

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 548-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, 11.12.2019-12.12.2019

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Raport privind politica în domeniul concurenței pentru anul 2018

[COM(2019) 339 final]

(2020/C 97/08)

Raportor: **Gerardo LARGHI**

Sesizare	Comisia Europeană, 15.10.2019
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	19.11.2019
Data adoptării în sesiunea plenară	11.12.2019
Sesiunea plenară nr.	548
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotriva/abțineri)	197/0/1

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) salută Raportul Comisiei Europene (CE) privind politica în domeniul concurenței pentru anul 2018, bazat pe o abordare care vizează consolidarea pieței unice, a dezvoltării economice și a obiectivelor de politică socială.

1.2. CESE consideră, după cum a subliniat în mai multe documente, că o politică în domeniul concurenței eficace și fondată pe principii constituie unul dintre pilonii Uniunii Europene și un instrument indispensabil pentru realizarea unei piețe interne, în sensul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, pe baza obiectivelor de dezvoltare durabilă (ODD), a construcției unei economii sociale de piață și a dispozițiilor Pilonului drepturilor sociale⁽¹⁾.

1.3. CESE și Uniunea Europeană trebuie să mențină un dialog permanent pe această temă cu celelalte instituții, cu societatea civilă și, în special, cu asociațiile de consumatori.

⁽¹⁾ Articolele 7, 9, 11 și 12 din TFUE.

1.4. Din acest motiv, CESE solicită ca acordarea ajutoarelor să fie însoțită întotdeauna de o transparență maximă privind efectele pe care le au costurile asupra consumatorilor, iar aceștia să fie informați în mod clar cu privire la astfel de costuri prin facturi⁽²⁾. CESE salută intenția Comisiei de a lua măsuri împotriva restricționărilor pe verticală și orizontală ale concurenței, în special în domeniul comerțului electronic, unde se fac simțite efectele conduitei anticoncurențiale.

1.5. Ar trebui să se acorde o atenție deosebită inteligenței artificiale (IA) în ceea ce privește practicile de discriminare. Legislația UE ar trebui să fie adaptată, pentru a se interzice discriminarea cauzată de crearea de profiluri ale consumatorilor cu ajutorul IA.

1.6. Volumele mari de date pot fi utilizate împotriva consumatorilor, în special în detrimentul bunăstării lor, deoarece, prin crearea de profiluri ale consumatorilor, li se restrânge acestora posibilitatea de a alege în mod liber.

1.7. CESE consideră important ca autoritățile de concurență să dispună de expertiza, competențele și resursele necesare pentru a putea aplica o legislație specifică și pentru a rezolva problemele grave de concurență care îi afectează pe consumatori.

1.8. În ceea ce privește ajutoarele de stat, CESE salută procesul de modernizare a controalelor, care le-a permis autorităților să se concentreze asupra celor mai importante și mai relevante dosare, inclusiv datorită ajutorului oferit de platforma informatică „Modulul privind transparența ajutoarelor de stat”.

1.9. CESE subliniază necesitatea de a se asigura coerența politicilor privind protecția mediului și a celor privind ajutoarele de stat. Comitetul ia act, în special, de revizuirea în curs a orientărilor în materie de ajutoare de stat pentru protecția mediului și energie.

1.10. CESE salută faptul că aceste orientări ale Comisiei privind ajutoarele de stat vizează garantarea liberei concurențe pe piața energetică europeană prin licitații neutre din punct de vedere tehnologic, esențiale pentru dezvoltarea diferitelor tehnologii din domeniul energiei din surse regenerabile și pentru o piață europeană a energiei rezilientă și competitivă, care să garanteze securitatea aprovizionării. CESE invită Comisia și statele membre să adopte o strategie globală și pe termen lung, și nu o abordare pe termen scurt, bazată pe măsuri de remediere, care nu permit stimularea creșterii și crearea de locuri de muncă într-un mod mai concret și sustenabil. În acest context, ar fi utilă elaborarea de către Comisie a unui studiu comparativ privind diferitele planuri de sprijinire a industriei prelucrătoare, adoptate recent în Statele Unite, China și Coreea⁽³⁾.

1.11. În ceea ce privește concurența cu întreprinderile din afara UE, CESE solicită să se garanteze că aceste întreprinderi vor face obiectul aceluiași norme sociale și de mediu, pentru asigurarea unor condiții de concurență echitabile.

1.12. În scopul creării unei economii sociale de piață liberă, CESE subliniază importanța unei politici în domeniul concurenței care să concilieze obiectivele sociale și economice ale lucrătorilor și consumatorilor și menținerea unei structuri de producție competitive și eficiente.

1.13. CESE consideră că dispozițiile privind piața internă referitoare la drepturile de liberă circulație (în special a persoanelor, dar și a serviciilor, bunurilor și capitalurilor) sunt elementele fundamentale ale dreptului UE și că detașarea lucrătorilor și libera circulație a serviciilor trebuie să fie garantate, pentru a se evita orice formă de dumping social.

1.14. În final, CESE nu poate fi decât surprins să constate absența din acest raport a unei trimiteri la impasul aparent al negocierilor dintre Consiliu și PE cu privire la acțiunile colective, în urma propunerii privind noile avantaje pentru consumatori, având în vedere faptul că aceste acțiuni sunt esențiale pentru a completa sistemul de reparare efectivă a prejudiciilor cauzate consumatorilor în cazul încălcării măsurilor antitrust.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE (JO L 158, 14.6.2019, p. 125).

⁽³⁾ JO C 197, 8.6.2018, p. 10.

2. Rezumatul Raportului privind politica în domeniul concurenței pentru anul 2018

2.1. Raportul din 2018 abordează teme precum economia digitală, serviciile financiare, energia și mediul, agricultura și produsele alimentare, transportul și industria prelucrătoare și aspecte precum descentralizarea competențelor antitrust în statele membre și consolidarea cooperării internaționale.

2.2. În activitățile sale cotidiene care au ca scop asigurarea respectării normelor, Comisia se bazează pe următoarele principii: nediscriminare, echitate, transparență, previzibilitate, dreptul de a fi ascultat și protecția confidențialității. „Protecția bunăstării consumatorilor” este în mod explicit un obiectiv al aplicării legislației UE din domeniul concurenței.

2.3. În era digitală legislația în materie de concurență se confruntă cu noi provocări, cum ar fi utilizarea volumelor mari de date, a algoritmilor și a inteligenței artificiale (IA).

2.4. Pentru a „simplifica procedurile în cazurile de concurență”, Comisia Europeană a publicat orientări actualizate pentru întreprinderi privind protejarea secretelor comerciale și a altor informații confidențiale în cursul procedurilor antitrust, precum și orientări actualizate privind utilizarea cercurilor de confidențialitate.

2.5. Recompensarea cooperării întreprinderilor în cadrul procedurilor antitrust s-a dovedit eficientă pentru a ajuta Comisia să îmbunătățească relevanța și impactul deciziilor sale, prin accelerarea investigațiilor.

2.6. Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului⁽⁴⁾ („Directiva REC+”) permite autorităților de concurență din statele membre să pună în aplicare în mod mai eficient normele de concurență ale UE.

2.7. Modernizarea politicii în materie de ajutoare de stat a înlesnit punerea în aplicare de către statele membre a măsurilor care promovează investițiile, creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Ea a fost însoțită de o punere mai rapidă în aplicare a măsurilor privind ajutoarele de stat în statele membre și a avut un impact semnificativ în termeni de reducere a costurilor pentru ajutoarele de stat, provocând astfel mai puține denaturări.

2.8. Procedura de tranzacție a CE a permis identificarea mai rapidă a cartelurilor, eliberând resurse pentru alte investigații și reducând costurile anchetelor. În plus, întreprinderile au beneficiat de decizii mai rapide.

2.9. Raportul pentru anul 2018 subliniază deciziile luate în 2018 (și în anii precedenți) în legătură cu cartelurile din sectorul autovehiculelor și menționează lansarea unei anchete amănunțite privind posibila coluziune dintre producătorii de autovehicule în ceea ce privește dezvoltarea tehnologică de sisteme de epurare a emisiilor pentru autoturisme.

2.10. Economia digitală

2.10.1. Politica în domeniul concurenței joacă un rol fundamental în crearea unei piețe unice digitale funcționale. În acest sens, „giganții rețelei” trebuie împiedicați să-și folosească puterea de piață pentru a slăbi concurența și, în consecință, inovarea pe piețele digitale.

2.10.2. Menținerea sistemului de prețuri de revânzare pe platformele de comerț electronic este una dintre cele mai răspândite restrângeri ale concurenței din economia digitală. Prin urmare, se constată o utilizare sporită a algoritmilor de stabilire a prețurilor.

2.11. Ajutoarele de stat pentru ecologizarea economiei sprijină investițiile necesare pentru a garanta securitatea aprovizionării, contribuind totodată la decarbonizarea sistemului energetic european.

(⁴) Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne (JO L 11, 14.1.2019, p. 3).

2.12. Sectorul energetic

2.12.1. Autorizațiile privind ajutoarele de stat acordate în 2018 în sectorul energiei din surse regenerabile au permis statelor membre să promoveze energia durabilă și să reducă costurile pentru consumatori în sistemul energiei electrice în ansamblul său.

2.12.2. Comisia a constatat că măsurile privind ajutoarele de stat vor contribui la garantarea securității aprovizionării, fără să genereze prețuri mai ridicate pentru consumatori sau să împiedice fluxurile de energie electrică dincolo de frontierele UE.

2.12.3. UE trebuie să crească ponderea energiei din surse regenerabile în mixul său energetic, diversificându-și totodată aprovizionarea cu gaze naturale, și să se echezeze cu o legislație europeană bine orientată în domeniul energetic.

2.13. Concurența pe piața unică

2.13.1. Comisia Europeană a interzis achiziționarea societății Alstom de către Siemens. În sectorul agroalimentar, Comisia a autorizat fuziunea dintre Bayer și Monsanto, însă a condiționat-o de cesionarea anumitor activități. În ceea ce privește piața oțelului, a fost aprobată achiziția ILVA de către Arcelor Mittal, cu condiția cesionării anumitor măsuri compensatorii. Achiziția planificată a societății Alstom de către Siemens a fost blocată, deoarece ar fi afectat concurența.

2.14. Sectorul financiar

2.14.1. Stabilizarea generală a sectorului a dus la reducerea numărului de intervenții ale bugetului public în cazurile ajutoarelor de stat. Totuși, în unele state membre, creditele neperformante nu au fost încă eradicate.

2.15. Asigurarea unor condiții de concurență echitabile în domeniul fiscal

2.15.1. Pentru ca întreprinderile să poată concura pe baza meritelor în acest domeniu, trebuie create condiții de concurență echitabile. Statele membre nu pot oferi beneficii fiscale companiilor multinaționale în detrimentul IMM-urilor.

3. Observații generale

3.1. Raportul din 2018 adoptă o abordare care vizează consolidarea pieței unice, a dezvoltării economice și a obiectivelor de politică socială.

3.2. Economia digitală va necesita în următorii zece ani investiții semnificative – de ordinul a 500 de miliarde EUR –, pentru a atinge obiectivele în materie de conectivitate. Este esențial să se instituie o politică fermă în materie de concurență, în special în zonele rurale și mai puțin urbanizate.

3.3. Era digitală generează noi provocări în ce privește dreptul concurenței, cum ar fi utilizarea volumelor mari de date, a algoritmilor și a inteligenței artificiale (IA). Prin urmare, este necesar să se garanteze că „giganții din domeniul tehnologiei” nu își folosesc puterea pe piață pentru a slăbi poziția concurenților. Autoritățile de concurență ar trebui să dispună de expertiza, competențele și resursele necesare pentru a fi în măsură să aplice o legislație specifică și pentru a soluționa, înainte de a fi prea târziu, problemele grave de concurență care îi afectează pe consumatori.

3.4. Punerea în aplicare ar trebui să se bazeze, de asemenea, pe o utilizare proactivă a instrumentelor de colectare a informațiilor și a anchetelor sectoriale.

3.5. Orice întârziere în aplicarea normelor ar trebui evitată prin utilizarea proactivă a setului de instrumente privind concurența (de exemplu, măsuri provizorii) în cazurile în care există un prejudiciu clar pentru concurență și consumatori.

3.6. Este esențial ca sarcina probei să fie transferată către întreprinderile care fuzionează pe piețele digitale, pentru ca acestea să fie în măsură să demonstreze că acordurile nu vor denatura concurența.

3.7. Este necesar să se evalueze mai riguros dacă operatorii pot bloca intrarea pe piață și, prin urmare, dacă pot limita astfel opțiunile consumatorilor și fluxurile de informații și pot manipula comportamentul utilizatorilor.

3.8. Pentru a atrage atenția asupra problemelor de concurență ridicate de anumite practici, ar fi important să se ofere întreprinderilor orientări și sprijin, pentru ca ele să poată acționa în limitele legislației.

3.9. IA are în prezent un impact asupra politicilor de stabilire a prețurilor sau asupra monitorizării acestora, cu efecte care nu sunt lipsite de riscuri. Algoritmii permit platformelor de comerț electronic să controleze și să limiteze libertatea comercianților cu amănuntul în politicile lor de stabilire a prețurilor, precum și concurența din sectorul supermarketurilor (cu practici neloiale care vor fi imposibil de conservat în viitor).

3.10. Același fenomen își face apariția în sectorul turismului, unde platformele pentru vânzarea de produse turistice sunt caracterizate de abuzul de poziție dominantă. Există patru mari rețele de vânzări, care au o putere enormă asupra hotelurilor, micilor operatori și IMM-urilor.

3.11. Ar trebui să se acorde o atenție deosebită IA în legătură cu practicile de discriminare. Legislația UE ar trebui să fie adaptată pentru a interzice discriminarea cauzată de crearea de profiluri cu ajutorul IA.

3.12. CESE salută decizia Comisiei de a considera întreprinderile care utilizează algoritmi ca fiind singurele responsabile pentru acțiunile care decurg de aici. Volumele mari de date pot fi utilizate împotriva consumatorilor, în special în detrimentul bunăstării lor, deoarece – prin crearea de profiluri ale consumatorilor – li se restrâng acestora posibilitățile de a alege în mod liber.

3.13. În opinia CESE, impactul volumelor mari de date asupra concurenței nu trebuie neglijat și va deveni din ce în ce mai important. O politică excesiv de intervenționistă ar putea însă să reducă stimulentele pentru inovare (prin urmare ar împiedica îmbunătățirea serviciilor și reducerea prețurilor, care ar putea depinde de inovațiile privind distribuția produselor și platformele de achiziții).

3.14. Avantajul conferit de volumele mari de date în raport cu concurenții le poate permite actorilor principali să dețină o poziție dominantă pe piață. Tehnicile analitice masive (comercializarea datelor, marketingul online, recunoașterea modelelor, estimarea cererii, optimizarea prețurilor) pot fi practici operaționale.

3.15. În cadrul strategiei privind piața unică digitală, investigațiile CE au arătat că restricțiile legate de prețurile de revânzare sunt de departe cele mai răspândite cazuri de restrângere a concurenței pe piețele comerțului electronic. În 2018, CE a emis o serie de decizii care impun amenzi întreprinderilor pentru impunerea de restricții legate de prețurile de revânzare online, cu încălcarea normelor de concurență ale UE.

3.16. În ceea ce privește fiscalitatea, CESE salută acțiunile puse în aplicare de Comisie în 2018. În același timp, este important ca, inclusiv în acest domeniu, să se asigure concurența loială între diferite țări. În special, este necesară o mai mare vigilență în ceea ce privește soluțiile fiscale anticipate și avantajele competitive ilicite obținute prin acorduri între unele țări și marii actori de pe piață – comportamente care riscă să denatureze piața liberă și să prejudicieze IMM-urile și, de asemenea, să creeze concurență neloială între țări.

3.17. În ceea ce privește energia, CESE constată că în unele țări nu este încă garantată transparența totală și generală a facturilor gospodăriilor. Fără transparență, posibilitatea consumatorilor de a face o alegere în cunoștință de cauză este redusă, promovându-se *status quo*-ul, în favoarea marilor actori de pe piață.

3.18. Agricultură și alimentația În acest sector, este important să se protejeze producțiile de denumiri de origine europene în sectorul agroalimentar. Sectorul semințelor și al pesticidelor este esențial pentru fermieri și consumatori, însă provoacă și îngrijorări care depășesc protecția consumatorului, securitatea alimentară și asigurarea respectării normelor în domeniul mediului și al climei.

3.19. În domeniul transporturilor, Comisia este invitată să verifice dacă și în ce măsură scutirea de impozitul pe kerosen ar putea constitui un ajutor necuvenit pentru companiile aeriene, în raport cu transportul feroviar.

3.20. Pentru a asigura un echilibru între libertatea pieței și concentrările economice, evocarea concurenței altor actori importanți de la nivel mondial nu pare suficientă, mai ales dacă aceștia provin din țări care nu sunt deschise concurenței din partea întreprinderilor străine. În acest sens, se recomandă, ca alternativă la fuziunile de întreprinderi –care slăbesc concurența -, să fie puse în aplicare măsuri pentru a depăși barierele la intrarea pe piețele terțe, stimulente fiscale semnificative pentru cercetare și dezvoltare, acorduri între producătorii europeni în vederea coordonării strategiilor de export și de investiții în străinătate.

3.21. În orice caz, apărarea consumatorului trebuie să fie asociată cu măsuri de sprijinire și promovare a întreprinderilor inovatoare și a IMM-urilor (prin instrumente care nu aduc atingere concurenței dinamice pe piață), ceea ce constituie cea mai bună cale pentru crearea de locuri de muncă de calitate și garantarea durabilității dinamice a sistemului de producție.

3.22. În ceea ce privește piața muncii și protecția concurenței, CESE consideră că, printre punctele asupra cărora este necesar să se intervină pentru a asigura o liberă concurență reală între întreprinderile de pe piața actuală, se numără și cadrul juridic, care trebuie să cuprindă respectarea drepturilor sociale fundamentale și libera circulație a lucrătorilor și serviciilor.

3.23. Este vorba de prevenirea oricărei forme de „dumping social” (concurența neloyală în ceea ce privește salariile și condițiile de muncă, care determină o spirală descendentă), pentru a asigura condiții de concurență echitabile lucrătorilor, oriunde își desfășoară activitatea și indiferent de unde provin, precum și nediscriminarea lucrătorilor și a întreprinderilor în locul în care își desfășoară activitatea.

3.24. În final, CESE nu poate fi decât surprins să constate că, pentru prima dată și spre deosebire de toate rapoartele sale din ultimii ani, Comisia a omis, atât în raportul supus examinării, cât și în documentul de lucru SWD(2019) 297 final care îl însoțește, orice referire la lipsa progreselor în ceea ce privește acțiunile colective – care nu intră sub incidența Directivei 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽⁵⁾ privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a măsurilor antitrust – ca mijloc de promovare a reparării efective a prejudiciilor cauzate consumatorilor prin încălcarea normelor antitrust, având în vedere, în special, avizul CESE ⁽⁶⁾ privind propunerea Comisiei referitoare la noile avantaje pentru consumatori ⁽⁷⁾ și decizia Consiliului de a exclude din directiva recent adoptată întreaga secțiune referitoare la acțiunile colective ⁽⁸⁾, pe care, cu toate acestea, CESE a considerat-o ca fiind, în mod evident, deficitară.

4. Observații specifice

4.1. CESE este de acord cu intenția CE de a considera digitalizarea prioritară și de a-și orienta programul referitor la concurență pentru perioada 2021-2027 către provocările legate de volumele mari de date, de algoritmi și de IA. CESE invită CE să ia măsurile care se impun ca urmare a elaborării raportului „Politica în domeniul concurenței pentru era digitală”, din aprilie 2019, în special în ceea ce privește:

4.1.1. strategiile care trebuie puse în aplicare pentru a combate orice restrângere a concurenței și a pieței libere la care recur platformele digitale, inclusiv în sectoarele comerțului și turismului;

4.1.2. cunoașterea și transferabilitatea reale și complete ale datelor cu caracter personal ale utilizatorilor-consumatorilor, deținute de fiecare platformă;

4.1.3. combaterea tuturor formelor de excludere a întreprinderilor pe care anumite platforme digitale le consideră potențial periculoase pentru poziția lor dominantă;

4.1.4. protejarea pieței libere prin protejarea întreprinderilor nou-înființate de mici dimensiuni cu potențial de piață, adesea absorbite de marii actori din sectorul digital, care le consideră drept viitori concurenți periculoși.

⁽⁵⁾ Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene (JO L 349, 5.12.2014, p. 1).

⁽⁶⁾ JO C 440, 6.12.2018, p. 66.

⁽⁷⁾ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind acțiunile de reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor și de abrogare a Directivei 2009/22/CE, COM(2018) 184 final – 2018/0089 (COD).

⁽⁸⁾ A se vedea documentul PE-CONS 83/19 din 18 octombrie 2019.

- 4.2. CESE consideră că entitățile care au atribuit sarcini de interes general platformelor digitale, indiferent la ce nivel, ar trebui să dispună, de asemenea, de instrumente legislative care să permită accesarea și controlul algoritmilor folosiți de aceste platforme.
- 4.3. CESE recomandă CE să consolideze măsurile de control privind aplicarea acordurilor de liber schimb și să protejeze accesul liber al întreprinderilor europene pe piețele globale.
- 4.4. În acest sens, trebuie garantată o reciprocitate reală pe piețele mondiale de achiziții publice.

Bruxelles, 11 decembrie 2019.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER
