

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Beretning fra Kommissionen: Beretning om konkurrencepolitikken 2005

SEK(2006) 761 endelig

(2007/C 168/04)

Kommissionen besluttede den 15. juni 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *Beretning fra Kommissionen: Beretning om konkurrencepolitikken 2005*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Istvan Garai** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. marts 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 435. plenarforsamling den 25.-26. april 2007, mødet den 26. april, følgende udtalelse med 115 stemmer for, 40 imod og 12 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det er ikke muligt at lade denne udtalelse omfatte alle konkurrencegeneralinspektatens aktiviteter ⁽¹⁾. Kun et begrænset antal udvalgte sager har kunnet omtales kort, og domstolsafgørelser om monopol-, fusions- og statsstøttesager er slet ikke behandlet, da dette ville have krævet en særskilt, indgående undersøgelse af den nærmere markedsadfærd og af, hvorledes myndighederne opfatter denne. Beretningen gør det dog klart, at konkurrencegeneralinspektatet lægger en ihærdig sagsbehandling for dagen og bestræber sig på at finde frem til passende og gennemførlige løsninger på de problemer, der konstateres. Hvis man skulle kritisere noget, kunne man måske nævne nogle emner, hvor sektorens betydning (set i forhold til opfyldelse af kravene om international konkurrenceevne som beskrevet i Lissabon-strategien og ledsagedokumenterne) ikke gør Kommissionens opmærksomhed berettiget. Som eksempler kan EØSU nævne opfølgingsrapporten til 2005-rapporten om »Liberale erhverv — mulighed for flere reformer« og Kommissionens arbejdsdokument om »Fremskridt i medlemsstaterne, hvad angår undersøgelse og fjernelse af konkurrencebegrænsende foranstaltninger i de liberale erhverv«. EØSU mener, at den liberalisering af tjenesteydelser, som Lissabon-strategien efterlyser, primært bør omfatte tjenesteydelser af international betydning (infrastrukturer, telekommunikation, transport m.v.) og i langt mindre grad hvad der betegnes som liberale erhverv (herunder arkitekter, advokater, læger, ingeniører, revisorer og farmaceuter), da sidstnævnte erhverv hovedsagelig udøves i mindre, lokale virksomheder og derfor, i medfør af nærhedsprincippet, henhører under medlemsstaternes beføjelser (jf. domstolens afgørelse i de fælles sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla-Macrinò ⁽²⁾). Det kan ikke nægtes, at visse begrænsninger er påkrævede for at sikre, at fagenes udøvere imødekommer samfundets forventninger til høj faglig standard, erfaring og tillid. EØSU udtrykker tilfredshed med, at de forskellige relevante markeder for liberale erhverv i medlemsstaterne har været genstand for indgående analyser af de eksisterende restriktioners omfang og alvor. Samtidig skal det understreges, at ikke blot de foreslåede liberaliseringers økonomiske virkninger på konkurrencestrukturen, men også deres forventede følger for samfundsgrundlaget bør analyseres. Dette udelukker dog ikke anti-monopol-procedurer fra de nationale

konkurrencemyndigheders side, hovedsagelig rettet mod faglige organisationers forsøg på at fastsætte priser.

1.2 EØSU er blevet opfordret til at trække mere på den omfattende sagkundskab og de brede erfaringer hos civilsamsfundsorganisationer og organisationer, der er repræsenteret i EØSU, i overvågningen af konkurrencegeneralinspektatets virksomhed; det er endog foreslået, at EØSU lejlighedsvis foranstalter undersøgelser med det sigte at indlede monopol- og statsstøttesager. Kommissionens generalinspektat for konkurrence kunne bistå hermed ved regelmæssigt at levere oplysninger om sine politiske mål eller endog om sin sagsbehandling, inden for de grænser som fortroligheden sætter.

1.3 Der bør regelmæssigt afholdes møder mellem EØSU-repræsentanter og konkurrencegeneralinspektatets kontaktperson i forbrugerspørgsmål. Udveksling af information kan fremme en løbende dialog med forbrugerbeskyttelsesorganisationer. Når konkurrencegeneralinspektatet sammenfatter resultaterne af sektorundersøgelser ⁽³⁾ om energi (gas og el) og finansielle tjenesteydelser (detailbanktjenester og erhvervsforsikring), bør disse stilles til rådighed for EØSU's repræsentanter (helst i en arbejdsgruppe), så de får lejlighed til at gennemgå og kommentere dem.

1.4 EØSU erkender, at det er nødvendigt, at det sammenfatter sit syn på, hvordan konkurrencepolitikken øver indflydelse på de økonomiske og sociale værdier, som er beskrevet i udvalgets kommissorium. Udvalget forventer derfor i nærmeste fremtid i Lissabon-dagsordenens ånd at kunne påbegynde udarbejdelsen af en udtalelse om en udlægning af begreberne konkurrence og konkurrenceevne (herunder deres reelle indhold) og om deres forventede konsekvenser for samfundet i medlemsstaterne.

1.5 Da konkurrencegeneralinspektatet tog hul på debatten om anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 (misbrug af dominerende stilling), udsendte det et dokument om ekskluderende adfærd, som er til skade for konkurrenterne og for konkurrencen som sådan. Dokumentet er drøftet indgående. Kommissionen har lovet at følge op herpå og at se nærmere på udnyttende misbrug, som er et endnu mere følsomt spørgsmål set

⁽¹⁾ Konkurrencegeneralinspektatets internationale aktiviteter fortjener omtale, da direktoratet på mange felter og for mange emners vedkommende fører en form for »anvendt økonomisk diplomati« fra EU's side.

⁽²⁾ EUT C 94 af 17.04.2004 og EUT C 179 af 10.07.2004.

⁽³⁾ Jf. beretningens side 23, pkt. 35, og side 42, pkt. 115.

med forbrugerøjne og for dem (SMV), der leverer til virksomheder med dominerende stilling. EØSU mener, at Kommissionen nu bør udarbejde et debatoplæg om udnyttende misbrug i artikel 82's betydning; oplægget kunne danne grundlag for debat og når der er kortlagt tilstrækkelige karakteristika for begge typer misbrug (ekskluderende og udnyttende), bør der opstilles ensartede retningslinjer, som bør indeholde konklusioner om fortolkningen af reglerne om misbrug af dominerende stilling.

2. Indledning

2.1 Det frie marked fører ikke altid til det bedst mulige resultat. Konkurrenceforvridninger rammer ansatte og forbrugere såvel som virksomheder og økonomien i almindelighed. Konkurrencepolitikken og konkurrenceretten er et værktøj, som sætter regeringerne i stand til at fastlægge og håndhæve en retfærdig markedsadfærd ved hjælp af den administrative rets materielle og proceduremæssige regler.

2.2 Når EØSU afgiver udtalelse om beretningen er det værd at nævne, at moderne demokratiske lande råder over to sæt værktøjer til påvirkning af økonomien:

- Industripolitikken, som udgør en påvirkning, der udøves via skattelettelser, subvention og anden støtte, der griber direkte ind i økonomien.
- *Konkurrencepolitikken (i snæver forstand)*, som ikke blot definerer hvilken form for adfærd der anses for uønsket, men som, for at fremtvinge rimelige markedsvilkår, også giver adgang til lovbestemte midler, herunder retshåndhævelse, som indebærer sanktioner.

2.2.1 Konkurrencegeneraldirektoratet kan benytte begge politikker: anvendelsen af EF-traktatens artikel 81, 82 og 86 (*) svarer til en konkurrencemyndigheds typiske aktiviteter.

2.3 En anden vigtig bemærkning er, at det generelt accepteres, at retfærdig konkurrence uden forvridninger og som kan gennemføres af markedsaktører nok er den bedste garanti for forbrugerne for, at kvalitet og vareudvalg lever op til deres forventninger. Dog må det ikke overses, at mange andre forhold påvirker de såkaldte forbrugerfordele: samfundets generelle tilstand, gunstige eller ufordelagtige materielle og moralske/åndelige forhold m.v. Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg (herefter EØSU eller udvalget) anbringer konkurrencegeneraldirektoratets beretning i en generel sammenhæng og behandler den set ud fra udvalgets værdier, således som de er nedfældet i dets kommissorium.

3. Anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82

3.1 Når Kommissionen udøver lovhåndhævelsesbeføjelser i henhold til Rom-traktatens artikel 81 og 82 om misbrug af

(*) Kommissionen anvender EF-traktatens artikel 86 på medlemsstaterne, ikke på virksomheder.

dominerende stilling, tager disse sigte på virksomheder (*) i medlemsstaterne; Kommissionens indsats kan derfor sammenlignes med domstolslignende beføjelser, i den forstand, at den efterfølgende vurderer virksomhedernes markedsadfærd set i forhold til konkurrenceretten. Denne opgave, som Kommissionens generaldirektorat for konkurrence har varetaget siden først i 60'erne, afspejles i Kommissionens beslutninger, som sammen med førsteinstansrettens og EF-domstolens (i appelsager) domme over en periode på 40 år har resulteret i en række juridiske præcedens-sager. Den retspraksis, som herigennem er opstået i kraft af vurderinger af forskellige markedsituationer, er et af de mest værdifulde elementer i Fællesskabets »acquis« (regelværk).

3.2 Det fremgår klart af 2005-beretningen, at konkurrencegeneraldirektoratet udmærket er klar over alle de vigtige aspekter af den økonomiske konkurrence inden og uden for EU og over dets rolle med at sørge for retssikkerheden på området, ikke mindst da nationale konkurrencemyndigheder og domstole også følger væsentlig retspraksis i EU. Derfor former disse regler løbende retspraksis i både EU og de enkelte EU-lande.

Angående 2005 ønsker EØSU at kommentere følgende initiativer, forslag og tiltag:

3.2.1 Forordning om regler for aktindsigt i Kommissionens sagsakter i forbindelse med kartel- og fusionssager: Dette er altid et følsomt spørgsmål i procedurerne, og Kommissionen finpudser løbende de relevante detaljer. Kommissionen finder det vigtigt at sørge for, at virksomheder, der berøres af monopol- eller fusionsprocedurer, får ret til aktindsigt i både papir- og elektroniske versioner. Den nye forordning afløser en tidligere tekst fra 1997.

3.2.2 Opfordring til potentielle klagere om at levere oplysninger med henblik på at bidrage til effektiv iværksættelse af konkurrencereglerne: det er interessant at konstatere, at denne opfordring er offentliggjort i den beretning, som behandles i den foreliggende udtalelse. Den løfter sløret for konkurrencemyndighedernes vanskeligheder ved at overvåge markederne og opfordrer civilsamfunds- og fagorganisationer til at spille en aktiv rolle ved indledningen og gennemførelsen af undersøgelser (f.eks. bevisindsamling) af større overtrædelser af konkurrencelovgivningen.

3.2.3 Debatoplæg om anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 (om misbrug af dominerende stilling): Generaldirektoratet for konkurrence ønskede at igangsætte en ekspertdebat om adfærd, hvor konkurrenter udelukkes fra markedet, og hvor dominerende virksomheder udnytter deres markedsstyrke til at påvirke konkurrenters adfærd og derved opnå ensidige fordele. Der er

(*) Det er ikke nødvendigt, at virksomheden befinder sig på en medlemsstats område. En af de meget store fordele ved den europæiske konkurrenceret er, at den giver mulighed for at pålægge en sanktion, herunder blot med henvisning til VIRKNINGEN af en adfærd eller en aftale, der begrænser konkurrencen.

indkommet over 100 kommentarer til debatoplægget (der skal danne grundlag for kommende retningslinjer). Hovedparten af kommentarerne peger på behovet for en økonomisk analyse af de relevante markeder og aktører. Sandheden i disse kommentarer kan ikke benægtes. I mange af bidragene fremhæves det dog, at det er vigtigt at erkende princippet om ikke at hindre effektive virksomheder i at realisere deres markedsstrategier. Denne moderne teori går ind for, at man i stedet for striks at fordømme urimelig markedsadfærd udviser større overbærenhed (»man bør lade fornuften råde«) over for effektive, men aggressive forretningsstrategier. Ifølge retspraksis i EU ⁽⁶⁾ er en sådan indstilling imidlertid i strid med den herskende holdning på europæisk plan, hvor man ikke tolererer unfair markedsadfærd, som har til formål at eliminere uvelkomne konkurrenter ⁽⁷⁾. Der kan ikke herske tvivl om, at fastlæggelse af de grænser, som vigtige markedsaktører ikke må overskride, er et afgørende dilemma i konkurrencepolitikken. Da EØSU ønsker at forsvare civilsamfundets (SMV'er ⁽⁸⁾), arbejdstagere, forbrugere osv.) interesser, afventer det spændt udfaldet af denne debat.

3.2.4 Retningslinjerne for konsekvensanalyser lægger op til, at alle lov- og politikinitiativer i Kommissionens årlige arbejdsprogram skal undersøges for deres sandsynlige positive eller negative følger for konkurrencen. Målet er at undgå unødvendige eller uforholdsmæssige konkurrencebegrænsninger straks fra EU-lovgivningsfasen. Denne hensyntagen til sandsynlige virkninger på markederne (hvilke ?) beviser, i hvor høj grad begrebet 'kraftig' eller 'fuldstændig' konkurrence (dvs. retfærdig og uden forvridninger) er forankret i Kommissionens tilgang. EØSU mener, at konkurrence bør anskues i en langt bredere forstand og at de langsigtede interesser, især når det gælder forbrugerne, arbejdstagerne og små og mellemstore virksomheder, kan adskille sig væsentligt fra den umiddelbare interesse i at sikre 'fuldstændig' konkurrence ⁽⁹⁾

3.2.5 Grønbogen om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler: I sin nylige udtalelse af 26. oktober 2006 fremlagde EØSU en positiv vurdering på dette område. Kommissionens forelæggelse af grønbogen om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler fik en god modtagelse og affødte en bred debat, thi der foreligger et behov for, at skadelidte, der rammes af konkurrencebegrænsende handelspraksis, kan gøre krav på skadeserstatning. I sin nylige udtalelse INT/306 fremfører EØSU bl.a., at målet er at beskytte alle, der opererer på det indre marked. Frie varebevægelser gør det nødvendigt med en vis grad af ensartethed i alle lande med hensyn til kontraktlige rettigheder og forpligtelser. For grænsehandelens vedkommende bør der endvidere fremmes en vis harmonisering mellem de forskellige landes retlige bestemmelser.

⁽⁶⁾ Jf. pkt. 341 i førsteinstansrettens dom (tredje afdeling) af 28. februar 2002 i sagen Compagnie générale maritime m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, samling af afgørelser 2002, s. II-01011.

⁽⁷⁾ Jf. AKZO-sagen, EFT L 374/1 af 31.12.1985, pkt. 74 til 79.

⁽⁸⁾ De er meget ofte underlagt tøjløse manøvrer fra virksomheder, der indtager en dominerende stilling.

⁽⁹⁾ Jf. udtalelse fra Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V., Berlin: »Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art 82 EG auf Behinderungsmissbräuche«, 21.3.2006.

3.2.5.1 For det andet må der tages hensyn til både de europæiske og nationale konkurrencemyndigheder, som har til opgave at definere forbudt kommerciel praksis og sanktioner mod sådan praksis samt at skride ind mod virksomheder, der overtræder lovgivningen.

3.2.6 Lancering af sektorundersøgelser i de for nyligt liberaliserede sektorer gas og elektricitet: Disse undersøgelser vil givetvis bidrage til at belyse den reelle situation i disse sektorer, som har stor betydning, som har omfattende rækkevidde og for hvilke det længe har været erklæret, at en liberalisering var universalløsningen. Det er på høje tid, at de eksisterende markeder på lokalt og nationalt plan samt i bredere målestok er genstand for en upartisk undersøgelse, så der sættes fokus på flere tilfælde af monopoler, der har skadelige følger for både forbrugere, arbejdstagere og virksomheder.

3.2.7 Elektronisk kommunikation: De europæiske markeder for elektronisk kommunikation, som bliver stadig mere integrerede, er kendetegnet ved stadig større utilfredshed. Mobilnetoperatørernes engrossatser for international roaming er alt for høje. Derfor har konkurrencegeneraldirektoratet igangsat undersøgelser ved at sende klagepunktsmeddelelser til operatørerne. Den foreløbige konklusion af undersøgelserne var, at to ud af tre førende tyske virksomheder misbrugte deres dominerende stilling til at opkræve »urimelige og overdrevne priser«.

3.2.7.1 EØSU ønsker at benytte lejligheden til i klare vendinger at erklære, at fortolkningen af EF-traktatens artikel 82 ⁽¹⁰⁾ gradvis har været infiltreret af »overdrevne prisfastsættelse«, selv om der i traktaten ordret tales om »påtvungelse af urimelige priser«, dvs. ubegrundede eller uberettigede priser. Grunden til, at Kommissionen hidtil har nægtet at foretage undersøgelser og sætte ind mod misbrug af dominerende stilling fra virksomhedernes side er dens modvilje mod at definere »korrekte« og »forkerte« priser ⁽¹¹⁾ (især med hensyn til tjenester, som leveres i forskellige lande). Imidlertid er efterspørgslen efter internationale tjenester (roaming) fra mobiltelefonoperatører tiltagende og forbrugerne bliver stadig mere omkostningsbevidste i deres indstilling. De føler med rette, at selv mindre prisstigninger kan være »urimelige«, uden af den grund at være »overdrevne«. EØSU afventer med spænding Kommissionens resultater og beslutninger i denne og lignende sager.

3.2.8 Beslutning om at give AstraZeneca en bøde for misbrug af reguleringssystemet: Kommissionen anlagde en ny tilgang til fortolkningen af EF-traktatens artikel 82, da den gav AstraZeneca AB og AstraZeneca Plc (AZ) en bøde på 60 mio. euro for overtrædelse af EF-traktatens artikel 82 (og EØS-aftalens artikel 54). De fusionerede virksomheders misbrug bestod i, at de — for at bevare beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, som satte dem i stand til at opretholde produktpriser på mange markeder — misbrugte officielle procedurer baseret på en Rådsforordning ved at opnå et supplerende beskyttelses-certifikat for patentet på deres mavesårsprodukt Losec. Misbruget bestod i at give vildledende oplysninger til de relevante beslutningsmyndigheder og organer, hvilket medførte en

⁽¹⁰⁾ Jf. EF-traktatens artikel 82.

⁽¹¹⁾ Jf. »Commission Practice concerning excessive pricing in Telecommunications«, Competition Policy Newsletter, p. 36, Issue no. 2, June 1998.

forlængelse af patentet. Følgelig ansås Losec-patentet for ikke at være udløbet. Losec blev derfor ikke et generisk produkt, og mindre virksomheder, som var i stand til at markedsføre dette mavesårsprodukt, blev forhindret i at fremstille det til en langt lavere pris end AstraZeneca-virksomhederne. Hermed kom forlængelsen af patentets udløbsdato indirekte til at gå ud over forbrugerne.

3.2.8.1 Det nye ved denne kartel- og monopolprocedure bestod i, at Kommissionen i sin beslutning skriver, at selv om konkurrenterne havde indsigelsesmuligheder under patentforlængelsesproceduren, udelukkede dette ikke anvendelse af EF-traktatens artikel 82. AstraZeneca-virksomhederne befandt sig i en dominerende stilling på de relevante europæiske (og andre) markeder og der var begået misbrug ved brug af procedurer, der var sat i gang under anvendelse af svig.

3.2.8.2 EØSU benytter lejligheden til at påpege, at denne form for markedsadfærd ville passe langt bedre ind i kategorien »urimelig handelspraksis«⁽¹²⁾, som endnu ikke falder inden for konkurrencegeneraldirektoratets kommissorium. I dette bestemte tilfælde var der tale om misbrug af dominerende stilling, men der er mange andre eksempler på virksomheder, som handler på en tilsvarende måde uanset deres markedsstyrke, men som ikke straffes. Hvis man tilstræber integrerede europæiske markeder, er man også nødt til at sørge for bedre beskyttelse af forbrugerne og af konkurrenterne, som i mange tilfælde er SMV'er. Kommissionens beslutning i AstraZeneca-sagen lover godt for fremskridt i denne retning.

3.2.9 Beslutning vedrørende tilsynsadministratoren i den tidligere Microsoft-sag. Denne velkendte sag havde vidtrækkende følger for amerikanske virksomheder, som drog ved lære heraf, idet de blev klar over, at det europæiske retssystem fungerer som vagthund selv over for magtfulde markedsaktører fra tredje-lande. Den seneste beslutning viser, hvor fleksibel Kommissionen er, når det gælder om at tilstræbe og udforme gensidigt acceptable løsninger, som sætter virksomheder, der overtræder EF-retten, i stand til at indrette sig efter normale konkurrencevilkår. Udpegelse af en administrator⁽¹³⁾, som skal overvåge IT-gigantens bestræbelser på at indpasse sig efter de foranstaltninger, der foreskrives i beslutningen, er et værktøj, som stammer fra fusionskontrolmetoden og som afspejler de gode hensigter i konkurrencegeneraldirektoratet med hensyn til samarbejde om bilæggelse af tvister.

3.2.10 Undersøgelsen af sektoren for finansielle tjenesteydelser. Udvalget godkender de undersøgelser, som er igangsat med hensyn til betalingskort og detailbanktjenester (kontokurranter og finansiering til SMV'er) samt undersøgelse af et særligt tilfælde, der vedrører erhvervsforsikring (jf. punkt 3.2.10.2).

3.2.10.1 Med hensyn til ovennævnte banktjenester synes konkurrencen at være hæmmet af hindringer for markedsadgang, reelle valgmuligheder på efterspørgselssiden og formodning om eksistensen af dominerende stilling.

⁽¹²⁾ Jf. betragtning 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked.

⁽¹³⁾ I fuld forståelse med Microsoft med hensyn til valget af den person, der skal fungere som administrator, og hvis omkostninger sågar dækkes af virksomheden.

3.2.10.2 Med hensyn til erhvervsforsikring vil undersøgelsen »navnlig vedrøre omfanget af samarbejdet mellem forsikringselskaber og forsikrings sammenslutninger på områder som fastsættelse af standardbetingelser i forsikringspolicer⁽¹⁴⁾. Selv om et sådant samarbejde i mange tilfælde kan styrke effektiviteten, kan eventuelle konkurrencefordrejende former for samarbejde begrænse mulighederne for på efterspørgselssiden at forhandle dækningsbetingelser og også begrænse konkurrencen og innovationen på markedet«.

3.2.11 Kommissionens forslag om public service forpligtelser og kontrakter inden for passagertransport ad landevej, med jernbane og ad indre vandveje. Det reviderede forslag om public service forpligtelser og kontrakter inden for passagertransport kan fremme inddragelsen af SMV'er, som er aktive på disse områder, og derved give dem en bedre mulighed for at deltage i lokal transport.

3.2.12 Oprettelse af et særligt direktorat til bekæmpelse af hard core karteller. EØSU støtter helhjertet fremskridtene i den professionelle håndtering af kartelsager.

3.2.13 Siden 1. maj 2004 har forordning nr. 1/2003 og 773/2004 om kartel- og monopolprocedurer indført et nyt system til kortlægning af eventuel konkurrencebegrænsende intentioner og virkninger af aftaler, som markedsaktører agter at indgå. Meddelelser med det sigte at indhente en foreløbig stillingtagen fra konkurrencemyndigheden om den evt. konkurrencebegrænsende karakter af planlagte joint venture- og (horisontale og vertikale) samarbejdsaftaler kan ikke længere indgives hverken til Kommissionen eller til medlemsstaternes konkurrencemyndigheder. Det betyder, at i stedet for en evt. fritagelse i form af en »administrativ skrivelse« eller »negativattest« som udstedt af konkurrencegeneraldirektoratet inden 1. maj 2004 er det op til virksomhederne selv nøje at granske alle aspekter af en planlagt aftale for at konstatere overensstemmelsen med nogle (eller alle) betingelserne i EF-traktatens artikel 81, stk. 3⁽¹⁵⁾ for at kunne påberåbe gunstige virkninger på de relevante markeder. En af betingelserne er, at hvis en sådan aftale (som regel en joint venture-aftale) indgås på et givent marked og er til fordel for deltagerne, skal fordelene deles med forbrugerne.

3.2.13.1 EØSU ønsker at påpege, at manglende opfyldelse af den betingelse, som er nedfældet i det foregående afsnits sidste sætning, bør anses for grund til at opfatte adfærden som konkurrencebegrænsende. Ved evalueringen af aftaler, som krænker artikel 81, stk. 1, bør Kommissionen opfatte ethvert bevis på, at adfærden havde til formål at skade forbrugerne som en skærpet omstændighed.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_en.pdf

⁽¹⁵⁾ Art. 81, stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 kan dog erklæres uanvendelige på:

- enhver aftale eller kategori af aftaler mellem virksomheder
- enhver vedtagelse eller kategori af vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, og
- enhver samordnet praksis eller kategori deraf, som bidrager til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, samtidig med at de **sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved**, og uden at der:
 - a) pålægges de pågældende virksomheder begrænsninger, som ikke er nødvendige for at nå disse mål
 - b) gives disse virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer.

4. Kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser

4.1 Det er en af Kommissionens vigtige opgaver at gennemgå forventede markedsstrukturer og dominerende stilling, som kan henføres til virksomheder, der ønsker at samle deres udviklings-, produktions- og kommercielle formåen for at opnå større markedsvægt og forbedre deres position. Ikke blot virksomhedsfusioner, men også joint ventures mellem virksomheder kan anses for fusioner, hvis de vigtigste beslutningsbeføjelser samles i én enkelt ledelse og de forskellige deltageres aktivitet svarer til én enkelt markedsaktørs på det pågældende marked. Fusioner har bl.a. til formål at forbedre effektiviteten, at fremskynde produktudviklingen, at nedbringe omkostningerne og at opnå ledelsesmæssige fordele. Set ud fra et konkurrencesynspunkt kan fusioner dog have negative følger, idet sammenlægning af de ledende markedsaktører ofte fører til dominerende stilling, i hvilket tilfælde faren for misbrug er stor. Fusioner har undertiden negative følger. Det fremgår af flere undersøgelser, at fusioner ikke altid fremmer effektiviteten og væksten. De kan endog på lang sigt påvirke virksomhedens overskud og værdi i negativ retning. Samtidig kan mange arbejdspladser gå tabt. Når man vurderer fusioner, er det derfor også vigtigt at være opmærksom på beskæftigelsesrelaterede spørgsmål og forhold omkring socialpolitikken (f.eks. arbejdspladser). Om en ønsket fusion risikerer at føre til konkurrenceforvridning kan bedst vurderes ved at sammenholde den planlagte fusions karakteristika med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 81, stk. 3 (jf. fodnote 12). Hvis fusionen opfylder de deri nævnte kriterier i henseende til markedsstruktur og markedsandel for de af fusionen berørte virksomheder, anses fusionen for acceptabel. Dette punkt skal ses i snæver sammenhæng med fusionskontrol, som hovedsagelig omfattes af de industripolitiske værktøjer og reglerne om aftaler og misbrug af dominerende stilling, som hjælper myndighederne med at håndhæve konkurrencepolitikken i udtrykkets snævre forstand.

4.1.1 Virksomheder, der overskrider visse tærskler for den årlige omsætning i EU og/eller på verdensplan, skal meddele Kommissionen deres alvorlige hensigt om at etablere en fælles markedsstyrke (en fusion), hvorefter GD for konkurrence igangsætter fase I- og undertiden fase II-procedurer. Markedsstyrken er ikke en betingelse for pligten til at underrette Kommissionen: Kommissionen undersøger, om den pågældende fusion begrænser konkurrencen i væsentligt omfang eller ej, f.eks. ved at der opstår en dominerende stilling eller i kraft af en styrkelse.

4.2 Et af de væsentlige mål med fusionskontrol (og et af dens forventede resultater) er at fremme europæiske fabrikanters og distributørers internationale konkurrenceevne ⁽¹⁶⁾. Det problem, som knytter sig til EU's praksis, består i, at virksomhederne opnår en så stærk position på markedet i kraft af fusioner, at de kan være fristet til at begrænse konkurrencen på det fælles marked. Kommissionen har gjort en ihærdig indsats for at opveje den risiko ved at påbyde forskellige betingelser for godkendelse (dvs. »korrigerende foranstaltninger«) ved at foreskrive frasalg af aktiver, salg af intellektuelle ejendomsrettigheder, ophør med distribution i visse lande osv. Efter en undersøgelse af de imponerende statistiske oplysninger om fusioner

⁽¹⁶⁾ Fusionskontrol har som hovedmål at sikre, at en fusion ikke begrænser konkurrencen på en stor del af det fælles marked. Således er det ifølge Fællesskabets konkurrenceret ikke muligt at tillade en fusion, der begrænser konkurrencen inden for EU, under påberåbelse af, at den vil gøre den pågældende virksomhed mere konkurrencedygtig på verdensmarkedet.

kan det i alle tilfælde konkluderes, at de ikke indeholder oplysninger med hensyn til:

- om alle eller de fleste af de fusioner, som rent faktisk finder sted, og som overskrider tærskelværdierne, er blevet indberettet fra virksomhedernes side;
- om GD for konkurrence formår at bevise, om de virksomheder, som har gennemført fusioner i de seneste få år, har misbrugt deres større markedsstyrke eller ej.

4.3 I oktober 2005 offentliggjorde GD for konkurrence en undersøgelse med nærmere oplysninger om de efterfølgende vurderinger af forpligtelserne til at reducere formodede konkurrencebegrænsende virkninger, som Kommissionen pålagde virksomhederne som betingelse for godkendelse. I over 40 % af de godkendte tilfælde bestod der fortsat uløste spørgsmål (ufuldstændig overførsel af frasolgte virksomheder, ukorrekt fastlæggelse af hvilke aktiver der skulle frasælges osv.). Dette kan tages som en påmindelse om det nødvendige i at vurdere enhver potentiel konkurrencebegrænsende adfærd, som krænker EF-traktatens artikel 82 i lyset af de berørte parterers øgede markedsstyrke som følge af godkendte fusioner.

5. Statsstøtte

5.1 En af hovedopgaverne i GD for konkurrence er at overvåge medlemsstaterne: hvilke virksomheder modtager finansiel støtte og på hvilket grundlag? Da EU sigter mod at garantere »ens konkurrencevilkår« for alle virksomheder på det fælles marked, er begrebet »statsstøtte« fastlagt ganske nøje og det fortolkes konsekvent i henseende til statslige industripolitikker. Granskningen omfatter ikke blot direkte finansiel støtte, men også skatteudsættelse og enhver anden form for fordele, der tildeles virksomhederne på selektivt grundlag; disse kan Kommissionen opfatte som uacceptable, hvis de forvrider konkurrencen.

5.2 I 2005 forsøgte GD for konkurrence at nå frem til en bedre forståelse af formålene med statsstøtten i medlemsstaterne og reglerne for tildeling heraf. Sigtet med dette initiativ var at bidrage til en vellykket gennemførelse af Lissabon-dagsordenen ved at benytte støtte til at øge EU-økonomiens konkurrenceevne som helhed. Med det sigte at forbedre koordineringen blandt interessenterne (dvs. statslige organer, virksomheder og deres organisationer) og ved at lede de offentlige midler i retning af sektorer, hvor de kunne anvendes effektivt, søsatte det en handlingsplan for statsstøtte ⁽¹⁷⁾. De ledende principper i planen udgør ikke noget brud med eksisterende praksis, men formålet er at være med til at udforme bedre praksis, som medlemsstaterne kan tilpasse sig. Nogle kommentarer:

5.2.1 De »gode og dårlige eksempler«, som opridses i beretningen, afspejler de mange forskellige årsager, der kan danne grundlag for støtten. Sigtet med at bruge de offentlige midler, »så de anvendes effektivt til gavn for EU's borgere med hensyn til øget økonomisk effektivitet, større vækstskabelse og oprettelse af varige arbejdspladser, social og regional samhørighed,

⁽¹⁷⁾ http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/

forbedring af tjenesterne af generel økonomisk interesse, bæredygtig udvikling og kulturel forskellighed»⁽¹⁸⁾ kan naturligvis fuldt ud godkendes af EØSU. Når man betænker de ringe vilkår, som skyldes underudviklede infrastrukturer og et ugunstigt erhvervs-klima for SMV'er, samt andre ulemper — særligt i de nye medlemsstater — kan EØSU ikke støtte målet om at uddele mindre statsstøtte.

5.2.2 Det ser ud til, at tilvejebringelse af finansielt gunstige vilkår for traditionelle virksomheder i krisesituationer ved at udvide bstanden til rednings- og struktureringsstøtte stadig er et vigtigt spørgsmål i adskillige medlemsstater. Ud fra et beskæftigelsesmæssigt synspunkt kan EØSU ikke rette kritik herimod. Imidlertid har der været adskillige tilfælde, hvor Kommissionen har haft sine tvivl om det rentable i støtten, som har til formål atter at bringe virksomheder økonomisk på fode.

5.2.3 I overensstemmelse med en pakke af lovbestemmelser, som blev lanceret i juli, og som koordineres med handlingsplanen for statsstøtte »kan virksomhederne oppebære offentlig støtte til dækning af påførte omkostninger, herunder en rimelig fortjeneste, når de gennemfører public service-opgaver, således som disse er fastlagt og betroet dem af de offentlige myndigheder«. Hvis støtten kan være med til at hjælpe virksomhederne (formentlig SMV'er af lokal betydning) over finansielle vanskeligheder, kan sådanne muligheder være gode eksempler på, hvordan offentlige midler kan benyttes effektivt til gavn for EU's borgere og virksomheder.

6. Det Europæiske Konkurrencenet (ECN)

6.1 2005 var det første hele år, hvor den nye håndhævelsesordning, der blev oprettet ved forordning nr. 1/2003, blev gennemført. Det betyder:

- at hvis handelen mellem medlemsstaterne påvirkes, skal konkurrencemyndighederne og domstolene i medlemsstaterne håndhæve de materielle EU-regler, der gælder for virksomhederne (artikel 81 og 82) samt retspraksis;
- sideløbende har Kommissionen udfoldet bestræbelser på at etablere tætte, løbende kontakter med hver national konkurrencemyndighed (og omvendt) og samtidig har den tilskyndet disse myndigheder til at samarbejde indbyrdes for at sikre, at der findes et passende forum for generelle politiske spørgsmål og at der er passende værktøjer til rådighed til støtte for samarbejdet om behandlingen af konkrete sager.

Bruxelles, den 26. april 2007

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

6.2 Den beretning, som behandles i denne udtalelse, gør det klart, at nationale domstole kun sjældent er involveret i håndhævelsen af EU's konkurrencelovgivning, og der er ingen umiddelbare udsigter til at overvinde problemerne på dette felt. En af hovedgrundene kan være, at første retlige instans inden for konkurrenceret varierer fra land til land. En anden årsag er, at kun national lovgivning hidtil har været til rådighed, selv om forskelle mellem EU-retten og national ret fortsat består i mange medlemsstater, trods det forhold at lovharmoniseringen har haft meget stor indflydelse på medlemsstaternes lovsystemer. I øjeblikket ser det ud til, at selv klagende parter er uvillige til at forelægge sager for de nationale domstole⁽¹⁹⁾.

6.3 En skjult årsag er, at europæisk retspraksis, der reelt er en af konkurrenceretens kilder, ikke er umiddelbart tilgængelig for domstolene i medlemsstaterne. Med hensyn til procedureret, foreligger der kortfattede beskrivelser af de forskellige procedureforhold tillige med henvisninger til præcedenssager, men hverken Kommissionen eller EF-domstolen har hidtil udarbejdet tilsvarende vejledninger for materiel ret⁽²⁰⁾. Det første skridt henimod en bredere anvendelse af EU's monopolregler i medlemsstaternes domstole bør bestå i at samle de vigtigste (og ofte nævnte) sager i en håndbog, som bør udbygges med forklaringer på begreber og med definitioner samt med redegørelser og konklusioner fra domme afsagt af førsteinstansretten og EF-domstolen. Samlingen bør selvsagt oversættes til alle nationale sprog og ajourføres med jævne mellemrum. Udvalget mener, at medmindre der laves samlinger af retspraksis, som bør offentliggøres på de sprog, der benyttes i medlemsstaterne, og medmindre der sørges for oplæring i EU's konkurrenceret for alle berørte nationale dommere, advokater og sagkyndige, vil den korrekte anvendelse af EU's konkurrenceregler i medlemsstaterne ikke vinde frem.

6.4 Med hensyn til et netværk, som skal gøre det muligt at kommunikere og samarbejde med nationale konkurrencemyndigheder er det lykkedes Kommissionen (og naturligvis GD for konkurrence i særdeleshed) at give Det Europæiske Konkurrencenet (ECN) et solidt fodfæste i løbet af relativt kort tid. De fora og arbejdsgrupper, der beskrives i beretningen, er effektive bindeled i et veletableret samarbejde, hvor nationale konkurrencemyndigheder meget ofte etablerer direkte kontakter med hinanden (selv på sagsbehandlerniveau) uden at det er nødvendigt, at Bruxelles fungerer som mellemlid. Det er nok berettiget at fremføre, at integrationen ikke har været lige så vidtgående i nogen anden del af EU's formelle organisation.

⁽¹⁸⁾ SEK(2006) 761 endelig.

⁽¹⁹⁾ Hvis de klagende virksomheder er registreret i flere medlemsstater og markedsadfærden strækker sig over forskellige lande, er det sågar måske ikke klart, hvilket lands domstole der er beføjet til at behandle en bestemt sag.

⁽²⁰⁾ De vigtigste advokatkontorer har allerede indsamlet denne type tekster, men de er selvsagt forbeholdt deres egen brug.

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under afstemningen, men opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne:

Punkt 3.2.10.1

udgår

~~»3.2.10.1 Med hensyn til ovennævnte banktjenester synes konkurrencen at være hæmmet af hindringer for markedsadgang, reelle valgmuligheder på efterspørgselsiden og formodning om eksistensen af dominerende stilling.«~~

Begrundelse fremsat af José Sartorius

Ordlyden i dette punkt er uklar, da det ikke vides, hvilke hindringer, hvilke reelle valgmuligheder og dominerende stilling der er tale om. Dette kan give anledning til tvivl, medmindre der gives en nøje forklaring men uden at generalisere.

Den europæiske banksektor er utvivlsomt en af de mest konkurrenceprægede sektorer i den europæiske økonomi. Denne konkurrence gavner forbrugerne og sektoren.

Hvis der tænkes på de hindringer, der står i vejen for en større intraeuropæisk integration af detailbankmarkedet (Retail Banking), så ligger de først og fremmest i den manglende harmonisering af forbrugerbeskyttelseslovgivningen og skattesystemerne. Der bør lægges vægt på denne harmonisering. Et vigtigt skridt vil være indførelsen af SEPA (Single Euro Payments Area), som vil indebære gennemgribende ændringer med hensyn til kreditkort- og grænseoverskridende betalinger.

Begrundelse fremsat af Krzysztof Pater

Ovennævnte punkt bør udgå af følgende årsager:

- teksten er vag og kunne derfor give det indtryk, at udvalget er imod naturlige hindringer for adgang til markedet for banktjenester — hindringer, som skal sikre den fornødne beskyttelse,
- det er ikke klart, hvorfor der skulle være et problem med reelle valgmuligheder, eftersom banktjenestemarkedet er en af de mest konkurrencedygtige økonomiske sektorer,
- hvis der faktisk var tale om en dominerende stilling inden for sektoren (på kundernes bekostning), ville GD for Konkurrence — som udvalget roser over 20 gange — naturligvis straks tage de nødvendige skridt til at forhindre negative virkninger,
- punktet er ikke foreneligt med udtalelsens indhold i øvrigt, og det medfører derfor ikke komplikationer at slette det. Tværtimod gør det hele udtalelsen klarere og mere koncis.

Begrundelse fremsat af Umberto Burani

Udsagnet om, at konkurrencen på markedet for banktjenester synes at være hæmmet, svarer simpelthen ikke til virkeligheden, hvilket let kan efterprøves. Det er ikke tilstrækkeligt klart, hvad der menes med »hindringer for markedsadgang«, herunder hvilke typer der er tale om — under alle omstændigheder findes disse hindringer ikke (og hvis de gør, bør de være angivet). Hvad angår »valgfrihed«, findes der i EU tusindvis af banker, som i den indbyrdes hårde konkurrence lægger vægt på såvel tjenesteydelsernes kvalitet som pris. Hvad angår »dominerende stilling«, har forbrugeren altid valget mellem banker af alle typer og størrelser, lige fra multinationale til private banker og andelsforetagender. Hvis der havde været tilfælde af dominerende stilling, ville både de nationale og europæiske konkurrencemyndigheder for længst have grebet ind — dette er indtil videre ikke sket. I hele punktet gentages blot en række klichéer om begrænsningerne i den frie udveksling af tjenesteydelser inden for dette område, uden at der findes belæg eller dokumentation herfor.

Afstemningsresultat

Stemmer for: 66

Stemmer imod: 71

Stemmer hverken for eller imod: 25.