



POLITICA ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI

Obiectivul principal al normelor UE în domeniul concurenței este de a permite funcționarea corespunzătoare a pieței interne a Uniunii, care constituie un factor esențial pentru bunăstarea cetățenilor, a întreprinderilor și a întregii societăți din UE. În acest scop, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) conține norme care urmăresc să prevină restrângerea și denaturarea concurenței pe piața internă. Mai precis, acesta interzice acordurile anticoncurențiale între întreprinderi și abuzul de poziție pe piață al întreprinderilor dominante, care ar putea afecta comerțul dintre statele membre. În plus, fuziunile și achizițiile cu impact la nivel comunitar sunt monitorizate de Comisia Europeană („Comisia”) și pot fi interzise dacă ar avea drept rezultat reducerea semnificativă a concurenței. De asemenea, ajutoarele de stat acordate anumitor întreprinderi sau produse sunt interzise atunci când conduc la denaturări ale concurenței, însă pot fi, în anumite cazuri, autorizate. Cu anumite excepții, normele în materie de concurență sunt valabile și în cazul întreprinderilor publice, al serviciilor publice și al serviciilor de interes general.

TEMEIUL JURIDIC

- Articolele 101-109 din TFUE, precum și Protocolul nr. 27 privind piața internă și concurența, care precizează că, așa cum se menționează la articolul 3 alineatul (3) din TUE, un sistem bazat pe concurență nedenaturată este parte integrantă a pieței interne;
- Regulamentul privind concentrările economice [Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului] și normele de aplicare a acestuia [Regulamentul (CE) nr. 802/2004 al Comisiei];
- articolele 37, 106 și 345 din TFUE privind întreprinderile publice, precum și articolele 14, 59, 93, 106, 107, 108 și 114 din TFUE privind serviciile publice, serviciile de interes general și serviciile de interes economic general; Protocolul (nr. 26) privind serviciile de interes general; articolul 36 din Carta drepturilor fundamentale.

OBIECTIVE

Obiectivul fundamental al normelor UE în materie de concurență este de a asigura buna funcționare a pieței interne. Concurența efectivă permite întreprinderilor să concureze pe picior de egalitate în toate statele membre, supunându-le presiunii de a depune eforturi continue pentru a oferi cele mai bune produse la cele mai bune prețuri posibile pentru consumatori. Acest lucru, la rândul său, stimulează inovarea



și creșterea economică pe termen lung. Politica în domeniul concurenței reprezintă, astfel, un instrument esențial pentru realizarea unei piețe interne libere și dinamice, promovând bunăstarea economică generală. Politica UE în domeniul concurenței se aplică și întreprinderilor din afara UE care își desfășoară activitatea pe piața internă.

Schimbările societale, economice, geopolitice și tehnologice ridică permanent provocări noi pentru politica UE în domeniul concurenței. Astfel de noi evoluții îi obligă pe decidenții politici să evalueze dacă setul actual de instrumente de politică în domeniul concurenței mai oferă instrumentele eficace necesare pentru atingerea obiectivului său general sau dacă acest set trebuie adaptat. Acest proces va constitui o parte importantă a activității noii Comisii Europene, care și-a preluat atribuțiile în decembrie 2019. În special, aceasta a preluat sarcina ambițioasă de a elabora o nouă strategie industrială europeană și de a realiza o revizuire a normelor antitrust, a celor privind fuziunile și a normelor privind ajutoarele de stat.

INSTRUMENTELE POLITICII ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI

În linii mari, setul de instrumente ale politicii UE în domeniul concurenței include norme antitrust, precum și norme privind controlul concentrărilor economice, ajutoarele de stat și întreprinderile și serviciile publice. Normele antitrust au ca scop restabilirea condițiilor concurențiale, în cazul în care comportamentul necorespunzător al întreprinderilor (de exemplu, cartelurile sau abuzul de poziție dominantă) cauzează denaturări ale concurenței. Componenta preventivă a instrumentelor politicii în domeniul concurenței cuprinde normele privind controlul concentrărilor economice și ajutoarele de stat. Controlul concentrărilor economice are drept scop prevenirea potențialelor denaturări ale concurenței prin evaluarea prealabilă a posibilității ca o eventuală concentrare economică sau achiziție să aibă un impact anticoncurențial. Normele privind ajutoarele de stat au scopul de a preveni intervenția nejustificată a statului ori de câte ori tratamentul preferențial al anumitor întreprinderi sau sectoare denaturează sau poate să denatureze concurența și să afecteze în mod negativ schimburile comerciale dintre statele membre. Serviciile de interes economic general (SIEG) au o importanță deosebită pentru cetățeni și fac obiectul unor norme specifice în contextul ajutorului de stat, în scopul promovării coeziunii sociale și teritoriale, a unei calități, siguranțe și accesibilități ridicate, precum și a egalității de tratament.

A. Interzicerea totală a acordurilor anticoncurențiale (articolul 101 din TFUE)

În cazul în care, în loc să concureze între ele, întreprinderile au convenit să restrângă concurența, acest lucru ar duce la condiții de concurență inechitabile, ceea ce, la rândul său, ar dăuna consumatorilor și altor întreprinderi. De aceea, sunt interzise [alineatul (1)] și nule de drept [alineatul (2)] toate acordurile între întreprinderi care au ca obiect sau efect afectarea concurenței și care pot afecta comerțul dintre statele membre. Aceasta include, de exemplu, acorduri explicite (precum cartelurile) și practici concertate pentru stabilirea prețurilor sau limitarea producției sau împărțirea pieței între întreprinderi (denumite și clauze de protecție teritorială). Aceste tipuri de acorduri sunt considerate întotdeauna ca dăunătoare concurenței și, prin urmare, sunt interzise fără excepție.



Pe de altă parte, alte tipuri de acorduri pot face obiectul unor excepții, cu condiția să contribuie la îmbunătățirea producției sau a distribuției bunurilor sau la promovarea progresului tehnic sau economic. De exemplu, acordurile privind partajarea costurilor sau a riscurilor între întreprinderi sau privind accelerarea inovării prin cooperarea în domeniul cercetării și dezvoltării (C&D) ar putea aduce beneficii economice semnificative. O asemenea derogare este acordată cu condiția ca consumatorii să primească o parte echitabilă din beneficiul obținut, acordul să nu impună restricții inutile și să nu vizeze eliminarea concurenței în ceea ce privește o parte semnificativă a produselor în cauză [alineatul (3)]. Astfel de derogări fac cel mai frecvent obiectul regulamentelor de exceptare pe categorii, mai degrabă decât să fie acordate de la caz la caz.

Aceste regulamente acoperă categorii de acorduri individuale cu conținut asemănător, care au în mod tipic efecte comparabile asupra concurenței. În cazul în care se așteaptă ca o asemenea categorie de acorduri să îndeplinească în mod regulat condițiile de exceptare prevăzute la articolul 101 alineatul (3) din TFUE, există posibilitatea de exceptare pe categorii de la interdicția prevăzută la articolul 101 alineatul (1) din TFUE. Comisia revizuieste periodic aceste excepții pe categorii. De exemplu, Comisia revizuieste în prezent [Regulamentul de exceptare pe categorii aplicabil acordurilor verticale](#)^[1] și orientările relevante. Scopul revizuirii este de a stabili dacă regulamentul mai ține seama în mod corespunzător de evoluțiile pieței, în special de importanța sporită a vânzărilor online și de apariția unor noi actori pe piață, cum ar fi platformele online.

În plus, anumite acorduri nu sunt considerate încălcări în cazul în care au o importanță minoră și au un impact redus asupra pieței (principiul *de minimis*), chiar dacă nu îndeplinesc condițiile de exceptare prevăzute la articolul 101 alineatul (3) din TFUE (așa-numitele „acorduri de importanță minoră”). Asemenea acorduri sunt considerate adesea a fi utile pentru cooperarea dintre întreprinderile mici și mijlocii. Cu toate acestea, acordurile care au drept „obiect” restrângerea concurenței nu pot fi considerate ca [fiind de importanță minoră](#)^[2].

Inițierea unei cauze privind cartelurile și finalizarea cu succes a acesteia nu este o sarcină ușoară pentru autoritățile de aplicare a legii. Prin urmare, legislația UE în materie de concurență prevede anumite mecanisme de stimulare pentru a spori eficiența procesului de aplicare:

- [„programul de clemență”](#)^[3] stabilește un cadru pentru recompensarea întreprinderilor care comunică în mod voluntar Comisiei existența unui cartel și furnizează dovezi pentru a dovedi încălcarea. Această cooperare poate

[1]Regulamentul (UE) nr. 330/2010 al Comisiei din 20 aprilie 2010 privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene categoriilor de acorduri verticale și practici concertate, JO L 102, 23.4.2010, p. 1.

[2]Comunicarea Comisiei intitulată „Comunicare privind acordurile de importanță minoră care nu restrâng în mod semnificativ concurența în sensul articolului 101 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” (Comunicarea *de minimis*), JO C 291, 30.8.2014, p. 1.

[3]Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri, JO C 298, 8.12.2006, p. 17, modificată ultima dată în 2015, JO C 256, 5.8.2015, p. 1.



justifica reducerea amenzilor de către Comisie, în funcție de momentul furnizării informațiilor și de valoarea adăugată a acestora.

- „[procedura de soluționare a litigiilor în materie de carteluri](#)”^[4] este utilizată pentru a accelera procedura de adoptare a unei decizii privind cartelurile, în cazul în care părțile recunosc presupusele fapte ilicite în schimbul unei reduceri de 10 % a amenzii.

B. Interzicerea abuzului de poziție dominantă (articolul 102 din TFUE)

Dacă o întreprindere care deține o poziție de forță („dominantă”) pe o anumită piață ar abuza de această poziție (de exemplu, prin perceperea unor prețuri excesiv de ridicate de la clienți), aceasta ar aduce prejudicii atât consumatorilor, cât și concurenților. Acesta este motivul pentru care un astfel de comportament este interzis în temeiul legislației UE în materie de concurență. Unul dintre cele mai importante cazuri de abuz de poziție dominantă a culminat cu [Decizia Microsoft din 2004](#)^[5]. Comisia a constatat că Microsoft a abuzat de poziția sa dominantă în privința sistemelor de operare pentru PC-uri reținând informații critice privind interoperabilitatea de la concurenții săi, ceea ce înseamnă că furnizorii de sisteme de operare concurente nu erau în măsură să concureze efectiv.

În acest sens, „poziție dominantă” înseamnă situația de putere economică de care se bucură o întreprindere, care îi dă acesteia capacitatea de a împiedica menținerea unei concurențe efective pe piața relevantă, prin oferirea posibilității de a-și asuma, într-o măsură apreciabilă, un comportament independent față de concurenții săi, de clienții săi și, în cele din urmă, de consumatori^[6]. Pozițiile dominante sunt examinate în raport fie cu întreaga piață internă, fie cu o parte semnificativă a acesteia. Mărimea pieței examinate depinde de caracteristicile produsului, de accesibilitatea unor produse alternative, precum și de comportamentul sau disponibilitatea consumatorilor de a alege produse alternative.

O poziție dominantă nu constituie în sine o încălcare a legislației UE în materie de concurență, iar deținătorii unor astfel de poziții sunt autorizați să concureze pe bază de merit, la fel ca orice altă întreprindere. Cu toate acestea, o poziție dominantă conferă unei întreprinderi o responsabilitate specială de a se asigura că comportamentul său nu denaturează concurența. Aceasta înseamnă că același comportament, dacă este asumat de o întreprindere care nu deține o poziție dominantă, nu ar fi în mod necesar ilegal. Printre exemplele de comportament care ar constitui un abuz de poziție dominantă se numără stabilirea prețurilor la un nivel inferior nivelului costurilor (prețuri de ruinare), perceperea unor prețuri excesive, vânzarea legată și gruparea, precum și refuzul de a trata cu anumiți omologi. La articolul 102 din TFUE se stabilește o listă neexhaustivă de exemple de practici abuzive.

[4]Regulamentul (CE) nr. 622/2008 din 30 iunie 2008 în ceea ce privește desfășurarea procedurii de tranzacționare în cazurile privind cartelurile, JO L 171, 1.7.2008, p. 3 și Comunicarea Comisiei privind desfășurarea procedurilor de tranzacție în vederea adoptării de decizii în temeiul articolelor 7 și 23 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului în cazurile privind cartelurile (Comunicarea privind înțelegerile), JO C 167, 2.7.2008, p. 1.

[5]Cauza COMP/C-3/37.792 – Microsoft.

[6]CJUE, cauza 27/76, United Brands.



C. Procedura de control al concentrărilor economice

Fuziunile sau achizițiile pot fi benefice pentru întreprinderi și pentru economie în ansamblu, deoarece pot genera îmbunătățiri ale eficienței, sinergii și economii de scară. Cu toate acestea, în cazul în care duc la consolidarea puterii de piață sau la o mai mare concentrare a pieței, ele pot, de asemenea, slăbi concurența. Din acest motiv, anumite fuziuni și achiziții trebuie examinate și nu pot fi finalizate înainte de acordarea autorizației.

Regulamentul (CE) nr. 139/2004 prevede că o concentrare care ar ridica obstacole semnificative în calea concurenței efective de pe piața comună sau de pe o parte semnificativă a acesteia, în special ca urmare a creării/consolidării unei poziții dominante, trebuie declarată incompatibilă cu piața comună [articolul 2 alineatul (3)]. Comisia trebuie să fie informată cu privire la fuziunile planificate în cazul în care întreprinderea rezultată ar depăși anumite praguri (așa-numitele „concentrări cu dimensiune comunitară”). Sub aceste praguri, autoritățile naționale de concurență pot examina fuziunile. Normele în materie de control al concentrărilor economice se aplică și societăților cu sediul în afara UE, dacă își desfășoară activitatea pe piața internă.

Procedura de examinare se declanșează la obținerea controlului asupra unei alte întreprinderi [articolul 3 alineatul (1)]. După o evaluare a impactului probabil al fuziunii asupra concurenței, Comisia o poate aproba sau respinge sau poate acorda o aprobare, sub rezerva anumitor condiții și obligații (articolul 8). Nu se exercită un control ulterior sistematic și nu intervine nici separarea întreprinderilor afiliate.

În 2014, Comisia a desfășurat o consultare privind o posibilă modificare a [normelor în materie de control al concentrărilor economice în UE](#)^[7], cu obiectivul de a îmbunătăți interacțiunea efectivă a normelor la nivelul UE și la nivel național. Rezultatul acestui proces este încă așteptat.

D. Interzicerea ajutoarelor de stat (articolul 107 din TFUE)

TFUE conține o interdicție generală a ajutoarelor de stat [alineatul (1)] pentru a preveni denaturarea concurenței pe piața internă care ar putea rezulta din acordarea de avantaje selective anumitor societăți. Sunt interzise toate ajutoarele directe acordate de statele membre (de exemplu, subvenții nerambursabile, împrumuturi în condiții avantajoase, scutiri de impozite și taxe, precum și garanții la împrumuturi). Sunt interzise și orice alte avantaje acordate ca tratament preferențial anumitor întreprinderi sau sectoare care denaturează sau care pot să denatureze concurența și să afecteze în mod negativ schimburile comerciale dintre statele membre.

TFUE permite acordarea anumitor derogări de la această interdicție generală, în cazul în care acestea pot fi justificate prin obiective de politică specifice [alineatele (2) și (3)], de exemplu abordarea unor perturbări economice grave sau din motive de interes european comun. Un exemplu recent de ajutor de stat care a fost acordat pentru a face față perturbărilor economice grave este reprezentat de măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul [crizei financiare mondiale](#)^[8]. Subvențiile pentru bănci au

[7]Cartea albă a Comisiei intitulată „Către un control mai eficace al concentrărilor economice în UE” (COM(2014)0449).

[8]A se vedea, spre exemplu, Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare



fost necesare pentru a asigura stabilitatea financiară și pentru a preveni efecte negative majore care s-ar fi propagat în întregul sistem financiar din cauza falimentului unei instituții financiare individuale. Măsuri similare au fost luate, de asemenea, în contextul crizei COVID-19.

Statele membre au obligația de a informa Comisia cu privire la orice ajutoare de stat planificate, cu excepția cazului în care acestea intră sub incidența unei exceptări generale pe categorii [astfel cum se prevede în Regulamentul (CE) nr. 800/2008] sau a principiului de minimis. Ajutorul de stat poate fi furnizat numai în cazul în care Comisia a acordat aprobarea. Comisia are, de asemenea, competența de a recupera ajutoarele de stat incompatibile. Într-o serie de decizii, Comisia a considerat că tratamentul fiscal preferențial al anumitor întreprinderi din câteva state membre a fost un ajutor acordat în mod nejustificat, trebuind să se solicite rambursarea sa. Astfel, în 2016, Comisia a decis că Irlanda trebuie să recupereze de la Apple impozite în valoare de 13 miliarde EUR. Decizia a fost contestată atât de Apple, cât și de Irlanda și, în prezent, se află pe rolul instanțelor.

E. Serviciile publice de interes economic general (SIEG)

În unele state membre, anumite servicii esențiale (de exemplu, electricitatea, poșta și transportul feroviar) sunt furnizate în continuare de întreprinderi publice sau de întreprinderi controlate de autoritățile publice. Aceste servicii sunt considerate servicii de interes economic general (SIEG) și sunt supuse unor norme specifice în contextul cadrului UE privind ajutoarele de stat. SIEG sunt activități economice de o importanță deosebită pentru cetățeni și care nu ar fi generate doar de forțele pieței, sau cel puțin nu sub formă de servicii necostisitoare și accesibile tuturor, fără discriminare. TFUE subliniază importanța acestor servicii, diversitatea lor, importanta marjă decizională a autorităților naționale, regionale și locale, precum și principiul accesului universal. Și articolul 36 din Carta drepturilor fundamentale recunoaște accesul pe care cetățenii Uniunii ar trebui să îl aibă la SIEG, în scopul susținerii coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii.

ASIGURAREA RESPECTĂRII LEGISLAȚIEI

Aplicarea riguroasă și eficace a normelor UE în materie de concurență este esențială pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor politicii în domeniul concurenței. Comisia este principalul organism responsabil de asigurarea aplicării corecte a acestor norme și dispune de competențe ample în materie de inspecții și de asigurare a respectării normelor.

În plus, de la 1 mai 2004, în contextul dispozițiilor antitrust (articolele 101 și 102 din TFUE), autoritățile de concurență din statele membre și-au asumat anumite funcții de asigurare a respectării normelor în materie de concurență. Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului a permis consolidarea rolului de asigurare a respectării legislației al autorităților și instanțelor naționale antitrust, care a fost consolidat suplimentar prin [Directiva \(UE\) 2019/1](#)^[9]. Într-un astfel de context descentralizat

(„Comunicarea privind sectorul bancar”), JO C 216, 30.7.2013, p. 1. Aceasta a fost precedată de încă șase comunicări care au abordat alte măsuri de ajutor de stat în contextul crizei („comunicările privind criza”).

[9] JO L 11, 14.1.2019, p. 3. Directiva este în vigoare de la 3 februarie 2019 și trebuie să fie transpusă în legislația statelor membre până la 4 februarie 2021.



de asigurare a respectării legislației, este esențială coordonarea eficientă între autoritățile naționale și europene responsabile cu aplicarea legislației în domeniul concurenței. Prin urmare, Rețeaua europeană în domeniul concurenței (REC), formată din autoritățile naționale din domeniul concurenței și din Comisie, servește drept platformă pentru schimbul de informații care vizează îmbunătățirea coordonării la aplicarea normelor în materie de concurență.

În domeniul legislației antitrust, în 2014 a fost adoptată [Directiva privind acțiunile în despăgubire](#)^[10] pentru a mări efectul disuasiv împotriva acordurilor interzise (carteluri și abuz de poziție dominantă) și pentru a asigura o mai bună protecție a consumatorilor. Aceasta facilitează procesul de obținere de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat cetățenilor sau altor întreprinderi de o încălcare a legislației în materie de concurență. Un raport al Comisiei privind aplicarea directivei este așteptat în 2020.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

În politica în domeniul concurenței, rolul principal al Parlamentului este controlul puterii executive. Comisarul responsabil cu concurența se întâlnește de mai multe ori pe an înaintea Comisiei pentru afaceri economice și monetare (ECON) din cadrul Parlamentului pentru a-și explica abordarea și a discuta despre anumite decizii.

În ceea ce privește adoptarea legislației privind politica în domeniul concurenței, Parlamentul este, de obicei, implicat numai prin procedura de consultare. Influența acestuia este astfel limitată față de cea a Comisiei și a Consiliului. Parlamentul a solicitat în repetate rânduri, de exemplu în rezoluțiile sale anuale referitoare la raportul anual al Comisiei privind politica în domeniul concurenței, să se extindă procedura legislativă ordinară pentru a cuprinde și dreptul concurențial.

De fapt, mai recent, procedura legislativă ordinară a fost aplicată pentru adoptarea directivelor menționate mai sus privind acțiunile în despăgubire și a măsurilor de consolidare a autorităților de concurență ale statelor membre. În ambele cazuri, Parlamentul a acționat în calitate de colegiuitor (ECON fiind comisia competentă). Pentru deputații în Parlamentul European era important să asigure despăgubirea integrală a consumatorilor pentru daunele suferite, fără însă ca aceasta să ducă la supracompensări. În interesul consumatorilor, deputații au stabilit că deciziile autorităților naționale de concurență ar trebui considerate drept dovezi *prima facie* ale încălcării legislației în materie de concurență. Ei au subliniat, de asemenea, că este important ca autoritățile de concurență să poată lua măsuri provizorii în cadrul procedurilor în domeniul concurenței.

În decursul celei de a opta legislaturi, trei comisii speciale pentru deciziile fiscale și alte măsuri similare sau cu efecte similare (TAXE 1, TAXE 2, TAXE 3) au analizat măsurile luate pentru a evalua compatibilitatea deciziilor fiscale din statele membre cu normele privind ajutoarele de stat și au discutat cum ar putea fi clarificate suplimentar dispozițiile privind schimbul reciproc de informații.

[10]Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, JO L 349, 5.12.2014, p. 1.



Parlamentul continuă să monitorizeze evoluția politicii în domeniul concurenței și activitatea Comisiei în acest domeniu. Grupul de lucru al Comisiei ECON dedicat politicii în domeniul concurenței și rezoluțiile anuale ale Parlamentului referitoare la Raportul anual al Comisiei privind politica în domeniul concurenței oferă contribuții și orientări în materie de politici pentru punctul de vedere al Parlamentului despre cum pot fi abordate provocările cu care se confruntă societatea noastră în ceea ce privește politica în domeniul concurenței.

Radostina Parenti
02/2020

