

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital (Regulamento Mercados Digitais)»

[COM(2020) 842 final — 2020/0374 (COD)]

(2021/C 286/12)

Relatora: **Emilie PROUZET**

Consulta	Conselho da União Europeia, 10.2.2021 Parlamento Europeu, 8.2.2021
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	31.3.2021
Adoção em plenária	27.4.2021
Reunião plenária n.º	560
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	179/9/16

1. Conclusões e recomendações de alto nível

1.1. Nos últimos dez anos, foram levantadas questões e identificadas necessidades tanto em termos de concorrência como de regras do mercado interno. Estas aumentaram certamente durante a crise da COVID-19. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de Regulamento Mercados Digitais, que visa impedir que os controladores de acesso imponham condições desleais às empresas e aos consumidores e garantir a acessibilidade de serviços digitais importantes.

1.2. As plataformas em linha são um fenómeno persistente que desafia os operadores históricos alterando a forma como consumimos e fornecemos produtos e serviços, mas também como trabalhamos e empregamos pessoas. A este respeito, o CESE congratula-se com a abordagem holística da Comissão Europeia no tratamento de todos os aspetos deste ecossistema. Neste contexto, o Comité estará particularmente atento à fiscalidade, à governação dos dados e às condições de trabalho. Quanto a este último ponto, o CESE acolhe com agrado a consulta da Comissão Europeia sobre a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores das plataformas e aguarda com expectativa a iniciativa legislativa prevista para o final do ano.

1.3. A procura de condições de concorrência equitativas para os diferentes participantes nos mercados digitais continua a ser o principal objetivo. A Europa necessita de um ambiente de plataformas em linha equitativo e disputável, a fim de obter um melhor funcionamento do mercado interno. O CESE considera que o Regulamento Mercados Digitais e o Regulamento Serviços Digitais⁽¹⁾ constituirão, em conjunto, a pedra angular de um quadro que deverá ser aperfeiçoado ao longo dos anos e aplicado em consonância com outras políticas fundamentais no domínio digital, como o Regulamento Privacidade Eletrónica, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), o Regulamento P2B e o alinhamento das regras de concorrência com a era digital.

1.4. Continua a ser fundamental salvaguardar um ambiente empresarial justo e propício à inovação, protegendo simultaneamente os utilizadores finais. A proposta de Regulamento Mercados Digitais é uma resposta à era digital, acelerada e em evolução, que prevê prazos curtos e procedimentos rapidamente atualizáveis, salvaguardando ao mesmo tempo a segurança jurídica e o direito de defesa. No entanto, o CESE considera que o artigo 16.º relativo à investigação de mercado sobre incumprimentos deve ser reforçado tanto em termos de desfasamento temporal (a espera de três atos de incumprimento no prazo de cinco anos causaria danos excessivos) como de sanções.

⁽¹⁾ Parecer do CESE «Regulamento Serviços Digitais» (ver página ... do presente Jornal Oficial).

1.5. Ao focar serviços específicos independentemente do local onde o prestador de serviços esteja estabelecido ou da lei aplicável à prestação do serviço, a Comissão aborda efetivamente a questão da igualdade de condições de concorrência para os operadores em linha europeus e a nível mundial. O CESE considera que visar o serviço e não o operador é uma boa solução para lidar com as dificuldades enfrentadas ao tentar supervisionar intervenientes no setor digital tão diversos.

1.6. Ao contrário do Regulamento Serviços Digitais, o Regulamento Mercados Digitais não exige diretamente que os controladores de acesso designados das plataformas nomeiem um representante legal na União Europeia. No entanto, os procedimentos de avaliação e investigação descritos abaixo requerem que haja diálogo e coordenação entre as plataformas de serviços essenciais e a Comissão. O CESE recomenda a inclusão de uma referência aos artigos 10.º e 11.º do Regulamento Serviços Digitais para assegurar que todos os controladores de acesso designam um representante legal na União Europeia.

1.7. Além disso, uma das principais prioridades do CESE é evitar que a multiplicação de leis nacionais fragmente muito mais o mercado interno. O CESE considera que a ação a nível da UE é da maior importância e apoia plenamente o artigo 1.º, n.ºs 5 e 7.

1.8. Ao mesmo tempo, o CESE concorda com o Regulamento Mercados Digitais quanto à necessidade de os Estados-Membros terem a possibilidade de atuar em estreita cooperação com a Comissão (através de uma decisão adotada nos termos do artigo 3.º, n.º 6, nos termos do artigo 33.º ou em paralelo, com base nas regras em matéria de concorrência).

1.9. A fim de abranger os casos em que a responsabilidade decorre simultaneamente da violação do Regulamento Mercados Digitais e da violação das regras ao abrigo dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, entende-se que estes dois conjuntos de regras podem ser aplicados em simultâneo. O Regulamento Mercados Digitais deve, por conseguinte, tornar mais claros os processos de execução e coordenação, no interesse da segurança jurídica e da eficiência (artigo 1.º, n.º 6).

1.10. O CESE considera necessário um debate detalhado sobre as razões e o impacto da abordagem diferente de prever novas obrigações nos termos do artigo 10.º e de alargar a lista de práticas essenciais nos termos do artigo 17.º. Ao mesmo tempo, o CESE considera que devem ser definidas as circunstâncias excecionais específicas em relação aos seis parâmetros utilizados para designar os controladores de acesso (artigo 3.º, n.º 6).

1.11. Por conseguinte, o CESE considera que as definições de «serviços essenciais», «utilizadores finais» e «utilizadores profissionais» deveriam ser muito mais específicas.

1.12. O CESE considera necessário esclarecer que as práticas referidas nos artigos 5.º e 6.º são proibidas. No entanto, o artigo 6.º, relativo às práticas, deve ser aplicado especificamente durante o diálogo regular entre a Comissão e os controladores de acesso.

2. Observações sobre o âmbito e a designação

2.1. O CESE considera que o âmbito dos serviços é muito amplo, embora seja de importância fundamental. De facto, só as práticas diretamente relacionadas com estes serviços essenciais de plataforma são abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação e sujeitas a obrigações. O CESE apoia a segurança jurídica proporcionada pela revisão do regulamento com qualquer alteração do âmbito dos serviços.

2.2. O CESE observa que as preocupações identificadas em relação ao funcionamento do mercado de serviços essenciais não se referem todas aos utilizadores finais (ver os serviços nas alíneas f), g) e h)) e interroga-se se o impacto do processo estipulado no Regulamento Mercados Digitais para os serviços essenciais B2B foi suficientemente avaliado, nomeadamente no que se refere ao ecossistema publicitário (mercado dos anúncios).

2.3. Sempre que é proposto um serviço essencial, será possível avaliar se algum prestador desse serviço dispõe de atributos que cumulativamente satisfaçam os critérios para ser considerado um controlador de acesso no âmbito desse serviço específico. O CESE concorda com esta abordagem cumulativa.

2.4. Observações específicas sobre a avaliação quantitativa — Controladores de acesso presumidos

2.4.1. No que diz respeito ao primeiro limiar, o CESE observa que se refere ao volume de negócios total da empresa que detém a plataforma, incluindo quaisquer linhas de negócio que não sejam modelos de negócio em plataforma ou atividades em linha, e não ao volume de negócios do serviço.

2.4.2. O CESE apoia o limiar de dados financeiros, em particular a forma como este abrange os valores de capitalização no sentido de refletir a capacidade das plataformas de rentabilizar os seus utilizadores e a sua capacidade financeira (incluindo a capacidade de alavancar o acesso ao mercado financeiro).

2.4.3. No que diz respeito ao segundo limiar, o CESE reconhece a relevância dos critérios relativos ao número de utilizadores (para o serviço essencial específico da plataforma em apreço).

2.4.4. Na proposta de regulamento, a definição de utilizador final (artigo 2.º, n.º 16) está próxima da definição de consumidor, sendo, conforme é habitual, colocada em oposição ao utilizador profissional. O artigo 3.º, n.º 2, alínea b), define o conceito de utilizadores finais em termos de duração (meses) e relevância (ativos). O CESE considera que a definição de utilizadores finais deve ser mais precisa (por exemplo, se são utilizadores de passagem, utilizadores de visita no sítio Web ou utilizadores que só recorrem ao sítio Web uma vez por mês). A mesma questão se aplica aos utilizadores profissionais. Por razões de segurança jurídica, o CESE recomenda que o conceito de «utilizadores finais» e «utilizadores profissionais» seja clarificado ou, pelo menos, definido na proposta de regulamento.

2.5. Observações específicas sobre a avaliação qualitativa — Controladores de acesso avaliados

2.5.1. Se os limiares não forem todos alcançados cumulativamente, a Comissão pode realizar uma investigação de mercado. Esta pode ser solicitada por um Estado-Membro (artigo 15.º) e basear-se em seis outros parâmetros para determinar se a plataforma cumpre os três critérios determinantes (artigo 3.º, n.º 6).

2.5.2. A avaliação qualitativa do mercado interno introduzida pela Comissão Europeia reflete muitos parâmetros pertinentes em matéria de direito da concorrência e da economia. Ainda assim, tendo em conta a falta de precedentes (não é necessário definir um mercado pertinente ou demonstrar a existência de uma posição dominante para estabelecer o estatuto de controlador de acesso), o número e a amplitude das características/parâmetros permanecem por esclarecer/testar.

2.5.3. Se o objetivo consiste em visar situações comparáveis às identificadas na avaliação quantitativa, mas em que os limiares não tenham sido ultrapassados, o CESE considera que o mecanismo de avaliação é muito pouco detalhado. À primeira vista, nada impede uma interpretação mais ampla destes parâmetros com vista à sua aplicação a um maior número de operadores, tendo em conta os múltiplos modelos de negócio em toda a economia que se encontram em processo de evolução e experimentação através da transformação digital e de novos modelos de negócio.

2.5.4. Tendo em conta que estes seis parâmetros permitem designar controladores de acesso, o CESE considera necessário definir as suas circunstâncias excecionais específicas.

3. Observações sobre as práticas listadas

3.1. A fim de compreender as listas de práticas estabelecidas na proposta de Regulamento Mercados Digitais, o CESE considera importante relembrar o trabalho da Comissão: as práticas identificadas nos últimos anos, as já abrangidas pelo novo Regulamento P2B e as que poderiam ser abrangidas pela adaptação do direito da concorrência ao ecossistema digital.

3.2. O CESE considera que o âmbito das práticas deve ser clarificado, especialmente se a Comissão o puder alargar. Por conseguinte, parece que muitas das práticas referidas no artigo 5.º fazem parte dos serviços essenciais de plataforma, ao passo que o artigo 6.º se refere à utilização de tais serviços essenciais de plataforma para alavancar e influenciar os resultados do mercado.

3.3. O CESE apela para o desenvolvimento de um sistema de certificação sólido baseado em procedimentos de teste que permitam às empresas atestar a fiabilidade e a segurança dos seus sistemas de inteligência artificial. A transparência, especialmente dos sistemas de classificação, a rastreabilidade e a explicabilidade dos processos de tomada de decisões algorítmicas são um desafio técnico que requer o apoio de instrumentos da UE, como o Programa Horizonte Europa ⁽²⁾.

(2) JO C 47 de 11.2.2020, p. 64.

3.4. Observações específicas sobre práticas desleais respeitantes aos dados

3.4.1. O CESE reconhece a necessidade de melhorar ainda mais a aplicação do RGPD ao definir as práticas constantes do artigo 5.º, alínea a). Além disso, o CESE insta a Comissão Europeia a rever periodicamente o RGPD e a regulamentação conexa, em função da evolução tecnológica ⁽³⁾.

3.4.2. No que diz respeito à portabilidade efetiva dos dados [artigo 6.º, alínea h)], o CESE salienta que, ao abrigo do Regulamento relativo ao livre fluxo de dados, a indústria dos serviços de computação em nuvem está a desenvolver um código de conduta para assegurar a transparência em termos contratuais e técnicos aquando da rescisão de contratos e da portabilidade de dados entre prestadores de serviços de computação em nuvem ou no retorno ao armazenamento nas suas próprias instalações. A eficácia do código na promoção da portabilidade no mercado dos serviços de computação em nuvem será avaliada em breve.

3.5. Observações específicas sobre o autofavorecimento desleal

3.5.1. O Regulamento Mercados Digitais estabelece a obrigação de o controlador de acesso se abster de uma classificação mais favorável mesmo em relação a «qualquer terceiro pertencente à mesma empresa». No entanto, esta especificação adicional não é repetida noutras disposições, embora um controlador de acesso possa evitar a restrição em causa fornecendo os dados relevantes a um terceiro. A título de exemplo, podemos referir o artigo 5.º, alínea a) ou o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), que não proíbem a transferência de dados para terceiros (pertencentes ou não à mesma empresa). Ainda que o artigo 11.º ofereça uma certa solução, não a consideramos suficiente.

3.5.2. Cláusula de paridade — artigo 5.º, alínea b): já não seria permitido aos controladores de acesso impedirem que os utilizadores profissionais proponham os mesmos produtos ou serviços aos consumidores através de outros serviços de intermediação em linha ou motores de pesquisa em condições diferentes das propostas pela própria plataforma. O CESE considera que a expressão «a preços ou em condições diferentes» é ampla, podendo abranger outros critérios que não apenas o preço e que possam carecer de especificação.

3.6. Observações específicas sobre condições de acesso desleais

3.6.1. No que respeita à prática referida no artigo 5.º, alínea d), o CESE observa que o Regulamento P2B já contém disposições sobre a garantia de acesso dos utilizadores profissionais à apresentação de queixas e à transparência no âmbito do tratamento de queixas e questiona a relevância desta prática. O CESE questiona por que razão os utilizadores finais não estão abrangidos.

4. Observações sobre os poderes de investigação, de execução e de acompanhamento

4.1. Para efeitos do artigo 3.º, n.º 6, deve ser dada maior atenção à participação das autoridades dos Estados-Membros em causa na tomada de decisões. É nossa convicção que as autoridades de um Estado-Membro devem ter o direito de apresentar à Comissão um pedido de emissão de uma decisão nos termos do n.º 6, e que a Comissão deve ter a correspondente obrigação de debater o pedido e, se for caso disso, permitir que o Estado-Membro em causa adote medidas preliminares até à decisão da Comissão. Para efeitos da decisão, a Comissão deverá igualmente solicitar um parecer a todos os Estados-Membros onde o potencial controlador de acesso opera.

4.2. A proposta de regulamento combina a autoavaliação das plataformas e a avaliação da autoridade competente, nomeadamente a Comissão Europeia. No entanto, esta avaliação é realizada em primeira instância pela plataforma de serviços essenciais, que é obrigada a notificar a Comissão no prazo de três meses caso estes limiares tenham sido atingidos (artigo 3.º, n.º 3). O CESE reconhece e apoia o facto de o processo estipulado no Regulamento Mercados Digitais tornar as plataformas responsáveis. Observa também que a proposta de regulamento respeita os direitos de defesa e de recurso e o ritmo dos negócios digitais.

4.3. O CESE apoia as medidas do Regulamento Mercados Digitais que permitem à Comissão avaliar e acompanhar o crescimento de plataformas consideradas controladores de acesso, como as concentrações fora dos limiares do Regulamento (CE) n.º 139/2004 ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ JO C 47 de 11.2.2020, p. 64.

⁽⁴⁾ JO L 24 de 29.1.2004, p. 1.

4.4. Além disso, o CESE apoia a avaliação efetuada pela Comissão sobre se o atual regime da UE permite captar suficientemente as aquisições importantes de objetivos de baixo volume de negócios que possam ter um impacto na concorrência no mercado interno da UE ⁽⁵⁾. A proposta da comissária Margrethe Vestager no sentido de começar a aceitar consultas das autoridades nacionais da concorrência sobre concentrações de empresas, independentemente de essas autoridades terem ou não competência para apreciar o caso, poderia ser uma opção ⁽⁶⁾.

4.5. Juntamente com a Comissão Europeia, cumpre criar também o Comité Consultivo Mercados Digitais previsto para maximizar a eficácia. O CESE considera o artigo 32.º muito vago a este respeito e entende que o comité deve ser incumbido de uma supervisão e de um acompanhamento permanentes. O CESE propõe igualmente que se pondere se o comité pode receber queixas de associações de consumidores e de parceiros sociais.

4.6. O CESE considera que as organizações que se ocupam dos interesses empresariais, da defesa do consumidor e dos sindicatos devem ser ouvidas e os seus pontos de vista devem ser tidos em conta, tal como em casos de concorrência. O artigo 20.º do Regulamento Mercados Digitais autoriza a Comissão a realizar entrevistas e a registar declarações. O CESE propõe que a sua participação e o seu direito a ser ouvido sejam claramente mencionados neste artigo.

Bruxelas, 27 de abril de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf)

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en

ANEXO

O seguinte texto, que constava do parecer da secção, foi rejeitado em detrimento de uma proposta de alteração aprovada pela Assembleia, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

«2.3. Sempre que é proposto um serviço essencial, será possível avaliar se algum prestador desse serviço dispõe de atributos que cumulativamente satisfaçam os critérios para ser considerado um controlador de acesso no âmbito desse serviço específico. O CESE considera que esta abordagem cumulativa não abrange de forma eficaz os controladores de acesso, e propõe que seja cumprido apenas um critério — de preferência o número de utilizadores —, a fim de assegurar a coerência com o Regulamento Serviços Digitais. Manifesta igualmente preocupação pelo facto de o procedimento de identificação dos controladores de acesso poder ser moroso e, por conseguinte, recomenda um processo mais rápido.»

Resultado da votação

Votos a favor: 98

Votos contra: 83

Abstenções: 20
