

Irina RĂDULESCU

Paul PRISECARU

Andrei DOBRESCU

POLITICA EUROPEANĂ ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI

Irina RĂDULESCU

Paul PRISECARU

Andrei DOBRESCU

POLITICA EUROPEANĂ ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI



Copyright © 2013, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

RĂDULESCU, IRINA

Politica europeană în domeniul concurenței / Irina

Rădulescu, Andrei Dobrescu, Paul Prisecaru. - București :

Pro Universitaria, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-801-4

I. Dobrescu, Andrei

II. Prisecaru, Paul

341.217(4) UE

INTRODUCERE

Concurența reprezintă un element de impulsie a dezvoltării economico-sociale.

Fiind un factor de progres incontestabil, ea trebuie cunoscută, înțeleasă și, mai ales, menținută în limitele fairplay-ului.

De-a lungul timpului, pentru definirea conceptului de concurență au fost utilizate noțiuni atât din domeniul economic, cât și din domeniul juridic. Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, concurența reprezintă o luptă comercială dusă cu mijloace economice între industriași, comercianți, monopoluri etc, pentru acapararea pieței, desfacerea unor produse, clientelă și pentru obținerea unor câștiguri cât mai mari.¹

Conform definiției profesorului Dumitru Miron, politica în domeniul concurenței implică "preocuparea pentru asigurarea funcționării corecte a regulilor jocului comercial din punctul de vedere al autorităților publice, al actorilor economici și al indivizilor²."

O definiție a politicii în domeniul concurenței a fost dată și în cadrul Conferinței Ministeriale de la Singapore din anul 1996³, sub patronajul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), în care se precizează, că:

- în sens larg, politica în domeniul concurenței cuprinde toate măsurile care se referă la competiția în cadrul pieței, incluzând politica comercială și politicile de reglementare, ca și măsurile adoptate de către guverne pentru combaterea practicilor anticoncurențiale ale întreprinderilor din sectorul privat și public;
- în sens restâns, politica în domeniul concurenței se referă la legislația și politicile care reglementează comportamentul anticoncurențial al întreprinderilor.

Realitatea a demonstrat că piața nu poate funcționa normal, în mod natural, fiind necesare unele intervenții din afară, care să-i asigure o evoluție corespunzătoare. Întrucât un mediu de concurență perfectă nu este realizabil în practică, politica în domeniul concurenței apare ca o necesitate.

Principalul obiectiv al politicii în domeniul concurenței este de a preveni și înlătura distorsiunile concurențiale rezultate din acțiunile operatorilor economici sau autorităților publice, astfel încât piața să funcționeze eficient. Politica de concurență este un factor esențial pentru realizarea un mediu echitabil de competiție pentru toți operatorii economici, care face ca aceștia să poată concura cu șanse egale pe piața internă și pe piețele internaționale.

¹ Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1996, p.208.

² Dumitru Miron (coordonator) - *Economia Uniunii Europene*, Ed. Luceafărul, București, 2004, p.321.

³ www.dce.gov.ro/

Principalul scop al politicii în domeniul concurenței îl constituie protejarea mecanismului pieței prin promovarea structurilor sale competitive și sancționarea comportamentului anti-concurențial, având ca efect o creștere a eficienței economiei în general, ca și o creștere a bunăstării consumatorului. Alte scopuri ale politicii în domeniul concurenței sunt: favorizarea inovației, reducerea costurilor de producție, creșterea eficienței economice ca urmare a îmbunătățirii nivelului calitativ al producției și repartiției optime a resurselor și, în final, creșterea nivelului de competitivitate al economiei ceea ce înseamnă beneficii pentru consumatori și pentru societate.

Introducerea unui set de reguli în domeniul concurenței a fost condiționată întotdeauna de evoluția în timp a mai multor factori de influență. Astfel, primul set de reguli cu privire la concurență a fost introdus în SUA prin US Sherman Act în 1890. Regulile respective au fost adoptate ca urmare a preocupărilor manifestate la sfârșitul secolului XIX cu privire la înțelegerile ce aveau loc în domeniul căilor ferate, petrolului și băncilor, înțelegeri al căror număr în creștere amenința stabilitatea sistemului economic și politic. În diferite țări europene, încă de la începutul secolului XX, regulile cu privire la concurență au încercat să mențină un echilibru între beneficiile colaborării economice dintre marile firme – sub forma cartelurilor - și riscurile politice și economice pe care acestea le implicau. O astfel de politică în domeniul concurenței trebuia să asigure o protecție a pieței împotriva practicilor neloiale. În unele cazuri, legislația chiar împuternicea autoritățile să impună termenii de realizare a înțelegerilor private pe sectoare economice în interesul controlării prețului.

După cel de-al doilea război mondial, atât în Germania cât și în Japonia, forțele aliate au impus o legislație anti-monopol pentru a limita puterea concernelor financiar-industriale care au susținut eforturile de război ale acestor țări. Ulterior, în cadrul GATT s-a prevăzut obligația pentru părțile contractante, preluată și de OMC, de a asigura transparența legilor și reglementărilor în primul rând prin lista de angajamente specifice furnizată de fiecare membru și anexată ca parte componentă a GATT. Rubricile listelor indică sectoarele sau subsectoarele de servicii, specificând pentru fiecare limitările, condițiile și restricțiile referitoare la accesul la piață și la tratamentul național, precum și angajamentele adiționale asumate.

Fiecare parte contractantă s-a obligat să notifice cu promptitudine Consiliului pentru comerțul cu mărfuri și servicii adoptarea sau modificarea oricărei legi, reglementări sau dispoziții administrative precum și modificările la listă. O atenție specială a fost acordată procedurii anti-dumping, stabilindu-se reguli detaliate cu privire la metoda de determinare dacă un produs este vândut în pierdere, criteriile care trebuie luate în considerare în determinarea dacă importurile vândute în pierdere cauzează pierderi unei industrii interne, procedurile care trebuie aplicate în inițierea și conducerea investigațiilor anti-dumping și implementarea și durata măsurilor anti-dumping. De asemenea, se precizează atribuțiile unui juriu de soluționare a disputei în cazul unor diferende legate de măsurile anti-dumping întreprinse de autoritățile interne.

CAPITOLUL I. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND POLITICA ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Proiectul de creare a spațiului economic comun în Europa s-a derulat ca un proces de mare anvergură, neliniar, de adâncire, lărgire și extindere. În logica și filozofia devenirii sale, integrarea europeană conferă concurenței libere, corecte și loiale, rolul de primă forță a progresului economic și social, politica comună în domeniul concurenței impunându-se ca o premisă pentru crearea și funcționarea pieței interne unice. Politica UE în domeniul concurenței are rolul de a apăra și promova concurența reală în cadrul pieței unice. Ea este considerată drept cea mai dezvoltată și de succes politică din Uniunea Europeană, din punct de vedere al semnificației practice pentru guverne, operatori economici și consumatori. Această politică este esențială pentru realizarea pieței unice, deoarece garantează funcționarea cât mai bună a mecanismelor pieței libere, susținând, în același timp, crearea unui mediu european competitiv sănătos. Numită adeseori și politica de protecție a concurenței, aceasta încercă să corecteze prin legislație eventualele și posibilele insuccese ale mecanismelor de piață, căutând să prevină comportamentul anticoncurențial al operatorilor economici.

„Politica oricărei țări în domeniul concurenței reprezintă un ansamblu de măsuri care au ca scop restrângerea comportamentelor unor agenți economici pe piață, care ar putea afecta negativ concurența. Plecând de la această idee, pot spune că politica de concurență în UE este compusă dintr-o sumă de măsuri legislative și de acțiuni întreprinse la nivel comunitar, prin Comisia Europeană, cu scopul de a elimina sau descuraja acele practici restrictive ce au ca efect restrângerea sau eliminarea concurenței, în cadrul pieței unice”, declara în 2003 Jacques Pelkmans⁴.

În cazul Comunității Europene, regulile cu privire la concurență au fost introduse în 1957 prin Tratatul CEE, partea a III-a, titlul I, capitolul I, reguli ce asigurau faptul că restricțiile – tarifare sau netarifare – existente în comerțul internațional, pe care statele membre au fost de acord să le elimine prin semnarea Tratatului, nu vor fi înlocuite cu altele prin crearea de carteluri între companii din diferite țări.

⁴ Jacques Pelkmans - *Integrare Europeană - Metode și Analiză Economică*, ediția a II-a, Institutul European din România, București, 2003, p.89.

Conform lui Ali M. El-Agraa, politica în domeniul concurenței este esențială în constituția economică a UE din două motive. În primul rând, există ideea fundamentală conform căreia concurența și piețele concurențiale sunt principala modalitate de realizare a obiectivelor economice din Tratat. Deja importantă în Tratatul de la Roma, ideea a fost ridicată la rangul de principiu director explicit în Tratatul de la Maastricht. În al doilea rând, instituirea pieței interne poate eșua sau poate da rezultate nesatisfăcătoare, dacă practicile restrictive în domeniul afacerilor la nivel național ar crea bariere efective în calea concurenților din alte state membre. Astfel de bariere private ar putea apărea sau s-ar putea perfecționa ca răspuns la necesara eliminare a barierelor publice. Politica în domeniul concurenței ar trebui să asigure că barierele publice nu pot fi înlocuite de bariere private și, astfel, nu pot pune în pericol unitatea pieței interne⁵.

Inițial, regulile cu privire la concurența în Uniunea Europeană, serveau la complementarea unei politici inter-statale de reducere a barierelor în comerțul intracomunitar și unificare a pieței, după care, unitatea pieței a devenit unul din principalele obiective ale politicii în domeniul concurenței alături de menținerea unei concurențe loiale. Realizarea acestui obiectiv presupunea atât interzicerea acordurilor dintre firme, ce au ca efect împiedicarea sau restrângerea concurenței și a abuzului de poziție dominantă pe piață, cât și eliminarea distorsiunilor provocate de unele ajutoare de stat și de drepturile exclusive sau speciale ale companiilor/monopolurilor de stat sau private.

Așa cum arătam mai sus, politica în domeniul concurenței este concepută și practică pentru a preveni sau combate un anumit comportament al participanților la mecanismele pieței, comportament menit să distorsioneze concurența. Un astfel de comportament poate avea diferite cauze – legate, în general, de modul operatorilor economici de a percepe mecanismele concurenței, cum ar fi:

- presiunile concurențiale percepute drept mijloace de limitare a libertății de mișcare;
- comportamentul anticoncurențial considerat drept o cale de a face mai predictibil mediul organizațional al firmei, în condițiile de incertitudine generate de concurență;
- aranjamentele comerciale și abuzul de poziție dominantă, considerate mijloace atractive de sporire a marjei de profit.

Astfel, mijloacele politicii în domeniul concurenței au un rol negativ, ele fiind concepute să îngrădească și nu să promoveze anumite acțiuni, să limiteze folosirea unor practici de teama să nu devină anti-concurențiale, mai degrabă decât mijloace pentru a încuraja concurența.

⁵ Ali M. El-Agraa - *The European Union Economics and Policies*, Sixth edition, Pearson Education, 2001, p.187.

1.1 Politicile comune

Eșafodajul industrial economic și al organismelor decizionale ale Uniunii Europene trebuie completat, în mod armonios, cu implementarea practică a hotărârilor sau deciziilor luate și care privesc funcționalitatea întregii structuri economico-sociale și politice care este astăzi Uniunea Europeană. Acest lucru se realizează prin intermediul politicilor, specifice pentru fiecare domeniu sau sector de activitate.

Dacă vorbim de politici, în primul rând de natură economică, acestea se prezintă ca un ansamblu de obiective și mijloace de acțiune a statului (a puterii publice) în viața economică și socială a unei entități naționale, sau în cazul UE al unei structuri supranaționale, traductibile în planuri, strategii, linii de acțiune, agreate de toți factorii politico-economici decidenți.

Politicile comune reprezintă o primă modalitate de exercitare a competențelor UE. În acest context, competențele naționale sunt transferate la nivel suprastatal.

Cealaltă modalitate de exercitare a atribuțiilor UE, armonizarea, are în vedere menținerea competențelor naționale, totul pe fondul unor apropieri legislative în domenii și sectoare concrete ale vieții economico sociale.

Politicile comune constituie, deci, un ansamblu de reguli, măsuri, linii de acțiune și conduită propuse și adoptate de către instituțiile comunitare europene, ce susțin atât integrarea economică, cât și pe cea politică. Ca tipologie, aceste politici îmbracă trei forme de prezentare:

1. *Politici comune orizontale*, numite și generale, care afectează în aceeași măsură modul de manifestare a activităților în toate statele membre. Aici sunt incluse politica socială, cea concurențială, cea din domeniul mediului s.a.
2. *Politici comune sectoriale*, ce se focalizează pe sectoare bine delimitate ale economiilor naționale ale statelor membre, cum ar fi cele din domeniul industrial, agricol al transporturilor, al energiei.
3. *Politici comune externe*, care au ca obiect relațiile Uniunii Europene cu state terțe, precum și politica comercială, sau politica de sprijinire a dezvoltării multidimensionale.

În final, se urmărește dezvoltarea competențelor comunitare, în special a celor ce revin Comisiei Europene, mai mult decât a celor naționale ale statelor membre.

Din punctul de vedere al principiilor politicii în domeniul concurenței și al politicii industriale, este esențial să existe un răspuns la următoarele întrebări: se justifică, economic, o intervenție a puterii publice pentru reglementarea concurenței (politica în domeniul concurenței) și pentru susținerea sau promovarea unor activități economice (politica industrială)? Dacă răspunsul este afirmativ, atunci trebuie dat răspuns la o a doua întrebare: care grad de intervenție este mai eficient, cel la nivel național sau cel la nivelul Uniunii? Pentru a

răspunde, va trebui găsit nu numai argumentul economic, dar și justificarea juridică. Astfel, politica în domeniul concurenței are ca obiectiv limitarea, controlul și interzicerea acțiunilor întreprinderilor care pot afecta climatul de concurență pură și perfectă. Conceptul de climat de concurență pură și perfectă trebuie însă înțeles în coordonatele economiei moderne care au relevat existența așa numitelor eșecuri (limite) ale pieții (market failures) care justifică intervenția statului atunci când regulile liberei concurențe nu sunt respectate de către operatorii economici. Aceste eșecuri ale pieții pot apărea sub forma efectelor de externalitate, respectiv activitatea de cercetare dezvoltare realizată de către o întreprindere poate influența în așa măsură climatul antreprenorial, încât și alte întreprinderi pot beneficia de rezultatul cercetării, deși nu suportă nici un cost al acesteia, sau sub forma efectelor randamentelor de scară crescătoare. În acest ultim caz, randamentul întreprinderii crește odată cu creșterea mărimii sale, ceea ce face ca, pe ansamblul economiei, să nu mai fie de dorit menținerea stării de atomicitate (un număr mare de mici întreprinderi) care atestă existența climatului de concurență pură și perfectă.

Întreprinderile de talie mare sunt primele vizate de către politica în domeniul concurenței. Ele reprezintă monopoluri sau întreprinderi cu comportament temporar/conjunctural monopolist. Pentru a putea controla și limita tendința acestora de a încălca regulile concurenței perfecte, nu se mai poate acționa doar național, fiind necesară o acțiune concertată la nivelul Uniunii. Avem astfel răspunsul și la cea de a doua întrebare care fundamentează principiile politicii comunitare în domeniul concurenței.

O justificare analitică a principiului intervenției de la nivelul Uniunii, în scopul menținerii climatului de concurență liberă, o găsim în lucrarea lui J. D. Hansen, H. Heinrich și J. U. Nielsen “Integrarea economică europeană”⁶. Autorii citați folosesc exemplul a două țări, A și B, care formează o uniune economică. Fiecare dintre țări are o structură de întreprinderi de monopol care acționează pe piața unică (se acceptă ipoteza conform căreia întreprinderile de monopol din țara A acționează într-o ramură de activitate, iar cele din țara B în altă ramură). În măsura în care întreprinderile de monopol din țara A exportă la un preț ridicat (de monopol) în țara B iar întreprinderile de monopol din țara B exportă tot la un preț ridicat (de monopol) în țara A, nici una dintre țări nu are interesul să aplice o politică în domeniul concurenței (cu obiectivul de a limita practicile monopoliste) deoarece și-ar diminua profitul rezultat din export.

Mai precis, dacă țara A ar aplica o astfel de politică în absența unei politici similare și în țara B, atunci țara A ar fi în pierdere.

⁶ J. D. Hansen, H. Heinrich și J. U. Nielsen – *European Economic Integration*, Ed. Sciences Po, Paris, 2004, p. 133.

Situația ar putea găsi o rezolvare prin încheierea între cele două țări a unui “accord cooperativ”, prin care s-ar angaja reciproc să aplice politici în domeniul concurenței.

Piața ar redeveni concurențială și prețurile ar cunoaște o tendință de scădere.

Realitatea arată, însă, că un astfel de acord, este greu de realizat în absența unui arbitraj. Iată de ce, este necesar ca legislația antitrust (politica în domeniul concurenței) să fie aplicată în mod central, de către instituțiile comunitare, pe ansamblul întregii Uniuni.

Această politică a jucat și joacă un rol fundamental în procesul de creare și consolidare a Uniunii Europene. Ea este expresia în plan practic a postulatului conform căruia o economie de piață funcțională este mijlocul cel mai eficient de atingere a obiectivelor Uniunii Europene.

Politica comunitară în domeniul concurenței a realizat și realizează un echilibru între dinamica pieții interne a fiecărui stat membru și piața unică. Astfel, în planul pieții interne politica în domeniul concurenței are ca obiectiv eliminarea tuturor barierelor din calea liberei circulații a mărfurilor, respectiv eliminarea acelor structuri și comportamente care ar urmări utilizarea în scopuri monopoliste a oportunității oferite de o piață de mari proporții.

Politica comunitară în domeniul concurenței a cunoscut o permanentă evoluție conceptuală, fiind influențată de importante dezbateri teoretice, ca și de pozițiile pe care unele state membre le-au avut în diferite momente ale procesului de integrare.

Se pot distinge două mari orientări în conceperea politicii din domeniul concurenței: o orientare care privește concurența ca pe un scop în sine și o orientare care privește concurența doar ca pe un instrument al atingerii obiectivelor.

La rândul său, **orientarea care privește concurența ca pe un scop** în sine prezintă, și ea, două abordări diferite:

- *Prima abordare* consideră că sunt necesare politici centralizate în domeniul concurenței, care însă nu trebuie să aibă ca scop doar eficiența sau rentabilitatea, ci și asigurarea condițiilor de exprimare nelimitată a libertății și inițiativei întreprinzătorilor mici și mijlocii.

- *A doua abordare*, de sorginte ultra liberală, exacerbează libertatea de acțiune pe piață a întreprinzătorilor până la renunțarea la orice tip de politică în domeniul concurenței. Absolutizând “mișcarea naturală” a pieței, această abordare a fost utilizată în analiza teoriei inovației enunțată de către J. A. Schumpeter⁷, conform căreia mecanismele pieței determină, în mod natural, întreprinderile să ocupe poziții dominante, în funcție de gradul în care achiziționează și folosesc inovații tehnice. Aceste poziții dominante sunt însă

⁷ Joseph A. Schumpeter – *Storia dell'analisi economica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990, p. 89-91.