



Bruxelas, 9.7.2014
SWD(2014) 218 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

LIVRO BRANCO

Rumo a um controlo mais eficaz das concentrações da UE

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

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

LIVRO BRANCO

Rumo a um controlo mais eficaz das concentrações da UE

1. INTRODUÇÃO

1. O sistema de controlo das concentrações da UE tem por objetivo assegurar uma concorrência efetiva no mercado interno. Desde 1989, o Regulamento das Concentrações da UE tem sido objeto de uma revisão periódica para melhorar o sistema e ter em conta a evolução das práticas. Quase uma década após a reforma mais recente, e na sequência do relatório da Comissão de 2009 sobre a avaliação do funcionamento do Regulamento das Concentrações («Relatório de 2009»), a Comissão considera oportuno refletir sobre a possibilidade de introduzir novas melhorias.

2. Em 20 de junho de 2013, a Comissão publicou o documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Rumo a um controlo mais eficaz das concentrações da UE» («Documento de trabalho»). Foram propostas várias alterações ao Regulamento das Concentrações que se centraram, em especial, nas participações minoritárias e no sistema de remessa de processos. A Comissão recebeu reações às propostas de um grande número de interessados, inclusive dos Estados-Membros. O Livro Branco prossegue a exploração das propostas, tendo em conta aquelas reações, mas examina, de forma mais vasta, o modo como o controlo das concentrações da UE funcionou durante o período de dez anos que decorreu desde a reforma do Regulamento das Concentrações realizada em 2004, com particular ênfase no desenvolvimento da apreciação material das concentrações aplicada pela Comissão, bem como no fomento da igualdade de condições, da cooperação e da convergência entre as Comissão e as ANC no domínio do controlo das concentrações.

2. AQUISIÇÕES DE PARTICIPAÇÕES MINORITÁRIAS NÃO CONTROLADORAS

2.1. Definição do problema

3. Uma política da concorrência eficaz e eficiente exige instrumentos apropriados e bem concebidos para resolver todas as fontes de prejuízo para a concorrência e os consumidores. Atualmente, o Regulamento das Concentrações aplica-se unicamente a «concentrações», ou seja, aquisições de controlo. A Comissão tem competência jurisdicional exclusiva para analisar essas concentrações, desde que respeitem determinados limiares de volume de negócios, a fim de apreciar se podem conduzir a um entrave significativo à concorrência efetiva.

4. A experiência da Comissão, dos Estados-Membros e dos países terceiros, bem como a investigação económica, demonstram, todas elas, que a aquisição de uma participação minoritária não controladora pode, nalguns casos, prejudicar a

concorrência e os consumidores. As teorias do dano associadas a essas aquisições são, regra geral, de natureza semelhante às associadas a aquisições de controlo. Com efeito, a aquisição de uma participação minoritária pode:

- ter efeitos unilaterais horizontais, devido a um aumento da capacidade e do incentivo das partes para unilateralmente aumentar os preços ou restringir a produção (ver, p. ex., o Processo *Siemens/VA Tech*),
- permitir que o adquirente obtenha uma vantagem concorrencial no mercado, ao aumentar os custos do seu rival,
- permitir que o adquirente use a sua posição para limitar as estratégias concorrenciais ao dispor da empresa-alvo, enfraquecendo-a, desse modo, enquanto força concorrencial (ver, p. ex., *Ryanair/Aer Lingus* e *Toshiba/Westinghouse*),
- reforçar a capacidade e o incentivo dos operadores do mercado para se coordenarem, a fim de conseguirem lucros supraconcorrenciais (devido ao aumento da transparência e à ameaça de retaliação),
- levar à exclusão, em particular à exclusão de *inputs*, atendendo a que o adquirente só internaliza uma parte, e não a totalidade, das perdas nos lucros da empresa-alvo (ver, p. ex., *IPIC/MAN Ferrostaal*).

5. Atualmente, a Comissão só pode analisar as participações minoritárias pré-existentes detidas por uma das partes na concentração no caso de concentrações notificadas.
6. A consulta pública revelou que os interessados concordam geralmente com o facto de as participações minoritárias não controladoras poderem conduzir a um prejuízo concorrencial. Embora muitos interessados tenham sugerido o recurso aos artigos 101.º e 102.º do TFUE para abordar esse prejuízo, esses instrumentos só captariam aquisições de participações minoritárias em circunstâncias limitadas.
7. Na União Europeia, a Áustria, a Alemanha e o Reino Unido têm, todos eles, competência jurisdicional para intervir contra aquisições de participações minoritárias. De igual modo, muitas jurisdições fora da UE dispõem dessa competência jurisdicional ao abrigo das respetivas regras em matéria de concentrações, como o Canadá, os Estados Unidos e o Japão.
8. Partindo de informações dos Estados-Membros e da base de dados Zephyr, estima-se que anualmente, com base numa competência direcionada, cerca de 20-30 das aquisições de participações minoritárias respeitariam os limiares de volume de negócios da UE.

2.2. Objetivos da iniciativa da UE

9. O objetivo da proposta é aumentar a eficácia do controlo das concentrações da UE, impedindo o prejuízo da concorrência e dos consumidores resultante de aquisições de participações minoritárias não controladoras. O sistema deve ser concebido para:
 - identificar apenas os casos potencialmente problemáticos,
 - evitar encargos administrativos desnecessários, e
 - se enquadrar nos regimes de controlo das concentrações existentes na UE e nos Estados-Membros.

2.3. Opções estratégicas

10. Avaliam-se as opções estratégicas seguintes em função do cenário de base de não atuação.
11. Opção 1 – sistema de autoavaliação: as partes poderiam proceder à aquisição de uma participação minoritária sem aprovação prévia da Comissão. A Comissão poderia investigar uma operação com base nas suas próprias informações sobre o mercado e em denúncias. As partes poderiam apresentar, a título voluntário, uma notificação a fim de obter segurança jurídica.
12. Opção 2 - sistema de notificação direcionada: o atual sistema existente de controlo das concentrações *ex ante* seria alargado a aquisições potencialmente problemáticas de participações minoritárias não controladoras. Uma aquisição seria considerada potencialmente problemática, se a participação:
 - fosse adquirida num concorrente ou numa empresa verticalmente relacionada, e
 - fosse quer i) acima de um certo nível superior a, por exemplo, 20 %, quer ii) de 5 % ou mais e acompanhada de direitos, como representação no conselho de direção, direito de bloquear resoluções especiais e direitos de informação.
13. Aplicar-se-ia a obrigação de suspensão normal.
14. Opção 3 – sistema de transparência direcionada: as partes teriam de apresentar uma nota informativa para as operações potencialmente problemáticas (usando os critérios enunciados no ponto 15). A nota informativa permitiria à Comissão decidir se pretende prosseguir a investigação da operação e aos Estados-Membros decidir se solicitam, ou não, uma remessa. Essas decisões seriam tomadas durante um período de espera de, por exemplo, 15 dias úteis. Após esse período, se nem a Comissão nem qualquer Estado-Membro investigasse a operação as partes poderiam proceder à sua implementação. No interesse da segurança jurídica, as partes poderiam proceder voluntariamente a uma notificação completa.
15. O quadro seguinte apresenta uma panorâmica das três opções.

Panorâmica das opções em matéria de participações minoritárias			
Parâmetro	Opção 1 Autoavaliação	Opção 2 Notificação direcionada	Opção 3 Sistema de transparência direcionada
Âmbito da competência jurisdicional da Comissão	Qualquer aquisição de uma participação minoritária superior ao porto seguro de 5 %	Aquisição de uma participação minoritária num concorrente ou empresa verticalmente relacionada superior a 20 % ou a 5 % com direitos	Aquisição de uma participação minoritária num concorrente ou empresa verticalmente relacionada superior a 20 % ou a 5 % com direitos
Obrigação de apresentar uma notificação completa	Não	Sim	Não
Obrigação de apresentar uma notificação completa	Não	N.D.	Sim

Notificação voluntária disponível	N.D.	N.D.	Sim
Obrigação de suspensão	Não	Sim	Não
Período de espera	Não	N.D.	Sim
Obrigação de a Comissão emitir uma decisão	Não, são no caso de a Comissão iniciar uma investigação	Sim	Não, são no caso de a Comissão iniciar uma investigação
Possibilidade de os Estados-Membros solicitarem uma remessa	Sim	Sim	Sim

2.4. Avaliação de impactos e comparação de opções

2.4.1. Critérios de avaliação

16. Em conformidade com os objetivos enunciados supra, o impacto das opções estratégicas foi avaliado em função dos seguintes critérios:

- impedir o prejuízo da concorrência e dos consumidores,
- seguranç a jurídica,
- encargos administrativos para as empresas,
- custos de aplicação pública,
- coerência com os atuais regimes de controlo das concentrações da UE e dos Estados-Membros, e
- atribuição de processos   autoridade mais apropriada.

2.4.2. Comparação das opções

17. O quadro infra apresenta uma panorâmica comparativa das diferentes opções estratégicas em função dos critérios de avaliação.

Comparação das opções em matéria de participações minoritárias			
Critérios	Impacto comparado com o cenário de base (- - - a +++)		
	Opção 1	Opção 2	Opção 3
	Sistema de autoavaliação	Sistema de notificação direcionada	Sistema de transparência direcionada
1. Impedir o prejuízo da concorrência e dos consumidores	+	+++	+++
2. Seguranç�a jurídica	++	++	++
3. Encargos administrativos para as empresas	-	--	-

4. Custos de aplicação pública	---	--	-
5. Coerência com o atual sistema de controlo das concentrações a nível da UE e dos Estados-Membros e atribuição à autoridade mais apropriada	-	++	+

18. A opção 3 é a opção preferida porque i) capta os processos potencialmente problemáticos, ii) evita eventuais encargos administrativos desnecessários e iii) se enquadra nos atuais regimes de controlo das concentrações da UE e nacionais. Embora a opção 3 capte operações potencialmente problemáticas, permite que se realizem sem análise as operações que muito provavelmente são inócuas. Os encargos administrativos para as empresas são também limitados, pelo facto de, numa primeira fase, se exigir a apresentação de menos informações à Comissão e de ser limitado o número de processos abrangidos pelo âmbito de competência da Comissão. Por último, a opção 3 enquadra-se nos atuais regimes de controlo das concentrações da UE e nacionais, visto que a nota informativa permite que os Estados-Membros solicitem uma remessa. Podia também considerar-se a introdução de um período de espera de três semanas, a fim de assegurar que os Estados-Membros dotados de um sistema de notificação e com uma obrigação de suspensão não se veem perante operações já implementadas antes de iniciarem a investigação.

2.5. Análise da subsidiariedade

19. Muitas das aquisições de participações minoritárias anteriormente analisadas pelos Estados-Membros tinham uma nítida dimensão transfronteiriça, o que significa que a Comissão teria provavelmente sido a autoridade mais apropriada para as investigar.

3. REMESSAS DE PROCESSOS ENTRE AUTORIDADES NACIONAIS DA CONCORRÊNCIA E A COMISSÃO

3.1. Definição do problema

20. O Relatório de 2009 concluiu que um número significativo de processos transfronteiriços era ainda analisado em três ou mais Estados-Membros e que isso poderia dever-se à carga processual associada à remessa.

3.1.1. Remessa pré-notificação dos Estados-Membros à Comissão, artigo 4.º, n.º 5

21. O artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento das Concentrações permite que as partes numa concentração solicitem a remessa de um processo à Comissão antes da notificação. As partes têm de apresentar um «memorando fundamentado» solicitando uma remessa. Se nenhum Estado-Membro se opuser à remessa, a Comissão obtém competência jurisdicional em todo o EEE, e as partes têm então de apresentar uma notificação à Comissão.
22. A experiência adquirida nos últimos 10 anos revela que o requisito de apresentar dois pedidos separados é pesado e moroso, o que pode ter levado as empresas a mostrar reticência em recorrer ao artigo 4.º, n.º 5.

3.1.2. *Remessa pós-notificação dos Estados-Membros à Comissão, artigo 22.º*

23. O artigo 22.º autoriza um ou vários Estados-Membros a solicitar a remessa de um processo à Comissão. Se aceite, a Comissão tem competência jurisdicional apenas no território do ou dos Estados-Membros que solicitam (ou apoiam) o pedido de remessa. Tal é contrário ao princípio de «balcão único», visto conduzir a uma manta de retalhos de competências.

3.2. **Objetivos da iniciativa da UE**

24. A proposta tem por objetivo aumentar a eficácia e a eficiência do controlo europeu das concentrações mediante a simplificação do procedimento de remessa de processos. Mais precisamente, a proposta implica:

- a abolição do requisito de apresentar tanto um memorando fundamentado como uma notificação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, e
- a garantia de que a Comissão está em condições de examinar os efeitos de uma concentração em todo o território do EEE na sequência de uma remessa ao abrigo do artigo 22.º

3.3. **Opções estratégicas**

25. No que se refere tanto ao artigo 4.º, n.º 5, como ao artigo 22.º, apresenta-se infra apenas uma proposta de alteração. Durante a consulta pública, ambas as propostas receberam um apoio muito forte dos interessados.

26. A proposta de alterar o artigo 4.º, n.º 5, implica a abolição do requisito de as partes apresentarem um «memorando fundamentado». As partes passariam a notificar diretamente a operação à Comissão. Se um ou mais Estados-Membros competentes se opuserem à remessa, a Comissão renunciaria à competência jurisdicional e os Estados-Membros conservariam as suas.

27. A proposta de alterar o artigo 22.º implica o seguinte:

- um ou mais Estados-Membros competentes podiam solicitar uma remessa à Comissão,
- a Comissão pode decidir se aceita uma remessa, em cujo caso obteria competência jurisdicional em todo o EEE,
- todavia, se um ou mais Estados-Membros competentes se opuserem à remessa, todos os Estados-Membros conservariam as suas competências jurisdicionais.

3.4. **Avaliação de impacto e comparação de opções**

3.4.1. *Critérios de avaliação*

28. Em conformidade com os objetivos enunciados supra, o impacto das opções estratégicas foi avaliado em função dos seguintes critérios:

- impedir o prejuízo da concorrência e dos consumidores,
- segurança jurídica,
- encargos administrativos para as empresas,
- custos de aplicação pública,
- enquadramento nos princípios do Regulamento das Concentrações.

3.4.2. Identificação e avaliação do impacto de cada opção

O quadro infra apresenta a avaliação feita pela Comissão ao impacto provavelmente positivo e negativo da proposta em função do cenário de base.

Critérios	Impacto em função do cenário de base (- - - a + + +)	Explicação da classificação e aspetos mais relevantes da opção estratégica
Remessas ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5		
1. Impedir o prejuízo da concorrência e dos consumidores,	+ +	A proposta incentiva o recurso ao artigo 4.º, n.º 5, nos casos em que a Comissão é a autoridade mais apropriada.
2. Segurança jurídica	+ +	A proposta é clara e precisa. Qualquer incerteza decorrente da possibilidade de veto de um Estado-Membro na sequência de uma notificação à Comissão é compensada pelo tempo e custos poupados com a proposta.
3. Encargos administrativos para as empresas	+ + +	A abolição do procedimento em duas fases reduz significativamente os encargos administrativos para as empresas.
4. Custos de aplicação pública	+ + +	A abolição do procedimento em duas fases irá reduzir os custos de aplicação pública. Pode registar-se um aumento potencial, se as partes optarem mais frequentemente por um pedido de remessa. No entanto, tal seria compensado pela redução do volume de trabalho a nível nacional.
5. Compatibilidade com os princípios do Regulamento das Concentrações.	+ +	A proposta incentiva o recurso ao artigo 4.º, n.º 5, nos casos em que a Comissão é a autoridade mais apropriada. Está também de acordo com o princípio do «balcão único», visto a Comissão passar a ser competente em todo o território do EEE.
Artigo 22.º Remessa		
1. Impedir o prejuízo da concorrência e dos consumidores,	+ +	A proposta permite que a Comissão analise as concentrações remetidas em todo o território do EEE.
2. Segurança jurídica	+ + +	A opção é clara e precisa. Limitar os pedidos de remessa aos Estados-Membros competentes aumenta a segurança jurídica das partes.
3. Encargos administrativos para as empresas	+ + +	Após a remessa, a Comissão obteria competência jurisdicional em todo o EEE, evitando assim a manta de retalhos de competências. Acresce que uma investigação deixa de poder ser despoletada por pedidos de remessa de Estados-Membros que não são competentes.

4. Custos de aplicação pública	+ +	A proposta evita investigações paralelas por múltiplas autoridades. Não se prevê qualquer aumento no volume de trabalho da Comissão, já que não se espera que aumente o número de processos com efeitos transfronteiriços.
5. Compatibilidade com os princípios do Regulamento das Concentrações.	+ + +	Após a remessa, a Comissão obteria competência jurisdicional em todo o EEE, de acordo com o princípio do «balcão único».

29. Á luz do que precede, considera-se que as propostas têm um impacto positivo quando comparadas com o cenário de base.

3.5. Análise da subsidiariedade

30. As propostas incentivam uma maior adesão ao princípio da autoridade mais apropriada que emana do princípio da subsidiariedade.

4. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

31. A Comissão irá continuar a monitorizar os progressos na aplicação do Regulamento das Concentrações. Decidirá se deve tomar novas iniciativas com vista a uma proposta legislativa destinada a alterar o Regulamento das Concentrações, com base nas reações ao Livro Branco e no seu diálogo em curso com os interessados.