COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.5.2021
COM(2021) 264 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relatório de avaliação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 461/2010 relativo à isenção por categoria no setor dos veículos automóveis

{SWD(2021) 112 final}

PT

Nos termos do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 461/2010, de 27 de maio de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («Tratado») a certas categorias de acordos verticais e práticas concertadas no setor dos veículos automóveis[1] («regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis»), a Comissão deve acompanhar a aplicação do referido regulamento e elaborar um relatório até 31 de maio de 2021.

O artigo 101.º, n.º 1, do Tratado proíbe acordos entre empresas e práticas concertadas que restrinjam a concorrência, exceto se, em conformidade com o artigo 101.º, n.º 3, do Tratado, contribuírem para melhorar a produção ou a distribuição de produtos ou para promover o progresso técnico ou económico, contanto que aos utilizadores se reserve uma parte equitativa do lucro daí resultante. O regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis estabelece que, com efeitos a partir de 1 de junho de 2013, o Regulamento (UE) n.º 330/2010 da Comissão, de 20 de abril de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de acordos verticais e práticas concertadas («regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais») é aplicável aos acordos para a distribuição de veículos novos. No que diz respeito aos acordos de venda e revenda de peças sobresselentes para veículos a motor ou de prestação de serviços de reparação e manutenção para veículos a motor, o artigo 4.º do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis estabelece que o artigo 101.º, n.º 1, do Tratado não é aplicável, desde que estes acordos preencham os requisitos para beneficiar de uma isenção ao abrigo do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais e não contenham nenhuma das cláusulas com restrições graves[2] enumeradas no artigo 5.º do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

A configuração daqui resultante implica que o presente relatório deve avaliar o funcionamento do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis e as orientações complementares[3], bem como o regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais e as orientações relativas às restrições verticais[4], na medida em que sejam aplicáveis à distribuição de novos veículos a motor, à prestação de serviços de reparação e manutenção e à distribuição de peças sobresselentes dentro da União Europeia («UE»). Estes quatro conjuntos de regras são designados coletivamente por «regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis»

1 JO L 129 de 28.5.2010.

2 As cláusulas de restrições graves são aquelas que, se estiverem incluídas num acordo vertical, eliminam o benefício da isenção de todo o acordo, o que implicaria a realização de uma avaliação individual nos termos do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado.

3 Orientações complementares relativas às restrições verticais nos acordos de venda e reparação de veículos a motor e de distribuição de peças sobresselentes para veículos a motor. JO C 138 de 28.5.2010.

4 Orientações relativas às restrições verticais. JO C 130 de 19.5.2010.

ao longo do presente relatório[5].

O presente relatório é acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão («SWD») e seis anexos técnicos. O relatório não prejudica a natureza ou o conteúdo final de qualquer ato que a Comissão possa elaborar após a sua publicação.

1. Contexto da intervenção e fontes

A decisão da Comissão de conceder ou não uma isenção por categoria ao setor dos veículos a motor e, em caso afirmativo, em que formato, deve basear-se nos requisitos que constam do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado[6]. O regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis procura alcançar objetivos gerais e específicos concebidos para assegurar o cumprimento dos requisitos do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado. Os **objetivos específicos** do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis são i) proporcionar segurança jurídica às partes interessadas no setor dos veículos a motor relativamente aos acordos verticais que podem ser considerados conformes com o artigo 101.º do Tratado; ii) reduzir o risco de «falsos positivos» (ou seja, isenções excessivas) e «falsos negativos» (ou seja, isenções insuficientes); iii) proporcionar um quadro comum de avaliação às autoridades nacionais da concorrência («ANC») e aos tribunais nacionais, com vista a assegurar a coerência na aplicação do artigo 101.º do Tratado; e iv) proteger certas formas de concorrência no setor dos veículos a motor. Estes quatro objetivos específicos sustentam todos o **objetivo geral**: preservar o efeito dissuasivo do artigo 101.º do Tratado ao facilitar o trabalho de controlo do cumprimento da Comissão, das ANC e dos tribunais nacionais e ajudar as empresas a realizar autoavaliações dos seus acordos verticais no setor dos veículos a motor. Uma vez que o contexto jurídico e factual das regras da concorrência não é estático, a Comissão tem de analisar se o regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis e os seus objetivos continuam atualmente a ser adequados, no que diz respeito aos cinco critérios das Orientações para Legislar Melhor[7] (ou seja, eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado europeu).

Em 3 de dezembro de 2018, a Comissão lançou oficialmente o processo de avaliação do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis[8], com vista à elaboração do presente relatório. A avaliação tem por base uma grande variedade de fontes de informação: as atividades de acompanhamento e de controlo do cumprimento realizadas pela Comissão no setor, uma consulta pública[9] das partes

---

5 O regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais também foi objeto de uma avaliação (ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão disponível aqui) e está atualmente a ser revisto. O regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais expira em 31 de maio de 2022, ou seja, um ano antes do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

6 O Regulamento n.º 19/65/CEE permite à Comissão aplicar o artigo 101.º, n.º 3, do Tratado, mediante regulamento, a certas categorias de acordos verticais e às correspondentes práticas concertadas abrangidas pelo artigo 101.º, n.º 1, do Tratado para as quais se pode assumir, com um grau de certeza suficiente, que satisfazem as condições do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado.

7 Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Better Regulation Guidelines» (Orientações para Legislar Melhor), Bruxelas, de 7 de julho de 2017, SWD(2017) 350.

8 Ver a secção 4.1 do SWD.

9 A consulta decorreu de 12 de outubro de 2020 a 25 de janeiro de 2021. Ver o anexo 3 do SWD para mais informações.

interessadas, um estudo prático sobre a evolução do setor dos veículos a motor entre 2007 e 2017, bem como duas consultas específicas[10] das ANC para i) recolher dados sobre o controlo, pelas ANC, da aplicação do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis e das regras nacionais equivalentes; e ii) recolher as opiniões das ANC sobre o desempenho do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

2. Características do setor

2.1.Mercados em avaliação

A indústria dos veículos a motor tem uma cadeia de abastecimento complexa com entidades heterogéneas que coexistem e interagem a diferentes níveis. No que diz respeito à **distribuição de veículos**, os fornecedores são os fabricantes de veículos e os respetivos importadores. Do lado da procura, os principais intervenientes são os particulares e as empresas. Algumas destas empresas são operadores profissionais nos domínios dos transportes ou da mobilidade, ao passo que outras exercem a sua atividade noutros setores mas utilizam veículos a motor para transportar mercadorias e trabalhadores. No que toca à **reparação e manutenção**, os prestadores de serviços são as oficinas de reparação autorizadas (empresas com acordos contratuais formais com os fornecedores de veículos a motor) e as oficinas de reparação independentes. Do lado da procura, os principais intervenientes são igualmente os particulares e as empresas. As **peças sobresselentes** são fornecidas pelos fornecedores de equipamento original («FEO»)[11], seja diretamente, seja através dos fabricantes de veículos, e pelos fornecedores independentes, que, ao contrário dos FEO, não fornecem peças para a montagem dos veículos. Do lado da procura, os principais intervenientes são as oficinas de reparação e, em menor grau, os operadores de frotas e os particulares.

O facto de um acordo específico poder ou não beneficiar da isenção ao abrigo do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis depende, nomeadamente, da quota de mercado. Por conseguinte, a definição correta de mercado é um fator importante para qualquer avaliação. Nalgumas circunstâncias, pode ser definido um sistema de mercado que inclua veículos a motor e peças sobresselentes em conjunto, tendo em conta, nomeadamente, o período de vida do veículo a motor, bem como as preferências e o comportamento de compra dos utilizadores[12]. Nestes casos, as quotas do mercado relevante seriam as de todo o sistema (multimarca) e não as da reparação e manutenção e do fornecimento de peças sobresselentes.

Durante as consultas que estiveram na base do presente relatório, algumas ANC sugeriram que os mercados dos veículos a motor poderiam ser considerados como um sistema dessa natureza.

---

10 A consulta decorreu de 8 de junho de 2020 a 16 de janeiro de 2021. Ver o anexo 3 do SWD para mais informações.

11 Ou seja, os fabricantes das peças utilizadas na montagem inicial do veículo.

12 Ver a nota de rodapé n.º 26 das orientações complementares e o n.º 56 da Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência, JO C 372 de 9.12.1997.

Um fator importante para analisar a robustez das ligações no mercado é saber se uma percentagem significativa de compradores faz a sua escolha tendo em conta os custos do ciclo de vida. Outro fator pertinente é a existência e a posição relativa de entidades que operam no mercado pós-venda independentemente dos fornecedores de bens primários. As informações recolhidas durante a avaliação sugerem que, pelo menos para os automóveis de passageiros, é provável que existam mercados pós-venda associados a marcas, especialmente porque: i) a maioria dos compradores são particulares ou pequenas e médias empresas que adquirem os veículos a motor e os serviços pós-venda separadamente; ii) os elementos revelados no estudo prático indicam que os consumidores utilizam cada vez mais a Internet para pesquisa antes de comprarem um automóvel de passageiros, mas não que tais compradores adaptam de forma rápida e coerente o seu comportamento de compra às variações das condições do mercado pós-venda; e iii) existe um quadro bem desenvolvido de entidades que disponibilizam apenas produtos e serviços pós-venda. Tal pode não se aplicar a outras categorias de veículos, em que a maior presença de consumidores profissionais pode resultar em padrões de compra mais complexos.

2.2. Evolução do mercado

Este setor sofreu várias alterações desde a adoção do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis, em 2010.

No que toca à concentração no setor, as quotas de mercado sofreram flutuações ao longo do tempo, o que indica uma forte **concorrência intermarcas**. Além disso, embora a crise financeira tenha afetado todo o setor a partir de 2008, as despesas com investigação e desenvolvimento (I&D) dos fabricantes de automóveis de passageiros mantiveram-se bastante estáveis[13].

No que diz respeito aos veículos comerciais ligeiros, nenhum fabricante teve quotas de mercado particularmente elevadas no período 2007-2017, embora esta situação possa ter mudado recentemente, após a fusão de dois grandes fabricantes – a FCA e a PSA – para criar uma nova empresa denominada Stellantis[14]. Tal como aconteceu nos automóveis de passageiros, as quotas de mercado dos fabricantes de veículos comerciais ligeiros também sofreram flutuações. Contudo, contrariamente aos automóveis de passageiros, desde a entrada em vigor do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis, o setor dos veículos comerciais ligeiros passou a estar mais concentrado, principalmente após a fusão FCA/PSA. Além disso, tradicionalmente, os setores dos autocarros e dos camiões são mais concentrados[15]. Ambos registaram algumas mudanças em termos de posições de mercado. O estudo prático revela que as despesas com I&D aumentaram ao longo do período de observação (2007-2017) para os autocarros e os camiões, o que pode indicar um certo grau de concorrência.

---

13 Ver a secção 5 e o anexo 2 do SWD para mais informações e valores.

14 M.9730 FCA/PSA.

15 A secção 5 e o anexo 2 do SWD incluem uma panorâmica das quotas de mercado e dos índices de concentração relativamente aos automóveis de passageiros, veículos comerciais ligeiros, camiões e autocarros.

A **concorrência intramarca** parece não ter diminuído significativamente entre 2007 e 2017, pelo menos no que diz respeito aos automóveis de passageiros. A redução observada na densidade da rede agregada em relação aos automóveis de passageiros e o aumento da concentração do mercado parecem ter sido globalmente moderados. Além disso, verificou-se alguma diversificação nos sistemas de distribuição, ainda que limitada e sem alterações significativas na forma como os diferentes sistemas são utilizados ao nível dos países.

As estatísticas revelam que a dimensão do mercado dos serviços de reparação e manutenção aumentou entre 2007 e 2017. Revelam igualmente uma tendência decrescente na densidade das redes autorizadas, o que pode ficar a dever-se a vários fatores, nomeadamente o movimento contínuo observado rumo à consolidação das redes de concessionários autorizados ou a necessidade de realizar maiores investimentos para satisfazer as necessidades das tecnologias digitais e dos grupos motopropulsores híbridos/elétricos.

O estudo prático indica que os operadores independentes que concorrem com as oficinas de reparação autorizadas nos mercados de reparação e manutenção ainda podem enfrentar dificuldades no acesso aos elementos de que necessitam para reparar os veículos. Este aspeto pode tornar-se mais importante devido à utilização crescente de tecnologias digitais a bordo dos veículos e ao desenvolvimento de veículos movidos a combustíveis alternativos que exigem conhecimentos especializados, ferramentas e peças sobresselentes específicos.

O mercado de fornecimento de peças sobresselentes em certos Estados-Membros aumentou quase 30 % em termos do valor de vendas entre 2007 e 2017. Ao longo do mesmo período, os fabricantes de peças registaram uma margem de exploração estável, num valor médio aproximado de 6 % a 7 %.

3. Realização dos objetivos[16]

A presente secção avalia se os objetivos do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis foram ou não alcançados na prática e até que ponto o referido regime se mostrou eficaz e/ou pertinente.

A. Objetivos gerais e específicos

O **primeiro objetivo específico** do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis é aumentar a segurança jurídica das partes interessadas, facilitando-lhes a realização da autoavaliação exigida no quadro mais alargado do direito da concorrência[17].

[16] Ver os anexos 3 e 6 do SWD para mais informações sobre os pontos de vista específicos dos inquiridos na consulta pública e das ANC relativamente à realização dos objetivos do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

[17] Ver a secção 6.1 do SWD.

As observações das ANC e dos inquiridos na consulta pública sugerem que o regime proporcionou um elevado grau de segurança jurídica. Em especial, a Comissão recebeu um número relativamente reduzido de perguntas informais[18] quanto à forma como as regras devem ser interpretadas, e nenhuma das queixas formais recebidas relativas aos acordos verticais neste setor dos veículos a motor assentava em interpretações erradas das regras substantivas. Não obstante, a avaliação identificou determinadas disposições que: i) podem beneficiar de uma maior clarificação; ii) podem ser difíceis de aplicar; ou iii) podem necessitar de ajustamentos devido a desenvolvimentos recentes no mercado, novos modelos de negócio e/ou novas tecnologias.

O **segundo objetivo específico** do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis é reduzir o risco de: i) falsos positivos, ou seja, isentar acordos para os quais não se pode assumir, com um grau de certeza suficiente, que as condições do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado estão satisfeitas (isenções excessivas); e ii) falsos negativos, ou seja, casos em que o acordo vertical ou a prática em causa não beneficia de uma isenção por categoria apesar de satisfazer as condições do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado (isenções insuficientes)[19].

As condições que todos os acordos devem satisfazer são: i) o limiar da quota de mercado[20], abaixo do qual a isenção é concedida; e ii) a ausência de restrições graves[21], que eliminam o benefício da isenção por categoria de todo o acordo. As condições também incluem restrições excluídas[22], às quais não se aplica a isenção por categoria, apesar de as restantes disposições do acordo em que se incluem poderem continuar isentas.

Os pontos de vista da maioria dos inquiridos na consulta pública e das ANC sugerem que o atual limiar, de 30 %, da quota de mercado foi adequado e continua a ser pertinente hoje em dia. A prática de controlo do cumprimento da Comissão corrobora este ponto de vista. Até à data, a Comissão não identificou qualquer categoria de acordos que não possam beneficiar da isenção devido à quota de mercado das partes mas que, em certa medida, não suscitem problemas em matéria de concorrência; a identificação de uma categoria deste tipo seria um indicador de que o limiar fixado era demasiado baixo. A Comissão também não encontrou quaisquer elementos que a levem a ponderar eliminar a isenção de qualquer acordo ou categoria de acordos no setor dos veículos a motor, o que indica que o limiar da isenção não é demasiado alto.[23]

---

18 Cerca de 14 % das observações informais recebidas pela Comissão entre 2010 e 2020 diziam respeito a questões gerais sobre a aplicabilidade do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

19 Ver a secção 6.1 do SWD.

20 Ver o artigo 3.º do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais.

21 Ver o artigo 4.º do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais e o artigo 5.º do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

22 Ver o artigo 5.º do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais.

23 O artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (JO L 1 de 4.1.2003) habilita a Comissão a retirar o benefício da isenção de determinadas categorias de acordos se considerar que existem efeitos incompatíveis com o artigo 101.º, n.º 3, do Tratado.

Tendo em conta os pontos de vista dos inquiridos na consulta pública e das ANC, as listas de restrições graves ou excluídas continuam adequadas. Durante a avaliação, não foram identificadas cláusulas adicionais que deveriam ter sido consideradas quer como condições gerais para aplicação do regulamento, quer como restrições graves ou restrições excluídas.

O **terceiro objetivo específico** do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis é proporcionar um quadro comum para a aplicação coerente do artigo 101.º do Tratado pelas ANC e pelos tribunais nacionais, com vista à aplicação descentralizada do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado[24].

A avaliação revela que o regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis proporciona valor acrescentado neste aspeto, na medida em que parece ter aumentado a segurança jurídica e ter sido mais eficaz quando comparado com orientações e práticas de controlo do cumprimento mais gerais e mais fragmentadas a nível nacional e com a jurisprudência nacional pertinente para a aplicação do artigo 101.º do Tratado ao setor dos veículos a motor. Esta posição é amplamente apoiada pelos inquiridos na consulta pública e pelas ANC, embora alguns destes intervenientes refiram que o caráter técnico destas disposições as pode tornar difíceis de compreender para não juristas.

O **quarto objetivo específico** do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis é a proteção de determinados aspetos da concorrência no setor dos veículos a motor. Na sua comunicação[25] de 22 de julho de 2009 («Comunicação de 2009»), a Comissão concluiu que vários objetivos estratégicos específicos subjacentes ao Regulamento (CE) n.º 1400/2002[26] permaneciam válidos. Tais objetivos foram definidos atendendo a várias questões que, na altura, eram consideradas particularmente pertinentes para o setor dos veículos a motor. Por conseguinte, a avaliação inclui uma análise do cumprimento de cada um destes objetivos e da medida em que estes se mostraram eficazes e/ou necessários. A referida avaliação é apresentada abaixo:

1. *Impedir a evicção do mercado dos fabricantes concorrentes de veículos a motor e salvaguardar o seu acesso ao mercado*

Tal como explicou na sua Comunicação de 2009, a Comissão considerou que, em determinadas circunstâncias, as restrições nos acordos de distribuição — em especial, a utilização generalizada de cláusulas de marca única — podem dificultar indevidamente o acesso ao mercado dos fabricantes concorrentes de veículos a motor. Assim, procurou preservar a capacidade dos fabricantes concorrentes de veículos a motor para entrarem no mercado e/ou expandirem a sua presença.

---

24 Para aferir a eficácia e a relevância deste objetivo, a avaliação também examinou o valor acrescentado europeu do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis. Para mais informações, ver a secção 6.5 do SWD.

25 Comunicação da Comissão intitulada «The Future Competition Law Framework applicable to the motor vehicle sector» (O futuro quadro normativo da concorrência aplicável ao setor automóvel), 22 de julho de 2009.

26 Regulamento (CE) n.º 1400/2002 da Comissão, de 31 de julho de 2002, relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado a certas categorias de acordos verticais e práticas concertadas no setor automóvel, JO L 203 de 1.8.2002.

Tendo por base, em especial, os contributos das ANC e dos inquiridos na consulta pública, a avaliação demonstra que **este objetivo parece ter sido amplamente alcançado**. A concorrência intermarcas em relação aos automóveis de passageiros novos na UE é vigorosa e estável[27]. Além disso, as informações recolhidas no contexto desta avaliação não deram quaisquer indicações de que os fabricantes de automóveis de passageiros tenham sentido especiais dificuldades no acesso aos mercados de veículos a motor na UE, tanto ao entrarem nesses mercados como ao expandirem a sua presença. Por conseguinte, aparentemente, a concorrência intermarcas continuará a ser um objetivo importante para estes mercados, mas a proteção específica do acesso ao mercado conferida aos fabricantes concorrentes de automóveis pode não ser pertinente. Em contrapartida, os setores dos veículos comerciais ligeiros[28], dos camiões e dos autocarros são tradicionalmente mais concentrados e a concorrência intermarcas nestes mercados parece ser menor[29]. Face ao que precede, afigura-se que **este objetivo pode ainda ser pertinente para estes segmentos de mercado, mas pode não ser tão pertinente para os automóveis de passageiros**.

2. Salvaguardar a concorrência entre os concessionários da mesma marca

A proteção da concorrência intramarca é particularmente importante quando a concorrência intermarcas é relativamente baixa. Na sua Comunicação de 2009, a Comissão considerou que existia o risco de pôr em causa a concorrência intramarca, especialmente num contexto em que os veículos novos eram distribuídos através de concessionários com modelos de negócio quase idênticos. Assim, considerou adequado proteger a concorrência de preços entre os concessionários da mesma marca e incentivar a diversidade nos formatos de distribuição.

A avaliação, que tem em conta as opiniões das ANC e dos inquiridos na consulta pública, revela que **este objetivo parece ter sido amplamente alcançado**. Segundo as conclusões do estudo prático, a concorrência não diminuiu significativamente entre 2007 e 2017, pelo menos no que diz respeito aos automóveis de passageiros[30]. Além disso, embora a densidade das redes autorizadas tenha continuado a diminuir entre 2007 e 2017[31], afigura-se que os consumidores utilizam cada vez mais a Internet para comparar automóveis de passageiros[32] e que este facto está a alargar o alcance geográfico dos restantes concessionários autorizados. Por último, desde 2010, não se investigou nenhum caso com base em alegações de que os fornecedores tivessem colocado entraves à concorrência intramarca[33]. Contudo, a avaliação revela que a homogeneidade nos

27 Ver a secção 6.3 do SWD e a secção 2 do anexo 2 do SWD.

28 Recentemente, o setor dos veículos comerciais ligeiros passou a estar mais concentrado devido à fusão da FCA e da PSA, M.9730 FCA/PSA.

29 A Comissão acompanhará estes mercados com especial atenção nos próximos meses e anos.

30 Ver as conclusões do estudo prático, a secção 5 do SWD e o anexo 2 do SWD.

31 Trata-se da continuação de uma tendência já longa; ver a secção III do Relatório de Avaliação da Comissão sobre a Aplicação do Regulamento (CE) n.º 1400/2002 no que se refere à distribuição e aos serviços de venda e pós-venda de veículos a motor, maio de 2008.

32 Ver o anexo 2 do SWD.

33 Ver o anexo 4 do SWD.

formatos de distribuição observada antes de 2010 continua presente nos mercados em 2021 e que, em especial, a grande maioria dos automóveis de passageiros continua a ser distribuída através de redes de distribuição seletiva quantitativa[34].

Face ao que precede, afigura-se que **este objetivo continua a ser pertinente para os setores dos veículos comerciais ligeiros, dos camiões e dos autocarros**, em que os níveis de concentração são superiores e a concorrência intermarcas é menor. No que diz respeito ao setor dos automóveis de passageiros, a existência de grupos de concessionários que podem deter uma carteira de marcas numa localização específica, reduzindo assim, potencialmente, a concorrência intermarcas nessa zona, pode indiciar que **a proteção da concorrência intramarca também continua a ser um objetivo pertinente para a distribuição dos automóveis de passageiros**.

3. Impedir restrições ao comércio paralelo nos veículos a motor

Na sua Comunicação de 2009, a Comissão observou que a proteção do comércio transfronteiriço tinha permitido aos consumidores efetuarem compras no mercado único e tirarem partido dos diferenciais de preços existentes entre os Estados-Membros. Por conseguinte, considerou necessário assegurar que os consumidores continuassem a dispor desta oportunidade e que os acordos de distribuição não restringissem o comércio paralelo.

Tendo em conta as opiniões das ANC e dos inquiridos na consulta pública, a avaliação demonstra que **este objetivo foi pelo menos parcialmente alcançado**, na medida em que os consumidores podem, em geral, comprar veículos a motor noutros Estados-Membros sem obstáculos substanciais. Embora tenha trocado impressões[35] e recebido queixas formais relativamente a restrições ao comércio transfronteiriço, a Comissão não detetou quaisquer obstruções substanciais por parte dos fornecedores que justificassem uma investigação aprofundada.

Além disso, a Comissão considera que **este objetivo continua a ser pertinente**, uma conclusão que, no essencial, foi apoiada pelas ANC e pelos inquiridos na consulta pública. A proteção e promoção do mercado único continua a ser um objetivo central da Comissão[36]. É fundamental que os consumidores individuais possam comprar produtos e serviços além-fronteiras, sem obstáculos artificiais, para poderem beneficiar do mercado único. A seguir à casa, o veículo automóvel é o investimento mais dispendioso para o consumidor médio e, se as compras transfronteiriças forem dificultadas, o risco de danos para o consumidor é elevado.

4. Permitir que as oficinas de reparação independentes concorram com as redes de oficinas de reparação autorizadas dos fabricantes

---

34 Ver a secção 5 e o anexo 2 do SWD.

35 Cerca de 25 % das observações informais recebidas pela Comissão desde 2010 diziam respeito a restrições ao comércio paralelo.

36 A nova estratégia industrial para a Europa [COM(2020) 102, de 10.3.2020] tem como elemento central o mercado único como um dos princípios fundamentais da transformação industrial da Europa.

Na sua Comunicação de 2009, a Comissão observou que as oficinas de reparação independentes proporcionavam aos consumidores um canal alternativo para a manutenção dos seus veículos a motor e eram uma fonte de pressão concorrencial vital, uma vez que os seus modelos de negócio e custos de exploração eram diferentes dos das redes autorizadas. A capacidade concorrencial das oficinas de reparação independentes dependia do acesso sem restrições a elementos essenciais como peças sobresselentes, ferramentas, formação e informações técnicas. Por conseguinte, a Comissão considerou necessário salvaguardar este acesso, bem como dissuadir os fornecedores e/ou as suas oficinas de reparação autorizadas de utilizarem outros meios indiretos para afastar as oficinas de reparação independentes, por exemplo utilizando abusivamente as garantias.

As ANC e os inquiridos na consulta pública confirmaram globalmente que **este objetivo foi pelo menos parcialmente alcançado**. Desde que a Comissão adotou as quatro decisões *Informações Técnicas* em 2007[37] e incluiu os ensinamentos retirados nas orientações complementares, não lhe foram apresentadas quaisquer queixas sólidas sobre este assunto específico. Contudo, os operadores independentes que concorrem com os reparadores autorizados continuam a comunicar dificuldades no acesso aos elementos de que necessitam para reparar os veículos (por exemplo, problemas na obtenção de informações completas ou atualizadas e restrições no acesso aos dados a bordo dos veículos)[38]. Este ponto de vista é sustentado por algumas ANC, que também referem as dificuldades de algumas oficinas de reparação independentes na obtenção de acesso atempado aos elementos indispensáveis para a reparação e manutenção. Ainda que alguns destes problemas possam estar associados aos modelos de negócio destes operadores (frequentemente multimarcas) e aos investimentos avultados necessários para reparar veículos a motor cada vez mais avançados tecnologicamente, não se pode excluir a hipótese de algumas das dificuldades encontradas poderem ser provocadas por restrições nos mercados.

Com base no que precede, a avaliação indica que **o objetivo continua a ser pertinente**, na medida em que as oficinas de reparação independentes continuam a constituir uma mais-valia importante para os consumidores, embora alguns comportamentos dos intervenientes no mercado possam exigir um controlo mais apertado, designadamente à luz dos recentes desenvolvimentos no mercado no que respeita à maior importância do acesso aos dados.

5. *Salvaguardar a concorrência entre as oficinas de reparação autorizadas da mesma marca*

Na sua Comunicação de 2009, a Comissão considerou que uma concorrência eficaz no mercado dos serviços de reparação e manutenção dependia não apenas da interação concorrencial entre as oficinas de reparação independentes e as oficinas de reparação autorizadas, mas também do grau dessa interação dentro da rede de oficinas de reparação

37 Ver os processos AT. 39140 - DaimlerChrysler, AT. 39141 - Fiat, AT. 39142 - Toyota Motor Europe e AT. 39143 - Opel.

38 Cerca de 10 % das observações informais recebidas pela Comissão desde 2010 diziam respeito a restrições no acesso a informações sobre reparação e manutenção/dados dos veículos.

autorizadas. Tal aplicava-se especialmente aos proprietários dos veículos a motor mais recentes, que tendencialmente optavam pela assistência em oficinas autorizadas. Assim, a Comissão concluiu que submeter as oficinas de reparação candidatas a um processo de seleção quantitativa (nomeadamente obrigando-as a vender também veículos a motor novos) implicaria provavelmente que os acordos passassem a estar abrangidos pelo artigo 101.º, n.º 1, do Tratado[39]. Uma vez que a maioria dos acordos de reparação autorizada não podia beneficiar das isenções por categoria devido às quotas de mercado das partes, tal implicava uma autoavaliação individual dos limites relativos ao número de oficinas de reparação.

Tendo em conta as informações recolhidas na avaliação, em especial os pontos de vista das ANC, mas também das partes interessadas, afigura-se que **este objetivo foi, no mínimo, parcialmente alcançado**. Embora o estudo prático tenha realçado uma diminuição geral no número de oficinas de reparação autorizadas entre 2007 e 2017, bem como uma redução do número total de contratos celebrados entre os fabricantes de veículos a motor e as oficinas de reparação autorizadas, a experiência da Comissão não indica quaisquer práticas generalizadas dos fornecedores no sentido de recusarem a entrada nas redes às oficinas de reparação candidatas que cumpram os critérios de qualidade aplicáveis.

Tendo por base os contributos das ANC e dos inquiridos na consulta pública, a avaliação demonstra que **este objetivo continua a ser pertinente**, em especial porque as redes autorizadas continuam a dispor de um poder de mercado significativo.

6. Impedir a evicção dos fornecedores de peças sobresselentes

Na sua Comunicação de 2009, a Comissão observou que existiam frequentemente grandes diferenças de preço entre as peças vendidas ou revendidas por um fabricante de veículos a motor e as peças de marcas alternativas. A disponibilidade de alternativas trouxe benefícios consideráveis para os consumidores, tanto em termos de opções como em termos de preço. Assim, a Comissão considerou que era necessário proteger o acesso dos fabricantes de peças sobresselentes aos mercados pós-venda dos veículos a motor, em especial através da identificação de três cláusulas com restrições graves no regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis, assegurando dessa forma que as marcas concorrentes de peças sobresselentes continuavam a estar disponíveis.

Tendo em conta os pontos de vista das ANC e dos inquiridos na consulta pública, a avaliação revela que **este objetivo foi parcialmente alcançado**. Em primeiro lugar, a experiência de acompanhamento e de controlo do cumprimento da Comissão[40] revela que estão normalmente disponíveis alternativas para as peças mais comuns utilizadas na manutenção dos veículos a motor e que as oficinas de reparação independentes utilizam frequentemente essas peças para a reparação e a manutenção dos veículos dos clientes.

39 Ver o n.º 70 das orientações complementares.

40 Ver o anexo 4 do SWD.

Em segundo lugar, embora algumas partes interessadas tenham referido que as oficinas de reparação independentes ainda enfrentam algumas dificuldades, a Comissão não recebeu quaisquer queixas anti-*trust* neste domínio que indicasse uma probabilidade significativa de existir uma infração do artigo 101.º do Tratado.

No que diz respeito à manutenção da relevância deste objetivo, os mercados das peças sobresselentes parecem caracterizar-se normalmente por dois fatores de rigidez em particular. Em primeiro lugar, os acordos contratuais dos FEO com os fabricantes de veículos a motor podem impedir ou dificultar aos primeiros o fornecimento direto aos mercados pós-venda, em concorrência com as peças vendidas aos fabricantes de veículos e depois revendidas como peças sobresselentes. Em especial, os fornecedores do setor parecem utilizar os denominados «acordos sobre ferramentas» e, por vezes, aplicam aos FEO requisitos de transferência dos direitos de propriedade intelectual para os seus clientes. Em segundo lugar, os acordos entre os FEO e as oficinas de reparação autorizadas podem obrigar ou incitar estas últimas a comprar a maior parte das suas peças diretamente ao fabricante de veículos a motor. Por conseguinte, a avaliação considera que **este objetivo continua a ser pertinente**.

7. *Preservar o efeito dissuasivo do artigo 101.º do Tratado — impedir os fornecedores de utilizarem pressões e ameaças indiretas para alcançar resultados anticoncorrenciais*

Na sua Comunicação de 2009, a Comissão considerou adequado incluir, descrevendo-o como uma medida «de acompanhamento», o objetivo de assegurar que os fornecedores não utilizavam a zona de proteção concedida pela isenção por categoria para dificultar o comportamento independente pró-concorrencial dos concessionários e oficinas de reparação autorizadas através de várias formas de pressões e ameaças indiretas para alcançar resultados anticoncorrenciais.

Tendo em conta os pontos de vista das ANC e dos inquiridos na consulta pública, a avaliação sugere que **este objetivo foi parcialmente, ou mesmo totalmente, alcançado**. Em particular, entre 2010 e 2020, a Comissão não recebeu quaisquer queixas que lhe permitissem concluir que os fornecedores tinham dificultado o comportamento pró-concorrencial exercendo pressões ou ameaças indiretas sobre os concessionários ou oficinas de reparação, o que exigiria uma investigação aprofundada. Aparentemente, tal como acontece em muitos setores de bens duradouros, os distribuidores são frequentemente a parte mais frágil nos acordos com os fornecedores. Ainda que esta situação não seja, por si só, anticoncorrencial e não constitua prova *prima facie* de comportamento anticoncorrencial, a Comissão teria tomado esse desequilíbrio em consideração caso lhe tivessem sido comunicados elementos que sugerissem que os fornecedores tinham exercido pressões ou ameaças indiretas sobre os concessionários ou oficinas de reparação. Os contributos de algumas ANC, bem como dos inquiridos na consulta pública, corroboram estas observações no que toca à relativa fragilidade da posição contratual dos concessionários, mas não parecem indicar que tenham sido utilizadas pressões ou ameaças para explorar essa fragilidade com vista a dificultar um comportamento pró-concorrencial.

A avaliação indica que **este objetivo pode não ser particularmente pertinente, em especial no que diz respeito aos mercados dos automóveis de passageiros**, nos quais, como confirma o estudo prático[41], existe uma concorrência saudável intermarcas. Em primeiro lugar, existem poucas indicações de que os fornecedores alcancem resultados anticoncorrenciais exercendo pressões ou ameaçando os seus concessionários/oficinas de reparação. Ao invés, a experiência da Comissão indica que a capacidade dos fornecedores para influenciar o comportamento dos seus concessionários/oficinas de reparação tende a manifestar-se no facto de, tal como acontece com muitos distribuidores de bens duradouros, tais concessionários ou oficinas fazerem grandes investimentos na marca e não estarem, por conseguinte, dispostos a comprometer esses investimentos agindo contra o que consideram ser os interesses do seu fornecedor. Contudo, atendendo às observações de algumas partes interessadas em relação a várias práticas que, do seu ponto de vista, podem servir indiretamente para alcançar resultados anticoncorrenciais[42], poderá ser necessário analisar mais aprofundadamente se esta questão continua a ser um objetivo estratégico específico pertinente.

A avaliação também incluiu uma análise sobre **a eventual relevância de outros objetivos relacionados com a concorrência**, designadamente atendendo aos recentes desenvolvimentos no mercado relativos ao acesso aos dados a bordo dos veículos e à importância da sustentabilidade.

Muitos dos dados a bordo dos veículos ou as informações obtidas a partir desses dados (como o facto de um veículo ter um defeito específico ou necessitar de um serviço de rotina), podem ser considerados elementos essenciais para a reparação e manutenção. Por conseguinte, se esses dados ou informações não estiverem disponíveis a partir de outras fontes e forem fornecidos às oficinas de reparação autorizadas, deverão também ser fornecidos em pé de igualdade aos operadores independentes que concorrem com essas oficinas de reparação. Contudo, a avaliação conclui que o acesso aos dados, nomeadamente o acesso a outros elementos essenciais, deve ser encarado como uma subcategoria do objetivo específico de permitir que as oficinas de reparação independentes concorram com as redes de oficinas de reparação autorizadas dos fabricantes, e não como um objetivo distinto.

No que diz respeito à sustentabilidade[43], a forma mais eficaz de garantir que as regras da concorrência contribuem para os objetivos nesse domínio é assegurar uma concorrência efetiva, que estimule a inovação e, assim, incentive a oferta de produtos e serviços sustentáveis. O regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis já prevê a isenção de todos os acordos, nomeadamente os que procuram alcançar objetivos de sustentabilidade, desde que as quotas de mercado das partes não ultrapassem o limiar

41 Ver a secção 2 do anexo 2 do SWD.

42 Ver a nota de rodapé n.º 150 do SWD; a secção 2.3.1 (relativa à prevalência de restrições especificas) e a secção 3.3.2 do anexo 3 do SWD; e a secção 1.9 do anexo 6 do SWD.

43 Vários inquiridos na consulta pública indicaram que a aplicação do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis deveria facilitar ou contribuir para a prossecução de objetivos de sustentabilidade.

dos 30 %[44] e não existam restrições graves[45]. Quando as quotas de mercado ultrapassam o limiar dos 30 %, esses acordos continuam sujeitos a uma avaliação individual nos termos do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado.

Por último, no que toca à pertinência do atual âmbito de aplicação material do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis[46], este foi definido em 2010 após uma análise completa do setor, que revelou, nomeadamente, fatores de rigidez consideráveis[47] nos mercados de peças sobresselentes para veículos de quatro rodas[48]. Embora a maioria dos inquiridos na consulta pública tenha considerado que o âmbito de aplicação deveria ser alargado para incluir também os veículos de duas rodas e alguns veículos não destinados a circular em estrada (por exemplo, máquinas agrícolas, tratores e veículos florestais, veículos de construção), a experiência da Comissão ao longo da última década não forneceu quaisquer indicações concretas de que existam fatores de rigidez semelhantes em relação a tais produtos. Por conseguinte, considera neste momento que **o atual âmbito de aplicação continua a ser pertinente e adequado**, sendo este ponto de vista partilhado pela maioria das ANC.

Por conseguinte, a avaliação revela que o regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis alcançou em geral os seus quatro objetivos específicos e que estes continuam a ser pertinentes. Como tal, o **objetivo geral** do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis[49] também **foi amplamente alcançado e continua a ser pertinente**.

B. Eficiência e coerência do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis

A avaliação indica que o regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis foi eficiente e que os custos resultantes da avaliação da conformidade dos acordos verticais no setor dos veículos a motor com o artigo 101.º do Tratado são proporcionais aos benefícios produzidos pelo referido regime. Na ausência deste regime, os custos teriam sido muito mais elevados. Além disso, a avaliação revelou que o regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis, o

---

44 Ver o artigo 3.º do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais.

45 Ver o artigo 4.º do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais e o artigo 5.º do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

46 Artigo 1.º, alínea g), e artigo 4.º do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis.

47 A saber: i) os acordos contratuais dos FEO com os fabricantes de veículos (por exemplo, os denominados acordos sobre ferramentas); e ii) os incentivos dados às oficinas de reparação autorizadas para comprar a maioria das suas peças diretamente aos FEO.

48 Ver o n.º 64 e seguintes do documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «The Future Competition Law Framework applicable to the motor vehicle sector: impact assessment» [O futuro quadro normativo da concorrência aplicável ao setor automóvel: avaliação de impacto], e a secção 4 do estudo intitulado «Developments in car retailing and after-sales markets under Regulation N° 1400/2002» [Evolução dos mercados retalhistas e pós-venda de automóveis ao abrigo do Regulamento n.º 1400/2002].

49 Preservar o efeito dissuasivo do artigo 101.º do Tratado ao facilitar o trabalho de controlo do cumprimento da Comissão, das ANC e dos tribunais nacionais e ajudar as empresas a realizar autoavaliações dos seus acordos verticais.

regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais, as orientações complementares e as orientações relativas às restrições verticais são coerentes em si e entre si, bem como com outros atos legislativos da UE. Não obstante, algumas partes interessadas consideram que falta coerência ao regime nalguns pontos, tais como a distinção entre comportamento bilateral e unilateral no que toca à questão do acesso a informações técnicas, determinadas referências às quotas de mercado nas orientações complementares ou definições de mercado relevante no setor dos veículos a motor[50].

4. Avaliação global

Globalmente, o ambiente concorrencial nos mercados dos veículos a motor não mudou significativamente desde 2010. Contudo, o setor encontra-se agora sob grande pressão para se adaptar devido a três fatores em particular. Em primeiro lugar, assiste-se a uma evolução tecnológica, em especial no que diz respeito às tecnologias da comunicação e à crescente importância dos dados a bordo dos veículos. Em segundo lugar, existe uma pressão constante para reduzir as emissões, em especial devido à estratégia de mobilidade sustentável e inteligente da UE[51] e ao Pacto Ecológico[52], e para realizar a transição para combustíveis e grupos motopropulsores mais respeitadores do ambiente. Em terceiro lugar, o setor necessita de enfrentar o mundo pós-COVID-19 e a probabilidade de os padrões de mobilidade, em certa medida, terem sido permanentemente alterados. Por conseguinte, afigura-se provável que algumas partes do setor dos veículos a motor evoluam rapidamente nos próximos anos e que esta evolução tenha um impacto nas condições de concorrência que, à data, ainda não pode ser quantificado.

No que diz respeito aos mercados da distribuição de veículos a motor, as informações disponíveis tendem a indicar que as condições concorrenciais variam em função do tipo de veículo. A concorrência é forte nos automóveis de passageiros, mas já não é tão intensa nos veículos comerciais ligeiros, nos camiões e nos autocarros.

Nesta fase, não existe qualquer indicação de deficiência do mercado ou danos reais ou potenciais para os consumidores que justifiquem distinguir a distribuição de veículos a motor da distribuição de outros bens duradouros. Por conseguinte, a aplicação do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais afigura-se adequada à distribuição de veículos a motor.

No que diz respeito aos mercados da reparação dos veículos a motor, a avaliação mostra que muitas oficinas de reparação autorizadas dispõem de um poder considerável no mercado local (especialmente devido à sua elevada percentagem de reparações nos automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros mais recentes) e que, por conseguinte, não seria seguro aumentar o limiar da quota de mercado do regulamento de

50 Para mais informações, ver a secção 4 do anexo 6 do SWD.

51 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente – pôr os transportes europeus na senda do futuro», COM/2020/789 final.

52 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada: «Pacto Ecológico Europeu», COM/2019/640.

isenção por categoria no setor dos veículos automóveis de modo a abranger os acordos entre essas oficinas de reparação e os seus fornecedores. Embora a concorrência intramarca nas redes autorizadas esteja limitada por critérios de qualidade estritos e pormenorizados e pelos investimentos avultados que as oficinas de reparação autorizadas necessitam de fazer, as oficinas de reparação independentes continuam a exercer uma pressão concorrencial vital sobre as oficinas de reparação autorizadas e garantem que os consumidores têm a possibilidade de escolha de serviços e preços. Estes operadores só podem continuar a exercer esta pressão se tiverem acesso a elementos indispensáveis como peças sobresselentes, ferramentas, formação, informações técnicas e dados gerados pelos veículos. Por conseguinte, o atual regime permanece adequado, mas poderá ter de ser atualizado para ter em conta o progresso tecnológico.

Os mercados das peças sobresselentes para veículos a motor parecem ter fatores de rigidez que reduzem (indiretamente) as possibilidades de escolha para os consumidores finais. Por conseguinte, nesta fase, afigura-se que o tratamento especial destes mercados continua a justificar-se.

Globalmente, o atual regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis demonstrou ser adequado e estar adaptado a diversas situações. Por conseguinte, a Comissão considera que, neste momento, não é necessário efetuar alterações significativas nas regras existentes. Contudo, também observa que poderá ser necessário atualizar algumas disposições, especialmente para refletir a importância que, provavelmente, o acesso aos dados terá enquanto fator de concorrência. Poderá também ser necessário reconsiderar alguns dos objetivos estratégicos específicos do atual regime face a esta avaliação.

5. Conclusão

O presente relatório apresenta os resultados da avaliação do funcionamento do regime do regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis e não prejudica, em nenhum aspeto, a decisão da Comissão no sentido de deixar expirar o atual regime em 31 de maio de 2023[53], renová-lo ou revê-lo. As conclusões da avaliação do regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais também serão consideradas neste contexto.

[53] Caso o atual regulamento de isenção por categoria no setor dos veículos automóveis venha a expirar, o regulamento de isenção por categoria aplicável aos acordos verticais passa a ser aplicável por defeito.