

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

PROVISÓRIO
2007/0000(INI)

26.3.2007

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre o documento da Comissão intitulado “Relatório sobre a política de concorrência (2005)”
(2007/0000(INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relatora: Elisa Ferreira

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre o documento da Comissão intitulado “Relatório sobre a política de concorrência (2005)” (2007/0000(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o relatório da Comissão sobre a política de concorrência (2005) (SEC(2006)0761),
- Tendo em conta os inquéritos realizados pela Comissão nos sectores da energia e da banca de retalho,
- Tendo em conta os objectivos da Estratégia de Lisboa,
- Tendo em conta o documento de discussão elaborado pela Direcção-Geral da Concorrência sobre a aplicação do artigo 82º do Tratado aos abusos de posição dominante de Dezembro de 2005,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) nº 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81º e 82º do Tratado¹ e o Regulamento (CE) nº 773/2004 da Comissão, de 7 de Abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos 81º e 82º do Tratado CE²,
- Tendo em conta as orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do nº 2, alínea a), do artigo 23º do Regulamento (CE) nº 1/2003³,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) nº 139/2004 do Conselho, de 20 de Janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (Regulamento das concentrações comunitárias)⁴,
- Tendo em conta o estudo de Outubro de 2005 da Direcção-Geral da Concorrência para apresentar medidas de correcção para as concentrações,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) nº 794/2004 da Comissão, de 21 de Abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) nº 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93º do Tratado CE⁵,
- Tendo em conta o Livro Verde da Comissão sobre acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio antitrust (COM(2005)0672) (Livro Verde),
- Tendo em conta o plano de acção no domínio dos auxílios estatais – menos auxílios

¹ JO L 1, 4.1.2003, p. 1.

² JO L 123, 27.4.2004, p. 18.

³ JO C 210, 1.9.2006, p. 2.

⁴ JO L 24, 29.1.2004, p. 1.

⁵ JO L 140, 30.4.2004, p. 1.

estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009 (COM(2005)0107),

- Tendo em conta o Regulamento (CE) n° 1628/2006 da Comissão de 24 de Outubro de 2006 relativo à aplicação dos artigos 87° e 88° do Tratado aos auxílios estatais ao investimento com finalidade regional¹,
 - Tendo em conta o documento dos serviços da Comissão sobre um enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento e à inovação de Setembro de 2006,
 - Tendo em conta o enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente²,
 - Tendo em conta o projecto de enquadramento comunitário dos auxílios estatais e investimentos de capital de risco em pequenas e médias empresas,
 - Tendo em conta as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013³,
 - Tendo em conta a Decisão 2005/842/CE da Comissão, de 28 de Novembro de 2005, relativa à aplicação do n° 2 do artigo 86° do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral⁴, na versão apresentada ao Parlamento Europeu para parecer em 8 de Setembro de 2004,
 - Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em matéria de serviços de interesse geral e, em especial, o seu acórdão de 24 de Julho de 2003 no Processo C-280/00⁵,
 - Tendo em conta o artigo 45° do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e os pareceres da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, da Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia, da Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores e da Comissão dos Transportes e do Turismo (A6-0000/2007),
1. Congratula-se com a acção da Comissão visando modernizar a política de concorrência e, especialmente, reforçar o seu posicionamento na luta contra os cartéis, bem como com a nova atenção dada aos auxílios estatais e ao lançamento de análises sectoriais; felicita a Comissão pelas medidas que tomou para melhorar o funcionamento da Rede Europeia da Concorrência (ECN – *European Competition Network*);

¹ JO L 302, 1.11.2006, p. 29.

² JO C 37, 3.2.2001, p. 3.

³ JO C 54, 4.3.2006, p. 13.

⁴ JO L 312, 29.11.2005, p. 67.

⁵ Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] CJT I-7747.

2. Congratula-se pela preferência dada pela Comissão a uma abordagem mais económica do que regulamentadora da política de aplicação das regras da concorrência; regozija-se pela adopção de uma abordagem baseada em inquéritos sectoriais, que está mais próxima das realidades das práticas comerciais, sobretudo no que se refere aos serviços financeiros e ao sector da energia; salienta ainda que esses inquéritos deverão esclarecer qual a actual situação do sector e respectivas tendências, bem como estimular uma política centrada no progresso;
3. Saúda os esforços da Comissão para melhorar a qualidade do cumprimento das decisões no contexto da ECN através de uma maior cooperação com e entre as Autoridades Nacionais de Concorrência (ANC);
4. Reitera o apelo, no que se refere à cooperação com as ANC e ao cumprimento das suas regras, para se progredir mais na redução das incertezas causadas pela divergência de interpretações dos tribunais nacionais sobre a legislação da UE em matéria de concorrência, bem como pelas discrepâncias no ritmo, conteúdos e execução das decisões finais; exorta a Comissão a ponderar a criação de uma rede de autoridades judiciais comparável à ECN já existente;
5. Reitera o apelo relacionado com os serviços de interesse económico geral (SIEG), dadas as diferenças consideráveis prevalecentes nas políticas e visões dos Estados-Membros, para que se realizem mais progressos relacionados simultaneamente com a clarificação de conceitos e a aplicação prática das regras da concorrência já existentes;
6. Congratula-se com uma maior clarificação das obrigações de serviço público e um melhor cumprimento de tais obrigações no caso dos SIEG, dadas as diferenças ao nível das tradições regulamentares, do grau de participação da sociedade civil e das capacidades de aplicação nos diversos Estados-Membros;
7. Congratula-se com o aumento da aprovação de processos no Programa Comunitário de Clemência da ECN; salienta, no entanto, que é necessária uma maior sofisticação desse instrumento para evitar uma eventual utilização indevida, que sobretudo coloque injustamente em desvantagem os participantes mais fracos no acordo;
8. Recorda, neste contexto, a necessidade de coordenar os dois instrumentos das acções de indemnização e processos de clemência, de forma a garantir a existência de incentivos adequados a um comportamento correcto;
9. Expressa a sua preocupação com a excessiva demora registada nos processos de recuperação de auxílios estatais indevidamente concedidos por vários Estados-Membros; salienta que uma aplicação inadequada das disposições neste sector pode prejudicar gravemente a lealdade da concorrência;
10. Destaca a necessidade de monitorizar novas formas de distorção da concorrência entre as empresas europeias, designadamente através de uma utilização abusiva de mão-de-obra de baixo custo e elevada especialização profissional com base em regimes de estágio; refere que um novo regulamento neste domínio seria bem-vindo;
11. Reitera a necessidade de o Parlamento desempenhar um papel mais relevante, que

inclua a promoção dos poderes de co-decisão, no desenvolvimento da política de concorrência;

12. Congratula-se com os esforços para reforçar a ECN no domínio das políticas restritivas da concorrência (*antitrust*) através da harmonização de práticas e interpretação de normas, bem como da delegação de competências e intercâmbio de experiências entre as ANC;
13. Manifesta a sua preocupação com o relativo fracasso até à data em se alcançar uma verdadeira concorrência nos mercados da energia; regista que, em muitos Estados-Membros, a separação da propriedade da produção e distribuição (*ownership unbundling*) se revelou insuficiente para assegurar uma adequada concorrência, uma vez que as elevadíssimas quotas de mercado dos operadores históricos estão associadas a um acesso insuficiente ao mercado e à exclusão deste;
14. Interroga-se sobre se a conclusão da separação da propriedade da produção e distribuição no sector da energia, a par do desmantelamento de conglomerados verticais e da garantia de condições para um acesso efectivo ao mercado, não deveriam beneficiar de uma maior prioridade; realça, neste contexto, que seria bem-vinda uma maior clarificação das melhores estratégias nacionais e europeias;
15. Recorda o empenho da Comissão em rever a “regra dos dois terços” como indicador do impacto comunitário das propostas de concentração de empresas; refere que seriam bem-vindos progressos neste domínio e uma abordagem mais coerente na avaliação de operações comparáveis de concentração de empresas, designadamente quando decisões tomadas a nível nacional possam ter um forte impacto na estrutura do mercado de Estados-Membros vizinhos;
16. Congratula-se com o Livro Verde da Comissão e salienta que o direito das vítimas que sofreram prejuízos em virtude de uma atitude anticoncorrencial a obterem indemnizações deve ser tornado efectivo;
17. Aplauda os esforços da Comissão para reforçar os instrumentos em matéria de vigilância contra cartéis, e sobretudo a sua revisão dos processos de clemência e as novas orientações para o cálculo de coimas, centradas em acordos de longa duração existentes em mercados de grande dimensão;
18. Acredita que a aplicação de regras de controlo das concentrações de empresas a nível comunitário e nacional iria beneficiar enormemente com a cooperação entre ANC para a criação de uma base de dados comum que registe todos os processos individuais analisados, no quadro de uma rede específica para o intercâmbio de informações;
19. Nota que, segundo o estudo da Comissão sobre medidas de correcção em casos de concentração de empresas, a eficácia das medidas estruturais é frequentemente subvertida pelo comportamento não concorrencial das empresas em questão e, sobretudo, pela restrição do acesso ao mercado; apela, por conseguinte, à Comissão para que aumente a sua vigilância no que se refere a eventuais lacunas na aplicação das medidas de correcção em casos de concentração de empresas;

20. Congratula-se com os esforços da Comissão para aumentar a transparência e a prestação pública de contas no caso dos mecanismos existentes para auxílios estatais; acolhe com regozijo os novos esforços para melhorar a transparência neste contexto;
21. Recorda a necessidade de se evitar regimes de auxílios estatais dos Estados-Membros que se sobreponham ou concorram entre si, bem como eventuais distorções que as diferentes capacidades técnicas e financeiras nacionais para apoiar os auxílios estatais possam introduzir no mercado interno; realça a extraordinária importância de a Comissão desenvolver mais esforços para harmonizar as práticas nacionais e promover o intercâmbio de informação e das melhores práticas;
22. Recorda o princípio da compatibilidade entre auxílios estatais e a política de coesão da UE; relembra que o auxílio regional individual aprovado à margem dos regimes de auxílio regionais autorizados implica intrinsecamente riscos mais elevados de distorção da concorrência;
23. Considera que a política da UE em matéria de auxílios estatais, sobretudo em sectores que operam no mercado globalizado, se deve centrar em práticas de auxílio estatal desenvolvidas por governos de países terceiros face à concorrência; refere, contudo, que se deveria obter um equilíbrio dando preferência a esforços de cooperação e mútuo reconhecimento, em vez de uma concorrência através da concessão de subsídios;
24. Salaria que a nova agenda comercial da Comissão, no contexto da qual irão ser negociados os Acordos de Livre Comércio com parceiros seleccionados, requer um envolvimento de perto da Comissão responsável pela Concorrência, de modo a que as principais questões de concorrência sejam devidamente tratadas no âmbito desses acordos;
25. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

No ano de 2005 entraram em vigor e foram consolidadas algumas das linhas de reforma da Política de Concorrência anteriormente decididas, sendo igualmente de registar novas iniciativas importantes para a actualização e aumento da eficácia, transparência e coerência da Política Europeia de Concorrência.

Em termos gerais, o presente relatório evidencia a tendência positiva verificada nos anos recentes para que a Política de Concorrência tenda a valorizar preferencialmente o conhecimento dos efeitos actuais ou potenciais de certas práticas ou de alterações das estruturas empresariais, em detrimento da estrita aplicação formal ("*rules based*") das regras da concorrência. Note-se que esta opção, apesar de positiva, é mais exigente do que a tradicional, baseada na aplicação de "regras". Importa evitar que a acrescida complexidade associada a esta nova abordagem gere insegurança junto das empresas, sobretudo as de menor dimensão, induzindo comportamentos avessos ao risco que são contraproducentes face aos objectivos da política de concorrência.

Uma outra tendência positiva é a opção descentralizadora que se tem afirmado na Política Europeia de Concorrência; no entanto, exigem-se progressos substanciais no que respeita à harmonização de critérios na interpretação e aplicação prática das normas nos diversos países membros e respectivas instituições. Particularmente relevante é garantir um grau de cumprimento ("*enforcement*") coerente nos diversos países, o que requer o envolvimento não só das Autoridades de Concorrência como do sistema judicial nacional e em particular dos tribunais.

O relatório em análise confirma a persistência de sérias falhas de concorrência em mercados de importância estratégica (caso da energia) ou de serviços (incluindo serviços de interesse económico geral). Neste contexto, importa sublinhar que as preocupações de segurança estratégica e cobertura universal impõem uma clarificação dos objectivos sectoriais que enquadram as regras de concorrência e o mandato dos reguladores; as análises sectoriais permitem ainda uma melhor percepção da necessidade de reconciliar a capacidade de regulação pública com o crescente poder dos operadores no mercado. Exige-se, pois, da Comissão e das Autoridades Nacionais da Concorrência, ao estabelecerem as prioridades sectoriais para a sua actuação, a definição de critérios claros e fundamentação rigorosa da avaliação do impacto das suas acções no bem-estar e defesa dos interesses dos consumidores.

2. PRÁTICAS RESTRITIVAS DA CONCORRÊNCIA ("*ANTITRUST*")

De entre as novas iniciativas nesta área, merecem destaque especial, pela positiva, a publicação do Livro Verde sobre Acções de Reparação por violação das Regras Comunitárias de Concorrência ("*Green Paper on Damages Actions for Breach of the EC Antitrust Rules*") e, já no final de 2005, das Orientações quanto à aplicação do Artigo 82º em matéria de abusos de posição dominante; em termos de iniciativas, há que sublinhar o lançamento do Programa Comunitário de Clemência ("*Model Leniency Programme*") e dos inquéritos sectoriais, bem como o início da revisão das directrizes sobre a fixação de multas a cartéis. A Rede Europeia

da Concorrência ("*European Competition Network*" - ECN/REC) é igualmente um instrumento fundamental para o êxito na aplicação das novas regras consubstanciadas no Regulamento nº 1/2003. Estas medidas convergem no sentido de aumentar a eficácia da Política de Concorrência.

Neste capítulo, chama-se, no entanto, a atenção da Comissão para alguns domínios em que o panorama concorrencial poderá beneficiar de melhorias.

No sector financeiro, persistem sérios problemas concorrenciais e de regulação. Subsistem, no mercado europeu, regimes de excepção que, na prática, constituem um mecanismo de favorecimento de actores nacionais. Progressos adicionais na harmonização, em geral, de critérios e práticas entre entidades reguladoras e supervisoras são igualmente bem-vindos.

Quanto ao trabalho iniciado pela Comissão sobre as "Directrizes de aplicação do Artigo 82º em matéria de abusos de posição dominante" ("*Guidelines on the application of article 82 to exclusionary abuses*"), as recomendações do PE, expressas em carta dirigida à Comissão em Março de 2006, privilegiam a necessidade de garantir elevados padrões de controlo de abusos de mercado e de reforçar a consistência e previsibilidade das decisões, subordinando a avaliação da eficiência económica das práticas à salvaguarda dos direitos dos consumidores.

As inegáveis vantagens introduzidas pelo Programa Comunitário de Clemência na detecção e condenação de práticas de conluio podem ser reforçadas por melhorias na sua aplicação prática. Urge evitar utilizações ilegítimas deste instrumento, quer no sentido da valorização artificial dos pedidos de clemência pelos requerentes, quer da penalização relativa das empresas que, por terem participações menores no acordo, têm menos capacidade para acrescentar factos relevantes ao processo.

Ainda neste contexto, sublinhe-se a importância de iniciativas que permitam transmitir directrizes claras e transparentes às empresas, sobretudo às PME.

Em complemento desta iniciativa, o Parlamento saúda a aplicação prática das "acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio antitrust" de acordo com as conclusões do Livro Verde, criando condições efectivas para o exercício do direito de compensação por prejuízos causados a cidadãos e empresas, particularmente PME. Neste sentido, haverá que reduzir o risco de um conflito potencial entre os incentivos concedidos no âmbito do Programa Comunitário de Clemência e a obrigação de reparação de danos introduzida pelo Livro Verde.

Refira-se por último, a preocupação com o surgimento potencial de novas formas de concorrência desleal entre empresas decorrente da proliferação de recrutamentos por períodos ilimitados e de forma desregulada de jovens trabalhadores qualificados em regime de estágio, sem o cumprimento de normas mínimas no que respeita à respectiva remuneração e direitos laborais.

2. FUSÕES E AQUISIÇÕES (F&A)

Os desenvolvimentos mais recentes no mercado único, com especial enfoque para os sectores

da energia e dos serviços financeiros, evidenciam a insuficiência da actual regulação comunitária aplicável às fusões e aquisições.

Conforme foi publicamente reconhecido pela Comissária, em Novembro de 2005, a regra dos "dois-terços" de facturação no mercado doméstico, que delimita a competência da Comissão para avaliar fusões com "impacto comunitário" ("*Community impact*"), já não é apropriada. As disparidades existentes entre os mecanismos nacionais de regulação potenciam esta distorção, gerando um tratamento inconsistente de operações de impacto comparável.

Com efeito, a concentração de poder de mercado num Estado-membro pode ter efeitos relevantes noutro(s) Estado(s)-Membro(s), cujo mercado interno esteja dependente do desenho industrial que venha a concretizar-se em mercados vizinhos. Como agravante, um regulador nacional pode condicionar a aprovação de fusões à adopção de remédios cujo impacto é transfronteiriço - sem que exista a necessária articulação com os reguladores dos países vizinhos. Estes problemas agudizam-se nos mercados mais periféricos da União devido às dificuldades de interligação e típica menor dimensão.

O Parlamento apela, pois, à Comissão no sentido da apresentação de uma proposta de revisão deste enquadramento, em benefício da coerência na construção do mercado interno.

No interesse de uma maior consistência e qualidade da tomada de decisão, sugere-se ainda a criação, no âmbito dos mecanismos de cooperação da REC, de uma base de dados que centralize os casos julgados de F&A, o que constituiria um instrumento útil de avaliação comparada do impacto de remédios propostos na apreciação de propostas de fusão.

O caso da energia

O sector da Energia e as soluções encontradas a seu respeito podem, neste contexto, assumir um carácter paradigmático em relação a outros sectores. O inquérito sectorial aos mercados do gás e electricidade permitiu identificar de forma clara um conjunto complexo de obstáculos ao aprofundamento do mercado único e à garantia de condições efectivas de sã concorrência.

Verifica-se, em particular, que a separação da propriedade da produção e distribuição ("*ownership unbundling*") continua por realizar em diversos mercados nacionais de electricidade. Como agravante, existem situações em que o "*unbundling*" foi efectuado mas em que produção e distribuição permanecem verticalmente integradas. A aplicação desta medida, preconizada pelas Segunda e Terceira Directivas sobre a Electricidade e Gás, deverá ser uma prioridade na acção da Comissão.

A experiência dos mercados de energia mais desenvolvidos da União demonstra que uma pré-condição para o aprofundamento do mercado único no sector é o sã funcionamento de mercados regionais. É fundamental garantir uma interligação adequada nestes mercados, condição que, sendo necessária, não é, no entanto, suficiente para garantir o cumprimento dos objectivos, pelo que é imprescindível a convergência de mandatos e cooperação na actuação dos reguladores, bem como a remoção de eventuais práticas de protecção pública de mercados, tais como distintas especificações de produto entre Estados-Membros.

3. AUXÍLIOS DE ESTADO

Deve ser saudada a reforma das regras dos Auxílios de Estado enquadrada pelo Plano de Acção para os Auxílios de Estado ("*State Aid Action Plan*") apresentado pela Comissão, bem como o início da preparação, em 2005, das novas Orientações relativas aos auxílios regionais e da Comunicação sobre Auxílios à Inovação.

Apesar dos esforços da Comissão para harmonizar práticas e garantir transparência, há evidência de concorrência efectiva de incentivos entre regiões e Estados da UE, os quais, associados à ausência de harmonização noutras políticas, nomeadamente a fiscal, provocam eventuais excessos no montante das ajudas concedidas e estimulam a deslocalização artificial de empresas dentro do espaço europeu com consequências graves para algumas regiões e países.

Um outro factor perturbador da sã concorrência é a diversidade de situações registadas nos diversos Estados europeus no que respeita à efectiva e atempada recuperação de auxílios indevidamente concedidos. Saúdam-se os esforços da Comissão no sentido da melhoria desta situação.

Os importantes compromissos internacionais assumidos pela UE em relação ao controle das emissões poluentes não deverão constituir uma fonte adicional de distorção de concorrência sectorial. As distintas formas de repartição entre sectores das autorizações de emissão pelos diversos países membros, a distinta capacidade de transferência para o consumidor final dos custos de aquisição de direitos de emissão por parte das empresas e a diversidade de auxílios de Estado de carácter ambiental praticados, são factores que requerem acompanhamento por parte da Comissão.

4. A DIMENSÃO INTERNACIONAL

A globalização da concorrência nos principais sectores confere uma importância central à dimensão internacional na política comunitária nesta área. Saúdam-se, assim, os progressos realizados pela Comissão no quadro da cooperação multilateral, e da cooperação bilateral com os principais parceiros nomeadamente os EUA, Canadá, Japão e Coreia e, sobretudo, com a China.

Chama-se a atenção da Comissão para a necessidade de, ao definir o regime de auxílios para cada sector, ter em consideração o nível dos auxílios de estado concedidos pelos principais concorrentes internacionais da UE, sendo de apoiar todos os esforços no sentido do equilíbrio e harmonização dessas mesmas práticas.

Considera-se fundamental que a política de concorrência da UE seja consistente com a política comercial, especialmente tendo em conta a nova agenda "Europa Global: competindo à escala mundial" ("*Global Europe: competing in the world*"), centrada na celebração de acordos bilaterais e regionais de comércio livre ("free trade agreements"). Impõe-se um envolvimento especial da DG Concorrência no sentido de reforçar os esforços de mútuo reconhecimento de práticas concorrenciais, sobretudo nas áreas dos auxílios de Estado,

mercados públicos, serviços, investimento e facilitação do comércio ("trade facilitation").