imprese e le pratiche concordate che possano limitare la concorrenza, salvo quando, in conformità dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato, contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva. Secondo quanto disposto dal MVBER, a decorrere dal 1° giugno 2013 il regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate ("VBER") si applica agli accordi per la distribuzione di autoveicoli nuovi. Per quanto riguarda gli accordi relativi alla vendita o alla rivendita di pezzi di ricambio per autoveicoli o alla fornitura di servizi di riparazione e manutenzione per autoveicoli, l'articolo 4 del MVBER prevede che l'articolo 101, paragrafo 1, del trattato non si applichi, a condizione che tali accordi soddisfino i requisiti per l'esenzione a norma del VBER e non contengano nessuna delle restrizioni fondamentali[2] elencate all'articolo 5 del MVBER.

La configurazione che ne risulta implica che la presente relazione debba valutare il funzionamento del MVBER e degli orientamenti aggiuntivi[3] ("SGL"), nonché del VBER e degli orientamenti sulle restrizioni verticali[4] ("VGL") nella misura in cui si applicano alla distribuzione di autoveicoli nuovi, alla fornitura di servizi di riparazione e manutenzione e alla distribuzione di pezzi di ricambio nell'Unione europea ("UE"). Queste quattro serie di norme sono denominate collettivamente "regime MVBER" in tutto il testo della relazione[5].

La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione ("SWD") e da sei allegati tecnici. La relazione non pregiudica la natura definitiva né il contenuto di eventuali atti preparati dalla Commissione successivamente alla sua pubblicazione.

---

1 GU L 129 del 28.5.2010.

2 Qualora siano incluse in un accordo verticale, le restrizioni fondamentali eliminano il beneficio dell'esenzione per l'intero accordo, nel senso che sarebbe necessario effettuare una valutazione individuale a norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato.

3 Orientamenti aggiuntivi in materia di restrizioni verticali negli accordi per la vendita e la riparazione di autoveicoli e per la distribuzione di pezzi di ricambio per autoveicoli (GU C 138 del 28.5.2010).

4 Orientamenti sulle restrizioni verticali (GU C 130 del 19.5.2010).

5 Anche il VBER è stato oggetto di una valutazione (cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione disponibile qui) ed è in corso di revisione. Il VBER scade il 31 maggio 2022, ossia un anno prima del MVBER.

1. Contesto dell'intervento e fonti

La decisione della Commissione in merito alla concessione di un'esenzione per categoria nel settore automobilistico e, in caso di decisione positiva, sulla forma che tale concessione deve avere, deve essere basata sui requisiti di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato[6]. Il regime MVBER persegue obiettivi generali e specifici volti a garantire che siano rispettati i requisiti di cui all'articolo 101, paragrafo 3. Gli **obiettivi specifici** del regime MVBER sono: i) fornire ai portatori di interessi del settore automobilistico la certezza del diritto in merito a quali accordi verticali possano essere considerati conformi all'articolo 101 del trattato; ii) ridurre il rischio di "falsi positivi" (ossia esenzione eccessiva) e di "falsi negativi (ossia esenzione insufficiente); iii) fornire un quadro comune di valutazione alle autorità nazionali garanti della concorrenza ("NCA") e agli organi giurisdizionali nazionali, al fine di garantire la coerenza nell'applicazione dell'articolo 101 del trattato; e iv) tutelare determinate forme di concorrenza nel settore automobilistico. Questi quattro obiettivi specifici sostengono l'**obiettivo generale**: preservare l'effetto dissuasivo dell'articolo 101 del trattato agevolando le attività di applicazione delle norme della Commissione, delle NCA e degli organi giurisdizionali nazionali e aiutare le imprese ad effettuare l'autovalutazione dei propri accordi verticali nel settore automobilistico. Poiché il contesto giuridico e fattuale delle regole di concorrenza è fluido, la Commissione deve analizzare se il regime MVBER e i suoi obiettivi siano tuttora adeguati, con riferimento ai cinque criteri degli orientamenti "Legiferare meglio"[7] (ossia, efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE).

Il 3 dicembre 2018, la Commissione ha varato ufficialmente il processo di valutazione del regime MVBER[8], in vista della redazione della presente relazione. La valutazione è basata su un'ampia gamma di fonti di informazione: le attività della Commissione in materia di monitoraggio e applicazione delle norme nel settore, una consultazione pubblica[9] con i portatori di interessi, uno studio conoscitivo concernente l'evoluzione del settore automobilistico tra il 2007 e il 2017, e due consultazioni mirate[10] con le NCA finalizzate a: i) raccogliere dati sull'applicazione del regime MVBER e di norme nazionali equivalenti da parte delle NCA; e ii) raccogliere le loro opinioni sui risultati del regime MVBER.

---

6 Il regolamento n. 19/65/CEE del Consiglio consente alla Commissione di applicare mediante regolamento l'articolo 101, paragrafo 3, del trattato a talune categorie di accordi verticali e alle corrispondenti pratiche concordate rientranti nell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato, per le quali si può presumere con sufficiente certezza che soddisfino le condizioni di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato.

7 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Better Regulation Guidelines, Bruxelles, 7 luglio 2017, (SWD (2017) 350).

8 Cfr. la sezione 4.1 dell'SWD.

9 La consultazione si è svolta dal 12 ottobre 2020 al 25 gennaio 2021. Per maggiori dettagli cfr. l'allegato 3 dell'SWD.

10 Le consultazioni si sono svolte dall'8 giugno 2020 al 16 gennaio 2021. Per maggiori dettagli cfr. l'allegato 3 dell'SWD.

2. Caratteristiche del settore

2.1.Mercati oggetto della valutazione

L'industria automobilistica dispone di una filiera complessa, in cui entità eterogenee coesistono e interagiscono a livelli diversi. Per quanto riguarda la **distribuzione dei veicoli**, i fornitori sono i costruttori automobilistici e i relativi importatori. Sul versante della domanda, gli attori principali sono soggetti privati e società. Di queste ultime, alcune sono operatori professionali nel settore dei trasporti e della mobilità, mentre altre sono attive in altri settori, ma utilizzano autoveicoli per trasportare merci e lavoratori. Per quanto riguarda i servizi di **riparazione e manutenzione**, i fornitori sono riparatori autorizzati (società firmatarie di accordi contrattuali formali con fornitori di autoveicoli) e riparatori indipendenti. Sul versante della domanda, anche in questo caso gli attori principali sono soggetti privati e società. I **pezzi di ricambio** sono procurati da fornitori di apparecchiature originali ("Original Equipment Suppliers, OES)[11], direttamente o tramite i costruttori automobilistici, e da fornitori indipendenti che, diversamente dagli OES, non forniscono pezzi per l'assemblaggio dei veicoli. Sul versante della domanda, gli attori principali sono i riparatori e, in misura minore, gestori di parchi veicoli e soggetti privati.

Il fatto che un particolare accordo possa beneficiare dell'esenzione a norma del regime MVBER dipende, tra l'altro, dalla quota di mercato. Una definizione corretta del mercato è quindi un fattore importante per qualsiasi valutazione. In alcune circostanze può essere definito un mercato sistemico che comprende autoveicoli e pezzi di ricambio, tenendo conto, fra l'altro, della vita utile dell'autoveicolo cosi come delle preferenze e delle abitudini di acquisto degli utenti[12]. In simili casi, le quote del mercato rilevante sarebbero riferite all'intero sistema (multimarca) piuttosto che ai servizi di riparazione e manutenzione e alla fornitura di pezzi di ricambio.

Nel corso delle consultazioni che hanno portato alla presente relazione, alcune NCA hanno suggerito che i mercati degli autoveicoli potrebbero essere considerati come un sistema di questo tipo.

Un fattore importante da considerare nell'analisi della forza dei collegamenti di mercato è se una quota significativa di acquirenti faccia la propria scelta tenendo conto dei costi del ciclo di vita. Un altro fattore rilevante è l'esistenza, e la posizione relativa, di entità operanti sul mercato dei servizi di assistenza post-vendita indipendentemente dai fornitori dei prodotti primari. Sulla base delle informazioni raccolte nel corso della valutazione, sembra probabile che, almeno per le autovetture, esistano mercati dei servizi di assistenza post-vendita specifici per le singole marche, in particolare perché: i) la maggioranza degli acquirenti sono soggetti privati o piccole e medie imprese che acquistano gli autoveicoli e i servizi di assistenza post-vendita separatamente; ii) benché

[11] Si tratta dei produttori delle parti utilizzate per l'assemblaggio iniziale del veicolo.

[12] Cfr. la nota 26 degli orientamenti aggiuntivi (SGL) e il punto 56 della comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (GU C 372 del 9.12.1997).

gli elementi riscontrati nello studio conoscitivo evidenzino che i consumatori tendono in misura crescente a effettuare ricerche in Internet prima di acquistare un'autovettura, non è dimostrato che tali acquirenti adeguino rapidamente e coerentemente il proprio comportamento di acquisto in risposta alle variazioni nelle condizioni del mercato post-vendita; e iii) esiste un quadro consolidato di soggetti che offrono esclusivamente prodotti e servizi post-vendita. Ciò potrebbe non valere per altre categorie di veicoli, dove la maggiore presenza di consumatori professionali potrebbe comportare modelli di acquisto più complessi.

2.2. Evoluzione del mercato

Il settore ha subito diversi cambiamenti dall'adozione del MVBER nel 2010.

Per quanto riguarda la concentrazione nel settore, le fluttuazioni delle quote di mercato nel corso del tempo indicano una vigorosa **concorrenza tra marche**. Inoltre, benché la crisi finanziaria abbia colpito l'intero settore a partire dal 2008, le spese di ricerca e sviluppo ("R&S") dei costruttori di autovetture sono rimaste piuttosto stabili[13].

Per quanto riguarda i veicoli commerciali leggeri, nel periodo 2007-2017 nessun produttore deteneva quote di mercato particolarmente elevate, benché recentemente la situazione possa essersi modificata dopo che due importanti produttori, FCA e PSA, hanno operato una fusione per creare una nuova società denominata Stellantis[14]. Come nel caso delle autovetture, anche le quote di mercato dei costruttori di veicoli commerciali leggeri hanno registrato fluttuazioni. Diversamente dalle autovetture, tuttavia, dall'entrata in vigore del regime MVBER il settore dei veicoli commerciali leggeri è diventato più concentrato, a maggior ragione dopo l'operazione FCA/PSA. Anche i settori degli autobus e degli autocarri tradizionalmente sono più concentrati[15]. In entrambi i casi si sono evidenziate alcune variazioni in termini di posizioni di mercato. Dallo studio conoscitivo emerge che le spese di R&S sono aumentate nel corso del periodo di osservazione (2007-2017) per autobus e autocarri, cosa che potrebbe indicare un certo grado di concorrenza.

La concorrenza all'interno di una marca non sembra diminuita in misura significativa tra il 2007 e il 2017, almeno per quanto riguarda le autovetture. Il calo osservato nella densità complessiva della rete per le autovetture e l'aumento della concentrazione del mercato appaiono generalmente moderati. È stata inoltre attuata qualche forma di diversificazione nei sistemi di distribuzione, benché in misura limitata e senza cambiamenti significativi nelle modalità di utilizzo dei diversi sistemi a livello nazionale.

Dalle statistiche emerge che la dimensione del mercato dei servizi di riparazione e manutenzione è aumentata tra il 2007 e il 2017. I dati mostrano inoltre una tendenza al

---

13 Cfr. la sezione 5 e l'allegato 2 dell'SWD per maggiori dettagli e cifre.

14 M.9730 FCA / PSA.

15 La sezione 5 e l'allegato 2 dell'SWD includono una panoramica delle quote di mercato e degli indici di concentrazione per autovetture, veicoli commerciali leggeri, autocarri e autobus.

calo nella densità delle reti autorizzate, che potrebbe essere dovuta a diversi fattori, tra cui il costante spostamento osservato verso il consolidamento delle reti di rivenditori autorizzati o la necessità di sostenere maggiori investimenti per soddisfare la domanda di tecnologie digitali e di propulsori ibridi/elettrici.

Lo studio conoscitivo indica che gli operatori indipendenti che competono con i riparatori autorizzati nei mercati dei servizi di riparazione e manutenzione possono ancora incontrare difficoltà nell'accedere all'occorrente per riparare i veicoli. Questo aspetto può assumere maggiore rilevanza con l'aumento dell'utilizzo di tecnologie digitali di bordo e lo sviluppo di veicoli alimentati da carburanti alternativi che richiedono competenze, strumenti e pezzi di ricambio specifici.

Il mercato per la fornitura di pezzi di ricambio in Stati membri selezionati è aumentato quasi del 30 % in termini di valore delle vendite tra il 2007 e il 2017. Nello stesso periodo, i produttori di pezzi di ricambio hanno registrato un margine operativo stabile, in media attorno al 6-7 %.

3. Conseguimento degli obiettivi[16]

Questa sezione valuta se gli obiettivi del regime MVBER sono stati conseguiti nella pratica e in che misura il regime MVBER si è dimostrato efficace e/o pertinente.

A. Obiettivi generali e specifici

Il **primo obiettivo specifico** del regime MVBER è aumentare la certezza del diritto per i portatori di interessi, agevolandoli nell'elaborazione dell'autovalutazione richiesta dal quadro normativo generale in materia di concorrenza[17].

I contributi delle NCA e dei rispondenti alla consultazione pubblica suggeriscono che il regime ha fornito un livello elevato di certezza del diritto. In particolare, la Commissione ha ricevuto un numero relativamente basso di domande informali[18] sull'interpretazione delle norme e nessuna delle denunce formali pervenute concernenti accordi verticali nel settore automobilistico si basava su un fraintendimento delle norme sostanziali. La valutazione ha comunque individuato talune disposizioni che: i) possono trarre beneficio da ulteriori chiarimenti; ii) possono essere difficili da applicare; o iii) possono richiedere adeguamenti a causa di recenti sviluppi del mercato, nuovi modelli aziendali e/o nuove tecnologie.

Il **secondo obiettivo specifico** del regime MVBER è ridurre il rischio di: i) falsi positivi, ossia, l'esenzione di accordi per i quali non è possibile presumere con sufficiente certezza che soddisfino le condizioni di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato

16 Cfr. gli allegati 3 e 6 dell'SWD per maggiori dettagli sulle opinioni specifiche dei rispondenti alla consultazione pubblica e delle NCA per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi del regime MVBER.

17 Cfr. la sezione 6.1 dell'SWD.

18 Circa il 14 % delle comunicazioni informali pervenute alla Commissione tra il 2010 e il 2020 ha riguardato domande generali sull'applicabilità del regime MVBER.

(esenzione eccessiva); e ii) falsi negativi, ossia i casi in cui l'accordo verticale o la pratica non rientrino nell'esenzione per categoria malgrado soddisfino le condizioni di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato (esenzione insufficiente)[19].

Le condizioni che devono essere soddisfatte da tutti gli accordi sono: i) la soglia della quota di mercato[20] al di sotto della quale è concessa l'esenzione; e ii) l'assenza di restrizioni fondamentali[21] che eliminano il beneficio dell'esenzione per categoria per l'intero accordo. Le condizioni comprendono anche restrizioni escluse[22], alle quali non si applica l'esenzione per categoria, benché la parte restante dell'accordo che le contiene possa comunque beneficiare dell'esenzione.

Alla luce delle opinioni della maggioranza dei rispondenti alla consultazione pubblica e delle NCA, l'attuale soglia della quota di mercato del 30 % sembra essere adeguata e restare tuttora pertinente. La prassi della Commissione in materia di applicazione corrobora questa opinione. La Commissione finora non ha individuato alcuna categoria generale di accordi che non possa beneficiare dell'esenzione a causa della quota di mercato delle parti, ma che presenti relativamente pochi problemi in termini di concorrenza; l'identificazione di una simile categoria sarebbe stata un'indicazione del fatto che la soglia fissata era troppo bassa. Il fatto che la Commissione non abbia riscontrato neanche elementi che la inducessero a prendere in considerazione la revoca dell'esenzione relativa a un accordo o a una categoria di accordi nel settore automobilistico indica che la soglia di esenzione fissata non è troppo elevata[23].

Tenendo conto delle opinioni dei rispondenti alla consultazione pubblica e delle NCA, le liste di restrizioni fondamentali e restrizioni escluse restano adeguate. Nel corso della valutazione non sono state individuate clausole aggiuntive che avrebbero dovuto essere considerate come condizioni generali per l'applicazione del regolamento o come restrizioni fondamentali o restrizione escluse.

Il **terzo obiettivo specifico** del regime MVBER è fornire un quadro comune per l'applicazione coerente dell'articolo 101 del trattato da parte delle NCA e degli organi giurisdizionali nazionali, in vista dell'applicazione decentrata dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato[24].

Dalla valutazione emerge che il regime MVBER apporta un valore aggiunto sotto questo aspetto, in quanto sembra aver rafforzato la certezza del diritto ed essersi dimostrato più efficace rispetto a orientamenti più generali e frammentati a livello nazionale, a prassi

19 Cfr. la sezione 6.1 dell'SWD.

20 Articolo 3 VBER.

21 Articolo 4 VBER e articolo 5 MVBER.

22 Articolo 5 VBER.

23 L'articolo 29, paragrafo 1, 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) conferisce alla Commissione il potere di revocare il beneficio dell'esenzione a determinate categorie di accordi qualora rilevi effetti incompatibili con l'articolo 101, paragrafo 3, del trattato.

24 Nell'analisi dell'efficacia e della pertinenza di questo obiettivo, la valutazione ha preso in esame anche il valore aggiunto dell'UE del regime MVBER. Per maggiori dettagli cfr. la sezione 6.5 dell'SWD.

applicative e alla giurisprudenza nazionale in materia di applicazione dell'articolo 101 del trattato al settore automobilistico. Questa posizione è ampiamente sostenuta dai rispondenti alla consultazione pubblica e dalle NCA, benché in alcuni casi queste ultime rilevino che, dato il loro carattere tecnico, queste disposizioni possono risultare difficili da comprendere per chi non è un giurista.

Il **quarto obiettivo specifico** del regime MVBER è proteggere taluni aspetti della concorrenza nel settore automobilistico. Nella comunicazione[25] del 22 luglio 2009 ("comunicazione del 2009") la Commissione ha constatato che una serie di obiettivi strategici specifici alla base del regolamento (CE) n. 1400/2002[26] sono rimasti validi. Questi obiettivi sono stati fissati in considerazione di una serie di questioni che all'epoca erano ritenute particolarmente rilevanti per il settore automobilistico. La valutazione comprende pertanto un'analisi volta ad accertare se ciascuno di questi obiettivi sia stato raggiunto e in che misura si siano dimostrati efficaci e/o necessari. La valutazione è presentata qui di seguito.

1. *Evitare l'esclusione dei costruttori automobilistici concorrenti e proteggere il loro accesso al mercato*

Come spiegato nella comunicazione del 2009, la Commissione ha ritenuto che in determinate circostanze le restrizioni negli accordi di distribuzione, in particolare l'applicazione massiccia di clausole di monomarchismo, potessero rendere indebitamente difficoltoso l'accesso al mercato per i costruttori automobilistici concorrenti. La Commissione ha pertanto cercato di preservare la capacità dei costruttori automobilistici concorrenti di entrare nel mercato e/o espandervi la propria presenza.

Basandosi in particolare sui contributi pervenuti dalle NCA e dai rispondenti alla consultazione pubblica, la valutazione indica che **questo obiettivo sembra essere stato ampiamente conseguito**. La concorrenza tra marche per le autovetture nuove nell'UE è vigorosa e stabile[27]. Le informazioni raccolte nel contesto della presente valutazione inoltre non hanno fornito indicazioni del fatto che i costruttori di autovetture abbiano incontrato difficoltà particolari nell'accesso ai mercati degli autoveicoli nell'UE, sia per entrarvi sia per espandere la loro presenza. Sembra quindi che, anche se la concorrenza tra marche continuerà a rappresentare un obiettivo importante per questi mercati, la protezione specifica dell'accesso al mercato per i costruttori automobilistici concorrenti possa non essere pertinente. Per contro, i settori dei veicoli commerciali leggeri[28], degli autocarri e degli autobus sono sempre stati più concentrati e la concorrenza tra marche in questi mercati appare più debole[29]. Alla luce di quanto precede, sembra che **questo**

25 Comunicazione della Commissione "Il futuro quadro normativo in materia di concorrenza applicabile al settore automobilistico", 22 luglio 2009.

26 Regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione, del 31 luglio 2002, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico (GU L 203 dell'1.8.2002).

27 Cfr. la sezione 6.3 dell'SWD e la sezione 2, allegato 2, dell'SWD.

28 La concentrazione del settore dei veicoli commerciali leggeri è aumentata recentemente a causa della fusione di FCA e PSA (M.9730 FCA / PSA).

29 La Commissione intende monitorare con particolare attenzione questi mercati nei prossimi mesi e anni.

obiettivo possa ancora essere pertinente per questi segmenti di mercato, ma non altrettanto per le autovetture.

2. Proteggere la concorrenza tra rivenditori di una stessa marca

La protezione della concorrenza all'interno di una marca è particolarmente importante quando la concorrenza tra marche è relativamente bassa. Nella comunicazione del 2009 la Commissione ha ritenuto che esisteva un rischio di compromettere la concorrenza all'interno di una marca, in particolare in un contesto in cui i nuovi veicoli erano distribuiti tramite rivenditori con modelli aziendali quasi identici. La Commissione ha quindi ritenuto opportuno proteggere la concorrenza sui prezzi tra rivenditori della stessa marca e incoraggiare la diversità nelle forme di distribuzione.

La valutazione, che tiene conto delle opinioni delle NCA e dei rispondenti alla consultazione pubblica, indica che **questo obiettivo sembra essere stato ampiamente raggiunto**. In base ai risultati dello studio conoscitivo, la concorrenza non è diminuita in misura significativa tra il 2007 e il 2017, almeno per quanto riguarda le autovetture[30]. Benché la densità delle reti autorizzate inoltre sia costantemente diminuita tra il 2007 e il 2017[31], i consumatori sembrano utilizzare in misura crescente Internet per l'acquisto di autovetture[32], con un conseguente ampliamento della copertura geografica dei rivenditori autorizzati rimanenti. Dal 2010, infine, la Commissione non ha perseguito casi basati su denunce del fatto che i fornitori avessero ostacolato la concorrenza all'interno di una marca[33]. La valutazione indica tuttavia che l'omogeneità nelle forme di distribuzione rilevata prima del 2010 è ancora presente nei mercati nel 2021 e, in particolare, che la maggior parte delle autovetture continua a essere distribuita attraverso reti di distribuzione selettiva basata su criteri quantitativi[34].

Sulla base di quanto precede, risulta che **questo obiettivo rimane pertinente per i settori dei veicoli commerciali leggeri, degli autocarri e degli autobus**, che sono caratterizzati da livelli di concentrazione più elevati e da una concorrenza tra marche più debole. Per quanto riguarda il settore delle autovetture, l'esistenza di gruppi di rivenditori che possono detenere un portafoglio di marche in una particolare area locale, con la conseguente potenziale riduzione della concorrenza tra marche in tale area, può essere un'indicazione del fatto che anche la **protezione della concorrenza all'interno di una marca resta un obiettivo pertinente per la distribuzione delle autovetture**.

30 Cfr. i risultati dello studio conoscitivo, sezione 5 e allegato 2 dell'SWD.

31 Si tratta della prosecuzione di una tendenza di lunga data; cfr. la sezione III della relazione di valutazione della Commissione sul funzionamento del regolamento (CE) n.°1400/2002 concernente la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela, maggio 2008.

32 Cfr. l'allegato 2 dell'SWD.

33 Cfr. la sezione 4 dell'SWD.

34 Cfr. la sezione 5 e l'allegato 2 dell'SWD.

3. Evitare restrizioni al commercio parallelo di autoveicoli

Nella comunicazione del 2009 la Commissione ha osservato che la protezione del commercio transfrontaliero aveva consentito ai consumatori di fare acquisti all'interno del mercato unico e di trarre vantaggio dai differenziali di prezzo tra gli Stati membri. La Commissione ha dunque ritenuto necessario garantire che i consumatori continuassero a disporre di questa opportunità e che gli accordi di distribuzione non limitassero il commercio parallelo.

Tenendo conto delle opinioni delle NCA e dei rispondenti alla consultazione pubblica, la valutazione indica che **questo obiettivo è stato conseguito almeno in parte**, in quanto i consumatori in genere sono in grado di acquistare veicoli in altri Stati membri senza incontrare ostacoli sostanziali. Benché abbia avuto scambi di informazioni[35] e ricevuto denunce formali concernenti restrizioni al commercio transfrontaliero, la Commissione non ha individuato ostacoli sostanziali da parte di fornitori che giustificherebbero un'indagine approfondita.

La Commissione ha inoltre ritenuto che **questo obiettivo sia ancora pertinente**: una conclusione su cui concordano in generale le NCA e i rispondenti alla consultazione pubblica. La protezione e promozione del mercato unico rimane un obiettivo fondamentale della Commissione[36]. Affinché i singoli consumatori traggano vantaggio dal mercato unico, è essenziale che siano in grado di acquistare prodotti e servizi a livello transfrontaliero senza incontrare barriere artificiali. Dopo la casa, l'autoveicolo è l'investimento più costoso effettuato dal consumatore medio e, se gli acquisti transfrontalieri sono ostacolati, il rischio di danneggiare i consumatori risulta elevato.

4. Consentire ai riparatori indipendenti di competere con le reti di riparatori autorizzati dei costruttori

Nella comunicazione del 2009 la Commissione ha osservato che i riparatori indipendenti offrivano ai consumatori un canale alternativo per la manutenzione dei loro autoveicoli ed esercitavano una pressione concorrenziale vitale, in quanto i loro modelli aziendali e i loro costi operativi erano diversi da quelli delle reti autorizzate. La capacità di competere dei riparatori indipendenti dipendeva dall'accesso privo di restrizioni a elementi essenziali quali pezzi di ricambio, apparecchiature, formazione e informazioni tecniche. La Commissione ha dunque ritenuto necessario tutelare questo accesso, oltre a dissuadere i fornitori e/o i loro rivenditori autorizzati dal ricorrere ad altri mezzi indiretti per escludere i rivenditori indipendenti, ad esempio mediante l'utilizzo abusivo di garanzie.

NCA e rispondenti alla consultazione pubblica in generale hanno confermato che **questo obiettivo è stato conseguito almeno in parte**. Da quando la Commissione ha

[35] Circa il 25 % delle comunicazioni informali ricevute dalla Commissione a partire dal 2010 ha riguardato restrizioni al commercio parallelo.

[36] La nuova strategia industriale per l'Europa (COM(2020) 102, 10.3.2020), è incentrata sul mercato unico, uno degli elementi fondamentali della trasformazione industriale dell'Europa.

adottato le quattro decisioni sulle *informazioni tecniche* nel 2007[37] e ha incluso gli insegnamenti appresi negli orientamenti aggiuntivi, non ha ricevuto alcuna denuncia consistente su questo punto specifico. Gli operatori indipendenti che competono con riparatori autorizzati tuttavia segnalano ancora difficoltà nell'accesso agli elementi necessari per la riparazione dei veicoli (ad es. problemi nell'ottenere informazioni complete o aggiornate e limitazioni all'accesso ai dati di bordo del veicolo)[38]. Questa opinione è sostenuta da alcune NCA, che fanno riferimento anche alle difficoltà incontrate dai riparatori per ottenere un accesso tempestivo a elementi essenziali per la riparazione e la manutenzione. Alcuni di questi problemi possono essere collegati ai modelli aziendali di questi operatori (spesso multimarca) e ai notevoli investimenti necessari per essere in grado di riparare veicoli sempre più avanzati sul piano tecnologico, ma non si può escludere che alcune delle difficoltà incontrate possano essere dovute a restrizioni sui mercati.

Sulla base di quanto precede, la valutazione rileva che **l'obiettivo continua a essere pertinente**, in quanto i riparatori indipendenti continuano a fornire un'importante proposta di valore per i consumatori, benché alcuni comportamenti degli operatori del mercato necessitino di un esame più approfondito, in particolare alla luce di recenti sviluppi del mercato concernenti la crescente importanza dell'accesso ai dati.

5. Proteggere la concorrenza tra riparatori autorizzati della stessa marca

Nella comunicazione del 2009 la Commissione ha ritenuto che l'effettiva concorrenza sul mercato dei servizi di riparazione e manutenzione non dipendesse soltanto dall'interazione concorrenziale tra riparatori indipendenti e autorizzati, ma anche dal grado di tale interazione all'interno della rete di riparatori autorizzati. Questo valeva in particolare per i proprietari di autoveicoli più recenti, che tendevano ad avvalersi dei servizi di assistenza di officine autorizzate. La Commissione ha pertanto concluso che una selezione di tipo quantitativo dei riparatori candidati (obbligandoli a vendere anche autoveicoli nuovi) avrebbe potuto far rientrare gli accordi nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato[39]. Poiché la maggior parte degli accordi con i riparatori autorizzati non poteva beneficiare dell'esenzione per categoria a causa delle quote di mercato delle parti, i limiti posti al numero di riparatori avrebbero richiesto un'autovalutazione individuale.

Alla luce delle informazioni raccolte nella valutazione, in particolare le opinioni delle NCA, ma anche dei portatori di interessi, sembra che **questo obiettivo sia stato conseguito almeno in parte**. Benché lo studio conoscitivo abbia evidenziato un calo generale del numero di riparatori autorizzati dal 2007 al 2017, nonché una riduzione del numero totale di contratti stipulati tra costruttori automobilistici e riparatori autorizzati, sulla base dell'esperienza della Commissione non sembra emergere la presenza di

[37] Cfr. i casi AT 39140 - *DaimlerChrysler*, AT. 39141- *Fiat*, AT. 39142 - *Toyota Motor Europe* e AT. 39143 - *Opel*.

[38] Circa il 10 % delle comunicazioni informali pervenute alla Commissione dal 2010 ha riguardato restrizioni all'accesso a informazioni su riparazione e manutenzione/dati del veicolo.

[39] Cfr. il punto 70 degli orientamenti aggiuntivi.

pratiche generalizzate applicate da fornitori per rifiutare l'accesso alla rete da parte dei riparatori candidati che rispettavano i criteri di qualità.

Attingendo ai contributi delle NCA e dei rispondenti alla consultazione pubblica, la valutazione indica che **questo obiettivo rimane pertinente**, in particolare perché le reti autorizzate continuano a godere di un significativo potere di mercato.

6. Evitare l'esclusione dei fornitori di pezzi di ricambio

Nella comunicazione del 2009 la Commissione ha osservato che spesso esistevano notevoli differenze di prezzo tra i pezzi di ricambio venduti o rivenduti da un costruttore automobilistico e marche alternative di pezzi di ricambio. La disponibilità di alternative comportava notevoli vantaggi per i consumatori, in termini di scelta e di prezzo. La Commissione ha quindi ritenuto necessario proteggere l'accesso dei produttori di pezzi di ricambio ai mercati dei servizi di assistenza post-vendita per autoveicoli, in particolare tramite la definizione di tre clausole fondamentali nel MVBER, garantendo così che continuassero a essere disponibili pezzi di ricambio di marche concorrenti.

Tenuto conto delle opinioni delle NCA e dei rispondenti alla consultazione pubblica, la valutazione indica che **questo obiettivo è stato parzialmente conseguito**. In primo luogo, in base all'esperienza della Commissione in materia di monitoraggio e applicazione delle norme[40], di solito sono disponibili alternative per i pezzi di ricambio più comuni utilizzati nella manutenzione dei veicoli, di cui spesso si avvalgono i riparatori indipendenti per gli interventi di riparazione e manutenzione dei veicoli di clienti. In secondo luogo, benché alcuni portatori di interessi abbiano segnalato che i riparatori indipendenti incontrano ancora delle difficoltà, la Commissione non ha ricevuto denunce antitrust in questo ambito e ciò indicherebbe che la probabilità di riscontrare una violazione dell'articolo 101 del trattato è limitata.

Per quanto concerne la continuità della pertinenza di questo obiettivo, generalmente i mercati dei pezzi di ricambio sembrano caratterizzati in particolare da due rigidità. In primo luogo, gli accordi contrattuali dei fornitori di equipaggiamenti originali (OES) con i costruttori automobilistici possono impedire ai primi di rifornire direttamente il mercato post-vendita, in concorrenza con le parti vendute ai costruttori automobilistici e successivamente rivendute come pezzi di ricambio. I fornitori del settore, in particolare, sembrano avvalersi dei cosiddetti "accordi sulle apparecchiature" e talvolta impongono agli OES l'obbligo di trasferire i diritti di proprietà intellettuale ai loro clienti. In secondo luogo, gli accordi tra OEM e riparatori autorizzati possono obbligare o sollecitare questi ultimi ad acquistare la maggior parte delle forniture di pezzi di ricambio direttamente dal costruttore automobilistico. La valutazione constata pertanto che **questo obiettivo continua a essere pertinente**.

40 Cfr. la sezione 4 dell'SWD.

7. *Mantenere l'effetto dissuasivo dell'articolo 101 del trattato – impedire ai fornitori di utilizzare pressioni indirette e minacce finalizzate al raggiungimento di risultati contrari alla concorrenza*

Nella comunicazione del 2009 la Commissione ha ritenuto opportuno includere, indicandolo come misura di "accompagnamento", l'obiettivo di garantire che i fornitori non utilizzino la zona di sicurezza concessa dall'esenzione per categoria per scoraggiare iniziative indipendenti favorevoli alla concorrenza da parte di rivenditori e riparatori autorizzati mediante varie forme di pressione indiretta e minacce finalizzate a ottenere risultati anticoncorrenziali.

Tenuto conto delle opinioni delle NCA e dei rispondenti alla consultazione pubblica, la valutazione suggerisce che **questo obiettivo è stato conseguito parzialmente, se non completamente**. Tra il 2010 e il 2020, in particolare, la Commissione non ha ricevuto denunce che le avrebbero consentito di individuare fornitori che avessero ostacolato comportamenti favorevoli alla concorrenza mediante pressioni indirette o minacce nei confronti di rivenditori o riparatori, giustificando pertanto un'indagine approfondita. A quanto pare, come in molte industrie di beni durevoli, i distributori sono spesso la parte più debole dei contratti con i fornitori. Benché ciò non sia per sé contrario alla concorrenza, né configuri una prova *prima facie* di un comportamento anticoncorrenziale, la Commissione terrebbe comunque presente questo squilibrio se fossero portati alla sua attenzione elementi che suggeriscano che i fornitori abbiano esercitato pressioni indirette e minacce. I contributi di alcune NCA e di rispondenti alla consultazione pubblica avvalorano queste osservazioni in merito alla relativa debolezza della posizione contrattuale dei rivenditori, ma non sembrano indicare che si sia fatto ricorso a pressioni o minacce per sfruttare questa debolezza nell'intento di ostacolare comportamenti favorevoli alla concorrenza.

La valutazione indica che **questo obiettivo può non essere particolarmente rilevante, specialmente per quanto riguarda i mercati delle autovetture** nei quali, come confermato dallo studio conoscitivo[41], è presente una sana concorrenza tra marche. In primo luogo, esistono poche indicazioni del fatto che i fornitori raggiungano risultati anticoncorrenziali esercitando pressioni sui propri rivenditori/riparatori o minacciandoli. Piuttosto, secondo l'esperienza della Commissione, la capacità dei fornitori di influenzare il comportamento dei propri rivenditori/riparatori tende a manifestarsi in particolare nel fatto che, come molti distributori di beni durevoli, questi ultimi investono fortemente nel marchio e non sono disposti a mettere a rischio tali investimenti andando contro quelli che percepiscono come interessi dei loro fornitori. In considerazione delle osservazioni di alcuni portatori di interessi relative a una serie di pratiche che a loro parere potrebbero fungere da strumento indiretto per raggiungere risultati anticoncorrenziali[42], può risultare

41 Cfr. la sezione 2, allegato 2, dell'SWD.

42 Cfr. la nota 150 dell'SWD; la sezione 2.3.1 ("Prevalence of particular restrictions") e la sezione 3.3.2, allegato 3 dell'SWD; e la sezione 1.9, allegato 6 dell'SWD.

tuttavia necessaria un'ulteriore analisi per stabilire se questo rimane un obiettivo specifico pertinente.

La valutazione comprende anche un'analisi volta ad accertare se **possano risultare pertinenti altri obiettivi relativi alla concorrenza,** in particolare alla luce di recenti sviluppi di mercato concernenti l'accesso ai dati di bordo del veicolo e l'importanza della sostenibilità.

Gran parte dei dati di bordo del veicolo o delle informazioni che ne derivano (come il fatto che un veicolo presenti un difetto particolare o necessiti di un'assistenza di routine) si possono considerare elementi essenziali per la riparazione e la manutenzione. Ove non siano disponibili da altre fonti e siano forniti ai riparatori autorizzati, tali dati o informazioni dovrebbero essere forniti su base paritaria anche agli operatori indipendenti che competono con tali riparatori. La valutazione rileva tuttavia che l'accesso ai dati, come l'accesso ad altri elementi essenziali, dovrebbe essere considerato una sottocategoria dell'obiettivo specifico di consentire ai riparatori indipendenti di competere con le reti di riparatori autorizzati dei costruttori, piuttosto che un obiettivo separato.

Riguardo alla sostenibilità[43], il contributo più efficace che le norme in materia di concorrenza possano fornire a tali obiettivi è garantire la concorrenza effettiva, che stimolerà l'innovazione, incoraggiando così l'offerta di prodotti e servizi sostenibili. Il MVBER prevede già l'esenzione di tutti gli accordi, compresi quelli mirati a obiettivi di sostenibilità, nella misura in cui le quote di mercato delle parti non superino la soglia del 30 %[44] e non esistano restrizioni fondamentali[45]. Laddove la quota di mercato superi la soglia del 30 %, gli accordi resteranno soggetti alla valutazione individuale a norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato.

Per quanto riguarda infine la pertinenza dell'attuale ambito di applicazione materiale del MVBER[46], esso è stato stabilito nel 2010 a seguito di un'analisi completa del settore, che ha evidenziato tra l'altro notevoli rigidità[47] sui mercati dei pezzi di ricambio per i veicoli a quattro ruote[48]. Benché la maggioranza dei rispondenti alla consultazione pubblica abbia ritenuto che l'ambito di applicazione dovrebbe essere ampliato per coprire anche i veicoli a due ruote e alcuni veicoli non destinati a circolare su strada (ad esempio, macchine agricole, trattori e veicoli forestali, veicoli da cantiere), dall'esperienza della Commissione nel corso dell'ultimo decennio non sono emerse

43 Alcuni rispondenti alla consultazione pubblica hanno indicato che l'applicazione del MVBER dovrebbe agevolare il perseguimento di obiettivi di sostenibilità, o contribuirvi.

44 Cfr. l'articolo 3 VBER.

45 Cfr. l'articolo 4 VBER e l'articolo 5 MVBER.

46 Articolo 1, lettera g), e l'articolo 4 MVBER.

47 Segnatamente: i) accordi contrattuali degli OES con costruttori automobilistici (ad es. i cosiddetti accordi sulle apparecchiature); e ii) incentivi ai riparatori autorizzati per l'acquisto della maggior parte delle loro forniture di pezzi di ricambio direttamente dall'OEM.

48 Cfr. il punto 64 e ss. del documento di lavoro dei servizi della Commissione "The Future Competition Law Framework applicable to the motor vehicle sector, Impact Assessment" e la sezione 4 dello studio "Developments in car retailing and after-sales markets under regulation N°1400/2002".

indicazioni concrete dell'esistenza di rigidità analoghe rispetto a tali prodotti. La sua valutazione è pertanto che **l'attuale ambito di applicazione resta pertinente e appropriato**, secondo un'opinione condivisa dalla maggioranza delle NCA.

Dalla valutazione risulta pertanto che il regime MVBER ha generalmente conseguito i suoi quattro obiettivi specifici, che continuano ad essere pertinenti. Ne consegue che anche **l'obiettivo generale** del regime MVBER[49] è stato **ampiamente conseguito e continua ad essere pertinente.**

B. Efficienza e coerenza del regime MVBER

La valutazione indica che il regime MVBER è stato efficiente e che i costi derivanti dalla valutazione della conformità degli accordi verticali nel settore automobilistico all'articolo 101 del trattato sono proporzionati ai benefici apportati dal regime MVBER. In sua assenza, i costi sarebbero stati superiori. La valutazione ha dimostrato inoltre che MVBER, VBER, orientamenti aggiuntivi e orientamenti sulle restrizioni verticali sono coerenti al loro interno e tra di loro, nonché con altre normative dell'UE. Alcuni portatori di interessi ritengono tuttavia che il regime manchi di coerenza in alcuni ambiti, quali la distinzione tra comportamento bilaterale e unilaterale riguardo alla questione dell'accesso a informazioni tecniche, taluni riferimenti alle quote di mercato negli orientamenti aggiuntivi o le definizioni pertinenti del mercato nel settore automobilistico[50].

4. Valutazione complessiva

Nel complesso, l'ambiente concorrenziale nei mercati degli autoveicoli non è cambiato molto dal 2010. Il settore tuttavia è sottoposto a forti pressioni per adeguarsi, in particolare a causa di tre fattori. In primo luogo, è in atto un'evoluzione tecnologica, in particolare per quanto riguarda le tecnologie delle comunicazioni e la crescente importanza dei dati di bordo. In secondo luogo, esiste una costante pressione per la riduzione delle emissioni, in particolare alla luce della strategia UE per una mobilità sostenibile e intelligente[51] e del Green Deal[52], e il passaggio a carburanti e sistemi di propulsione più rispettosi dell'ambiente. In terzo luogo, il settore deve affrontare il mondo post-COVID-19 e la probabilità che i modelli di mobilità in qualche misura siano cambiati in modo permanente. Sembra quindi probabile che alcune componenti del settore automobilistico si evolvano rapidamente nei prossimi anni, con un impatto sulle condizioni della concorrenza che al momento non è quantificabile.

---

49 Mantenere l'effetto dissuasivo dell'articolo 101 del trattato agevolando il lavoro di applicazione delle norme della Commissione, delle autorità nazionali garanti della concorrenza e degli organi giurisdizionali nazionali e aiutare le imprese ad effettuare l'autovalutazione dei propri accordi verticali nel settore automobilistico.

50 Per maggiori dettagli cfr. la sezione 4, allegato 6 dell'SWD.

51 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro" (COM(2020) 789 final).

52 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: il Green Deal europeo (COM(2019) 640 final).

Per quanto riguarda i mercati della distribuzione degli autoveicoli, le informazioni disponibili tendono ad indicare che le condizioni concorrenziali variano a seconda del tipo di veicolo. La concorrenza nel settore delle autovetture è vigorosa, mentre non è altrettanto intensa per quanto riguarda veicoli commerciali leggeri, autocarri e autobus.

In questa fase non esistono indicazioni di fallimento del mercato o danni effettivi o potenziali ai consumatori che giustificherebbero una distinzione tra la distribuzione di autoveicoli e la distribuzione di altri beni durevoli. L'applicazione del VBER sembra quindi appropriata per la distribuzione degli autoveicoli.

Per quanto concerne i mercati della riparazione degli autoveicoli, dalla valutazione emerge che molti riparatori autorizzati godono di un potere notevole sui mercati locali (dovuto in particolare alla loro quota elevata di riparazioni su autovetture più recenti e veicoli commerciali leggeri) e che quindi non sarebbe sicuro alzare la soglia della quota di mercato del MVBER per includere gli accordi tra questi riparatori e i loro fornitori. Benché la concorrenza all'interno di una marca nell'ambito delle reti autorizzate sia limitata da criteri qualitativi rigorosi e dettagliati e dai notevoli investimenti richiesti ai riparatori autorizzati, i riparatori indipendenti continuano a esercitare una pressione concorrenziale fondamentale sui riparatori autorizzati e garantiscono ai consumatori la possibilità di scelta in termini di forniture e di prezzi. Questi operatori possono continuare a esercitare tale pressione solo se hanno accesso a elementi fondamentali quali pezzi di ricambio, apparecchiature, formazione, informazioni tecniche e dati generati dai veicoli. L'attuale regime resta pertanto adeguato, ma può richiedere un aggiornamento per tenere conto dei progressi tecnologici.

I mercati dei pezzi di ricambio per autoveicoli sembrano presentare delle rigidità che riducono (indirettamente) la disponibilità di scelta per i consumatori finali. Sembra quindi che in questa fase il trattamento particolare riservato a questi mercati continui ad essere giustificato.

Nel complesso, l'attuale regime MVBER si è dimostrato appropriato e adatto a diverse situazioni. La Commissione non ritiene quindi che siano necessarie modifiche rilevanti alle norme esistenti, ma osserva anche che alcune disposizioni possono richiedere un aggiornamento, in particolare per riflettere l'importanza che probabilmente assumerà l'accesso ai dati come fattore di concorrenza. È possibile inoltre che alcuni degli obiettivi specifici dell'attuale regime debbano essere riesaminati alla luce di questa valutazione.

5. Conclusioni

La presente relazione illustra i risultati della valutazione sul funzionamento del regime MVBER e non pregiudica in alcun modo la decisione della Commissione di lasciar scadere l'attuale regime MVBER il 31 maggio 2023[53], rinnovarlo o rivederlo. In tale contesto saranno esaminati anche i risultati della valutazione del VBER.

[53] In caso di scadenza dell'attuale MVBER, si applicherebbe automaticamente il VBER.