

mento fiscal, fossem sendo suficientemente clarificadas para poderem ser concretizadas.

4.3. Face ao desafio que o desenvolvimento coerente da União Europeia representa, o CES não pode deixar de apoiar quanto pode a Comissão e os agentes económicos e sociais empenhados na promoção das PME.

A este propósito, convém salientar, uma vez mais, que a vocação do CES, pela sua composição, é de servir de fórum de concertação e de intercâmbio, cumprindo, desta maneira, a sua função de órgão de consulta. Assim, sempre que a Comissão entender proceder ao que é

comum designar por ampla consulta acerca de um determinado programa de acções relativamente ao qual seja necessário, numa primeira fase, definir objectivos realistas e orientações de base, o contributo dos meios socioeconómicos poderá ser útil a vários títulos, designadamente para que se tenham mais em consideração elementos importantes de reflexão e rapidamente se identifiquem os problemas. Esta forma de actuar poderia ser adoptada para certos programas de acção ou para certas linhas de orientação, de acordo com modalidades a discutir, sem prejuízo do processo normal de consulta. Os trabalhos complementares e as consultas previstas no contexto da Comunicação em apreço prestar-se-iam a este tipo de exercício.

Bruxelas, 21 de Dezembro de 1994.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Carlos FERRER

Parecer sobre o XXIII Relatório sobre a Política de Concorrência

(94/C 397/21)

Em 25 de Maio de 1994 a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o XXIII Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência (1993).

Incumbida a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 30 de Novembro de 1994, sendo Relatores Luis Morales/M. Ataíde ferreira.

O Comité Económico e Social, na 321ª Reunião Plenária (sessão de 21 Dezembro de 1994), adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Considerações gerais

1.1. O CES começa por salientar a importância que atribui ao Relatório sobre Política de Concorrência anualmente elaborado pela Comissão. Trata-se de um documento de grande interesse que, desde o início da sua publicação, tem contribuído para esclarecer as grandes linhas da política comunitária na matéria.

1.2. O XXIII Relatório contribui uma vez mais para o diálogo entre a Comissão e as demais instituições comunitárias e para a transparência e a segurança jurídica nas relações com as empresas, os Estados-Membros e os consumidores, principais interessados na política de concorrência da Comunidade.

1.3. O CES reconhece o esforço de informação desenvolvido pela Comissão e que se manifesta não apenas na organização do extenso XXIII Relatório anual, mas também na proliferação de um conjunto importante de documentação complementar, cuja actualidade deve ser melhorada e cujo ritmo de divulgação deve ser mantido e se possível aumentado. A iniciativa de criação de um serviço de informação é acolhida com expectativa, sendo útil conhecer no futuro os resultados dessa experiência, através de uma resenha periódica das questões colocadas e das respostas dadas.

1.4. O Relatório contém, como é hábito, não apenas uma análise da actividade da Comissão, mas também indicações importantes quanto à forma como pretende

vir a actuar no futuro. A divulgação destas orientações sempre foi aplaudida pelo Comité, uma vez que permite uma adaptação oportuna dos principais interessados, e suscita o debate público indispensável ao sucesso da política comunitária. O Comité convida a Comissão a manter e a melhorar, na medida do possível, as indicações sobre a evolução futura da política de concorrência, indicações que considera preciosas para os agentes económicos envolvidos.

1.5. O Comité vê com muito interesse a forma como no XXIII Relatório a Comissão inscreve a política de concorrência no contexto dos grandes desafios que se colocam hoje em dia à Comunidade: a realização dos objectivos de crescimento, competitividade e emprego; a realização das novas políticas reconhecidas no Tratado de Maastricht; a inserção da economia europeia no quadro da liberalização crescente do comércio mundial.

1.6. Há que reconhecer como positivo o facto de, em todo o Relatório, a Comissão não perder de vista que a política de concorrência não é um fim em si mesmo, antes se justifica enquanto instrumento de realização dos objectivos da Comunidade: crescimento económico, desenvolvimento industrial, competitividade interna e internacional, e emprego.

1.7. Por último, o CES expressa a sua satisfação pela forma como a Comissão reagiu ao seu Parecer relativo ao XXII Relatório⁽¹⁾. É com efeito notória, quer na análise do parecer, quer na elaboração do XXIII Relatório, a preocupação de manter vivo o diálogo com o Comité nos aspectos onde foi mais desenvolvida e porventura crítica a análise do seu desempenho. O CES considera esta atitude como muito positiva e espera que ela se mantenha no futuro, e seja frutuosa.

1.8. A Comunidade e sua política de concorrência só podem sair beneficiadas com o eco que as preocupações dos meios económicos e sociais possam ter junto da Comissão e com o diálogo com esses meios, sejam o CES, ou as organizações representativas de classe, o seu porta-voz. As empresas, os trabalhadores e os consumidores são particularmente sensíveis às opções da política de concorrência na medida em que têm impacto na competitividade, no emprego, nas condições de emprego e na qualidade e preço dos bens e serviços.

2. A Política de Concorrência e os objectivos da União Europeia

2.1. As regras de concorrência do Tratado CE, inicialmente perspectivadas como meros instrumentos de realização do mercado comum, foram sendo progressivamente vistas como fundamentos de uma verdadeira

e própria política de concorrência. Se a afectação do comércio intra-comunitário subsiste como critério de competência, os objectivos do Tratado determinam, para além da mera realização do mercado interno, a aplicação destas regras.

2.2. A necessidade de articulação da política de concorrência com os novos objectivos da União é, por isso, realçada pela Comissão, com especial relevo nos domínios da política industrial, cultural e ambiental, onde se espera um aprofundamento da acção da Comunidade, e sem esquecer as áreas da política regional e social.

2.3. No contexto de uma Comunidade em permanente evolução e face aos objectivos da União, o CES reconhece o papel das regras de concorrência na realização do mercado interno. A vertente repressiva da política de concorrência, quer no domínio da condenação dos acordos e abusos de posição dominante, quer no domínio da disciplina dos auxílios, mantém a sua importância, sobretudo enquanto instrumento de combate ao perigo de rigidez e desadaptação da estrutura empresarial.

2.4. Tanto o CES como a Comissão concordam que a política de concorrência não se esgota porém nesta perspectiva negativa e de mera vigilância. O CES convida a Comissão a melhorar ainda a coordenação e integração entre a política de concorrência e outras políticas, em especial a política industrial de cariz não proteccionista. É também necessário perspectivar a política de concorrência tendo presente que subsistem desigualdades de oportunidades e ambiente concorrenciais das empresas europeias, tanto a nível comunitário como no plano do relacionamento com os principais parceiros comerciais da Comunidade.

2.5. No XXIII Relatório a Comissão salienta insistentemente a contribuição da política de concorrência para o crescimento, a competitividade e o emprego, e perspectiva-a em função dos objectivos do «Livro Branco». Realça, em especial, o papel que uma criteriosa política de auxílios pode desempenhar na reestruturação da economia europeia favorecendo as PME, a I & D e a criação de postos de trabalho duradouros.

2.6. Salienta os efeitos da disciplina das coligações e dos abusos e a sua contribuição para o incremento da racionalidade económica e para a melhoria da alocação dos recursos. Sublinha a importância do controlo de concentrações e da cooperação entre empresas, na liberalização dos serviços financeiros, das telecomunicações, dos transportes e da energia, e na sua integração em redes transeuropeias.

(1) JO nº C 34 de 2. 2. 1994.

2.7. Como já foi salientado o CES não pode deixar de se congratular com o facto de a Comissão se mostrar atenta às ligações entre a política de concorrência e a realização dos objectivos de crescimento, competitividade e emprego. O CES interpreta, a este propósito, o entendimento da Comissão como reconhecendo ela própria também que uma perspectiva repressiva da política de concorrência não pode, por si só, contribuir para honrar tais desafios.

2.8. É duvidoso que os desafios do crescimento, da competitividade e do emprego possam ser correspondidos apenas através da concretização do mercado interno, da desregulamentação, da isenção de tipos de cooperação formalmente interditos e do alargamento da concorrência a sectores até agora excluídos.

2.9. É sem dúvida imperativa a remoção de todos os obstáculos ao aproveitamento do grande mercado europeu. Mas é também preciso não esquecer que subsistem ainda disparidades de ambiente concorrencial entre os diversos Estados-Membros, e que os horizontes das empresas europeias, à semelhança do que sucede com as suas congéneres norte-americanas e japonesas, têm limites que coincidem com as condições da concorrência mundial que, como foi já afirmado, estão longe de estar isentas de distorções.

2.10. O CES não considera que haja uma relação automática entre concorrência e competitividade, e entre concorrência e emprego. A competitividade tem menos a ver com a concorrência do que com o ambiente jurídico, administrativo, político e social em que a actividade empresarial se desenvolve.

2.11. A Comissão é a primeira a reconhecer que os padrões de vida na Comunidade não devem ser sacrificados ao imperativo da competitividade e que a sua afirmação enquanto potência económica tem de ser conseguida sobretudo por outras vias. A política de concorrência tem dado o seu contributo ao permitir a cooperação entre PME, ao favorecer a reestruturação e a concentração das empresas europeias, ao promover o equilíbrio das políticas de auxílio nacionais, confiante em que a concorrência efectiva no mercado europeu é condição do sucesso das empresas europeias no mercado mundial.

2.12. É contudo necessário articular de um modo específico e dinâmico a perspectiva da concorrência e da competitividade em ambos os mercados, comunitário e internacional. A liberalização do comércio mundial não é um dado, mas algo que se conquista progressivamente. A política de concorrência tem pois de ser moldada em função da evolução do desaparecimento das barreiras à entrada no mercado comunitário, da abertura e igualização de oportunidades nos mercados dos principais parceiros comerciais da Comunidade e

da comparação dos factores determinantes da competitividade entre os diversos operadores do mercado mundial.

3. Articulação com as políticas da Comunidade

3.1. O conflito entre a política de concorrência e a política industrial é frequentemente apontado, quanto mais não seja por se entender que esta última, mantida na esfera de competência dos Estados-Membros, é dificilmente dissociável de concepções proteccionistas. O Tratado de Maastricht, ao reconhecer a necessidade de uma política industrial da Comunidade, veio sublinhar o papel da política de concorrência enquanto instrumento desta.

3.2. Embora certos aspectos da política de concorrência — como o favorecimento das concentrações, da cooperação empresarial e do apoio às PME e à I & D, tal como previsto no artigo 130º do Tratado, — sejam claramente coadjuvantes dos objectivos da política industrial relacionados com o fomento da competitividade, a política industrial comunitária não se pode esgotar na política de concorrência. Quer isto dizer que a política industrial deve poder influenciar as opções de política de concorrência em matéria de cooperação entre empresas.

3.3. A política de concorrência da Comunidade assenta efectivamente em normas de proibição, ainda que atenuadas por condições de isenção ou autorização. Mas nem tudo o que defende ou promove a concorrência é suficiente para resolver problemas de competitividade. A Comunidade inscreve-se num mercado de contornos alargados onde é grande a influência de regulamentações e práticas de outros Estados que, directa ou indirectamente, dificultam a acção das empresas europeias.

3.4. Os modelos sociais e económicos com os quais a Comunidade concorre encontram-se muitas vezes desfasados da sua realidade e dos seus padrões. É neste contexto que as empresas europeias têm de conquistar a sua influência. Opções claras da política industrial — que não é, hoje em dia, necessariamente, sinónimo de protecționismo — devem nortear a adaptação da estrutura empresarial europeia ao mercado mundial, sobretudo atendendo a que a liberalização do mesmo tem sido realizada no meio de grandes incertezas.

3.5. A Comissão tem exercido as suas competências por forma a transformar a sua política de isenções, de aceitação das concentrações e de auxílios, num instrumento de orientação decisivo e claramente propício à cooperação entre PME e ao aumento da competitividade das empresas europeias. O CES reconhece os resultados positivos dessa política. No entanto, como

sucede no caso das concentrações, nem toda a regulamentação comunitária se encontra adaptada à realidade, o que limita indesejavelmente a actuação da Comissão.

3.6. A Comunidade assume-se como um mercado aberto mas não pode determinar a equidade da liberalização do comércio mundial. O que significa que tem de gerir a sua política de concorrência em função das garantias de abertura que, no quadro da política comercial, obtêm por parte dos seus parceiros, do apoio que directa ou indirectamente proporcionam às suas empresas, da eficácia da tutela que exercem nos operadores sob a sua jurisdição.

3.7. Por todas estas razões entende o CES que a autonomia da política industrial comunitária serve melhor os objectivos últimos da política de concorrência. Inúmeras situações de cooperação e acordos entre empresas são defensivas e conjunturais e não prosseguem, nem têm de prosseguir, objectivos de reorganização estrutural ou de reencontro da competitividade internacional. Têm de ser avaliadas realisticamente, em função das especificidades próprias de cada indústria e das condições de concorrência internacional, muitas vezes dissociadas de um contexto de redução coordenada de capacidades.

3.8. A competitividade não pode ser aferida fora de um ambiente social, económico e normativo padronizado e, sob este ponto de vista, uma política industrial clara constitui um quadro de referência precioso da política de concorrência. O CES reconhece a complementaridade entre a política de concorrência e a política industrial, o que pressupõe uma clara definição da natureza, objectivos e instrumentos desta última, condição prévia da coerência e eficácia de ambas.

3.9. À semelhança do que se afirmou relativamente à política industrial o CES defende, em geral, a coordenação entre a política de concorrência e as demais políticas da Comunidade. Nuns casos a política de concorrência é apenas um contribuinte discreto para o êxito dessas políticas. Assim acontece, como aliás a Comissão bem o assinala, na protecção do meio ambiente, onde a necessidade de reduzir custos e a conveniência em aceder aos mecanismos de auxílio constituem um incentivo à redução das emissões poluentes.

3.10. Noutros casos, é a política de concorrência determinada pela especificidade de certos domínios da acção comunitária. É o que sucede com a política cultural, onde o CES reconhece, tal como a Comissão, a necessidade de procura de um equilíbrio entre a condenação das discriminações e da monopolização e as políticas que visam manter a diversidade cultural.

3.11. No combate ao «dumping» e às coligações proteccionistas de empresas de países terceiros o CES incentiva a Comissão, não apenas a melhorar a eficácia da disciplina «anti-dumping» no quadro do novo acordo do Uruguay Round sobre a aplicação do artigo VI do GATT e a procurar compromissos de disciplina da concorrência por parte das autoridades competentes dos principais parceiros comerciais, mas também a levar em consideração tais comportamentos na apreciação das reacções concertadas das empresas europeias.

3.12. No que se refere à política de emprego o CES convida a Comissão a continuar a levar em consideração os aspectos de carácter social, tanto ao nível da política de auxílios como da cooperação entre empresas, sem perder de vista os objectivos fundamentais da política de concorrência.

4. Dimensão internacional da política de concorrência

4.1. O CES considera muito importante a ênfase que a Comissão dá à problemática da dimensão internacional da política de concorrência e ao reconhecimento das incidências da globalização dos mercados nas orientações da política comunitária de concorrência. Trata-se de um tema que tem preocupado recorrentemente o Comité.

4.2. Em anteriores pareceres, havia já sido notada a necessidade de se perspectivar a política de concorrência da Comunidade no contexto do mercado mundial. Sob esta óptica parece efectivamente indispensável encarar sem receios a cooperação entre empresas europeias, inclusivamente entre as mais importantes em termos de capacidade económica e do mercado, com o objectivo de lhes permitir fazer face à concorrência, quer no mercado comunitário, quer no de países terceiros.

4.3. O imperativo da competitividade mundial das empresas comunitárias pode não ser fácil de conciliar com a manutenção de uma concorrência efectiva no mercado comum. É contudo importante não estabelecer neste domínio precedências apriorísticas e rígidas ligadas ao primado incondicional da concorrência no mercado comum, tanto mais que só em face de cada caso concreto, e atendendo ao contexto em que as empresas não comunitárias operam a partir dos seus próprios países, designadamente em matéria de incentivos, é possível definir as condições adequadas à competitividade internacional das empresas da Comunidade e à salvaguarda da concorrência no mercado comum.

4.4. A convergência da política comercial e da política de concorrência nas relações com os países do GATT tem sido difícil. Os esforços no sentido de um acordo multilateral de defesa da concorrência não surtiram efeito e é muito natural que decorram vários anos ainda

sem resultados. O CES considera necessário perseverar nas tentativas de concretização de uma solução multilateral para o problema e, entretanto, apoia a concretização de acordos bilaterais com os parceiros comerciais mais importantes, como é o caso dos EUA, e do aperfeiçoamento da sua aplicação, e confia em que comecem a dar efeito as pressões efectuadas junto dos principais parceiros comerciais no sentido de aplicarem severamente as suas próprias disposições de defesa da concorrência. Vinca, contudo, que uma cooperação multinacional ou bilateral só é aceitável na condição de corresponder a uma reciprocidade absoluta e de a confidencialidade das informações trocadas ficar suficientemente garantida.

4.5. Enquanto não for possível alcançar um consenso sobre um conjunto de regras internacionais eficazes e adoptar um verdadeiro código internacional de defesa da concorrência deve tentar encontrar-se um conjunto de princípios essenciais mínimos capazes de nortear os direitos nacionais e harmonizá-los⁽¹⁾. A harmonização das legislações é porém um objectivo insuficiente se não houver uma sintonia de critérios na aplicação das regras de concorrência. O CES julga pois necessário, mesmo em relação aos países que apresentam regulamentações próximas da comunitária, manter uma observação atenta sobre a aplicação da disciplina da concorrência por parte dos principais parceiros comerciais.

4.6. O CES está consciente de que a delicada situação económica que se vive nos países da Europa Central justifica alguma flexibilidade. Apesar do paralelismo existente entre as regras do Tratado CE e as disposições dos acordos concluídos com esses países é provável que não tenham nem capacidade nem condições para aplicar rigorosamente uma política de concorrência baseada em tais princípios.

4.7. Convém, porém, não esquecer que as condições de produção em países marcados por um forte intervencionismo estatal e a forma como organizam as suas exportações podem ter consequências inaceitáveis para certos sectores empresariais da Comunidade cuja competitividade é, em circunstâncias normais, indiscutível.

4.8. O CES exorta pois a Comissão a manter também uma vigilância atenta das relações comerciais com esses países no âmbito das disposições dos acordos internacionais em vigor, a reagir adequada e atempadamente no quadro do GATT, e a apreciar nessa perspectiva eventuais formas de cooperação defensiva desenvolvidas pelas empresas da Comunidade.

5. Subsidiariedade e descentralização

5.1. A Comissão tem a sua competência limitada às práticas restritivas da concorrência susceptíveis de afectar sensivelmente o comércio entre Estados-Membros. Trata-se de uma delimitação de competência tradicional que o Tratado de Maastricht não veio alterar. O CES reconhece que os sucessivos alargamentos, a importância crescente da política de concorrência e o controlo de concentrações colocaram desafios gigantes aos a Comissão, a que esta tem procurado responder eficazmente não obstante a exiguidade de meios.

5.2. É pois, natural que a Comissão concentre a sua atenção nos aspectos da política de concorrência que, pela sua importância, ou exemplaridade, melhor podem contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade. É também conveniente que, à medida que a interpretação e aplicação das regras de concorrência da Comunidade se vulgarizam e sedimentam, e que os direitos nacionais se harmonizam, um maior papel venha a caber às autoridades e jurisdições nacionais.

5.3. O CES concorda pois com a Comissão quando esta entende que os Estados-Membros deveriam adaptar as suas regras de concorrência às disposições do Tratado, e que as autoridades e jurisdições nacionais podem e devem desempenhar um maior papel na disciplina de situações que, não obstante terem relevância comunitária, são predominantemente domésticas, o que de resto corresponde ao desejo de descentralização da aplicação do direito comunitário que a Comissão e as autoridades nacionais compartilham.

5.4. O Comité entende que a aplicação do direito comunitário e nacional da concorrência deve ser equacionada em termos de complementaridade tendo em vista um objectivo comum, e que só nessa medida é lícito falar de subsidiariedade. É entende, também, que não se podem confundir as situações em que as restrições da concorrência têm relevância predominantemente nacional, podendo ser disciplinadas pelas autoridades e jurisdições dos Estados-Membros com recurso à aplicação do direito nacional, e as situações em que restrições de dimensão comunitária podem ser tratadas com eficácia mediante a aplicação do direito comunitário pelas autoridades e jurisdições nacionais.

5.5. Aplicar, em nome da subsidiariedade, o direito nacional para resolver problemas de interesse comunitário e descentralizar a aplicação do direito comunitário incentivando a actuação das autoridades e jurisdições nacionais com base nesse direito, constituem objectivos meritórios. Este processo não deve no entanto pôr em causa a aplicação uniforme do direito comunitário, nem deve permitir que se gerem situações em que

⁽¹⁾ Parecer CES 1028/94, 15. 9. 1994, sobre as «Incidências dos acordos do Uruguay Round».

comportamentos manifestamente contrários às regras de concorrência do Tratado fiquem por disciplinar pelas autoridades dos Estados-Membros.

5.6. Este risco é tanto mais sério quanto, muitas vezes, as autoridades e jurisdições nacionais não estão em condições de fazer cessar certo tipo de práticas anti-concorrenciais e, noutros casos, a desregulamentação e eliminação dos monopólios nacionais é traumatizante e dá origem, pelo menos numa fase inicial, a práticas restritivas toleradas ou ignoradas deliberadamente pelas entidades competentes dos Estados-Membros.

5.7. O Comité considera pois que a Comissão deverá equacionar atentamente as características de cada caso concreto antes de congelar qualquer queixa ou de remeter a sua fiscalização para as autoridades dos Estados-Membros, mostrando-se disponível para reabrir o processo caso não lhe seja dado seguimento satisfatório em tempo útil.

6. Liberalização, privatização e supressão dos monopólios

6.1. O CES reconhece que a limitada concorrência no sector dos transportes, das telecomunicações e da energia continua em muitos casos a não favorecer a inovação tecnológica e a estar na origem de um elevado custo dos serviços. Neste sentido, o aumento da concorrência pode contribuir para melhorar as condições de prestação desses serviços. No entanto, é necessário não esquecer que a competição nos sectores tradicionalmente excluídos pode comportar riscos para a normal prestação de serviços indispensáveis e reduzir os recursos de que outrora dependia a capacidade de inovação tecnológica.

6.2. Convém ter presente que a tradicional intervenção do Estado nesses sectores teve também aspectos positivos. Os recursos públicos puderam muitas vezes suprir a insuficiência do investimento privado, contribuindo para o progresso tecnológico ou para viabilizar a prestação ao conjunto da população de serviços socialmente indispensáveis, embora comercialmente desinteressantes. O processo de desregulamentação e liberalização deve assim conciliar a competitividade internacional das empresas europeias e a suficiência dos serviços públicos.

6.3. Por outro lado, como a Comissão bem salienta, a liberalização vem colocar na ordem do dia a importância do acesso às infra-estruturas e do acesso ao mercado por parte de novos operadores. A disciplina dos abusos

de posição dominante e das concentrações terá de mostrar-se eficaz nestes domínios, sem prejuízo das adaptações necessárias a fazer face à concorrência no mercado mundial.

6.4. O CES considera muito importante o desenvolvimento da aplicação das regras de concorrência em cinco sectores específicos: sector financeiro e seguros, telecomunicações e serviços postais, energia, transportes e audiovisual.

6.5. O sector financeiro, em especial, é não apenas importante pelo seu peso mas sobretudo pela influência que tem na competitividade dos outros sectores de produção.

6.6. A liberalização do sector das telecomunicações deu origem a acordos de cooperação, de aliança estratégica e de criação de filiais comuns, que têm sido analisados pela Comissão.

6.7. Nos transportes aéreos, a liberalização deverá ser estendida às situações monopolistas que a Comissão verifica existirem nos serviços de assistência em escala.

6.8. No que se refere aos transportes marítimos intracomunitários a política de concorrência deve ser coordenada com a política de transportes. A cabotagem deve poder trazer uma solução complementar e concorrente relativamente aos transportes terrestres na medida em que as infra-estruturas existentes ou projectadas sejam insuficientes para responder às necessidades do desenvolvimento das trocas entre os Estados-Membros.

6.9. No caso da televisão, o CES incita a Comissão a utilizar os meios apropriados para incentivar o acesso de um maior número de operadores aos acordos entre canais de televisão, desencorajando, assim, acordos destinados a assegurar os direitos exclusivos dos participantes e a impedir o acesso de terceiros.

7. Disciplina das coligações e abusos de posição dominante

7.1. O CES verifica que a Comissão mantém a sua política favorável à cooperação entre PME e ao desenvolvimento de iniciativas conjuntas de I & D, e que reitera a sua linha de orientação em matéria de cartéis de crise, admitindo os acordos entre empresas que se destinam apenas a alcançar uma redução coordenada do excesso de capacidade de produção em determinado sector, promovendo a especialização e o encerramento de instalações excedentárias.

7.2. Pelas razões anteriormente apontadas, e que se prendem com a defesa de uma política de concorrência que incentive o aumento de competitividade das empresas europeias, o CES convida a Comissão a continuar uma tal política e a adoptar uma atitude ainda mais flexível quanto à cooperação horizontal e vertical entre as empresas, em especial no domínio dos acordos de licença relacionados com a produção e distribuição de bens e serviços.

7.3. No entender do CES, a Comissão deve continuar a apoiar a cooperação empresarial que assuma o carácter de uma cartelização defensiva ou de uma adaptação conjuntural, em especial de cada vez que as exigências da concorrência a nível mundial ou os ciclos de mercado justifiquem um abrandamento da concorrência entre empresas europeias. Em muitas circunstâncias, e por vezes devido a uma concorrência desleal ou privilegiada de empresas não comunitárias, surgem formas mais ou menos sofisticadas de cooperação que deveriam ser temporariamente aceites na medida em que visem menos repartir o mercado comunitário do que encontrar soluções conjuntas para excedentes conjunturais de produção.

7.4. A Comissão deve também vigiar atentamente as modificações do equilíbrio de forças entre a indústria e a distribuição, sobretudo em resultado da constituição de centrais de compras e da concentração das empresas de venda a retalho. É crescente o risco de perda de viabilidade não apenas das PME industriais e agrícolas que podem debater-se com dificuldades de negociação cada vez maiores ao nível das condições de escoamento dos seus produtos, mas também das próprias PME comerciais indispensáveis ao tecido comercial.

7.5. O CES considera também necessária uma reflexão sobre os ónus impostos aos consumidores no contexto de certas formas de cooperação com finalidades ambientais, bem como sobre a eficácia das condições de acesso exigidas pela Comissão em relação com a isenção de acordos de concessão de exclusivos. Este problema coloca-se com particular acuidade nos sectores liberalizados e desregulados, sendo necessário verificar a eficácia dessas condições e a forma como são efectivamente respeitadas. Por último, o Comité aguarda com grande expectativa a discussão pública da revisão do Regulamento (CEE) nº 123/85.

8. Controlo das concentrações

8.1. Na sequência do parecer que emitiu em 6 de Julho de 1994⁽¹⁾, o CES reitera uma vez mais a sua posição sobre a necessidade de revisão do Regulamento (CEE) nº 4064/89⁽²⁾ sobre o controlo das concentrações. A

Comunidade enfrenta desafios históricos caracterizados por uma nítida globalização dos mercados, pelo aumento da interdependência económica, pela mundialização da economia. Os desafios da Comunidade são efectivamente os desafios das empresas que nela operam.

8.2. O aumento da pressão concorrencial impõe a cooperação entre as empresas europeias e a sua reestruturação e a Comunidade tem de estar em condições de dar resposta a este tipo de necessidades. As vantagens que daí resultam para o crescimento, a competitividade e a concorrência têm de ser rápida e uniformemente aferidas e o sistema comunitário de controlo e acompanhamento da concentração deve poder dar resposta conveniente a este tipo de situações.

8.3. É certo que um louvável esforço de harmonização espontânea dos direitos nacionais de concorrência num crescente número de Estados-Membros tem contribuído para instituir na Comunidade um conjunto de referências normativas não apenas uniformes mas também coerentes com o direito comunitário. Não é, contudo, menos verdade que a aplicação do direito dos Estados-Membros é efectuada em função de considerações que lhes são próprias e que nem sempre atendem aos imperativos da concorrência a nível europeu e da competitividade internacional que muitas vezes se procura obter com as iniciativas de concentração. E é assim que as empresas europeias continuam confrontadas com uma multiplicidade de controlos prévios, e com a necessidade de satisfazer uma grande diversidade de critérios de apreciação que olham essencialmente à estreita perspectiva da realidade nacional.

8.4. O CES insiste por isso em considerar incompatível com a realização do mercado interno, com a prossecução dos objectivos de crescimento e competitividade, e com a política de concorrência enquanto instrumento de realização dos objectivos do Tratado, que as concentrações que envolvam empresas de dois ou mais Estados-Membros continuem a ser examinadas cumulativamente por cada autoridade nacional. A multiplicidade de controlos nacionais, além de comportar riscos de decisões contraditórias, tem custos e exige esforços administrativos desnecessários, e desarticula os prazos previstos pelas empresas.

8.5. As empresas europeias que anseiam a cooperação e a reestruturação correm o risco absurdo e desnecessário de serem confrontadas com decisões divergentes e com processos de apreciação demasiado longos. A subsistência dos controlos nacionais relativamente a concentrações com efeitos transfronteiriços denota uma resistência dos Estados-Membros ao tratamento comunitário de situações que, em grande número de casos, não têm sequer capacidade para disciplinar eficazmente, seja por carência de meios, seja em resultado dos limites inerentes à sua própria soberania. O CES exorta a

(1) CES 855/94.

(2) JO nº L 395 de 30. 12. 1989.

Comissão a perseverar na remoção deste tipo de resistência que não pode legitimamente fundar-se em razões associadas à política de descentralização e ao princípio da subsidiariedade.

8.6. O CES reconhece o êxito da aplicação do Regulamento (CEE) nº 4064/89 por parte da Comissão e não lhe passaram despercebidos os esforços desenvolvidos no sentido de promover a sua revisão. Por isso mesmo entende que a Comissão deve prosseguir as suas iniciativas tendo em vista levar a bom termo o melhoramento do regime de controlo de concentrações na Comunidade convencendo os Estados-Membros de que a modificação do sistema actual não põe em causa as garantias de manutenção de uma concorrência efectiva a nível nacional e comunitário. As resistências neste domínio só prejudicam a capacidade de adaptação das empresas europeias à nova dimensão mundial dos mercados e não concedem aos Estados-Membros qualquer prerrogativa verdadeiramente útil e eficaz relativamente à protecção da concorrência nos seus mercados e ao melhoramento da competitividade das empresas nacionais.

8.7. O CES reitera, conseqüentemente, a sua opinião já anteriormente expressa de que a competência da Comissão deve ser alargada através da redução dos limiares fixados para determinação da relevância comunitária das concentrações e da eliminação da «regra dos dois terços». Este alargamento da acção da Comunidade vai ao encontro da necessidade de se submeter a um tratamento uniforme sectores crescentemente importantes como sejam os dos serviços e os abrangidos pelas medidas nacionais de desregulamentação e privatização. O Comité entende, também, que o âmbito das excepções à competência exclusiva da Comissão deve ser mantido e que a possibilidade de devolução do «dossier» às autoridades nacionais deve continuar a ser excepcional.

8.8. Em consonância com o seu parecer⁽¹⁾ sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho sobre a Aplicação do Regulamento relativo ao Controlo de Operações de Concentração», o CES defende que o aumento da transparência e a protecção dos direitos de terceiros não pode pôr em causa um dos aspectos mais positivos da actual regulamentação comunitária que consiste na celeridade processual. Por último, o CES exorta a Comissão a manter o controlo das concentrações enquanto instrumento de preservação de uma concorrência efectiva no mercado comunitário, sem perder de vista as necessidades de melhoria de competitividade das empresas europeias e a globalização da concorrência a nível mundial.

9. Auxílios estatais

9.1. O CES está em sintonia com a Comissão quando esta considera fundamental a política de controlo dos

auxílios estatais. A abertura dos mercados tornou a economia europeia mais sensível aos subsídios e a crise económica revelou a importância do apoio aos sectores particularmente afectados.

9.2. Neste contexto, torna-se necessário ultrapassar a resistência ao ajustamento estrutural por parte dos sectores em declínio e desincentivar as políticas de auxílio que se mostrem dissociadas da reestruturação das empresas.

9.3. Por outro lado, o aumento da concorrência intra-comunitária está na origem de medidas de apoio nacionais que convém arbitrar criteriosamente dada a desigual capacidade financeira dos Estados-Membros.

9.4. O CES considera ser necessário melhorar as informações relativas não apenas à importância e impacto dos auxílios estatais, mas também dos auxílios comunitários e examinar o seu impacto. O XXIII Relatório não contém indicações que permitam quantificar, ainda que de forma aproximada, a importância destas ajudas. Os meios económicos necessitam de informações neste domínio e o CES aguarda com expectativa a publicação de um relatório com inventário actualizado das ajudas estatais e comunitárias.

9.5. Por outro lado, o CES encoraja a Comissão a aperfeiçoar o difícil controlo dos auxílios concedidos pelas regiões e autarquias dos Estados-Membros que, para o efeito, gozam de grande autonomia. O impacto destas ajudas é crescente e, não obstante haver necessidade de não pôr em causa estes instrumentos de desenvolvimento regional, convém manter em relação aos mesmos uma rigorosa fiscalização.

9.6. Numa perspectiva de inserção da economia europeia no âmbito mais vasto do mercado mundial, o CES salienta a necessidade de se manter uma vigilância atenta dos auxílios concedidos por países terceiros, em especial pelos principais parceiros comerciais da Comunidade. Este tipo de incentivos, mais ou menos discretos, tem tendência a aumentar, e a Comunidade perde a sua legitimidade para combater as políticas de auxílios dos Estados-Membros se descurar a vigilância das medidas desse género adoptadas pelos países terceiros.

9.7. O CES apoia a Comissão nos seus esforços de detecção dos incentivos dados por esses países com incidência nas condições de concorrência nos mercados fundamentais das empresas comunitárias e a elaboração de um inventário dos principais apoios desse tipo actualmente existentes.

(1) CES 855/94.

10. Melhoria dos procedimentos e direitos de defesa

10.1. O CES subscreve a ideia de que a eficácia da política de concorrência passa pela simplificação e aceleração dos procedimentos e que a cooperação entre empresas é particularmente sensível à desburocratização.

10.2. Apoia por isso as novas regras destinadas a acelerar o tratamento dos casos de empresas comuns estruturais com carácter de cooperação que apresentam afinidades com as concentrações e que, consequentemente, justificam uma melhoria do diálogo entre a Comissão e as empresas interessadas tendo em vista esclarecer todas as implicações de cada caso concreto.

10.3. O CES está consciente de que os meios de que a Comissão dispõe são limitados. Neste contexto é, em princípio, desnecessária a adopção de decisões formais sempre que as empresas renunciem espontaneamente às práticas restritivas da concorrência de que são acusadas.

10.4. O CES entende, contudo, que o arquivamento de processos por desistência da queixa ou por modificação unilateral das práticas restritivas não deve dispensar uma apreciação sumária das condições em que as empresas envolvidas continuarão a exercer a sua actividade. Com efeito, nem sempre as soluções satisfatórias para as partes envolvidas são compatíveis com os imperativos da liberdade de concorrência, sobretudo quando na origem do problema estão situações de domínio de mercado.

10.5. O CES salienta a importância da recente jurisprudência do Tribunal de 1ª Instância que veio confirmar a salvaguarda dos interesses e direitos difusos na Comunidade e alertar para a necessidade de defender a concorrência mesmo quando na origem das restrições estão práticas usuais, conhecidas e toleradas pelas autoridades nacionais (cf. ponto 5.6 deste parecer).

10.6. O Comité considera indispensável a salvaguarda dos direitos de defesa no processo de aplicação das regras de concorrência da Comunidade. A prática da Comissão em matéria de transparência das acusações, de prazos de resposta, de acesso ao «dossier» contendo os elementos de prova e de audição perante o Conselheiro Auditor necessita ainda de ser melhorada.

10.7. O Comité entende que o direito de conhecer todos os documentos em que se funda a acusação — sejam eles favoráveis ou desfavoráveis — deve prevalecer excepto quando esteja em causa a real salvaguarda da confidencialidade dos segredos de negócios.

10.8. No actual sistema de instrução a Comissão não pode deixar de continuar a desempenhar um papel de árbitro deste conflito. Por isso mesmo o Comité exorta a Comissão a levar em linha de conta que julga e instrui, e a aperfeiçoar as garantias de defesa, designadamente reforçando o papel do Conselheiro Auditor.

11. Conclusões

11.1. O CES exorta a Comissão a levar em consideração, na definição da sua política de concorrência, as preocupações expressas pelos representantes dos diferentes sectores da vida económica e social neste parecer.

11.2. O aumento da concorrência não resolve por si os problemas da competitividade e do emprego na Comunidade. Uma atenção particular deve pois ser complementarmente dada ao ambiente jurídico, administrativo, político e social em que a actividade empresarial se desenvolve e a política de concorrência se exerce.

11.3. A autonomia da política industrial não põe em causa a política de concorrência, e a procura de soluções para a eventual contradição entre ambas não significa necessariamente a subordinação da primeira à segunda.

11.4. A política da concorrência na União Europeia tem de ser perspectivada no contexto da liberalização do comércio mundial e das atitudes que neste domínio são adoptadas pelos principais parceiros da Comunidade, pelo que se torna indispensável prosseguir a dinâmica de convergência das regras e políticas de concorrência no quadro da OMC.

11.5. A aplicação do princípio da subsidiariedade pressupõe a maior eficácia da acção dos Estados-Membros, condição que, em matéria de política de concorrência, só poderá ser apreciada em face de cada caso concreto.

11.6. A uniformidade da política de controlo das concentrações é vital para as empresas europeias e, nesta perspectiva, torna-se necessário alargar o âmbito das competências e a acção comunitária no quadro da revisão do actual Regulamento (CEE) nº 4064/89.

11.7. Os auxílios concedidos pelos Estados-Membros e pelas suas autarquias, bem como as ajudas de países terceiros, subvertem as condições de concorrência na Comunidade pelo que se justifica a manutenção da sua vigilância e a divulgação pública e actualizada da natureza e impacto desses apoios por forma a permitir a melhor orientação dos agentes económicos. É também necessária maior informação sobre o impacto dos auxílios comunitários.

11.8. Por último o CES exorta a Comissão a garantir um justo equilíbrio entre os direitos de defesa e a protecção dos segredos de negócios e a manter uma atitude atenta e um papel activo na defesa da concorrên-

cia na Comunidade, encarando as associações representativas dos diversos sectores económicos e sociais como indispensáveis à protecção dos interesses legítimos e à realização dos objectivos da Comunidade.

Bruxelas, 21 de Dezembro de 1994.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer sobre a proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 90/684/CEE relativa aos auxílios à construção naval ⁽¹⁾

(94/C 397/22)

Em 19 de Dezembro de 1994, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 30 de Novembro de 1994. Foi Relator J. Simpson.

Na 321ª Reunião Plenária (sessão de 21 de Dezembro de 1994), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Conclusão

1.1. O Comité acolhe favoravelmente a recomendação da Comissão de que as actuais disposições da Directiva relativa aos auxílios à construção naval comercial na União Europeia devem ser prorrogadas até 31 de Dezembro de 1995. Reconhece ainda a necessidade das propostas adicionais delineadas na proposta de Directiva COM (94) 444 final.

1.2. Esta conclusão deve, todavia, entender-se como reflexo dos problemas específicos com que este sector industrial continua a estar confrontado. A evidência de continuada sobrecapacidade a nível mundial, a escassez de novas encomendas de construção naval e os novos e significativos aumentos de capacidade no Japão e, particularmente, na Coreia do Sul, confirmam que esta indústria continua a ser vulnerável a gravíssimas distorções de mercado.

2. Situação do mercado

2.1. O Comité está ciente de que, em 1993, se registou um aumento do volume de encomendas aos estaleiros navais, tanto a nível mundial como na União Europeia, em relação aos níveis muito baixos de 1992. Todavia, não contando com o trabalho já concluído, as novas encomendas aos estaleiros navais comunitários não foram ainda suficientemente significativas para que houvesse aumento do volume total de encomendas em carteira no fim do ano. Com efeito, no final de 1993 a carteira de encomendas situava-se a um nível inferior ao registado em qualquer dos anos anteriores desde 1988.

2.2. Há poucos sinais de recuperação sustentada das tarifas de frete marítimo e, para os construtores navais, de aumento do valor contratual. Mau grado o envelhecimento da estrutura da frota mundial, continua a haver pouca procura com vista à sua substituição. O desequilíbrio entre a capacidade, que está a aumentar dramaticamente no Extremo Oriente e a diminuir na União Europeia, e as encomendas constitui, pois, uma fonte de permanente instabilidade.

(1) JO nº C 334 de 30. 11. 1994, p. 13.