

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 22.7.2009
SEC(2009) 1053 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

de însoțire a

COMUNICĂRII COMISIEI PRIVIND

viitorul cadru legislativ în domeniul concurenței aplicabil sectorului autovehiculelor

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2009) 388 final}
{SEC(2009) 1052}

REZUMAT

1. CONTEXT

1. În general, producătorii de autovehicule distribuie și asigură reparația și întreținerea produselor lor prin rețele de concesionari și reparatori autorizați, în temeiul unor seturi de acorduri verticale similare, a căror evaluare ar putea fi necesară în conformitate cu articolul 81. Regulamentele de exceptare pe categorii protejează categoriile de acorduri care fac obiectul interdicției prevăzute la articolul 81 alineatul (1), scutind părțile de necesitatea de a evalua individual măsura în care pot beneficia de excepția prevăzută la articolul 81 alineatul (3). Acestea contribuie, de asemenea, la aplicarea coerentă a normelor comunitare în materie de concurență.

2. „DE CE?” – PROBLEMA CARE TREBUIE ABORDATĂ

2. Acordurile privind distribuția autovehiculelor și serviciile postvânzare fac obiectul Regulamentului (CE) nr. 1400/2002 de exceptare pe categorii, specific acestui sector, care va expira la 31 mai 2010. În prezent, Comisia trebuie să adopte o poziție în ceea ce privește stabilirea cadrului legal care ar trebui să se aplice acordurilor verticale din sector ulterior acestei date.
3. Majoritatea părților interesate sunt de acord cu privire la necesitatea menținerii unui regulament de exceptare pe categorii, fie general, fie sectorial, deoarece acesta le permite să încheie acorduri pe care le pot considera conforme cu legislația UE în materie de concurență.
4. Raportul de evaluare a impactului ia în considerare evoluțiile pieței de la intrarea în vigoare a actualului regulament și, în special, criza actuală. Acesta indică diferența dintre condițiile de pe piața vânzării de autovehicule și cele de pe piața pieselor de schimb. Prima prezintă un grad ridicat de competitivitate, în timp ce, în cazul celei de-a doua, există bariere în calea concurenței eficiente, care pot afecta interesele consumatorilor. În vederea îmbunătățirii eficienței lanțului aprovizionării, sectorul ar trebui să beneficieze de o exceptare pe categorii care să reflecte condițiile diferite de pe aceste două piețe.

3. „CE?” - OBIECTIVELE POLITICII ÎN MATERIE DE CONCURENȚĂ PENTRU SECTOR

5. Obiectivul general al politicii Comisiei în ceea ce privește acordurile verticale este acela de a asigura supravegherea eficientă a piețelor, în același timp simplificând procedurile administrative și reducând costurile de conformare pentru societăți, în conformitate cu articolul 83 alineatul (2) litera (b) din tratat.
6. În ceea ce privește supravegherea eficientă a pieței, raportul de evaluare a impactului confirmă faptul că obiectivele specifice care stau la baza Regulamentului (CE) nr. 1400/2002 rămân valabile. Acestea pot fi rezumate după cum urmează:
 - prevenirea excluderii de pe piață a producătorilor de autovehicule concurenți și garantarea accesului pe piață al acestora;

- asigurarea concurenței între concesionarii aceleiași mărci;
 - asigurarea unei concurențe eficace între reparatorii independenți și rețelele de reparatori autorizați ale producătorilor, prin asigurarea accesului nediscriminat la informații tehnice necesare pentru reparații, precum și accesul la piese de schimb originale și de calitate echivalentă al tuturor operatorilor de pe piața pieselor de schimb;
 - protejarea concurenței dintre reparatorii autorizați prin asigurarea accesului la rețelele producătorilor pe baza unor standarde calitative;
 - protejarea concurenței pe piețele pieselor de schimb prin limitarea restricțiilor de acces al producătorilor de piese de schimb pe piața de profil;
 - menținerea efectului disuasiv al articolului 81 pentru a evita ca producătorii să utilizeze exceptarea pe categorii pentru a inhiba comportamentul pro-concurențial independent al concesionarilor și reparatorilor autorizați.
7. Indiferent de opțiunea de politică aleasă, aceasta ar trebui să acorde beneficiul exceptării pe categorii numai acordurilor care îndeplinesc cele patru condiții ale articolului 81 alineatul (3), luând în considerare obiectivele specifice menționate mai sus. În același timp, domeniul de aplicare al protecției nu ar trebui limitat în așa măsură încât costurile administrative pentru autoritățile de control și costurile de conformare pentru societăți să crească în mod nejustificat din nevoia de a evalua individual acordurile fără efecte anticoncurențiale nete.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ – „CUM?”

8. Evaluarea impactului nu ia în considerare opțiunile care ar înrăutăți inconvenientele regimului actual sau care nu ar respecta dispozițiile articolului 83 alineatul (2) litera (b). Prin urmare, aceasta nu evaluează potențialul impact al unei exceptări pe categorii mai detaliate, care ar limita diversitatea formatelor de vânzare cu amănuntul, ar accentua discrepanța cu politica sa generală din domeniul restricțiilor verticale, ar impune constrângeri nejustificate asupra producătorilor de mașini și ar conduce la majorarea costurilor de conformare pentru societăți. De asemenea, evaluarea impactului nu a luat în considerare nici absența totală a unui regulament de exceptare pe categorii care să acopere sectorul autovehiculelor. La prima vedere, această opțiune nu ar părea de dorit, dată fiind existența a peste 120 000 de acorduri verticale privind distribuția de autovehicule și serviciile postvânzare care, altfel, ar trebui evaluate în mod individual de către părți.
9. În schimb, Comisia s-a concentrat asupra patru opțiuni de politică implicând adoptarea unui regulament de exceptare pe categorii care să acopere toate tipurile de acorduri verticale privind distribuția de autovehicule și serviciile postvânzare și care condiționează beneficiile exceptării de pragul (pragurile) pentru cota de piață, care reflectă puterea de piață a părților.
10. În niciuna dintre celor patru opțiuni, exceptarea nu s-ar aplica acordurilor care conțin anumite restricții grave (respectiv, menținerea prețului de revânzare, restricțiile privind vânzările pasive în zone sau unor grupuri de clienți alocați altor distribuitori, restricțiile privind vânzările active și/sau pasive către utilizatori finali pe piețele în

care este utilizată distribuția selectivă, restricțiile privind capacitatea furnizorilor de echipamente originale de a vinde piese de schimb reparatorilor independenți). În mod similar, toate cele patru opțiuni ar conține condiții specifice care exclud beneficiul exceptării pe categorii în cazul existenței unor obligații de non-concurență cu o durată mai mare de cinci ani, al existenței unor obligații care împiedică distribuitorii autorizați să comercializeze produsele anumitor furnizori, precum și al existenței unor obligații de non-concurență care rămân valabile ulterior expirării acordului.

11. Cu toate acestea, cele patru opțiuni diferă din mai multe puncte de vedere.
12. **Opțiunea 1** este menținerea situației actuale și este deosebit de strictă, în special, în ceea ce privește piața primară. Opțiunea ar conține clauze sectoriale specifice prin care beneficiile exceptării nu se acordă în cazul obligațiilor care limitează posibilitatea concesionarilor de a subcontracta servicii de reparații, al obligațiilor de impunere a mărcii unice, indiferent de durata acestora, care împiedică concesionarii să vândă până la trei mărci concurente în aceeași sală de expoziție, al obligațiilor care limitează posibilitatea concesionarilor de a înființa puncte de vânzare suplimentare sau de a-și ceda concesiunea către alți concesionari din aceeași rețea, precum și în cazul nerespectării anumitor durate contractuale minime și/sau a unor perioade minime de preaviz și al obligației de a asigura arbitrajul.
13. Opțiunea 1 ar prevedea o exceptare foarte largă pentru piața pieselor de schimb, care să acopere sistemele de distribuție selectivă calitativă indiferent de cota de piață a părților. Toate aceste acorduri care afectează concurența pe piața pieselor de schimb ar fi considerate legale, cu excepția cazului în care ar conține restricții incluse pe o „listă neagră” (de exemplu, practici de restricționare a accesului reparatorilor independenți la informații tehnice, restricții privind capacitatea furnizorilor de echipamente originale de a vinde piese de schimb reparatorilor autorizați, restricții privind capacitatea reparatorilor autorizați de a vinde piese de schimb reparatorilor independenți, obligații impuse reparatorilor autorizați de a vinde și autovehicule noi).
14. **Opțiunea 2** prevede ca, după expirarea regimului sectorial specific, să se aplice normele generale aplicabile restricțiilor verticale, stipulate în prezent în Regulamentul (CE) nr. 2790/1999. Actualul proiect¹ al regulamentului de înlocuire păstrează majoritatea dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 2790/1999, inclusiv cele cinci restricții prin obiect, însă introduce o serie de îmbunătățiri (inclusiv un prag de 30% aplicabil și cotei de piață a cumpărătorului, precum și orientări specifice pentru comerțul electronic), care nu ar modifica în mod substanțial analiza opțiunii 2.
15. Opțiunea 2 ar reflecta abordarea conform căreia restricțiile verticale pot duce la prejudicierea consumatorului doar în anumite situații, în special în cazul în care concurența dintre mărci pe piața relevantă este slabă, barierele de intrare sunt ridicate, iar părțile contractante dispun de o putere de piață semnificativă. Prin urmare, ar implica o abordare mai puțin rigidă cu privire la piața primară extrem de competitivă. De exemplu, obligațiile de non-concurență ar fi excluse doar în cazul în care ar avea o durată mai mare de cinci ani și ar împiedica concesionarii să vândă o a

¹ Proiect preliminar adoptat de Comisie la 8 iulie 2009.

doua marcă. Orice probleme legate de blocarea pieței ar putea fi, de asemenea, soluționate prin retragerea beneficiului exceptării pe categorii.

16. Clauzele privind locul de stabilire ar face obiectul exceptării, iar chestiunile privind „corectitudinea” contractuală nu ar fi supuse unor condiții suplimentare.
17. Pe piața reparațiilor și cea a distribuției pieselor de schimb, rețelele producătorilor dețin, în general, cote de piață cu mult peste pragul de 30% pentru cota unică de piață de la opțiunea 2. Acest lucru ar însemna faptul că autoritățile din domeniul concurenței ar putea investiga un număr mai mare de practici posibil anticoncurențiale (inclusiv practicile de restricționare a accesului operatorilor independenți la informații tehnice sau la piese de schimb originale și/sau de calitate echivalentă). Abordarea nu s-ar concentra asupra „obiectului” restricțiilor (lista de restricții grave), ci, mai curând, asupra „efectului” acestora (necesitând dovezi empirice privind prejudicierea efectivă sau potențială a consumatorilor).
18. **Opțiunea 3** se bazează pe opțiunea 2, însă prevede, de asemenea, orientări sectoriale specifice privind modul de aplicare a normelor generale sectorului. Acestea ar aborda restricțiile care afectează concurența pe piața reparațiilor și pe cea de distribuție a pieselor de schimb (de exemplu, accesul operatorilor independenți la informațiile tehnice necesare pentru reparație, accesul la rețelele autorizate de reparații, accesul la mărci concurente de piese de schimb), însă ar oferi, de asemenea, anumite clarificări în ceea ce privește piața primară.
19. **Opțiunea 4** se bazează, la rândul său, pe opțiunea 2, însă presupune adoptarea unei exceptări pe categorii specifice sectorului mai precise, care ar conține toate dispozițiile grave menite să protejeze concurența pe piața pieselor de schimb stipulate, în prezent, în Regulamentul nr. 1400/2002.
20. În esență, opțiunile 2-4 diferă față de opțiunea 1 prin faptul că iau în considerare condițiile diferite de concurență de pe piața primară și de pe piața pieselor de schimb. Prin urmare, acestea prevăd a) o abordare mai puțin restrictivă în ceea ce privește exceptarea acordurilor de pe piața primară, extrem de competitivă și b) o abordare mai strictă privind exceptare pentru piețele pieselor de schimb, bazată pe un prag de 30% pentru cota unică de piață.

5. ANALIZA IMPACTULUI

21. Fiecare opțiune a fost evaluată din perspectiva a patru seturi de criterii. Primul este legat de obiectivele de politică specifice menționate mai sus, în secțiunea 3, și măsoară capacitatea opțiunii de a asigura o protecție eficace a concurenței.
22. Cel de-al doilea set de criterii economice determină impactul fiecărei opțiuni asupra (i) costurilor de conformare previzibile pentru societăți, (ii) nivelurilor de investiții ale IMM-urilor și accesului la finanțări al acestora, (iii) competitivității sectorului european al automobilelor și (iv) asupra beneficiilor pentru consumatori și gospodării.
23. Al treilea set de criterii este menit să evalueze posibilul impact al opțiunilor asupra administrației publice în ceea ce privește (i) utilizarea mijloacelor de control și (ii) consecințele pentru bugetul UE.

24. Ultimul set reflectă potențialul impact al fiecărei opțiuni asupra (i) ocupării forței de muncă și calității locurilor de muncă, (ii) siguranței publice și (iii) sănătății și mediului.
25. Impactul prevăzut a fost evaluat, în principal, în termeni calitativi, opțiunile 2-4 obținând un punctaj de la - 3 la + 3 în cazul fiecărui criteriu, punctul de referință fiind scenariul de bază (opțiunea 1). S-au utilizat și ponderi pentru a reflecta importanța fiecărui criteriu.

6. REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

26. Principalele constatări ale raportului de evaluare a impactului pot fi rezumate după cum urmează.

6.1. Impactul economic: criteriile legate de protecția concurenței eficiente

27. Opțiunile 3 și 4 ar aduce îmbunătățiri față de opțiunea 1 prin abordarea problemelor privind concurența, în timp ce opțiunea 2 ar înrăutăți situația.
28. În special, opțiunea 1 și opțiunea 3 au obținut același punctaj în ceea ce privește obiectivul de protejare a concurenței pe piața primară pentru vânzarea de autovehicule noi, opțiunea 1 înregistrând un ușor avantaj datorită tratamentului său specific cu privire la obligațiile de impunere a mărcii unice, însă rămânând ușor în urmă la capitolul inovare și diversitatea formatei de distribuție. Opțiunile 2 și 4 au o performanță mai scăzută, cauzată, în special, de securitatea juridică redusă în ceea ce privește modul de abordare a anumitor restricții privind comerțul paralel.
29. Atât opțiunea 3, cât și opțiunea 4 ar îmbunătăți nivelul actual de protecție a concurenței pe piețele pieselor de schimb, asigurând o aplicare mai precisă a anumitor practici care prezintă riscul excluderii de pe piață a reparatorilor independenți (de exemplu, utilizarea abuzivă a garanțiilor de către producătorii de autovehicule), însă oferind totodată protecție permanentă împotriva practicilor care limitează accesul operatorilor independenți la informații tehnice. Opțiunea 4 obține un punctaj mai bun decât opțiunea 3 în ceea ce privește protejarea concurenței pe piețele pieselor de schimb. În schimb, opțiunea 2 oferă o securitate juridică mai redusă în ceea ce privește modul în care normele în materie de concurență vor fi puse în aplicare în ceea ce privește restricțiile privind accesul la rețele de reparatori autorizați și furnizarea de piese de schimb concurente.

6.2. Alte tipuri de impact economic

30. Opțiunile 2-4 obțin un punctaj mai bun decât opțiunea de bază în ceea ce privește alte tipuri de impact economic, opțiunea 2 rămânând oarecum în urma opțiunilor 3-4.
31. Opțiunea 3 obține cel mai bun punctaj în ceea ce privește impactul asupra IMM-urilor și asupra costurilor de conformare pentru societăți. Prin aplicarea normelor generale, care sunt mult mai simple decât cele cuprinse în Regulamentul (CE) nr. 1400/2002, opțiunea 2 ar reduce riscul ca societățile să suporte costuri nejustificate legate de o conformare insuficientă sau excesivă. Opțiunea 3 ar aduce îmbunătățiri față de opțiunea 2, oferind societăților orientări în ceea ce privește domeniul de aplicare al protecției, reducând, astfel, costurile cauzate de erori și litigii. Opțiunea 4

ar obține un punctaj între opțiunile 2 și 3, deoarece, chiar și în condițiile în care nu se reiau dispozițiile foarte complexe privind piața primară, ar exista o anumită lipsă de securitate juridică. Costurile cauzate de erori și litigii ar fi, de asemenea, reduse într-o măsură comparabilă cu opțiunea 3.

32. Niciuna dintre opțiuni nu ar afecta în mod semnificativ poziția IMM-urilor sau promovarea spiritului antreprenorial. Opțiunile 3 și 4 ar avea un impact pozitiv în ceea ce privește accesul la elemente esențiale, cum ar fi piesele de schimb și informațiile tehnice. Opțiunea 3 ar aborda noi chestiuni care ar putea afecta IMM-urile de reparatori independenți, cum ar fi utilizarea abuzivă a garanțiilor de către producătorii de automobile, în timp ce opțiunea 4 obține un punctaj ușor mai ridicat în ceea ce privește îmbunătățirea accesului la piese de schimb.
33. Prin asigurarea unui regim mai flexibil, opțiunile 2-4 ar permite unei game mai ample de acorduri de distribuție să beneficieze de pe urma exceptării pe categorii, oferindu-le astfel producătorilor mai mult spațiu pentru a se adapta condițiilor economice aflate în schimbare și sporind competitivitatea generală din sectorul european al automobilelor.
34. Este puțin probabil ca opțiunile 2-4 să ridice bariere la intrarea pe piață pentru producătorii concurenți. Comercializarea din aceeași sală de expoziție a mai multor mărci ar aduce, de asemenea, beneficii neglijabile consumatorilor. Opțiunile 2-4 ar extinde oferta de reparatori pentru consumatori, deoarece acestea ar facilita examinarea de către Comisie a practicilor care prezentau riscul de excludere a reparatorilor independenți. Opțiunea 4 ar aduce îmbunătățiri față de opțiunile 2 și 3 prin includerea dispozițiilor grave, care ar permite reparatorilor autorizați să pună la dispoziția consumatorilor o ofertă de piese de schimb.

6.3. Impactul asupra administrației publice

35. Opțiunile 2-4 obțin un punctaj mai ridicat decât opțiunea de bază în ceea ce privește administrația publică, deoarece ar permite orientarea resurselor asupra celor mai grave încălcări ale normelor UE în materie de concurență.
36. Opțiunea 3 înregistrează cel mai mare punctaj, deoarece orientările ar evita confuzia în ceea ce privește modalitatea de tratare a anumitor chestiuni specifice sectorului autovehiculelor în baza normelor generale. Opțiunea 4 ar avea, de asemenea, un impact oarecum mai bun decât scenariul de bază, deoarece ar permite Comisiei să își concentreze mai bine activitățile de control asupra chestiunilor mai problematice legate de piața pieselor de schimb.
37. Opțiunile 2-4 nu ar avea niciun impact asupra bugetului comunitar deoarece orice amenzi care ar rezulta în urma unui control mai bun ar reduce, pur și simplu, contribuțiile statelor membre.

6.4. Impactul social și asupra mediului

38. Opțiunile 3 și 4 ar aduce îmbunătățiri comparativ cu scenariul de bază în ceea ce privește impactul social și economic. Toate opțiunile ar avea doar un impact minor asupra ocupării forței de muncă, ținând cont de legătura slabă dintre modificările cadrului legislativ în domeniul concurenței și orice posibile variații ale numărului de angajați din sectorul vânzării de autovehicule și cel al serviciilor postvânzare.

39. Prin facilitarea accesului, în mod special, la informații tehnice, opțiunile 3 și 4 ar putea îmbunătăți siguranța publică și ar contribui la reducerea poluării.

7. OPȚIUNEA PREFERATĂ

40. Evaluarea impactului demonstrează că opțiunea 3 prezintă cel mai ridicat potențial de atingere a obiectivelor identificate și pare să fie cea mai potrivită opțiune pentru îndeplinirea obiectivului general de echilibrare a supravegherii eficiente a piețelor cu necesitatea de a simplifica procedurile administrative și de a reduce la minim costurile de conformare. De asemenea, aceasta îndeplinește cel mai bine obiectivele sectoriale specifice și este cea mai eficientă în ceea ce privește ansamblul celorlalte criterii de impact. Cu toate acestea, opțiunea 4 se apropie destul de mult de opțiunea 3 ca punctaj general. Prin urmare, nu se poate afirma în mod definitiv că opțiunea 3 ar avea un impact mai favorabil decât opțiunea 4. Oricare dintre opțiuni ar avea implicații pozitive pentru concurență și, în final, pentru consumatori.

8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

41. În urma adoptării comunicării care stabilește orientările de bază privind viitorul regim legislativ în domeniul concurenței aplicabil sectorului autovehiculelor, Comisia va continua procesul de consultare cu părțile interesate din sectorul privat și instituțional și cu experții sectorului, înainte de elaborarea cadrului legislativ.