



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.5.2013
COM(2013) 257 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Beretning om konkurrencepolitikken 2012

{SWD(2013) 159 final}

INDLEDNING

EU har verdens største økonomi og er verdens største handelsområde. Det er det indre marked, der med over en halv milliard forbrugere og mere end 20 mio. virksomheder gør EU unik og giver den en særlig fordel globalt.

Siden det indre marked blev oprettet, har dets løbende udvikling og udvidelse gået hånd i hånd med udviklingen af EU's konkurrencepolitik. De første skelsættende kartelsager rettet mod handelshindringer på det indre marked går tilbage til 1960'erne, navnlig den banebrydende beslutning i *Grundig-Consten* i 1964. Sagen handlede om en aftale om markedsdeling, som havde medført betydelige prisforskelle mellem Frankrig og Tyskland. Domstolen gav Kommissionen medhold i *Grundig-Consten*-beslutningen og fastholdt i senere domme sit standpunkt vedrørende private hindringer for grænseoverskridende handel og konkurrence¹. Vedtagelsen af fusionsforordningen i 1989 udgjorde et kvalitativt spring i EU's konkurrencepolitik, der afspejlede det indre markeds udvikling, efter at den europæiske fælles akt trådte i kraft i 1987. EU's konkurrencepolitik tog hensyn til de nye markedsforhold, der gav de europæiske virksomheder bedre mulighed for at fusionere og erhverve aktiver på tværs af landegrænserne. Statsstøttekontrollen er også gradvist blevet en af det indre markeds vigtigste grundpiller, idet den sikrer, at virksomhederne kan konkurrere på lige vilkår uafhængigt af deres beliggenhed, og at medlemsstaterne ikke indleder et støttekapløb på hinandens bekostning og til skade for EU's interesser generelt. Endelig markerede vedtagelsen af forordning 1/2003 for ti år siden indgangen til en ny æra for håndhævelsen af EU's konkurrenceregler, hvor de nationale konkurrencemyndigheder er blevet meget aktive spillere. På det indre marked håndhæves EU's konkurrenceregler nu af en række forskellige instanser i henhold til en fælles vurderingsstandard. Systemet har i betydelig grad øget håndhævelsesgraden af EU's konkurrenceregler og understøtter de lige konkurrencevilkår for virksomheder med grænseoverskridende aktiviteter i EU.

Uden en effektiv EU-konkurrencepolitik kan det indre marked ikke udnytte sit fulde potentiale. Der ville ikke være noget til at hindre private handels- og konkurrencebarrierer i at træde i stedet for de offentlige barrierer, som blev afviklet med reglerne om fri bevægelighed for over et halvt århundrede siden. Medlemsstaterne ville heller ikke være afskåret fra gennem et virvar af støtteordninger at fordreje handelen og konkurrencen, hvilket ville have været til fordel for de økonomisk stærke virksomheder. En svækkelse af EU's konkurrencepolitik ville underminere det indre marked til skade for vækstpotentialet i EU, hvor medlemsstaternes økonomier, særligt eurolandenes, i stigende grad er indbyrdes afhængige. Konkurrencepolitikken er også afgørende for, at EU kan slå ned på misbrug af dominerende stilling, karteller og samordnet praksis, der er til skade for forbrugerne.

I 2012 videreførte Europa-Kommissionen sine bestræbelser til fordel for et velfungerende indre marked til trods for visse virksomheders og medlemsstaters lejlighedsvisse opfordringer til at indtage en blødere holdning i lyset af den økonomiske krise.

¹ Dom af 13.7.1966, forenede sager C-56/64 og C-58/64, *Grundig-Consten*, Sml. 1966, s. 299. Se også dom af 4. oktober 2011 i forenede sager C-403/08 og C-429/08, *Football Association Premier League* m.fl.

Tiden er ikke til at svække håndhævelsen af konkurrencereglerne

Et godt eksempel er de tiårige verdensomspændende karteller inden for farveskærms- og farvebilledrør, der indeholdt alle de værste former for konkurrencebegrænsende adfærd på det indre marked. Farveskærms- og farvebilledrør er nøglebestanddele i fremstillingen af tv- og computerskærme, og udgifterne hertil udgør 50-70 % af fremstillingsprisen. Den 5. december 2012 pålagde Kommissionen syv internationale koncerner at betale bøder på i alt 1 470 515 000 EUR for de to karteller.

Gennem hele 2012 blev alle virkemidlerne i EU's konkurrencepolitik – håndhævelse af kartel- og fusionsreglerne samt statsstøttekontrol – fortsat anvendt til regulering på tværs af store dele af det indre marked. 2012 var også 20-året for relanceringen af det indre marked i 1992. Denne beretning om konkurrencepolitikken retter fokus mod konkurrencepolitikens betydning som vækstskabende reguleringsmekanisme for det indre marked. I 2012 fortsatte Kommissionen også samarbejdet med nationale konkurrencemyndigheder om en ensartet anvendelse af EU's kartelregler. Kommissionen arbejdede navnlig tæt sammen med de nationale konkurrencemyndigheder i Det Europæiske Konkurrencenetværk, herunder om at fremme konvergens mellem de nationale procedurer for håndhævelse af EU's konkurrenceregler, som generelt ikke er reguleret af EU-retten.

I det forløbne år var EU's håndhævelse af konkurrencereglerne i særlig grad koncentreret om sektorer af systemisk vigtighed på tværs af EU's økonomi: finansielle tjenesteydelser, nøglenetværksindustrier såsom energi, telekommunikation og posttjenester samt vidensintensive markeder som smartphones, e-bøger og lægemidler. I disse sektorer komplementerer EU's håndhævelse af konkurrencereglerne (som hovedsageligt er efterfølgende kontrol) reguleringen på det indre marked.

Mange af de spørgsmål, der omhandles i denne beretning, blev allerede undersøgt i forbindelse med Kommissionens løbende strukturerede dialog med Europa-Parlamentet i det forgangne år (se afsnit 5 om konkurrencedialog med andre institutioner og det mere detaljerede arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne beretning).

1. KONKURRENCEPOLITIKKEN UNDERSTØTTER EN MERE FAIR OG GENNEMSIGTIG FINANSIEL SEKTOR

Et levedygtigt, gennemsigtigt og konkurrencepræget banksystem, der yder finansiering til realøkonomien, er en nødvendig betingelse for at genskabe bæredygtig vækst. Den nuværende finansielle og økonomiske krise har sin oprindelse i den finansielle sektor og kan kun løses ved at tage fat om krisens rod. Derfor fortsatte Kommissionen i 2012 med at anvende statsstøttereglerne til at kontrollere de berørte dele af EU's banksektor. Størstedelen af indsatsen bestod i omstrukturering af banker, så der i en overskuelig fremtid ikke vil være behov for yderligere skatteyderfinansiering. I tilfælde, hvor bankerne ikke kunne omstruktureres, blev statsstøttekontrol fortsat anvendt som en *de facto* afviklingsmekanisme,

indtil der udvikles mere omfattende lovgivning for det indre marked². Fusions- og kartelreglerne blev også anvendt til at sikre, at det indre marked understøtter en gennemsigtig og konkurrencepræget finansiel sektor³.

De midlertidige regler for hjælpepakker som instrument til omstrukturering og de facto afvikling af banker

Ved finanskrisens udbrud i 2008 og 2009 blev statsstøttekontrol – i mangel af alternativer – EU's vigtigste instrument til håndtering af en situation uden fortilfælde. Kommissionen etablerede hurtigt en særlig statsstøtteordning til kontrol af statslige hjælpepakker til kriseramte banker for at beskytte det generelle finansielle systems stabilitet⁴. De særlige regler havde også til formål at sikre et velfungerende indre marked. Omfanget af de statslige interventioner gjorde det tydeligt, at det indre marked var truet på sin eksistens. Der blev overført ca. 1,6 bio. EUR til bankerne mellem 1. oktober 2008 og udgangen af 2011. EU-medlemsstaterne havde i realiteten givet tilsagn om et beløb, der var tre gange så stort. Størstedelen af det beløb bestod i statsgarantier for bankernes passiver og andre former for likviditetsstøtte, der udgjorde over 9 % af EU's BNP, mens støtten til rekapitalisering og værdiforringede aktiver oversteg 3 % af EU's BNP. De særlige midlertidige regler havde også til formål at sikre, at de berørte banker modtog støtte på samme vilkår på tværs af det indre marked. I henhold til disse midlertidige regler, som forbliver i kraft, så længe markedet og de økonomiske vilkår kræver det, kan kriseramte EU-banker modtage statsstøtte, hvis de lader sig omstrukturere.

Sanering af den finansielle sektor for at støtte realøkonomien og samtidig beskytte skatteyderne

Omstruktureringen af individuelle banker foregik fortsat med krav om sikring af levedygtige forretningsmodeller, der støtter realøkonomien. Der blev taget beslutninger om omkostningsreduktioner, afståelser og fokusering på kerneaktiviteter blandt andet vedrørende nogle af de tyske *Landesbank*'er (*NordLB* og *BayernLB*), de spanske banker *CAM* og *UNNIM* og det lettiske realkreditinstitut, *Hipotēku banku*⁵. Der blev gjort en særlig indsats for at sikre, at skatteydernes penge anvendes til at gøre banker rentable på langt sigt, og at disse midler på mellemlangt sigt tilbagebetales uden tab. Nogle støttemodtagere er allerede begyndt at tilbagebetale statsstøtte.⁶

Som en del af de økonomiske strukturtilpasningsprogrammer for *Irland*, *Portugal* og *Grækenland* udgjorde statsstøttekontrollen fortsat et væsentligt bidrag til omstruktureringen⁷

² Kommissionen vil fremsætte forslag om en fælles bankafviklingsmekanisme. På mødet i Det Europæiske Råd i december 2012 blev det besluttet, at Rådet og Parlamentet skulle behandle forslaget som en prioritet med sigte på vedtagelse i Europa-Parlamentets indeværende valgperiode.

³ Dette er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs opfordring til handling for at fremme fair, velregulerede og gennemsigtige finansielle markeder.

⁴ Særreglerne betyder i al væsentlighed, at de almindelige regler for støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ikke finder anvendelse på den finansielle sektor (se IP/11/1488).

⁵ For et samlet billede, se bilag 2 til tjenestegrenenes arbejdsdokument, der ledsager denne rapport.

⁶ Se bl.a. SA.28487 (se pressemeddelelse IP/12/847).

⁷ Ligesom der blev afviklet banker, som det var tilfældet for den græske landmandsbank.

af hele banksektoren i disse lande og indgik som en del af en større indsats, der ikke blot involverede Kommissionen, men også ECB og oftest IMF. Igen var det af afgørende vigtighed at sikre det indre markeds integritet på et tidspunkt, hvor der blev ydet massiv offentlig økonomisk støtte.

Omstrukturering af den spanske banksektor

I juli 2012 nåede Eurogruppen til enighed om et aftalememorandum om et sektorprogram for den spanske finanssektor. Inden for rammerne af aftalememorandummet blev der indledt en grundig stresstest, som skal dække en treårig periode til og med 2014. Stresstesten påviste et kapitalunderskud på ca. 60 mia. EUR i ti banker. Det lykkedes for to af disse banker, Banco Popular og Ibercaja, at rejse den nødvendige kapital på markedet eller gennem ledelsesindgriben. De otte andre banker, som ikke kunne rejse de nødvendige midler gennem private ressourcer, blev rekapitaliseret med programmidler og er ved at blive omstruktureret eller opløst i overensstemmelse med statsstøttereglerne. En første gruppe banker blev allerede kontrolleret af de spanske myndigheder: *BFA/Bankia*, *Catalunya Caixa*, *Nova Caixa Galicia* og *Banco de Valencia*. Omstruktureringsplanerne for disse banker blev godkendt den 28. november 2012. Den 20. december 2012 blev der truffet afgørelse om omstrukturering af en anden gruppe banker, herunder *Banco Mare Nostrum*, *Banco CEISS*, *Caja3* og *Liberbank*. Således var hele det spanske finansielle system fuldt ud kapitaliseret ved udgangen af 2012. Omstruktureringsplanerne for disse banker har til hensigt igen at gøre dem rentable og at sætte dem i stand til at yde kredit til realøkonomien med så få omkostninger for skatteyderne og så lidt konkurrencefordrejning som muligt. Ud af de 57 mia. EUR, som de otte resterende banker har behov for, vil de 37 mia. EUR komme fra EU's program for den finansielle sektor i Spanien. Af de resterende 18 mia. EUR tilvejebringes 12 mia. EUR gennem byrdedeling blandt kreditorer af efterstillet gæld, 5 mia. EUR via bankernes afhændelse af aktiver og 1 mia. EUR i form af overførsel af boliglån til SAREB, som er de spanske myndigheders *bad bank*.

Konkurrencepolitikken understøtter EU-reglerne om det indre marked, der har til formål at gøre de finansielle markeder mere gennemsigtige, fair og velfungerende

Der er ved at blive etableret en mere omfattende lovgivningspakke for det indre marked, der skal gøre de finansielle markeder mere gennemsigtige, så der kan tages fat om finanskrisens årsager, bl.a. med hensyn til derivater. EU-konkurrencepolitikken understøtter naturligvis dette lovgivningsmæssige arbejde. Gennemsigtighed er af afgørende betydning for konkurrenceprægede markeder.

I 2012 fortsatte Kommissionen sine undersøgelser af en række konkurrencesager med tilknytning til referencesatserne *LIBOR*, *EURIBOR* og *TIBOR*. Flere banker og mæglere indgår i undersøgelsen. Man kan ikke overdrive vigtigheden af de finansielle derivatprodukter, der er knyttet til disse referencesatser. Ifølge Den Internationale Betalingsbank var den udestående bruttomarkedsværdi af rentederivater i alle valutaer på 19

bio. USD i juni 2012⁸. Disse produkter spiller en nøglerolle for risikostyringen på det indre marked. Kommissionens kartelundersøgelser blev indledt, inden LIBOR-skandalen, som blev udløst af afsløringerne af manipulation med LIBOR-/TIBOR-satserne og senere af EURIBOR-satserne, hvilket desuden affødte strafferetlige efterforskninger og efterforskninger vedrørende overholdelse af lovgivningen på finansområdet på tværs af mange retsinstanser. I juli 2012 ændrede Kommissionen et tidligere lovgivningsforslag, så det omfatter og gør det strafbart at udføre den form for manipulation, der er under udredning i forbindelse med LIBOR-skandalen.

Kommissionen videreførte også to kartelundersøgelser vedrørende markedet for credit default swaps, som blev indledt i 2011. Kommissionen har fortsat sine undersøgelser, navnlig af samarbejdet mellem en række førende investeringsbanker og en leverandør af informationstjenester. Undersøgelsen har til formål at fastslå, om disse aktører havde til hensigt at bevare deres stærke position på markedet for børsuafhængig handel med credit default swaps ved at lægge hindringer i vejen for børshandel med credit default swaps-derivater på en måde, der kan have været i strid med EU's konkurrenceregler.

Kommissionens og EU-lovgiverens fælles forsøg på via lovgivning om det indre marked at øge gennemsigtigheden på de finansielle markeder kan undergraves gennem konkurrencebegrænsende samordning og misbrug. EU's konkurrencepolitik kan anvendes og bliver anvendt som en del af et større arsenal af modforanstaltninger⁹.

I 2012 benyttede Kommissionen også sine instrumenter til kontrol af fusioner til at sikre konkurrencedygtige priser for virksomheder, der anvender investering i EU-derivater som et middel til risikostyring. Den 1. februar 2012 nedlagde Kommissionen forbud mod den planlagte fusion mellem *Deutsche Börse* og *New York Stock Exchange Euronext*. Kommissionen fandt, at fusionen ville have udelukket konkurrencen og ført til et kvasimonopol på nogle derivatmarkeder, navnlig de globale markeder for europæiske enkeltaktier og aktieindeksderivater samt europæiske rentederivater. På disse områder var de to børser *de facto* de eneste to troværdige globale aktører. Kommissionen var af den holdning, at fusionen sandsynligvis ville medføre højere priser og mindre innovation for kunderne til derivatprodukter, og at de modforanstaltninger, som parterne foreslog, ikke rakte til at afhjælpe disse problemer.

Mere velfungerende betalingssystemer fremmer handelen på tværs af det indre marked

I 2012 videreførte Kommissionen sine håndhævelsesaktioner mod konkurrencebegrænsende adfærd på kartelområdet i relation til det multilaterale interbankgebyr, der opkræves af kreditkortselskaber, bl.a. Visa og Mastercard. Multilaterale interbankgebyrer udgør en betydelig del af de samlede omkostninger, som detailhandlen betaler for at tage imod

⁸ Den Internationale Betalingsbank, november 2012, se <http://www.bis.org/statistics/derstats.htm> og figurer på <http://www.bis.org/statistics/otcder/dt21a21b.pdf>.

⁹ Dette er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets opfordring.

betalingskort. I 2010 blev der foretaget 35 mia. kortbetalinger i EØS svarende til 1,8 bio. EUR.

Ca. 41 % af alle kredit- og debetkort, der er udstedt i EØS, er Visakort. Over fem millioner handlende tager imod Visas betalingskort. I 2012 sendte Kommissionen en supplerende klagepunktsmeddelelse til *Visa* vedrørende de multilaterale interbankgebyrer, som det opkræver for transaktioner foretaget med forbrugerkreditkort i EØS¹⁰. Kommissionen konkluderede foreløbigt, at disse multilaterale interbankgebyrer mindsker priskonkurrencen mellem de kortindlørende banker, forøger de forretningsdrivendes omkostninger ved at tage imod kreditkort og i sidste ende medfører højere priser for forbrugerne. Kommissionen fandt også, at forpligtelsen for kortindløserne med grænseoverskridende aktiviteter til at betale de multilaterale interbankgebyrer, der gælder i det land, hvor transaktionen gennemføres, udgør en hindring for grænseoverskridende kortindløsning og fastlåser segmenteringen af det indre marked i nationale markeder, hvilket forhindrer de forretningsdrivende i at drage fordel af lavere multilaterale interbankgebyrer i andre medlemsstater.

Kommissionens analyse i Visa-sagen var i nøje overensstemmelse med EU-Rettens dom i maj i Mastercard-sagen, som gav Kommissionen fuldt medhold i dens konklusioner vedrørende de multilaterale interbankgebyrers konkurrencebegrænsende natur¹¹.

2. STATSSTØTTEREFORM TIL VIDEREUDVIKLING AF DET INDRE MARKED OG TIL FREMME AF VÆKST I EN TID MED Knappe OFFENTLIGE RESSOURCER

I det forløbne år blev de første afgørelser vedtaget med anvendelse af de nye rammebestemmelser for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der blev vedtaget i 2011. I maj 2012 lancerede Kommissionen en endnu mere ambitiøs reformdagsorden: modernisering af EU's statsstøttepolitik.

Med ikrafttrædelsen af de nye regler om statsstøtte til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kan der opnås maksimalt udbytte af de sparsomme midler på de offentlige budgetter til fremme af den europæiske sociale og økonomiske model

Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er offentlige tjenester, som markedskræfterne ikke af sig selv ville kunne levere, i det mindste ikke i en form, som ville gøre tjenesterne tilgængelige for alle. Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er en integrerende del af den europæiske model for social markedsøkonomi.

De nye regler om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (finder anvendelse fra den 31. januar 2012) udgør en hjælp for offentlige myndigheder til udformning af mere

¹⁰ Efter at undersøgelsen blev indledt i marts 2008, sendte Kommissionen *Visa* en klagepunktsmeddelelse i april 2009 vedrørende multilaterale interbankgebyrer i forbindelse med transaktioner foretaget med forbrugerdebet- og forbrugerkreditkort (se MEMO/09/151). *Visa Europe* afgav tilsagn om at sætte et loft over de multilaterale interbankgebyrer for debetkort på 0,20 %, hvilket Kommissionen gjorde bindende i december 2010 (se IP/10/1684). Undersøgelserne af multilaterale interbankgebyrer i forbindelse med forbrugerkredit videreføres.

¹¹ Dom af 24. maj 2012, sag T-111/08, endnu ikke offentliggjort.

intelligente, mere virkningsfulde og mere effektive tjenesteydelser inden for områder som energi, transport, telekommunikation og posttjenester. Den nye tilgang indebærer, at Kommissionen vil fokusere på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der modtager mange statslige midler, og som derfor har større sandsynlighed for at fordreje konkurrencen på det indre marked. De første afgørelser (vedrørende *Post Office Limited*)¹² viser, hvordan statsstøttere reglerne kan fungere som en garanti for, at der fortsat leveres posttjenester og andre vigtige offentlige tjenesteydelser, samtidig med at der sikres fair konkurrence på det indre marked¹³ (se også afsnit 3.3. nedenfor).

Moderniseringen af EU's statsstøttepolitik skal skabe vækst i en situation med budgetstramninger, samtidig med at der værnes om det indre marked

Den 8. maj 2012 lancerede Kommissionen en modernisering af hele statsstøttepolitikken. Det er et af reformens centrale mål at prioritere håndhævelsen af sager med en betydelig indvirkning på det indre marked. Endnu et centralt mål er at sikre, at de knappe offentlige midler anvendes til at afhjælpe faktiske markedssvigt, at de altså ikke spildes på projekter, som ville have været blevet udført under alle omstændigheder. Med andre ord er reformens mål at fremme veludformet støtte, der er rettet mod påviste markedssvigt og mål af fælles interesse, og at undgå konkurrencefordrejende, uhensigtsmæssig støtte, der ikke giver virksomhederne et egentligt incitament, fortrænger private investeringer og understøtter ineffektive og urentable virksomheder ("dårlig støtte")¹⁴. God støtte styrker det indre marked, mens dårlig støtte svækker det. Statsstøtte er et horisontalt instrument, der går på tværs af det indre marked og ikke mindst omfatter netværksindustriene, der blev liberaliseret for nylig. Således kan og skal støtten være udformet og gennemført, så den hjælper medlemsstaterne med at sætte skub i væksten og sikrer bæredygtige offentlige finanser.

Reformens virkeliggørelse begyndte med revision af en række centrale retningslinjer og rammebestemmelser om statsstøtte. Målet er at bringe dem ind under en sammenhængende overordnet filosofi og metode. Med henblik herpå lancerede Kommissionen offentlige høringer om de nuværende regler om statsstøtte til bredbåndsinfrastruktur, miljøbeskyttelse og regionaludvikling. Der blev også gjort fremskridt med hensyn til tidligere igangsatte revisioner vedrørende støtte til forskning, udvikling og innovation, risikovillig kapital og omstrukturering. Det er hensigten, at hovedparten af de regler, der er omfattet af moderniseringen af statsstøttepolitikken, skal være på plads, inden det nuværende Europa-Parlaments valgperiode udløber¹⁵.

3. FREMME AF KONKURRENCEN I NETVÆRKSINDUSTRIERNE: DET INDRE MARKEDS RYGRAD

¹² COMP/SA.33054, *Post Office Limited: Compensation for net costs incurred to keep a non-commercially viable network for the period 2012-15 and the continuation of a working capital facility* (se IP/12/320). Sagen blev vurderet i henhold til EUF-traktatens artikel 106.

¹³ Dette er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Det Økonomiske og Sociale Råds opfordringer.

¹⁴ Se næstformand Almunias tale af 8. oktober 2012 (se SPEECH/12/701) til Europa-Parlamentet, hvor arbejdsprogrammet for konkurrencepolitikken for 2013-14 blev præsenteret. Kan ses på: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-701_en.htm.

¹⁵ Idem.

3.1. Integrering af energimarkeder til fremme af bæredygtighed

Det kræver lovgivning om det indre marked med støtte i konkurrencepolitikken at fjerne de tilbageværende hindringer på markederne for el og gas

I 2005 udførte Kommissionen en grundig sektorundersøgelse af el- og gasmarkederne, som afslørede, at der trods bestræbelserne på at realisere det indre marked gennem sektorspecifik EU-lovgivning siden 1990'erne stadig findes alvorlige hindringer for konkurrencen, navnlig på koncentrerede markeder med høje adgangsbarrierer, der ofte domineres af vertikalt integrerede historiske statsmonopolvirksomheder. Problemerne blev forværret af medlemsstaternes begrænsede kapacitet til sammenkobling. Denne situation har bevirket, at der er forskellige prisniveauer og leveringsbetingelser på tværs af det indre marked. Kommissionen fulgte op på sin undersøgelse ved at håndhæve kartelreglerne og traf ofte afgørelser om accept af tilsagn afgivet af de dominerende el- og gasaktører i en række lande¹⁶.

EU's konkurrencepolitik kan ikke uden støtte blive en integrerende del af EU's el- og gasmarkeder og sikre konkurrencedygtige priser og forsyningssikkerhed. Derfor blev en tredje lovgivningspakke om el og gas vedtaget i 2011 og er ved at blive gennemført med henblik på at skabe et indre marked for energi på tværs af hele EU senest i 2014.

Håndhævelse af konkurrencereglerne i elsektoren har flyttet fokus mod øst

De fleste undersøgelser og afgørelser har siden offentliggørelsen af sektorundersøgelsen vedrørende el og gas i 2005 haft fokus på vesteuropæiske markeder. For nylig, og navnlig i 2012, blev fokus flyttet østpå. De central- og østeuropæiske gasnet er ofte i mindre grad end de vesteuropæiske netværk sammenkoblet på tværs af grænser.

I CEZ-sagen, der omhandlede påstået misbrug af dominerende markedsstilling af den tjekkiske historiske monopolvirksomhed på elområdet, udførte Kommissionen i 2012 markedstest af strukturelle tilsagn med det formål at afhjælpe markedsafskærmning på det tjekkiske elmarked. I Bulgarien undersøger Kommissionen den statslige virksomhed BEH Gas' potentielle markedsafskærmning samt hindringer for den grænseoverskridende elhandel. Desuden indledte Kommissionen den 11. december 2012 en formel undersøgelse af OPCOM, som er mellemlid for handel mellem elproducenter og -købere i Rumænien, og af dets moderselskab, det statsejede Transelectrica, der forvalter det rumænske elnet. Kommissionen mener, at OPCOM måske misbruger sin dominerende markedsstilling ved at diskriminere virksomheder på baggrund af deres nationale tilhørsforhold eller beliggenhed. Udveksling af el er af grundlæggende vigtighed for gennemsigtig og pålidelig prisdannelse på elområdet.

¹⁶ F.eks. afstedkom Kommissionens undersøgelse, at tyske E.ON i 2008 afgav tilsagn om at afhænde sine aktiver til elproduktion og sin forretning inden for højspændingsnet, hvilket udgjorde et vigtigt skridt i bestræbelserne på at åbne det tyske marked. Andre undersøgelser har hjulpet til at fjerne hindringer for grænseoverskridende handel med el og gas. Kommissionens undersøgelse medførte f.eks. ændringer i det svenske system til elforsyning, der ved at begrænse kapaciteten til sammenkobling med nabolandene udgjorde en eksportbarriere.

I 2012 indledte Kommissionen også en undersøgelse af Gazprom vedrørende påstande om virksomhedens adfærd på en række central- og østeuropæiske gasmarkeder. Undersøgelsen blev indledt, idet Kommissionen mener, at Gazprom kan have og måske stadig misbruger sin dominerende markedsstilling på markederne for levering af gas i de foregående omsætningsled i Central- og Østeuropa, hvor Gazprom i nogle tilfælde praktisk talt er eneleverandør. Det undersøges navnlig, om Gazprom har opdelt gasmarkederne ved at hindre den frie strøm af gas mellem EU-lande, og om det påtvinger brugerne af infrastrukturen betingelser, der hindrer spredning af gasforsyningskilderne. Det skal også undersøges, om kunderne er blevet pålagt at betale urimelige priser.

Der er taget hensyn til virksomheder med stort energiforbrug i forbindelse med EU's emissionshandelssystem

Beskyttelse af industrier med stort energiforbrug mod CO₂-udflytning under hensyntagen til det indre markeds integritet

Kommissionen vedtog også vigtige statsstøtteregeleer vedrørende elmarkederne. Reformen af EU's emissionshandelssystem, som der blev nået til enighed om i 2009, og som træder i kraft fra 2013, indebærer, at elproduktionen ikke længere vil kunne drage nytte af gratis CO₂-kvoter, hvilket kan medføre dyrere elregninger for virksomhederne i EU. De vedtagne regler tillader fra 2013 medlemsstaterne at udbetale delvis kompensation til de sektorer, der har det største elforbrug, for de øgede eludgifter, der måtte skyldes emissionshandelssystemet¹⁷. Reglerne blev udformet, så de minimerer konkurrencefordrejninger i form af støttekapløb på det indre marked i en tid med økonomisk usikkerhed, hvor der kræves budgetdisciplin, ved f.eks. ikke at tillade fuld kompensation for højere elpriser og ved at reducere kompensationen over tid. Samtidig fastholdes EU's mål om at reducere EU-økonomiens brændstofafhængighed. De kompensationsberettigede sektorer omfatter producenter af aluminium, kobber, gødning, stål, papir, bomuld, kemikalier og nogle typer plastic. De nye støtteregeleer sætter medlemsstaterne i stand til at forhindre udflytning af produktion fra EU til tredjelande med mindre regulering på miljøområdet, hvilket kunne undergrave målsætningen om en global reduktion af drivhusgasemission.

3.2. Understøttelse af lovgivning om det indre marked på telekommunikationsområdet

Over de seneste 15 år er der inden for EU-lovgivning om det indre marked blevet gjort store fremskridt, hvad angår fremme af konkurrence på markederne for telekommunikation. I dag er de historiske monopoler brudt, og de forhenværende monopolhavere har pligt til at levere en gros tjenesteydelse og netadgang til alternative operatører. Mange forhenværende monopolvirksomheder har imidlertid fastholdt stærke markedspositioner i kraft af, at de ejer de netværksinstallationer, som de etablerede i monopoltiden.

Desuden har fire ud af fem EU-borgere mobilabonnement hos en af de fire største koncerner. Samtidig er store dele af telekommunikationsmarkederne stadig udpræget nationale, f.eks. når

¹⁷ Reglerne gør det muligt at kompensere for op til 85 % af den stigning, som de mest effektive virksomheder i hver sektor udsættes for fra 2013 til 2015. Loftet vil gradvis falde til 75 % i 2019-2020.

det drejer sig om licensudstedelse til operatører og frekvenser til mobiltjenester. Vi er stadig et godt stykke fra at virkeliggøre EU's indre marked på telekommunikationsområdet og har i stedet fået en stor gruppe operatører, der er aktive på 27 særskilte markeder. Der er desuden stadig vedholdende hindringer, der begrænser forbrugernes mulighed for at drage fuld nytte af markedsliberaliseringen. Et nyligt studie af udbuddet af internettjenester¹⁸ viser, at manglen på gennemsigtige og sammenlignelige oplysninger såvel som kontraktmæssige barrierer (f.eks. kontrakter af lang varighed og gebyrer ved tidligt kontraktophør) afskrækker forbrugere fra at skifte udbydere.

Håndhævelse af konkurrencereglerne over for markedsstyrke og -opsplitning på telekommunikationsmarkederne og opfølgning af lovgivningen på det indre marked

På den baggrund er det nødvendigt med efterfølgende håndhævelse af EU-konkurrencereglerne til opfølgning af forudgående regulering på det indre marked, navnlig for at sikre lige adgangsforhold for nye markedsdeltagere.

I 2012 gav EU's retsinstanter Kommissionen medhold¹⁹ i dens afgørelse fra 2007 om at pålægge *Telefónica* en bøde for misbrug af dominerende markedsstilling på det spanske bredbåndsmarked. De priser, som *Telefónica* opkrævede fra sine en gros-kunder, der samtidig var konkurrenter på detailplan, tvang en gros-kunderne til at indkassere tab, såfremt de fortsat ville drive virksomhed på markedet.

Kommissionen videreførte en sag om *Slovak Telekom*'s mulige konkurrencebegrænsende adfærd på adskillige en gros-bredbåndsmarkeder i Slovakiet og undersøgte, om moderselskabet *Deutsche Telekom* kan drages til ansvar for *Slovak Telecom*'s adfærd.

Kommissionen videreførte også kartelsagen mod *Telefónica* og *Portugal Telecom* vedrørende deres aftale om ikke at konkurrere med hinanden på de iberiske markeder for telekommunikation. Det drejer sig om den første kartelsag i telekommunikationssektoren om en grænseoverskridende aftale om markedsdeling. Det er særlig vigtigt for Kommissionen at tage sådanne sager op for at undgå, at det indre marked på kunstig vis opdeles efter landegrænser.

Kommissionen undersøgte ligeledes den måde, hvorpå de fem store telekommunikationsoperatører (*Deutsche Telekom*, *France Télécom*, *Telefónica*, *Vodafone* og *Telecom Italia*) sammen med mobilsektorsammenslutningen GSMA udviklede standarder for fremtidige mobilkommunikationstjenester. Kommissionen greb ind for at sikre, at standardiseringsprocessen ikke blev anvendt til at afskærme konkurrenter.

Under henvisning til EU's fusionsforordning godkendte Kommissionen uden betingelser oprettelsen af et joint venture mellem *Vodafone*, *Telefónica* og *Everything Everywhere* inden for mobil e-handel i Det Forenede Kongerige. Mobil e-handel eller "mobilpengepunge" er en

¹⁸ Undersøgelse af hvordan markedet for internetadgang og levering af internet i EU fungerer fra et forbrugerperspektiv. Studie bestilt af Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere (forventes offentliggjort i april 2013).

¹⁹ Dom af 29. marts 2012 i sag T-336/07, endnu ikke offentliggjort.

spirende sektor i kraftig vækst. Kommissionens væsentligste mål var at sikre, at dette marked forbliver åbent, så der ikke opstår unødige hindringer for etablering af konkurrerende løsninger. Undersøgelsen afslørede, at der allerede findes en række alternativer, og at det er sandsynligt, at mange flere vil opstå i den nærmeste fremtid, hvilket vil sikre et tilstrækkeligt konkurrencepres på den platform for mobilpengepunge, som det nævnte joint venture vil skabe.

I december 2012 godkendte Kommissionen også *Hutchison 3G Austria's* køb af konkurrenten Orange, hvorved antallet af operatører blev bragt ned på tre. Godkendelsen blev givet på en række betingelser. Hutchison afgav tilsagn om at stille frekvenser til rådighed, hvilket er nødvendigt for, at nye mobilnetoperatører kan træde ind på markedet. Hutchison afgav også tilsagn om at udbyde en gros adgang til op til 16 virtuelle operatører uden et fuldt dækkende netværk. Inden fusionen blev gennemført, skulle parterne indgå en aftale med en ny markedsdeltager.

Støtte til udbredelsen af bredbåndsinfrastrukturer på tværs af det indre marked

Udbredelsen af nye infrastrukturer til bredbåndsnetværk på tværs af det indre marked udgjorde endnu et strategisk fokus for EU's konkurrencepolitik i 2012. Her bestod den væsentligste udfordring i, at de kommercielle operatører, som påtager sig broderparten af investeringerne, har begrænset tilskyndelse til at forlænge deres nets rækkevidde til tyndt befolkede områder og landdistrikter, hvor markedet ikke alene vil påtage sig omkostningerne. Samtidig har den digitale dagsorden for Europa, der er et af flagskibsinitiativerne i Europa 2020-strategien, som mål at udbrede basale bredbåndstjenester til alle europæere senest i 2013 og at sikre, i) at alle borgere i EU senest i 2020 har adgang til meget højere internethastigheder (over 30 Mbps), og ii) at 50 % eller flere af EU's husholdninger senest i 2020 har abonnement på meget hurtige internetforbindelse (over 100 Mbps). Det står klart, at der i nogle tilfælde kræves støtte til at afhjælpe markedssvigt. I løbet af de seneste to år har Kommissionen således godkendt støtte for ca. 4 mia. EUR, samtidig med at den har holdt øje med, at offentlige midler ikke fortrænger private investeringer.

Som en del af den omfattende modernisering af statsstøttepolitikken afsluttede Kommissionen i det forløbne år ajourføringen af reglerne om statsstøtte til bredbåndsinfrastrukturer – statsstøtteretningslinjerne på bredbåndsområdet – med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med den digitale dagsordens ambitiøse mål om at fremme udbredelsen af meget hurtige bredbåndsforbindelser i hele EU. De nye retningslinjer har således til formål at opnå den rette blanding mellem offentlige og private investeringer, samtidig med at der opbygges et konkurrencefremmende miljø (f.eks. ved at sikre alle operatører fri adgang til statsstøttet infrastruktur på det indre marked). Bredbåndsmarkedet er stadig domineret af nationale historiske monopolvirksomheder, undtagen i de få lande, hvor der er blevet etableret landsdækkende kabelinfrastruktur. For at nå den digitale dagsordens mål om senest i 2020 at levere meget hurtige forbindelser (på over 100 Mbps) til halvdelen af EU's husstande tillader de reviderede retningslinjer også offentlig støtte i byområder, men på meget strenge betingelser, der skal sikre et konkurrencefremmende resultat.

Europa-Kommissionen vedtog også et forslag om at ændre bemyndigelsesforordningen fra 1998. Dette vil gøre det muligt for Kommissionen at undtage visse kategorier af støtte til bredbåndsinfrastruktur fra pligten til forhåndsansmeldelse til Kommissionen og forenkle godkendelsen af visse projektyper. Det drejer sig navnlig om:

- støtte til basale bredbåndsnet i områder, hvor der ikke er nogen bredbåndsinfrastruktur, og hvor det ikke er sandsynligt, at der udvikles en sådan infrastruktur i nær fremtid ("hvide" områder), og små individuelle støtteforanstaltninger til fordel for meget hurtige næstegenerationsnet ("NGA-net") i "hvide NGA-områder".
- støtte til anlægsarbejder inden for bredbånd og passivt bredbånd.

3.3. Fremme af effektive grænseoverskridende posttjenester og sikring af de offentlige tjenester

Posttjenester udgør endnu et eksempel på en klassisk netværksindustri, der er afgørende vigtig for et velfungerende indre marked. Mange virksomheder i EU optimerer i stigende grad deres brug af leveringstjenester for at holde lageromkostningerne på det mest hensigtsmæssige niveau. De benytter ofte ekspresposttjenester i deres logistikkæder, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende forsendelser. Fra et vækstperspektiv er det afgørende, at de grænseoverskridende posttjenester fungerer så effektivt som muligt. Effektive posttjenester er også vigtige for udnyttelsen af potentialet af den grænseoverskridende e-handel.

Samtidig udfører postsektoren grundlæggende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, hvortil der kan være brug for statsstøtte i situationer, hvor markedet ikke alene kan garantere alment tilgængelige og prismæssigt overkommelige tjenester. EU's regler for konkurrence og for det indre marked forener behovet for effektive grænseoverskridende posttjenester med sikring af den offentlige posttjeneste.

Indfasning af de nye regler til sikring af rentabiliteten af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og fair konkurrence på tværs af det indre marked

Den første anvendelse af de nye rammebestemmelser for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der trådte i kraft den 31. januar 2012, omhandlede netop postsektoren. I marts 2012 vedtog Kommissionen to afgørelser vedrørende UK Post Office Limited på grundlag af de nye rammebestemmelser. Kommissionen fandt, at støtten ikke gik ud over nettoomkostningerne ved Post Office Ltd's forpligtelse til offentlig tjeneste, og at forpligtelsen var i overensstemmelse med reglerne om offentlig indkøb. Desuden indeholdt aftalen om forpligtelse til offentlig tjeneste og støtteaftalen vedrørende godtgørelse passende bestemmelser om incitamenter til effektiv levering af den offentlige tjeneste, der var på linje med Post Office Ltd's strategiplan for perioden 2012-2015, som sigter mod at modernisere og forbedre leveringen af tjenesteydelser via sit netværk i henhold til årlige delmål for effektivitet.

Kommissionen godkendte ligeledes skattelempelser for 764 mio. EUR, som Frankrig gav den franske historiske statsmonopolvirksomhed, *La Poste*, til dækning af udgifterne ved et

tætmasket netværk af posttjenester fra 2008 til 2012. Kommissionen godkendte også en kompensation på 1,2 mia. EUR til dækning af La Poste's udgifter til transport og levering af dagblade i samme tidsperiode. Det blev vurderet, at de to støtteforanstaltninger var forenelige med EU's statsstøtteregler, idet de kun delvist opvejer nettoomkostningerne ved de vægtige forpligtelser til offentlig tjeneste, som La Poste udfører, hvorfor foranstaltningerne ikke giver La Poste en urimelig konkurrencefordel på det indre marked.

Det var særligt vigtigt at overvåge postsektoren, idet den blev fuldt liberaliseret i hele EU ved udgangen af 2012. Kommissionen traf med henblik herpå fire vigtige afgørelser om statsstøtte ydet af *Tyskland, Belgien, Frankrig og Grækenland* til deres respektive historiske postvirksomheder. I Tysklands og Belgiens tilfælde krævede Kommissionen tilbagebetaling af uforenelig støtte for betydelige beløb, mens Frankrigs og Grækenlands støtte blev godkendt. *Deutsche Post* og det belgiske postvæsen, *BPost*, havde modtaget mere støtte end det beløb, der var nødvendigt for at kompensere for den forpligtelse til levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, hvorom der var indgået aftale med de offentlige myndigheder. Kommissionen traf derfor den afgørelse, at den yderligere støtte var uforenelig med det indre marked, idet den gav de to virksomheder en fordel i forhold til deres konkurrenter, for så vidt angik kommercielle aktiviteter ud over forpligtelsen til offentlig tjeneste.

Undersøgelse af fusioner med henblik på at sikre fortsat konkurrence på grænseoverskridende markeder for pakkepost

Der blev også indledt undersøgelser af fusioner i postsektoren. Den foreslåede fusion, der omfattede *TNT's* overtagelse af *UPS*, ville have bragt antallet af de virksomheder, der kontrollerer netværker til eksprespakkepost på tværs af EU, ned fra fire til tre. Den 20. juli 2012 indledte Kommissionen en tilbundsgående undersøgelse af den planlagte fusion, som blev endeligt forbudt den 30. januar 2013. Transaktionen ville have begrænset konkurrencen i 15 medlemsstater på markedet for ekspreslevering af små pakker til andre EU-lande. I disse medlemsstater ville fusionen have bragt antallet af væsentlige aktører ned til blot tre eller to, og i nogle tilfælde ville *DHL* have været det eneste alternativ til *UPS*. Fusionen ville derfor sandsynligvis have været til skade for forbrugerne i form af prisstigninger og ved at fjerne konkurrencepresset fra *TNT*. Kommissionen udførte en tilbundsgående undersøgelse af de tilsagn, der blev foreslået til afhjælpning af situationen, bl.a. en markedstest med høring af kunder og andre interesserede parter. De foreslåede tilsagn viste sig imidlertid at være utilstrækkelige til at afhjælpe de konstaterede konkurrenceproblemer.

4. HJÆLP TIL AT FRIGØRE POTENTIALET I VIDENSØKONOMIEN

4.1 Forebyggelse af misbrug i de spirende digitale sektorer i kraftig vækst

I de digitale industrier kan netværkseffekter og fastlåsnings skabe fastlåste markedspositioner, som kan bruges til at holde konkurrenter og nye selskaber ude af markedet. Kommissionen har tidligere truffet afgørelser inden for højteknologiske sektorer, som forhindrer dominerende selskaber i at misbruge patenterede teknologier eller udøve andre former for

konkurrencebegrænsende adfærd²⁰. En af hovedudfordringerne i sager om digital økonomi er, at de pågældende markeder som regel udvikler sig meget hurtigt, hvilket skaber behov for rettidig og effektiv indgriben²¹. Som det fremgår af Domstolens Telia Sonera-dom: "[...] kan [konkurrencereglerne] anvendelse ikke afhænge af den omstændighed, at det pågældende marked allerede har opnået en vis modningsgrad. Specielt i et marked i stærk vækst kræves der således i henhold til artikel 102 TEUF indgriben så tidligt som muligt for at undgå, at der på dette marked udvikler sig og forstærkes en konkurrencemæssig struktur, der fordrejes af en dominerende virksomheds misbrugsstrategi [...]"²².

Understøttelse af fortsat innovation i de digitale sektorer fra smartphones til musik

I årets løb var der særlig fokus på potentielt misbrug af patenter, som er af fundamental vigtighed for standarder, i såkaldte patentkrige mellem producenter af smartphones. Kommissionen tog stilling til spørgsmålet om standard-fundamentale patenter i henhold til EU's fusionsforordning i forbindelse med godkendelsen af *Googles* overtagelse af *Motorola*²³. Den indledte også tre undersøgelser²⁴ af *Samsung* og *Motorola* om muligt misbrug af deres standard-fundamentale patenter bl.a. for at bringe mere klarhed på dette område, hvor Kommissionen havde modtaget talrige klager i årets løb. I forbindelse med en af disse tre undersøgelser sendte Kommissionen den 21. december 2012 en meddelelse af klagepunkter til *Samsung*, hvori den meddelte sin foreløbige vurdering, nemlig at *Samsungs* forsøg på at få nedlagt forud over for *Apple* i flere medlemsstater på grundlag af deres standard-fundamentale mobiltelefonpatenter udgør misbrug af dominerende stilling²⁵.

Standard-fundamentale patenter kritiske betydning for innovation i IKT-sektoren

Standard-fundamentale patenter påvirker innovationen i hele sektorer. Sådanne patenter er pr. definition en del af en standard, og indehaverne af disse patenter har forpligtet sig til at meddele licens på dem på fair, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår (FRAND-vilkår). Et af de værste tænkelige scenarier er, når et selskab, der er villigt til at løse licens på et standard-fundamentalt patent på FRAND-vilkår, udelukkes fra markedet ved hjælp af retslige forbud. Den slags retssager eller trusler herom kan bremse innovationen i hele sektoren. Standarder kan være særdeles gavnlige for en række forbundne markeder, hvor de kan fremme interoperabilitet og give stordriftsfordele og synergieffekter både på og uden for det indre marked.

For så vidt angår fusioner, godkendte Kommissionen, at *Universal*, verdens førende musikselskab, overtog *EMI's* afdeling for musikindspilning, efter den havde kontrolleret, at fusionen ikke ville medføre negative effekter for digitale kunder og udviklingen af nye digitale tjenester. Dette er en af flere sektorer, der er ved at blive forvandlet på grund af digitaliseringen. Kommissionen så et konkurrenceproblem i, at fusionen, som den oprindeligt blev anmeldt, kunne have givet *Universal* mulighed for væsentligt at forværre de

²⁰ Navnlig sagerne efter artikel 102 i TEUF mod *Microsoft* (se Kommissionens afgørelse af 24. marts i sag COMP/C-3/37.792) og *Intel* (se Kommissionens afgørelse af 13. maj 2009 i sag COMP/C-3/37.990).

²¹ Se tale af næstformand for Europa-Kommissionen, Joaquín Almunia, af 8. oktober 2012 (SPEECH/12/701).

²² Sag C-52/09, Konkurrenceverket mod *TeliaSonera Sverige AB*, Sml. 2011 I, s. 527.

²³ Sag COMP/M.6381 - *Google/Motorola Mobility* (se IP/12/129).

²⁴ Indledning af procedure mod *Samsung* af 30. januar 2012 (sag COMP/C-3/39.939), indledning af procedure mod *Motorola* af 2. april 2012 (sag COMP/C-3/39.985 og COMP/C-3/39.986).

²⁵ Se pressemeddelelsen på http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1448_en.htm.

licensbetingelser, som virksomheden tilbyder digitale platforme, der sælger musik til forbrugerne. For at imødekomme disse problemer tilbød Universal at afgive en række væsentlige tilsagn (som dybest set bestod i at afhænde væsentlige dele af EMI's repertoire i EØS, herunder storsælgende kunstnere, både de som er aktive og nogle fra deres katalog, samt et tilsagn fra Universal om ikke at inkludere såkaldte "mestbegunstigelses"-klausuler i virksomhedens aftaler med digitale musiktjenester i EØS i en periode på 10 år). I lyset af disse tilsagn konkluderede Kommissionen, at transaktionen ikke gav årsag til yderligere konkurrenceproblemer.

Tilsagnsafgørelser som fleksibelt alternativ til at sikre en hurtig genoprettelse af konkurrencesituationen på digitale markeder i kraftig vækst

Tilsagnsafgørelser, som den der blev truffet i sagen om e-bøger (se nedenfor), kan overflødiggøre langvarige procedurer og sætte Kommissionen i stand til at opnå konkrete resultater for forbrugerne. Men denne tilgang fungerer kun, hvis de afgivne tilsagn overholdes til punkt og prikke. Sker dette ikke, kan Kommissionen pålægge bøder.

Den 12. december vedtog Kommissionen en tilsagnsafgørelse inden for e-bogssektoren – endnu en spirende del af den digitale økonomi i kraftig vækst – der gjorde de tilsagn, som Apple og fire internationale e-bogsforlag, nemlig Simon & Schuster (CBS Corp.), Harper Collins (News Corp.), Hachette Livre (Lagardère Publishing) og Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck (ejer af bl.a. Macmillan), havde tilbudt, retligt bindende.

I december 2011 indledte Kommissionen en procedure mod disse virksomheder, såvel som mod et femte internationalt e-bogsforlag, Penguin (Pearson Group). Selvom afgørelsen af december 2012 ikke var rettet mod Penguin, eftersom dette forlag ikke havde tilbudt Kommissionen tilsagn, fører Kommissionen for tiden en konstruktiv drøftelse med Penguin om tilsagn, der også vil gøre det muligt at afslutte undersøgelsen af dette forlag tidlige.

I sin afgørelse påpegede Kommissionen det konkurrenceproblem, at Apple og de fire internationale e-bogsforlag kan have samordnet detailpriskonkurrencen på e-bøger i EØS, hvilket er i strid med EU's konkurrenceregler. Før januar 2010 solgte forlag primært e-bøger til detailforhandlere efter den såkaldte "grossistmodel", hvorved detailforhandlerne købte e-bøger fra forlagene og frit kunne fastsætte detailpriserne for disse e-bøger, når de solgte dem videre til forbrugerne. I januar 2010 skiftede Apple og de fire internationale e-bogsforlag i fællesskab til agenturkontrakter, som alle indeholdt de samme hovedvilkår, hvilket medførte, at detailforhandlerne blev salgsagenter for forlagene, som ville sælge direkte til forbrugerne. Efter denne "agenturmodel" var det de fire forlag, der fastsatte detailpriserne på e-bøger i henhold til regler i agenturaftalerne. Disse regler for prisfastsættelse var udformet på en sådan måde, at de resulterede i højere detailpriser end dem, som visse større detailforhandlere tilbød på daværende tidspunkt. I visse lande i EØS blev reglerne udformet så de udelukkede enhver mulighed for overhovedet at tilbyde forbrugerne lavere priser.

For at imødekomme de konkurrenceproblemer, som Kommissionen havde påpeget, indvilligede Apple og de fire internationale e-bogsforlag i at opgive alle deres eksisterende agenturaftaler, som indeholdt de detailprisbegrænsninger og prisfastsættelsesregler, som

Kommissionen havde påpeget var problematiske. Apple og de fire internationale e-bogsforlag afgav også tilsagn om ikke at indgå nye aftaler på grundlag af disse prisfastsættelsesregler i en periode på fem år. De fire internationale e-bogsforlag indvilligede endvidere i at tillade forhandlerne i en toårig periode at tilbyde en rabat på detailpriserne på e-bøger svarende til det beløb, som forhandlerne modtager i kommission fra forlaget i løbet af en etårig periode.

Tilsagnene gjorde en ende på den praksis, der var årsag til de konkurrenceproblemer, som Kommissionen havde påpeget, og genoprettede de forhold, som vil gøre det muligt for e-bogsmarkedet at justere sig selv. Dette kan medføre lavere e-bogspriser for forbrugere i EØS, hvor de nationale detailprisregler for e-bøger tillader det.

En sag, som omhandler påstået misbrug af dominerende stilling, vedrører *Google*. Kommissionen har påpeget konkurrenceproblemer, som angår fire af Googles forretningspraksisser, der kan udgøre misbrug af dominerende stilling i henhold til artikel 102 i TEUF, nemlig: i) den måde, hvorpå Googles vertikale søgetjenester vises sammen med de generelle søgeresultater sammenlignet med konkurrenternes tjenester, ii) den måde, hvorpå Google bruger og viser indhold fra tredjeparter i sine vertikale søgetjenester, iii) eksklusivitetsaftaler om levering af Googles søgningsrelaterede annoncer på andre websteder og iv) begrænsninger i AdWords-reklamekampagners overførbarehed. Google indsendte en detaljeret tilsagnstekst med udgangen af januar 2013. Kommissionens tjenestegrene er i øjeblikket i gang med at analysere Googles forslag med henblik på at afgøre, om der kan indledes en procedure med henblik på vedtagelse af en afgørelse i henhold til artikel 9 i forordning (EF) nr. 1/2003.

En sag, som vedrørte *Microsoft*, drejede sig om manglende overholdelse af en tidligere tilsagnsavgørelse. I december 2009 gjorde Kommissionen de tilsagn bindende, som Microsoft havde tilbudt at afgive for at imødekomme konkurrenceproblemer i forbindelse med sammenkoblingen af Microsofts internetbrowser, Internet Explorer, med virksomhedens markedsdominerende styresystem til klient-pc'er, Windows. Konkret afgav Microsoft tilsagn om i en periode på fem år (dvs. indtil 2014) at gøre en "skærmmenu" tilgængelig i EØS, som giver brugerne af styresystemet Windows mulighed for på en oplyst og uhildet måde at vælge, hvilke(n) internetbrowser(e), de ønsker at installere tillige med eller i stedet for Microsofts internetbrowser. Skærmmenuen skulle vises fra marts 2010 til alle europæiske Windows-brugere, der havde Internet Explorer som standardinternetbrowser.

I en afgørelse vedtaget den 6. marts 2013 fandt Kommissionen imidlertid, at Microsoft ikke havde inkluderet skærmmenuen med valg af internetbrowser i Windows 7 Service Pack 1 fra maj 2011 til juli 2012, hvilket medførte, at 15 mio. Windows-brugere i EU ikke fik vist skærmmenuen i denne periode. Microsoft har offentligt anerkendt, at skærmmenuen ikke blev vist i denne periode.

4.2 Forebyggelse af misbrug af intellektuelle ejendomsrettigheder i lægemiddelsektoren

Lægemiddelsektoren er en anden sektor, hvor viden, opfindelser og ideer og de intellektuelle ejendomsrettigheder (IP-rettigheder), som følger heraf, er af central betydning. Imidlertid kan

patentindehavere og generikaproducenter i denne sektor blive fristet til at indgå konkurrencebegrænsende aftaler, som forsinker billigere generiske medikamenters adgang til markedet, særligt umiddelbart før eller efter den grundlæggende patentbeskyttelse af det aktive stof når sin udløbsdato. På den anden side kan patentforlig være en rationel og samfundsgavnlig metode til at reducere usikkerhed og undgå omkostninger i forbindelse med retssager.

På grundlag heraf igangsatte Kommissionen en undersøgelse af lægemiddelsektoren i 2008. Resultaterne blev offentliggjort i juli 2009²⁶. I løbet af 2012 blev der på flere fronter gjort fremskridt i opfølgningen af undersøgelsen. For så vidt angår håndhævelsen af konkurrencereglerne, sendte Kommissionen den 25. juli og den 30. juli en klagepunktsmeddelelse til over 14 virksomheder i to større sager om mulige konkurrencebegrænsende aftaler og ensidig adfærd.

Klagepunktsmeddelelser om adfærd, der kan forsinke generiske antidepressive og kardiovaskulære lægemidlers adgang til det indre marked

En af klagepunktsmeddelelserne vedrørte sagen om *citalopram*, hvor originalproducenten *Lundbeck* og flere generikakonkurrenter indgik aftaler, som kan have hindret generisk citaloprams adgang til markedet i EØS. Citalopram er det aktive stof i en kategori af antidepressive lægemidler. Klagepunktsmeddelelsen var også rettet mod *Merck KGaA*, *Generics UK*, *Arrow*, *Resolution Chemicals*, *Xellia Pharmaceuticals*, *Alpharma*, *A.L. Industrier* og *Ranbaxy*, som alle tilhørte gruppen af generikaproducenter, der indgik aftalerne. Beslutningen om at sende en klagepunktsmeddelelse har ikke indflydelse på undersøgelsens endelige resultat.

Virksomhederne indgik disse aftaler, da det i princippet var muligt for generiske lægemidler at komme ind på markedet, fordi visse af Lundbecks patenter på citalopram var udløbet. Ifølge de foreløbige vurderinger i klagepunktsmeddelelsen omfattede aftalerne væsentlige værdioverførsler fra Lundbeck til fire generikakonkurrenter. Til gengæld afholdt generikaproducenterne sig fra at gå ind på det indre marked for at sælge generisk citalopram. Lundbecks værdioverførsler til generikakonkurrenterne omfattede bl.a. direkte betalinger til indkøb af lagre af generisk citalopram til destruktion samt garanterede indtægter fra distributionsaftaler, som generikavirksomhederne fik tilbudt. Det var Kommissionens foreløbige vurdering, at denne adfærd, hvis det bevises, at den har fundet sted, kan have skadet forbrugerne væsentligt, eftersom generikamedikamenters adgang til markedet kan være blevet forsinket, og priserne kan være forblevet højere som følge af aftalerne.

Den anden klagepunktsmeddelelse vedrørte sagen om *perindopril*, hvor *Les Laboratoires Servier* og flere generikakonkurrenter indgik aftaler, som kan have hindret generisk perindoprils adgang til det indre marked. Perindopril er det aktive stof i en kategori af kardiovaskulære lægemidler. Ifølge den foreløbige vurdering i klagepunktsmeddelelsen gik generikaproducenterne med til ikke at gå ind på markedet med deres billigere generiske

²⁶ Se IP/09/1098 og MEMO/09/321.

produkter og/eller ikke yderligere at anfægte gyldigheden af de patenter, som beskyttede Serviers dyrere lægemidler, til gengæld for betaling fra Servier. Ligeledes kan Servier have gennemført en omfattende strategi for at sikre, at billigere, generiske udgaver af Perindopril ikke kom på markedet, da patentbeskyttelsen af Serviers perindopril var ved at udløbe. Den adfærd, der er ved at blive undersøgt, omfatter erhvervelse af patenter, der kunne udelukke konkurrenter fra markedet, samt patentforlig med andre virksomheder, som omfatter den samme type tilbagebetalingsordning, som var problemet i Citalopram-sagen.

Hvis påstandene i Citalopram-sagen og i Perindopril-sagen bevises, kan den adfærd, der er problemet i sagerne, vise sig at have medført væsentlig skade, eftersom de offentlige sygesikringer og forsikringsordninger ville være tvunget til i en længere periode at betale for dyrere, patentbeskyttede udgaver af de samme lægemidler.

I forbindelse med en sådan konkurrencebegrænsende adfærd er det nødvendigt at pålægge sanktioner for at bevare incitamenterne i sektoren til at forblive innovativ. Konkurrencebegrænsende adfærd bør ikke bruges til kunstigt at forlænge patentbeskyttelse, som pr. definition er tidsbegrænset. Denne begrænsning er væsentlig for at bevare incitamentet til fortsat innovation inden for vidensintensive sektorer som lægemiddelsektoren.

Kommissionen overvågede fortsat potentielt skadelige patentforligsaftaler mellem originalproducenter og generikaproducenter

I juli 2012 offentliggjorde Kommissionen sin tredje overvågningsrapport om patentforlig i lægemiddelsektoren²⁷. I rapporten blev det bekræftet, at selv om det samlede antal indgåede forlig steg væsentligt, faldt den andel af forligene, der kan vise sig problematiske for konkurrencen, til det halve i forhold til det niveau man så, da sektorundersøgelsen blev gennemført. Andelen af potentielt problematiske forlig stabiliserede sig på 11 %, hvorimod resultaterne af sektorundersøgelsen viste 21 %. Samtidig steg det samlede antal indgåede forlig med 500 % sammenlignet med resultaterne i sektorundersøgelsen til 120 sager. De fleste forlig er tilsyneladende uproblematisk, for så vidt angår konkurrencereglerne. Tallene viser, at Kommissionens kontrol ikke har forhindret virksomheder i at indgå forlig på det indre marked, hvilket står i modsætning til, hvad nogle interessenter indledningsvis frygtede.

I AstraZeneca-dommen afgjorde Domstolen, at EU's konkurrenceregler komplementerer reglerne for det indre marked

I juni 2005 vedtog Kommissionen en afgørelse, hvorefter AstraZeneca (AZ) blev pålagt sanktioner for to overtrædelser af artikel 102 i TEUF og artikel 54 i EØS-aftalen. I afgørelsen fandt man, at AZ havde misbrugt offentlige procedurer og regler i en række EØS-lande med henblik på at udelukke generikaproducenter og parallelforhandlere fra at konkurrere mod AZ's storsælgende middel mod mavesår, Losec.

²⁷ Se MEMO/12/593.

I dom af 6. december 2012 (sag C-457/10 P) stadfæstede Domstolen Rettens dom fra 2010, der i meget vidt omfang afviste AZ's appel af Kommissionens afgørelse fra 2005, som var den første afgørelse, hvori der blev pålagt bøder for misbrug af en dominerende markedsstilling i lægemiddelsektoren. Retten bekræftede navnlig, at misbrug af reguleringsprocedurer under visse omstændigheder kan udgøre misbrug af en dominerende stilling.

Domstolen fandt, at misbrug af en dominerende stilling i størstedelen af sagerne består i en adfærd, som er lovlig inden for andre retsområder end konkurrenceretten. Dette bekræfter, at EU's konkurrencepolitik er komplementær til – og ikke underlagt – andre EU-retsområder, herunder reglerne for det indre marked.

5. KONKURRENCEDIALOG MED ANDRE INSTITUTIONER

5.1 Den strukturerede dialog med Europa-Parlamentet

GD Konkurrence indgår i en fortsat struktureret dialog om konkurrenceproblemer med Europa-Parlamentet og navnlig dets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON).

Den strukturerede dialog med ECON-udvalget

Som en del af den strukturerede dialog besøgte næstformanden med ansvar for konkurrence ECON-udvalget to gange i 2012. I juni fremlagde han Kommissionens årlige beretning om konkurrencepolitikken, og i oktober fremlagde han Kommissionens arbejdsprogram for 2013. Næstformanden opretholder endvidere regelmæssig kontakt til Europa-Parlamentet uden om den strukturerede dialog. Den 22. maj 2012 deltog han i en workshop om rapporten om europæisk konkurrencepolitik i fødevarerektoren²⁸. Den 24. september 2012 deltog han i en høring om kursmanipulation på LIBOR-EURIBOR-markedet. Næstformanden deltog også i en workshop om modernisering af statsstøtten (den 25. september 2012) og et arrangement om databeskyttelse og konkurrenceregler (den 26. november 2012).

I forbindelse med samarbejdet arrangerede GD Konkurrence et seminar for assistenter og politiske rådgivere, der arbejder for medlemmer af ECON-udvalget, hvor hovedemnerne i arbejdsprogrammet for konkurrencepolitik for 2011 blev gennemgået²⁹. Den 28. februar 2012 udvekslede næstformanden synspunkter med IMCO-udvalget om konkurrence og vækst. GD Konkurrence informerer regelmæssigt de relevante udvalg om offentlige høringer og vedtagelsen af nye retningslinjer. Alt i alt mødte næstformanden op i Europa-Parlamentet otte gange (se tabellen).

Dato	Møde	Emne
-------------	-------------	-------------

²⁸ http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf

²⁹ Nogle af emnerne var statsstøtte til den finansielle sektor, fødevarerektoren, luftfartsektoren og initiativet til modernisering af statsstøtten.

28/02/2012	EP's IMCO-udvalg	Udveksling af synspunkter om konkurrence og vækst
22/05/2012	EP's ECON-udvalg Konkurrencearbejdsgruppe	Rapporten om konkurrence i fødevarersektoren og reformen af den fælles landbrugspolitik
19/06/2012	EP's ECON-udvalg Struktureret dialog	Præsentation af den årlige beretning om konkurrencepolitikken 2011
11/09/2012	EP's plenarmøde Spørgetid	Status over arbejdet med energimarkedsreglernes gennemførelse (3. pakke) – Gazprom
24/09/2012	EP's ECON-udvalg Offentlig høring – LIBOR	Kursmanipulation – LIBOR
25/09/2012	EP's ECON-udvalg Workshop	Modernisering af EU's statsstøttepolitik
08/10/2012	EP's ECON-udvalg Struktureret dialog	Præsentation af arbejdsprogrammet for 2013
26/11/2012	EP Arrangement - Privatlivsplatform	Konkurrence og privatliv på datamarkeder

Offentlige høringer og konsekvensanalyser

GD Konkurrence informerer ECON-udvalgets sekretariat om igangsættelsen af offentlige høringer og tager generelt med glæde mod rettidige bidrag fra Europa-Parlamentets medlemmer. Dets tjenestegrene stiller sig desuden til rådighed til at orientere medlemmer af Europa-Parlamentet om områder af særlig interesse. på GD Konkurrences websted³⁰ offentliggøres offentlige høringer og tilhørende svar, undersøgelser, som vedrører konkurrencepolitik, bestilte undersøgelser, konsekvensanalyser inden for konkurrencepolitikken samt tilhørende arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene.

Som reaktion på den interesse, som medlemmerne af ECON-udvalget har udtrykt for Kommissionens meddelelse om modernisering af statsstøtten, deltog næstformanden og personale fra GD Konkurrence i en workshop om modernisering af statsstøtten i Parlamentet den 8. oktober 2012.

Som en del af drøftelserne om reformen af den fælles landbrugspolitik opfordrede medlemmer af Europa-Parlamentet Kommissionen til at undersøge producenternes forhandlingsmæssige styrke over for forhandlere i fødevarerekæden nærmere. Selv om Kommissionen ikke fandt nogen særlige konkurrenceproblemer i detailsektoren, som det fremgår af Det Europæiske Konkurrencenetværks rapport³¹, igangsatte den ikke desto mindre

³⁰ http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.

³¹ http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf.

en undersøgelse, som skal vurdere detailmarkedsstrukturens indflydelse på produktinnovation og udvalget i fødevarersektoren i december 2012.

Kommissionen modtager jævnligt spørgsmål fra medlemmer af Europa-Parlamentet om specifikke igangværende konkurrencesager. Kommissionen er ikke i stand til at besvare alle dele af spørgsmålene i disse sager på grund af undersøgelsesprocedurerne fortrolighedskrav.

Igangværende undersøgelser og sektorundersøgelser

Personalet i GD Konkurrence mødes jævnligt med medlemmer af Europa-Parlamentet på disses opfordring for at forklare proceduren i en undersøgelse og for at indgå i en generel drøftelse om en sektor i det omfang, det er muligt under hensyntagen til parternes fortrolighedskrav. GD Konkurrence har en række værktøjer til rådighed til at håndhæve EU's konkurrenceregler og på anden måde gøre markederne mere konkurrencedygtige som eksempelvis undersøgelser af individuelle sager, sektorundersøgelser og samarbejde med andre generaldirektorater om regulerende foranstaltninger, der har indflydelse på konkurrencen på det indre marked.

5.2 Opfølgning af Parlamentets beslutning om beretningen om konkurrencepolitikken for 2010

I januar 2012 vedtog Parlamentet sin beslutning om beretningen om konkurrencepolitikken for 2010³², hvori den stiler en række anmodninger til Kommissionen. Ud over Kommissionens officielle svar på Parlamentets beslutning svarede kommissæren for konkurrence i april 2012 ved brev til formanden for ECON-udvalget, og GD Konkurrence har også indsendt et detaljeret svar på alle de punkter, som er nævnt i Parlamentets beslutning.

Emner i Europa-Parlamentets beslutning

Parlamentet var særligt interesseret i GD Konkurrences aktiviteter med forbindelse til **den finansielle og økonomiske krise og statsstøttekontrollens rolle i den sammenhæng**. Kommissionen understregede i sit svar de typer betingelser, der jævnligt pålægges i forbindelse med anvendelsen af de midlertidige statsstøtteregler, der for tiden gælder for banksektoren. Denne såkaldte konditionalitet omfatter byrdefordeling og omstrukturering, som pålægges banker og finansielle institutioner for at sikre, at deres rentabilitet genoprettes på langt sigt, alt imens det indre markeds integritet bevares.

Parlamentet henviste i sin beslutning også til tidligere anmodninger³³ til Kommissionen om at videresende lovgivning for at sikre en **effektiv godtgørelse for skader**, der skyldes overtrædelser af konkurrencereglerne. Kommissionens arbejdsprogram for 2012 omfatter et forslag om private erstatningssøgsmål efter overtrædelse af disse regler. Næstformanden med ansvar for konkurrence har bekræftet, at et sådant forslag er skemalagt i 2013. Som reaktion på Parlamentets opfordring til at undersøge konkurrencen i fødevarersektoren har GD Konkurrence etableret en intern taskforce for fødevarersektoren, som koordinerede en

³² P7_TA(2012)0031

³³ Det drejer sig om beslutninger, som Europa-Parlamentet traf i 2007, 2009, 2010 og 2011.

undersøgelse af fødevarersektoren, der blev foretaget af Det Europæiske Konkurrencenetværk. Endvidere igangsatte Kommissionen i december 2012 en undersøgelse af den moderne detailhandelsektors indflydelse på udvalget af og innovationen inden for fødevarerprodukter.

5.3 GD Konkurrences samarbejde med EØSU og RU

Kommissionen informerer også Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) og Regionsudvalget (RU) om større politiske initiativer. Den deltager også i studiegruppe- og sektionsmøder. Den 4. september 2012 mødtes næstformand Joaquín Almunia med EØSU-ordføreren for initiativet til modernisering af statsstøtten, og den 7. december 2012 med Regionsudvalgets ordfører for revisionen af retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte. Den 14. november 2012 vedtog EØSU en udtalelse om initiativet til modernisering af statsstøtten³⁴, og den 4. december 2012 vedtog INT-sektionen i EØSU en udtalelse om den årlige beretning om konkurrencepolitikken for 2011³⁵. Den 29. november 2012 vedtog RU en udtalelse om initiativet til modernisering af statsstøtten³⁶, og den 7. december 2012 vedtog COTER-underudvalget i RU en udtalelse om retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte³⁷.

³⁴ Kan findes på webstedet: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.23584>.

³⁵ Kan findes på webstedet: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.24209>.

³⁶ Kan findes på webstedet: <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f035&id=21619>.

³⁷ Kan findes på webstedet: <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.