

II

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

428. PLENARFORSAMLING AF 5.-6. JULI 2006

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Konkurrenceregulering og forbrugerbeskyttelse«

(2006/C 309/01)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005 i henhold til forretningsordens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om: »Konkurrenceregulering og forbrugerbeskyttelse«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede María Sánchez Miguel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 31. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 428. plenarforsamling af 5.-6. juli 2006, mødet den 5. juli, følgende udtalelse med 134 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Fri konkurrence er en fordel for alle parter på markedet, især forbrugerne. Ikke desto mindre går overtrædelser af lovbestemmelserne på dette område især ud over konkurrerende virksomheder, og reglerne har faktisk en sanktionerende funktion, som skal afbøde de økonomiske følger af den manglende konkurrence mellem virksomhederne.

1.2 Forbrugerne har hidtil ikke haft adgang til passende retsmidler baseret på konkurrenceretten, som har givet dem mulighed for at reagere på eller kræve erstatning for markedsrelaterede skader, de er blevet påført gennem forbudt praksis på konkurrenceområdet. Først efter de store forandringer, der er fulgt med det indre marked, især liberaliseringen af økonomiske sektorer af almen interesse, er man begyndt at debattere behovet for instrumenter, som har givet forbrugerne mulighed for at deltage i konkurrencepolitikken.

1.3 Det første fremskridt var udpegelsen af en »kontaktperson på forbrugerområdet« inden for GD Konkurrence, der skulle fungere som mellemlid mellem dette GD og forbrugerorganisationerne i konkurrencesager, hvor det er vigtigt at kontaktpersonen bliver hørt. I dag tre år efter oprettelsen af dette hverv må man konstatere, at effektiviteten er begrænset på grund af utilstrækkelige ressourcer.

1.4 I mellemtiden er der i de vigtigste liberaliserede sektorer foregået en reel begrænsning af den frie konkurrence, som har

udelukket konkurrenter og klart forringet forbrugernes økonomiske rettigheder. En af årsagerne til denne negative effekt er, at de fleste medlemsstater har anlagt en national tilgang til liberaliseringen og er vendt tilbage til national protektionisme over for virksomhederne. Kommissionen bør have de nødvendige midler stillet til rådighed, så der kan sættes en stopper for disse negative følger.

1.5 EF-traktatens artikel 153, stk. 2, er retsgrundlaget for, at Kommissionen kan træffe horisontale initiativer for at beskytte forbrugerne inden for rammerne af EU's politikker, herunder især konkurrencepolitikken. Dette kan ske ved, at der i reglerne om anvendelse af EF-traktatens artikel 81 og 82 tages hensyn ikke kun til de konkurrerende virksomheder, som overtrædelsen af konkurrencereglerne går ud over, men også til forbrugernes interesser. Medlemsstaterne bør udforme deres nationale regler med samme målsætning.

1.6 Der bør således fastlægges retsmidler, som kan sikre forbrugerne skadeserstatning, hvis ulovlig praksis på konkurrenceområdet går ud over deres rettigheder, herunder især økonomiske rettigheder.

1.7 Det er også nødvendigt at styrke ordningerne for information og høring af forbrugerne. Hvis GD for Konkurrence bevarer kontaktpersonen, skal denne have de nødvendige midler stillet til rådighed til udførelsen af sit arbejde, og GD for Sundhed og Forbrugeranliggender bør inddrage alle organer,

det kan trække på for at forbedre indsatsen i konkurrenceanliggender, som direkte vedrører forbrugernes interesser. Det Europæiske Konkurrencenetwork vil efter EØSU's mening kunne tilpasse sin arbejdsangang for at give plads for de informationer og bemærkninger, som forbrugerorganisationer på nationalt og EU-plan måtte ønske at bidrage med, så konkurrencepolitikken kan få en bedre effekt på markederne og forbrugernes økonomiske rettigheder kan blive anerkendt.

2. Den nuværende kurs i den europæiske konkurrencepolitik

2.1 Fri konkurrence er et markedsøkonomisk grundprincip, som indebærer ret til frit initiativ for alle økonomiske aktører og generelt alle enkeltindivider på markedet. De i traktaten fastlagte konkurrenceregler er udsprunget af behovet for at sikre balance mellem markedets frie konkurrence og alle markedsaktørers rettigheder. Endnu mens liberaliseringerne stod på deres højeste erklærede Kommissionen ⁽¹⁾ — på baggrund af nye økonomiske realiteter, som konkurrencelovgivningen ikke havde taget højde for — at der skulle være balance mellem virksomhedernes og forbrugernes interesser. Ligeledes gik den ind for at gøre de frivillige instrumenter mere effektive og fremme dialogen mellem forbrugere og virksomheder for at øge forbrugernes tillid til markedet, da konkurrencen alene ikke sikre dette.

2.2 I dag er der kommet visse nye elementer til, som det fremgår af Kommissionens beretning om konkurrencepolitikken 2004 ⁽²⁾ og Kommissær Neelie Kroes' indlæg ⁽³⁾. Ved begge lejligheder understregedes nødvendigheden af at koncentrere indsatsen på de sektorer, der er vigtige for det indre marked og konkurrenceevnen i overensstemmelse med Lissabon-agendaen, under ganske særlig hensyntagen til forbrugernes interesser og især kartellers og monopolers indvirkning på deres interesser. Denne tilgang kan betragtes som et indledende skridt i retning af en inddragelse af forbrugerbeskyttelse som markedsregulerende foranstaltning set fra efterspørgsels- og ikke kun udbudssiden, således som det har været tilfældet indtil i dag.

2.3 Man må huske på, at konkurrencepolitikken fastlægges af EU i samarbejde med medlemsstaterne, ikke kun fordi den vedrører det indre marked og følgelig grænseoverskridende transaktioner, men også fordi den sigter mod harmonisering af nationale bestemmelser, således at protektionistiske nationale politikker, som favoriserer deres respektive markeder og diskriminerer konkurrenterne, kan forhindres. Her spiller EU-institutionerne og især Kommissionen en afgørende rolle, da den har

kompetencen ikke alene til at udarbejde konkurrenceregulerende lovforslag, men også til at føre kontrol med fusioner og statsstøtte, hvor almene interesser går forud for de enkelte medlemsstaters særinteresser.

2.4 Liberaliseringen af sektorer af almen interesse og af finansielle tjenesteydelser har ført til, at man i stadig højere grad tilstræber en sammenkædning mellem konkurrencepolitikken og andre politikker, som fastlægges af Kommissionen, især forbrugerpolitikken. I Kommissionens seneste konkurrenceberetning 2004 anføres det faktisk, at et af målene med en nøje gennemførelse af denne politik er styrkelse af forbrugernes interesser og af deres tillid til det indre marked.

2.5 En analyse af de forskellige bestemmelser, hvori den europæiske konkurrencepolitik er udmøntet, viser, at denne principerklæring kun i ringe grad efterleveres i praksis. Faktisk har holdningen overhovedet ikke ændret sig. I 2003 bebudedes det i anledning af Den Europæiske Konkurrencedag ⁽⁴⁾, at der ville blive udpeget en »kontaktperson på forbrugerområdet« inden for GD Konkurrence med beføjelse til at handle inden for hvert underområde under konkurrencepolitikken for at varetage forbrugernes interesser. Desuden offentliggøres der informationsbrochurer ⁽⁵⁾ til vejledning og oplysning af forbrugerne om konkurrencepolitikens indhold og den effekt, den kan få på deres interesser.

2.6 Kontaktpersonen har først og fremmest til opgave ⁽⁶⁾ at:

- fungere som kontaktpunkt for forbrugerorganisationer og individuelle forbrugere ⁽⁷⁾;
- skabe regelmæssige kontakter til forbrugerorganisationerne, især Den Europæiske Rådgivende Forbrugergruppe (ECCG);
- gøre forbrugerne opmærksomme på konkurrencesager, når det er vigtigt, at de udtaler sig, og rådgive dem om, hvordan de kan fremføre deres synspunkter;
- varetage forbindelserne til de nationale konkurrencemyndigheder om forbrugerspørgsmål.

2.7 Denne kurs i konkurrencepolitikken i retning af hensyntagen også til forbrugernes interesser, bør foregå horisontalt og der bør ske en opblødning af den skarpe kompetencefordeling mellem Generaldirektoraterne for henholdsvis Konkurrence og Sundhed og Forbrugerbeskyttelse. Derfor er der brug for en permanent koordinering mellem forskellige politikker ikke kun på EU-plan, men også mellem EU-politikker og nationale politikker for at sikre fri markeds konkurrence til gavn for de økonomiske og sociale aktører og forbrugerne.

⁽⁴⁾ I Rom, den 6. december 2003, bebudede kommissær Mario Monti udnævnelsen af Juan Riviere y Marti.

⁽⁵⁾ EU's konkurrencepolitik og forbrugerne. Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽⁶⁾ Se »XXXIII. Beretning om konkurrencepolitikken — 2003«, s. 6 ff., SEK(2004) 658 endelig af 4.6.2004. EØSU's udtalelse — EUT C 221 af 8.9.2005.

⁽⁷⁾ Det kan gøres via e-mail: comp-consumer-officer@cec.europa.eu

⁽¹⁾ Handlingsplan om forbrugerpolitikken 1999-2001.

⁽²⁾ SEK(2005) 805 endelig af 17.6.2005. EØSU's udtalelse: EUT C 110 af 9.5.2006, s. 8.

⁽³⁾ London, den 15. september 2005 på »European Consumer and Competition Day«.

3. EU's konkurrencepolitiske foranstaltninger med indvirkning på forbrugerne

3.1 Det kan slås fast, at konkurrencepolitikken på det seneste har gennemgået store forandringer ikke kun i kraft af den økonomiske globalisering, men også fordi det er nødvendigt at forlige liberaliseringen af tjenesteydelsessektorer med andre mål af almen interesse, såsom sikring af et bredt udbud og forsyningssikkerhed. Der tilkommer konkurrencepolitikken en vigtig rolle i realiseringen af målene om konkurrenceevne, som fastlagt i Lissabon-agendaen. Dens hovedsigte er en velfungerende markedsøkonomi og fusionsproces, som er afgørende for, at den europæiske økonomi kan klare sig godt over for vore internationale konkurrenter, uden at det går ud over de europæiske konkurrenters og især forbrugeres rettigheder.

3.2 For at fastlægge den forbrugerrelevante konkurrencepolitik er det nødvendigt at se nærmere på de afsnit, der regulerer konkurrencen, dvs. de respektive artikler i traktaten og de deraf afledte bestemmelser. Sidstnævnte er for nogles vedkommende nyligt blevet ændret, mens andre snart vil blive vedtaget.

3.3 Konkurrencebegrænsende aftaler og praksis

3.3.1 Aftaler mellem virksomheder er et led i relationerne på markedet og bidrager til, at det kan fungere. De tjener ikke altid et konkurrenceformål, tværtimod. Allerede ved oprettelsen af det fælles marked så man nødvendigheden af at forbyde aftaler, som havde til formål at forhindre, begrænse eller skævvride den frie konkurrence. Det samme gælder virksomhedssammenslutninger, mest i form af karteller, dvs. grupper af virksomheder uden nogen synlig indbyrdes koordination. Hvis disse aktiviteter begrænser eller forhindrer den frie konkurrence, er de forbudte.

3.3.2 Retsgrundlaget for såvel aftaler som beslutninger mellem virksomheder er af kontraktlig art, som medfører forpligtelser for parterne. I begge tilfælde er de kun gyldige, hvis de relevante lovbestemmelser er overholdt. Det spørgsmål, der undersøges i den forbindelse, er deres konsekvenser for tredjeparter, især set i forhold til konkurrencereglerne.

3.3.3 Målet med loven er at forbyde følgerne, nemlig begrænsningen af konkurrencen, men bestemmelsen rækker videre, idet alle aftaler eller beslutninger kan erklæres ugyldige

med de deraf følgende praktiske konsekvenser i form af erstatning for den skade, der er påført konkurrenterne og økonomien generelt gennem skævvridningen af markedet.

3.3.4 De meget komplicerede situationer både på de nationale markeder og det indre marked, som bestemmelserne i traktatens artikel 81 er blevet anvendt på, har foranlediget Kommissionen til at udarbejde en såkaldt moderniseringspakke⁽⁸⁾, som gør det muligt at tilpasse traktatens bestemmelser til domstolens retspraksis og til de mange sager, som anvendelsen af disse bestemmelser efterhånden har givet anledning til.

3.3.5 Bestemmelserne om gruppefritagelser er også blevet ajourført⁽⁹⁾. Denne forordning indeholder nye fritagelsesbestemmelser i lyset af markedets aktuelle behov, især for aftaler om teknologioverførsel. Behovet for klare bestemmelser, som gør det lettere at indgå aftaler mellem virksomheder, gør det nødvendigt at fastlægge rammer for deres indgåelse og navnlig at sikre, at disse fritagelser ikke går ud over forbrugerne.

3.4 Misbrug af dominerende stilling

3.4.1 Artikel 82 i traktaten fastsætter, at en eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf er forbudt. Der er tale om en bestemmelse, som ikke udelukker den dominerende stilling (der har snarere været en tendens til at fremme økonomiske koncentrationer, som giver de europæiske virksomheder mulighed for at konkurrere på verdensmarkedet), men som skal forhindre, at den opnåede stærke position gør det muligt for en virksomhed at påtvinge konkurrenterne dens egne betingelser og dermed forhindre konkurrence. I denne artikel drejer bestemmelsen sig ikke om, hvordan den dominerende stilling er opnået, i modsætning til artikel 81, som omhandler baggrunden for aftalerne eller vedtagelserne med henblik på at erklære dem ugyldige.

3.4.2 Den dominerende stilling har andre konsekvenser end samordnet praksis, da den ikke synes at påvirke konkurrencen, som kan være begrænset i forvejen, fordi der ikke er nogen konkurrenter eller fordi de spiller en ubetydelig rolle på markedet. Det fastsættes dog, at der gribes ind til fordel for forbrugerne, hvis de kommer til at lide under de betingelser, som dikteres af den pågældende dominerende virksomhed⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, senere ændret ved forordning EF 411/2004 (EUT L 68 af 6.3.2004); Rådets forordning (EF) 773/2004 af 7. april 2004 om procedurerne for Kommissionens anvendelse af traktatens artikel 81 og 82 (EUT L 123 af 27.4.2004, s. 18). Desuden er der offentliggjort en række meddelelser og retningslinier om procedurerne for forbindelserne mellem konkurrencemyndighederne og Kommissionen og mellem denne og retsmyndighederne.

⁽⁹⁾ Kommissionens forordning (EF) 772/2004 af 27. april 2004 om anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af teknologioverførselsaftaler (EUT L 123 af 27.4.2004, s. 11).

⁽¹⁰⁾ EF-domstolens retspraksis har måttet definere begrebet dominerende stilling, da den ikke er defineret i traktaten. Ifølge denne retspraksis er der tale om dominerende stilling, hvis en eller flere virksomheder har en økonomisk position, som sætter den/dem i stand til at hindre deres konkurrenter, kunder eller forbrugerne i at optræde uafhængigt, således at effektiv konkurrence på markedet forhindres.

3.4.3 Kommissionen har efterhånden grebet ind i de vigtigste sektorer, hvor der, fordi de først nu er blevet liberaliseret, i de fleste EU-lande har været virksomheder med en dominerende stilling. Dette gælder f.eks. telekommunikationssektoren⁽¹¹⁾ eller sektorer, hvor den dominerende virksomhed i kraft af en betydelig teknologisk innovation ikke har mødt effektiv konkurrence, som f.eks. Microsoft⁽¹²⁾. I begge tilfælde blev det fastslået, at der var tale om dominerende stilling. I det første tilfælde var der tale om ulovlig prisfastsættelse for telekommunikationstjenester⁽¹³⁾. I øvrigt var afgørelsen vigtig, fordi den berørte en statsreguleret økonomisk sektor. Kommissionen mente således, at dens indgriben var påkrævet, selv om priserne blev reguleret sektorielt.

3.4.4 I det andet tilfælde med Microsoft var sagen mere kompliceret, da det drejede sig om en amerikansk virksomhed, som næsten havde monopol på anvendelsen af sine edb-systemer. Kommissionen vurderede imidlertid, at artikel 82 var blevet overtrådt gennem misbrug af den dominerende stilling på markedet for computersoftware, idet virksomheden havde nægtet at udlevere oplysninger om samtrafik og navnlig kun ville sælge Windows Media Player og Windows samlet. Kommissionen pålagde ikke alene store bøder for grov overtrædelse, men krævede også en række foranstaltninger efterlevet, som f.eks. offentliggørelse af driftssystemerne samt separat salg af de enkelte systemer i Windows-pakken.

3.5 Fusionskontrol

3.5.1 EF-traktaten indeholder ingen specifik artikel, som kan danne retsgrundlag for en lovgivning om virksomhedsfusioner. Oprindeligt fordi sådanne transaktioner næsten ikke fandt sted, og senere fordi de nationale myndigheder selv støttede virksomhedsfusioner med det mål at gøre deres egne nationale virksomheder mere konkurrencedygtige. Hvis disse fusioner medførte en dominerende stilling, fandt såvel artikel 81 som 82 anvendelse; der blev dog ikke ført forudgående kontrol med fusioner, men kun hvis der blev konstateret misbrug af dominerende stilling.

3.5.2 For at lukke dette hul og gøre effektiv kontrol mulig vedtog Rådet på grundlag af EF-traktatens artikel 83 og 308, som giver mulighed for at udstyre Fællesskabet med yderligere beføjelser for at nå dets mål — i dette tilfælde fri konkurrence, en række forordninger og senest den gældende forordning 139/2004⁽¹⁴⁾, som ændrede og forbedrede forordning

EF/1310/97⁽¹⁵⁾ og ikke mindst indarbejdede den retspraksis, der fulgte af dommen i sagen Gencor/Kommissionen⁽¹⁶⁾.

3.5.3 Den nye forordning ændrer blandt andet aspekter vedrørende kompetencefordelingen ved at henvise sager, der af Kommissionen eller mindst tre medlemsstater betragtes som nationale, til de nationale konkurrencemyndigheder, så EU's konkurrencemyndigheder aflastes. EØSU er dog af den opfattelse, at en sag kun kan henvises til national behandling, hvis den ikke vedrører en væsentlig andel af det indre marked, da det i dette tilfælde vil være lettere at forhindre en begrænsning af konkurrencen og beskytte de berørte parter, især forbrugerne.

3.5.4 Ændringerne af materielretlige aspekter vedrører ikke kun de kvantitative tærskler i artikel 1, men også de begrebsmæssige aspekter i artikel 2, således at det afklares, hvornår der er tale om en dominerende stilling og især en væsentlig begrænsning af konkurrencen.

3.5.5 Et andet mindst lige så vigtigt aspekt, der ændres væsentligt, vedrører procedurespørgsmål. Således forlænges fristerne for henvisning af sager til medlemsstaterne, hvilket giver de berørte parter bedre mulighed for at handle hensigtsmæssigt under overholdelse af de nationale bestemmelser. Fristerne for de anmodende parter må siges at være for korte, nemlig 15 arbejdsdage helt i begyndelsen af proceduren, hvilket vil hindre dem i at få kendskab til de indsigelser, som Kommissionen måtte modtage mod den anmeldte transaktion. Under alle omstændigheder skal det understreges, at der ikke findes nogen bestemmelse i hele proceduren, som giver forbrugerne mulighed for at blive inddraget i proceduren. Tværtimod indeholder forordningen ikke længere nogen bestemmelse om, at der ved vurderingen af fusioner skal tages hensyn til arbejdstagernes interesser og til beskæftigelsen.

3.6 Konkurrencebegrænsende forhold

3.6.1 Såvel i artikel 81 som 82 har EU-lovgiveren på ikke-udtømmende vis opregnet forskellige former for forbudt praksis, hvor der i artikel 81 er tale om aftaler og samordnet praksis og i artikel 82 om misbrug af en dominerende stilling. For det første skal det understreges, at der ikke er tale om udtømmende lister, men om eksempler på hyppigt forekommende fremgangsmåder, på grundlag af hvilke andre tilfælde af en sådan praksis, der har samme effekt, kan indkredses og blive omfattet af forbudet.

⁽¹¹⁾ Sag COMP/C-1/37.451 — Deutsche Telekom; EUT L 263 af 14.10.2003, s. 9.

⁽¹²⁾ Sag COMP/37/792 — Microsoft.

⁽¹³⁾ Deutsche Telekom havde nedsat taksterne for bundtet adgang til dets fastnet for bredbånds-internettilslutninger betydeligt.

⁽¹⁴⁾ Rådets forordning (EF) 139/2004 af 20.1.2004 om kontrol med virksomhedssammenslutninger, EUT L 24 af 29.1.2004; Kommissionens forordning (EF) 802/2004 af 7.4.2004 om anvendelsen af forordning 139/2004, EUT L 133 af 30.4.2004, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Forordning EØF/4064/89, (EFT L 395 af 30.12.1989, s. 1) og ændringerne heraf i medfør af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelsestraktat blev ændret med den nævnte forordning. Den nye forordning er således en omarbejdning af alle relevante retsakter og af de artikler, som er blevet udlagt i Domstolens retspraksis.

⁽¹⁶⁾ Sag T-102/96, hvor EF-Domstolen har defineret begrebet »dominerende stilling« og »væsentlig begrænsning af konkurrencen«, således at anvendelsesområdet blev udvidet til situationer, der tidligere blev opfattet som uklare, såsom oligopol.

3.6.2 De opregnede tilfælde i de to artikler ligner hinanden meget:

- fastsættelse af priser;
- begrænsning af eller kontrol med produktion, afsætning, teknisk udvikling eller investeringer;
- opdeling af markeder eller forsyningskilder;
- anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere;
- at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser.

3.6.3 De forskellige tilfælde af konkurrencebegrænsende adfærd kan opdeles i to grupper, afhængigt af udgangssituationen:

- a) konkurrencemisbrug, der omfatter en lang række former for konkurrenceforvridende praksis såsom afslag på levering, fastsættelse af priser, som ikke dækker de reelle omkostninger, bonusordninger eller prisdiskrimination. En sådan adfærd har den økonomiske effekt, at den begrænser eller forhindrer konkurrencen på markedet eller en væsentlig del heraf.
- b) Misbrug eller unfair konkurrence over for virksomheder, som er afhængige af en anden eller andre virksomheders dominerende stilling i forbindelse med køb af varer eller tjenesteydelser gennem unfair priser, forskelsbehandling, ineffektivitet eller forsømmelighed eller ligefrem misbrug af intellektuel ejendomsret.

3.6.4 En af de hyppigste former er prisfastsættelse i bred forstand såsom rabat, fortjenstmargen, betalingsbetingelser og prisnedslag. Til denne gruppe hører også manglende prisoverslag, fravigelse fra prislister og salgspriser, som afviger fra de oplyste. I alle disse tilfælde rammes forbrugerne, som trods de specifikke bestemmelser om beskyttelse af deres rettigheder befinder sig i en svagere position over for virksomheder med en dominerende markedsstilling, der ofte er de eneste udbydere på markedet.

3.7 Konkurrenceudviklingen i nogle liberaliserede sektorer

Konkurrencepolitikken, der er reguleret i EF-traktaten, er tilpasset de traditionelle sektorer i den europæiske økonomi, og ændringerne i gennemførelsesbestemmelserne er således fuldt med udviklingen i den økonomiske situation, som har krævet større konkurrenceevne. De fremgangsmåder, der er blevet anvendt ved liberaliseringen af vigtige markedssektorer har haft negative konsekvenser for forbrugerne, da der i de fleste tilfælde var tale om virksomheder, som fra at have været offentlige forsyningselskaber, blev til virksomheder med en dominerende stilling på deres respektive markeder med vanskelige konkurrencevilkår til følge.

3.7.1 Energi

3.7.1.1 I de seneste år er der sket omfattende liberaliseringer af den europæiske energisektor (el og gas), som indtil for nyligt var en del af den offentlige sektor og som sådan var underlagt kontrol mht. forsyningsvilkår og -priser. Kommissionen havde forudset, at markedet skulle være frit for alle erhvervskunder inden juli 2004 og for husstande fra juli 2007. På det først punkt er det ikke gået helt som forudset, og en total liberalisering for det private forbrugs vedkommende kan ikke lade sig gøre, som situationen ser ud i dag.

3.7.1.2 Situationen er kompliceret og karakteriseret ved en mangelfuld service fra de privatiserede forsyningsnets side, især elforsyningen, som fastholder et lavt omkostningsniveau for vedligeholdelsen af deres net med mærkbare konsekvenser for brugerne og hyppige strømafbrydelser til følge.

3.7.1.3 Ikke desto mindre kan den gældende el-forordning (¹⁷), som fremmer grænseoverskridende elektricitetsudveksling, tjene til at øge konkurrencen på det indre marked gennem en ordning for kompensation til operatørerne af transportsystemerne og gennem fastsættelse af takster, som er ikke-diskriminerende, gennemsigtige og uafhængige af afstande.

3.7.1.4 Efterfølgende nedsatte Kommissionen en undergruppe om energi inden for Det Europæiske Konkurrencenet med det formål at drøfte og udarbejde en aftale om anvendelse af Fællesskabets konkurrenceregler på energimarkederne.

3.7.2 Telekommunikation

3.7.2.1 Telekommunikationssektoren gennemgik en lovgivningsreform i 2002 (¹⁸) hovedsageligt for at modernisere alle bestemmelser om elektronisk kommunikation og tilpasse anvendelsen af nettene til de nye teknologier. Resultaterne af medlemsstaternes tilpasning er uensartede. Den niende rapport (¹⁹) om gennemførelsen af EU's lovpakke for elektronisk kommunikation ser nærmere på de regulerende foranstaltninger indarbejdede i den nationale lovgivning og på de opgaver, som påhviler de nationale tilsynsmyndigheder.

3.7.2.2 Af den niende rapport fremgår det, at antallet af operatører er opretholdt, skønt nogle af dem har holdt sig til deres hjemmemarked. Konkurrencepresset mellem operatørerne er flyttet fra de internationale markeder og langdistanceopkald til lokalopkaldssegmentet, hvor de etablerede operatørers andel er gået tilbage, hvilket har slået igennem på taksterne til gavn for forbrugerne; derimod er der forekommet misbrug af operatørers oprindelige markedsposition ved indgåelsen af nye kontrakter.

(¹⁷) Forordning (EF) 1228/2003 om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling. EUT L 176 af 15.7.2003, s. 1.

(¹⁸) Direktiv 2002/77/EF (EFT L 249 af 17.9.2002, s. 21).

(¹⁹) KOM(2003) 715 endelig.

3.7.2.3 Overvågningen af telekommunikationsmarkederne for at fastslå konkurrenceniveauet gør det i en vis udstrækning muligt at kontrollere operatører med en dominerende stilling med det mål at pålægge dem specifikke forpligtelser, som kan forhindre, at forbrugerne påtvinges vilkår og takster. Under alle omstændigheder har Kommissionen foretaget en grundig opfølgning af anvendelsen af direktiv 2002/77/EF i hver enkelt medlemsstat⁽²⁰⁾ for at rette op på de konstaterede mangler, som ikke kun begrænsede konkurrencen, men også gik ud over forbrugernes interesser.

3.7.3 Transport

Transportområdet skal behandles ud fra de forskellige transportmidler, der anvendes. Her ses der først og fremmest på luftfart, jernbanetransport og skibsfart, hvor der er sket store ændringer, især for at beskytte flypassagererne og for at værne om sikkerheden til søs.

3.7.3.1 Luftfart

3.7.3.1.1 I 2003 indledte Kommissionen en dialog med den civile luftfartssektor for at få udarbejdet en fælles holdning vedrørende anvendelsen af konkurrencepolitikken på de alliancer og fusioner, der var under gennemførelse i denne sektor. Samme år viste det sig nødvendigt at ændre forordning (EF) 1/2003 for at regulere lufttransporten mellem EU og tredjelande for at skabe et åbent luftfartsområde »Open Skies«, således der kunne gribes ind også over for alliancer mellem flyselskaber hjemmehørende i henholdsvis Europa og tredjelande, især USA. I denne periode undersøgte Kommissionen forskellige aftaler mellem virksomheder, hvoraf nogle viste sig at være uforenelige med konkurrencereglerne⁽²¹⁾, mens Kommissionen for andre aftalers vedkommende krævede indholdet eller aftalens varighed ændret.

3.7.3.1.2 I samme periode blev forordningen om passagerers rettigheder vedtaget⁽²²⁾.

3.7.3.2 Jernbanetransport

3.7.3.2.1 Forordning 1/2003 giver de nationale konkurrencemyndigheder ret til at anvende bestemmelserne om konkurrencebeskyttelse på jernbanesektoren. Hermed har myndighederne på såvel EU- som nationalt plan fået til opgave i samarbejde med GD for Transport og Energi at definere emner af fælles interesse.

⁽²⁰⁾ Se den udførlige gennemgang af foranstaltningerne i Kommissionens XXXIII. konkurrenceberetning — 2003, s. 41 ff.

⁽²¹⁾ Kommissionen nægtede at godkende aftalen mellem Air France og Alitalia i dens oprindelige form og opfordrede berørte tredjeparter til at fremsætte bemærkninger. Aftalen mellem British Airways og Iberia blev af Kommissionen begrænset til seks år.

⁽²²⁾ Forordning (EF) 261/2004 (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1).

3.7.3.2.2 Den første jernbanepakke af direktiver med henblik på liberalisering af sektoren skulle sikre fri bevægelighed i den grænseoverskridende godstrafik og skabe en referenceramme for adgang til såvel gods- som passagertrafik gennem fastlæggelse af ruter, takster osv.

3.7.3.2.3 Den anden pakke omfatter liberalisering af de nationale fragtmarkeder, såvel som liberalisering af det nationale og internationale marked for passagertransport.

3.7.3.2.4 Det overordnede mål er at opnå en fælles tilgang til anvendelsen af konkurrencereglerne på jernbanesektoren for at forhindre, at nationale myndigheder og Kommissionen træffer modstridende dispositioner.

3.7.3.3 Skibsfart

3.7.3.3.1 Skibsfarten er en af de sektorer, som har flest gruppefritagelser, især for linierederier og konsortier, der er omfattet af forordning (EF) 823/2000, som for tiden er under revision⁽²³⁾. Den vedrører anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, og giver konsortier og linierederier mulighed for at overskride den i forordningen fastsatte grænse, forudsat at de efter anmeldelse til Kommissionen for tilladelse hertil efter indsigelsesproceduren.

3.7.3.3.2 I praksis har nogle konsortier udnyttet disse procedurer til at føre en praksis, der ikke er taget højde for i gruppefritagelsen, såsom prisfastsættelse, hvilket har fået Kommissionen til at gribe ind⁽²⁴⁾ for at indskrænke aftalernes indhold. En lignende afgørelse har Retten i Første Instans⁽²⁵⁾ truffet vedrørende en aftale mellem søfartsselskaber om ikke at give deres kunder rabat på de offentliggjorte tariffer for tillæg og gebyrer.

3.8 Konsekvenserne for forbrugerne i de her behandlede liberaliserede sektorer

3.8.1 Liberaliseringen af ovennævnte sektorer er blevet gennemført på nationalt plan efter fremgangsmåder, som har haft en negativ indvirkning set i forhold til det indre marked. Dannelsen af oligopoler har berøvet forbrugerne en effektiv konkurrence, som kunne medvirke til at sænke priserne og fremme virksomhedernes konkurrenceevne. Kommissionen bør desuden undersøge, hvilke følger fusionerne i de liberaliserede sektorer har haft, især for forbrugerne.

⁽²³⁾ EUT C 233 af 30.9.2003, s. 8.

⁽²⁴⁾ Sag Wallenius/Wilhelmsen/Hyundai, 2002.

⁽²⁵⁾ Sag IV/34.018 (EFT L 268 af 20.10.2000, s. 1).

3.8.2 Generelt er der på grund af manglende gennemsigthed, høje og urimelige tariffer for erhvervskunder og private forbrugere samt vertikale virksomhedssammenslutninger ikke blevet etableret en effektiv konkurrence på de liberaliserede markeder. Tværtimod har betingelserne i forbruger aftalerne i mange tilfælde været i strid med reglerne om standardaftaler.

3.8.3 Problemet ligger i de instrumenter, som forbrugerne råder over for at gøre deres rettigheder gældende over for virksomhederne, først og fremmest gennem søgsmål i henhold til konkurrencereglerne, især traktatens artikel 81 og 82. De klager, der er indgivet til konkurrencemyndighederne, dvs. Kommissionen og de nationale myndigheder, stammer overvejende fra virksomheder, og EF-Domstolen har endnu ikke behandlet klager fra private.

3.8.4 Kommissionens grønbog om »Erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler«⁽²⁶⁾ skal indkredse et instrument for forbrugerne, hvilket EØSU senere vil afgive udtalelse om.

4. Forbrugerbeskyttelse og konkurrencepolitik

4.1 Forbrugerne har naturligvis et specifikt sæt retsregler, hvor deres rettigheder og pligter er defineret⁽²⁷⁾. EF-traktatens artikel 153 fastsætter i stk. 2, at »forbrugerbeskyttelseshensyn inddrages ved udformningen og gennemførelsen af andre af Fællesskabets politikker og -aktiviteter«. Der er tale om en horisontal politik og som sådan bør den inddrage indholdet af alle de politikker, der berører forbrugerne. For konkurrencepolitikens vedkommende er der ingen tvivl om, at forbrugerne er en del af det marked, den er rettet imod, idet de repræsenterer efterspørgselssiden.

4.1.1 I dette afsnit ses der nærmere på, hvilke forbrugerrettigheder der berøres af konkurrencepolitikken og på hvilken måde, især hvad angår følgerne af overtrædelse af konkurrencereglerne på det indre marked. I denne forbindelse skal forbrugerne desuden betragtes som en part, der berøres af konkurrencepolitikken, så der kan tages hensyn til deres rettigheder, når Kommissionen griber ind i konkrete tilfælde for at fastlægge reglerne på markedet.

4.2 Økonomiske rettigheder

4.2.1 Begrebet økonomiske rettigheder på forbrugerområdet går ud på, at forbrugere eller brugere ikke må lide noget økonomisk tab, som hindrer dem i at benytte og nyde godt af de varer og tjenesteydelser, som de har erhvervet på de med den erhvervsdrivende aftalte betingelser. Det grundprincip, som

styrer hele dette område er god tro og rimelig balance, og enhver handling eller klausul, som strider herimod, vil kunne betragtes som urimelig eller skadelig for forbrugerens interesser.

4.2.2 Sammenhængen mellem politikken for beskyttelse af konkurrencen og forbrugernes frie valg har været et af de vigtigste mål med EU-lovgivningen, hvilket anerkendes i den tidligere artikel 85, stk. 3, og nuværende artikel 81 i EF-traktaten, som fastsætter, at hemmelige aftaler kun kan tillades, hvis de sikrer forbrugerne en andel af fordelene ved konkurrencebegrænsningen. Et typisk eksempel er geografisk opdeling af et område mellem konkurrenter for at dække hele markedet, skønt det i nogle områder ikke er rentabelt.

4.2.3 Overvågningen af markedet set ud fra et forbrugerbeskyttelsessynspunkt foregår ved at føre kontrol med mulige horisontale aftaler, såsom frivillige aftaler, pris aftaler, indkøbscentraler, markedsopdeling osv., og vertikale aftaler, hvor der kan være tale om aftaler, som regulerer forbindelserne mellem producenter, importører osv. Det kontrolleres også, om der sker misbrug af en dominerende stilling gennem praksisser, der vanskeliggør eller forhindrer konkurrenters adgang til markedet, såvel som fastsættelse af for høje eller for lave priser, hvorved konkurrenter udelukkes, eller særlig fordelagtig behandling af visse kunder frem for andre.

4.2.4 Kommissionen fremlægger hvert år i den årlige beretning et stort antal afgørelser om tilfælde af samordnet praksis og misbrug af dominerende stilling samt nogle af EF-Domstolens domme, som i mange tilfælde eksemplificerer ændringer i fortolkningen af reglerne eller som ligefrem gør lovændringer nødvendige.

4.2.5 I de seneste år har Kommissionen behandlet stadig færre sager hovedsageligt takket være de nationale konkurrencemyndigheders håndfaste indgriben på deres markeder, men især på grund af den endelige ophævelse af anmeldelsesordningen. Inden for GD Konkurrence blev der truffet formel afgørelse i 24 sager, dvs. ganske få sammenlignet med området fusionskontrol, hvor der blev truffet 231 formelle afgørelser⁽²⁸⁾ efter ordningen i den ændrede forordning. Fremover vil der være færre sager, da kompetencen i de fleste af disse sager vil ligge hos de nationale konkurrencemyndigheder.

4.2.6 Flere af de behandlede sager berører forbrugerne direkte eller er af særlig interesse for dem. De individuelle afgørelser vedrører mobiltelefoni, radio- og tv-spredning og luftfart⁽²⁹⁾. De sektorspecifikke foranstaltninger vedrørte

⁽²⁶⁾ KOM(2005) 672 endelig af 19.12.2005.

⁽²⁷⁾ Se EØSU's udtalelse — INT/263 — AC 594/2006, ordfører: Jorge Pegado Liz.

⁽²⁸⁾ Se ovennævnte årsberetning for 2003, s. 191 ff.

⁽²⁹⁾ Se Boks 3 i årsberetningen for 2003, s. 29, om misbrug i telekommunikationssektoren; Boks 2 i årsberetningen for 2004, s. 28; tv-transmission og salg af sportsrettigheder i årsberetningen for 2004, s. 43.

transport, de liberale erhverv, distribution af motorkøretøjer og medierne ⁽³⁰⁾. I alle sager var der tale om påtvingelse af urimelige priser, hvor artikel 82 fandt anvendelse på grund af pris-misbrug ⁽³¹⁾.

4.3 Ret til information og deltagelse

4.3.1 Forbrugerpolitikens effektivitet bør baseres på inddragelse af forbrugerne i de politikker, der vedrører dem, og de må derfor nødvendigvis inddrages i alle de politikker, som de hidtil har været udelukket fra. Strategien for forbrugerpolitikken ⁽³²⁾ indeholdt blandt andet et mål om relevant inddragelse af forbrugerorganisationerne i EU's politikker. Faktisk blev der et år efter udnævnt en kontaktperson på forbrugerområdet i GD for Konkurrence.

4.3.2 Forbrugerorganisationerne har et forum, Forbrugerudvalget, som er den kanal, hvorigennem de kan bidrage til den specifikke forbrugerpolitik, men der er brug for yderligere initiativer, som kan give forbrugerne mulighed for at deltage på andre politikområder. Det gælder om at give forbrugerne mulighed for og kapacitet til at bidrage til EU's initiativer i alle faser af beslutningsprocessen. Der må skabes et minimum af forudsætninger for, at de kan deltage i de rådgivende organer, således som det i dag er tilfældet på landbrugsområdet og især i de nyligt oprettede organer på områderne transport, energi, telekommunikation og andre, der måtte blive oprettet senere.

4.3.3 På det område, vi her beskæftiger os med, findes der ingen formel kanal for inddragelse af forbrugerne. De bliver end ikke hørt om de emner, som i henhold til traktaten vedrører dem, såsom fritagelser vedrørende samordnet praksis (artikel 81, stk. 3) og misbrug i form af begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne (artikel 82, litra b)). Derfor påhviler det GD for Konkurrence såvel som forbrugerorganisationerne at fastlægge mekanismer for deltagelse og høring vedrørende beslutninger af relevans for det indre marked gennem procedurer, der fastlægges i fællesskab som anført i hvidbogen om styreformer i EU ⁽³³⁾.

4.3.4 Et lignende ansvar bør GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse påtage sig ved, at den permanente rådgivende forbrugergruppe inddrages i konkurrencesager, som indvirker på forbrugernes rettigheder.

4.3.5 Forbrugernes ret til information på konkurrenceområdet er blevet styrket gennem udnævnelsen af kontaktpersonen på forbrugerområdet. De europæiske forbrugerorganisationer

bliver regelmæssigt informeret og de nationale organisationer og individuelle forbrugere har adgang til en Internetside ⁽³⁴⁾, som også indeholder en klageformular ⁽³⁵⁾, der kan anvendes til at kræve erstatning for virksomheders overtrædelser af konkurrencereglerne.

5. Organisationer

For at forbrugerne effektivt kan udøve deres ret til information og deltagelse, må man efter EØSU's mening på den ene side sikre, at de er retmæssigt repræsenteret af forbrugerorganisationer, og på den anden side fastlægge et organ, der kan kanalisere denne deltagelse, som anført i de følgende punkter.

5.1 Forbrugerorganisationer

5.1.1 Forbrugerorganisationerne er underlagt nationale bestemmelser, som kræver nogle minimumskrav for deres anerkendelse og legitimering opfyldt. Dermed er de legitimeret til at gøre forbrugernes rettigheder gældende, hvis disse krænkes af en ulovlig praksis.

5.1.2 På europæisk plan er de organisationer, som er registreret i GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, fuldt anerkendt, og det er dem, som bliver informeret og hørt, samtidig med at de inddrages i alle spørgsmål, der anses for at henhøre under deres kompetence.

5.1.3 I udøvelsen af denne noget begrænsede legitimitet i forbindelse med konkurrencespørgsmål, kan der ligge det problem, at der er tale om krænkelse af konkrete forbrugerrettigheder, som er geografisk og emnemæssigt begrænset. Det er nødvendigt indgående at diskutere begrebet legitimering for at kunne tage initiativer på dette område.

5.2 Det Europæiske konkurrencenet

5.2.1 Forordning 1/2003 EF ⁽³⁶⁾ og den såkaldte moderniseringspakke fastlagde procedurerne for samarbejdet mellem Kommissionen og konkurrencemyndighederne inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk ⁽³⁷⁾. Dette netværk begyndte at fungere i 2003 via en arbejdsgruppe, som undersøgte de generelle spørgsmål såsom dets funktionsmåde og ordningen for kommunikationen inden for netværket. I dag fungerer det i fuld udstrækning og består af 14 undergrupper, som beskæftiger sig med sektorielle problemer ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Internetside:

http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index_en.htm.

⁽³⁵⁾ Vedlægges som bilag.

⁽³⁶⁾ Rådets forordning (EF) af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, senere ændret ved forordning nr. 411/2004 (EUT L 68 af 6.3.2004, s. 1).

⁽³⁷⁾ Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for Konkurrencenetværket (EUT C 101 af 27.4.2004).

⁽³⁸⁾ I 2004 behandlede det 298 sager, hvoraf 99 blev forelagt af Kommissionen og 199 af de nationale konkurrencemyndigheder.

⁽³⁰⁾ Se årsberetningen for 2004, transport, s. 52; de liberale erhverv, årsberetningen for 2003, s. 60; distribution af motorkøretøjer, årsberetningen for 2004, s. 44.

⁽³¹⁾ Sagen British Telecommunications, EUT L 360, var særlig bemærkelsesværdig, da der var tale om et statsmonopol.

⁽³²⁾ Kommissionens meddelelse om »Strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006«. KOM (2002) 208 endelig.

⁽³³⁾ KOM (2001) 248 endelig.

5.2.2 Forordning 1/2003 giver Konkurrencenetværket midler til at yde gensidig bistand og handle efter den kompetente myndigheds instruktioner og mere generelt til at indhente al den information, der er nødvendig for at afgøre sagerne. Det foretager også inspektioner på anmodning af de nationale myndigheder, og resultaterne heraf videregives efter den fastlagte procedure, så de er tilgængelige for alle parter.

5.2.3 Af stor betydning er Konkurrencenetværkets rolle i bødefritagelsesprogrammet. Medlemsstaterne har underskrevet en erklæring, hvori de forpligter sig til at følge de regler, der fastlægges i den nævnte meddelelse. Netværket fungerer dermed som et praktisk instrument for de nationale domstole, der dømmer i konkurrencesager, samtidig med at domstolene sørger for at ajourføre EF-Domstolens retspraksis ⁽³⁹⁾.

5.2.4 Den kommunikation, der skal være mellem Konkurrencenetværket, konkurrencemyndighederne og domstolene, gør det muligt at få kendskab til henvendelser vedrørende aftaler og misbrug af dominerende stilling og den procedure, der finder anvendelse. På denne måde kan der hurtigere end før træffes afgørelse om, hvilken myndighed der skal tage sig af sagen.

5.2.5 Konkurrencenetværket kan også medvirke til at opspore overtrædelser, således at man på et tidligt stadium kan afværge negative følger for konkurrenter og forbrugere. En vigtig funktion er indsatsen i gruppefritagelsesprocedurerne, hvor det bør vurderes, om resultatet er gunstigt for forbrugerne og om der i aftalen skal henvises til de forventede konkrete fordele for forbrugerne.

Bruxelles, den 5. juli 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽³⁹⁾ Kommissionens meddelelse om samarbejdet mellem Kommissionen og domstolene i EU's medlemsstater om anvendelse af EF-traktatens artikel 81 og 82 (EUT C 101 af 27.4.2004, s. 54).