



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.4.2004
KOM(2004) 293 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

En proaktiv konkurrencepolitik for et konkurrencebaseret Europa

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

En proaktiv konkurrencepolitik for et konkurrencebaseret Europa

1. INDLEDNING

Et konkurrencebaseret og åbent indre marked er den bedste garanti for, at de europæiske virksomheder kan øge deres effektivitet og innovationspotentiel. En stærk konkurrence er den primære drivkraft bag konkurrenceevne og økonomisk vækst.

Konkurrencepolitikken er en af mange fællesskabspolitikker, som har betydning for Europas økonomiske ydeevne. Den er det centrale element i en sammenhængende og integreret politik med henblik på at fremme den europæiske industris konkurrenceevne og opfylde målene i Lissabon-strategien. De nye regelrammer på konkurrenceområdet, der træder i kraft den dag, hvor ti lande tiltræder EU som nye medlemsstater, nemlig den 1. maj 2004, skaber et bedre grundlag for en proaktiv konkurrencepolitik.

Dette er en passende lejlighed for Kommissionen til at redegøre for, hvordan den agter at bringe den nye proaktive metode inden for konkurrencepolitikken videre. Samtidig er meddelelsen et svar til Rådet, som i konklusionerne fra mødet den 11. marts 2004 opfordrede Kommissionen til at fremlægge en rapport om den nye metode.

EU's stats- og regeringschefer satte på Det Europæiske Råd den 26. marts 2004 på baggrund af ønsket om at puste nyt liv i Lissabon-strategien med rette en øget konkurrence gennem bedre fungerende markeder samt innovation og F&U øverst på dagsordenen.

En proaktiv konkurrencepolitik er karakteriseret ved:

- en forbedring af regelrammerne for konkurrence, som baner vejen for sprudlende erhvervsaktivitet, bred vidensformidling, bedre vilkår for forbrugerne og en effektiv økonomisk omstrukturering overalt på det indre marked, og
- en håndhævelsespraksis, som aktivt fjerner de adgangsbarrierer og hindringer for en effektiv konkurrence, som alvorligst skader konkurrencen på det indre marked og underminerer de europæiske virksomheders konkurrenceevne.

Konkurrencepolitikken supplerer og forstærker andre fællesskabspolitikker, der bidrager til Lissabon-strategien¹. I denne sammenhæng henledes opmærksomheden i særlig grad på Kommissionens meddelelse om industripolitikken² for et udvidet Europa, som blev vedtaget på samme dato som denne meddelelse.

¹ "Some Key Issues in Europe's Competitiveness - Towards an Integrated Approach", meddelelse fra Kommissionen (foreligger ikke på dansk), KOM(2003) 704 endelig.

² KOM(2004) 274 endelig.

2. KONKURRENCEPOLITIKKEN BIDRAGER TIL KONKURRENCEEVNEN OG DEN ØKONOMISKE VÆKST

EU's økonomiske system, ja hele EF-traktaten, er baseret på "*princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence*". I 2000 undertegnede medlemsstaterne i Lissabon et økonomisk reformprogram, som skulle gøre EU til "*den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden*" inden 2010.

En stærk konkurrence, som stimuleres og beskyttes af EU's konkurrencepolitik, anses med god grund for at være det rette middel til at få opfyldt Den Europæiske Unions og Lissabon-strategiens konkurrenceevnemålsætning.

2.1. Konkurrence er drivkraften bag produktivitetsvækst og giver konkrete fordele

Konkurrenceevnen er et mål for en økonomis evne til at frembringe værdifulde varer og tjenesteydelser produktivt i en globaliserende verden med henblik på at hæve levestandarden og sikre en høj beskæftigelse. Kraftig konkurrence i et understøttende erhvervs-klima er den primære drivkraft bag produktivitetsvækst og konkurrenceevne. Konkurrence er dog ikke et mål i sig selv. Den er en vital markedsproces, som belønner virksomheder, der tilbyder lavere priser, bedre kvalitet, nye produkter og større valgmuligheder.

Selv om regeringerne og den offentlige sektor spiller en afgørende og legitim rolle inden for mange områder af den økonomiske aktivitet, sikrer konkurrencebaserede markeder, at det ønskede sortiment og kvantum af varer og tjenesteydelser, som bedst muligt opfylder forbrugernes behov, fremstilles til de lavest mulige omkostninger for samfundet. Et system med velfungerende markeder – både forudgående og efterfølgende markeder – er en effektiv mekanisme til at opnå en hensigtsmæssig ressourceallokering. EU's liberaliserede telekommunikationssektor er en illustration af fordelene, når konkurrencekræfterne arbejder³. Også inden for andre sektorer, f.eks. energi, transport og posttjenester, har Kommissionen fulgt en aktiv politik med at åbne markederne op for konkurrence. Endvidere har den horisontale evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse⁴ vist, at en nænsom åbning af disse markeder for konkurrence med respekt for de forpligtelser til offentlig tjeneste, som de ansvarlige myndigheder uafhængigt har fastlagt, har givet betydelige økonomiske fordele for brugerne.

Konkurrence presser også virksomhederne til at innovere og omlægge deres forretningsaktiviteter, så de løbende forbedrer deres omkostningsstruktur og høster produktivitetsevinster. Over tid fører konkurrence til, at der indføres forbedrede produkter og processer, at urentable virksomheder ryddes af vejen, og at de produktive ressourcer reallokeres fra tilbagegangs- eller kriseramte virksomheder til nye markedsdeltagere eller mere effektive konkurrenter. Denne kontinuerlige strukturtilpasningsproces er, forudsat at den understøttes af passende mekanismer til

³ Omkostningerne til langdistanceopkald inden for Europa er faldet dramatisk, og udbuddet af disponible tjenester er blevet udvidet betragteligt siden liberaliseringen. Samtidig har omstruktureringen af sektoren skabt nye jobmuligheder og medført en stigning i beskæftigelsen. Endvidere har liberaliseringen i denne sektor også skabt en konkurrencefordel for de europæiske teleudstyrproducenter, som har trivedes i den globale konkurrence.

⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2002) 1420.

fremme af tilpasningsevnen hos arbejdstagerne og virksomhederne, til gavn for velstanden på lang sigt.

Forskning og innovation er helt afgørende forudsætninger for produktivitetsvækst. I sammenligning med sine vigtigste handelspartnere halter Europa bagud i henseende til innovationsevnen samt inden for forskning og udvikling (F&U). Manglende konkurrence bremser innovationen og kan være en hæmsko for forskningsindsatsen. Dominerende virksomheder vil være mindre tilbøjelige til at satse på nye produkter og tjenesteydelser, som blot flytter profitten væk fra deres eksisterende produkter. Virksomheder på et konkurrencebaseret marked er derimod på evig jagt efter innovationer, der kan udfordre virksomheder, som opererer på højprofitmarkeder, og som bedre opfylder nyopståede markedsbehov. Endvidere udgør nye konkurrenter en trussel for den midlertidige monopolprofit fra innovation og øger de tilstedeværende markedsdeltageres incitament til at forkorte innovationscyklussen. Et konkurrencebaseret miljø sikrer, at der er mere end én potentiel innovator i kampen om at fremstille et bedre produkt eller finde en bedre fremstillingsproces⁵.

Desuden frembringer konkurrence i mange sektorer af EU's økonomi positive effekter, som kan øge effektiviteten i en hel industri, herunder relaterede industrier og støtteindustrier i den omkringliggende region. En gruppe af rivaliserende lokale konkurrenter vil normalt give stødet til, at der opbygges en base af lokale leverandører af specialiserede støttetjenester.

Fordelene ved konkurrence demonstrerer også faren i argumenterne om, at der skabes "nationale mestre". Der er intet upassende i, at virksomheder vokser sig tilstrækkeligt store til at konkurrere globalt. Det skal dog ske under konkurrencevilkår og under fuld overholdelse af konkurrencereglerne. Konkurrence på hjemmemarkedet forbedrer en virksomheds evne til at konkurrere internationalt.

BOKS 1. Den dokumenterede sammenhæng mellem konkurrence og produktivitet⁶

Empiriske rapporter om virkningerne af de forskellige former for konkurrencefremmende politikker (f.eks. lovreformer inden for forskellige sektorer, øget åbenhed over for global konkurrence eller indførelse af konkurrence i dele af servicesektoren) viser, at konkurrence skaber produktivetsgevinster, forbrugervelfærdsgevinster og langsigtet økonomisk vækst.

Dokumentationen for sammenhængen mellem konkurrence og produktiv effektivitet kan ses af sammenligninger mellem de økonomiske resultater i lande med effektive konkurrencebaserede markedssystemer og i lande med begrænset konkurrencebaserede markedssystemer. F.eks. er der en positiv sammenhæng mellem mål for konkurrenceintensiteten og graden af økonomisk udvikling. Endvidere ses markeds konkurrence at øge produktivetsvækstraten betydeligt. Der

⁵ Systemet med intellektuelle ejendomsrettigheder sikrer en stærk konkurrence om at innovere ved midlertidigt at give succesfulde innovatorer markedsmagten over deres opfindelser. Når denne midlertidige beskyttelse udløber, vil stærk konkurrence sikre, at konkurrenterne hurtigt indfører innovationer. Konkurrence fremmer også en effektiv spredning af vellykkede innovationer.

⁶ Dokumentationen bygger på en række undersøgelser af sammenhængen mellem konkurrence og produktivitet. For en omfattende liste over disse undersøgelser, se GD for Konkurrencens websted på adressen: http://europa.eu.int/comm/competition/proactive_competition_policy.

er også rig dokumentation for, at en stærk indenlandsk konkurrence danner grobund for succes på de internationale markeder.

Komparative casestudies i enkeltsektorer i USA, Japan og Europa viser også, at konkurrence (især global konkurrence med producenter, der følger bedste praksis) øger produktiviteten. Virksomheder med en stor markedsstyrke vil være tilbøjelige til at være mindre produktive relativt set, og en kraftigt stigende koncentration ledsages generelt af faldende effektivitet og produktivitet.

Empirisk materiale giver ikke entydigt støtte til idéen om, at markedskoncentration og reduceret konkurrence fører til innovation. Materialet synes at vise, at sandsynligheden for innovation er højere blandt virksomheder i konkurrencebaserede industrier. Færre konkurrenter og en højere gennemsnitlig profit følger også i kølvandet på en lavere produktivitetsvækst.

Konkurrencebegrænsende regelrammer for produktmarkedet har en negativ indvirkning på produktiviteten. Empiriske undersøgelser bekræfter, at erhvervsmæssig deregulering og handelsliberalisering har positive effekter på virksomhedernes produktivitet. På samfundsøkonomisk plan viser undersøgelsesresultater konsekvent en negativ korrelation mellem graden af regulering af markedsaktiviteten og den økonomiske vækst. Gevinsterne fra konkurrenceforøgende regelreformer vil normalt også være større end de statiske gevinster på kort sigt, fordi virksomhederne vil fortsætte med at innovere på måder, som de ikke ville have gjort under en streng regulering. Nogle undersøgelser har også benyttet sig af simulationer for at måle reguleringens indvirkning på væksten. De fleste af disse simulationer viser betydelige, positive effekter af en liberalisering af produktmarkederne på bruttonationalproduktets (BNP) størrelse og vækstrate.

2.2. En sund konkurrencepolitik støtter konkurrenceevnen

Konkurrencepolitikken fremmer og beskytter konkurrencen. Ved at garantere, at virksomhederne på EU's indre marked konkurrerer på deres fortjenester, bidrager konkurrencepolitikken til at skabe lige vilkår og tilskynder derved også nye markedsdeltagere til at melde sig på markederne.

Den seneste beretning til Det Europæiske Råds forårsmøde⁷, hvori Kommissionen kritiserede medlemsstaterne for mangelen på fremskridt med at opfylde målene i Lissabon-strategien, peger på den beskedne produktivitetsvækst som hovedårsagen til de ringe økonomiske resultater i Europa. Den svage produktivitetsvækst i EU-15 (især sammenlignet med produktivitetsvæksten i USA) har i alvorlig grad bremset bestræbelserne på at opnå højere økonomiske vækstrater. Selv om der er gjort betydelige fremskridt i henseende til markedsintegration siden etableringen af det indre marked, er mange erhvervssektorer i Europa fortsat fragmenteret og kendetegnet ved svag konkurrence og vedvarende høje priser, som er lige skadelige for virksomhederne og forbrugerne.

Som den primære faktor bag en øget innovation og vækst i produktiviteten er en effektiv konkurrence mellem virksomhederne på et udvidet indre marked et af de

⁷ "Beretning fra Kommissionen til Det Europæiske Råds forårsmøde: Gennemførelse af Lissabon-strategien – reformer for den udvidede Europæiske Union" (KOM(2004) 29 endelig/2 (findes på http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_en.pdf).

centrale elementer i en vellykket strategi for at opbygge et konkurrencebaseret Europa og puste nyt liv i Lissabon-strategien.

Formålet med en proaktiv konkurrencepolitik er at støtte den konkurrencebaserede proces på det indre marked og tilskynde virksomhederne til at udvise en konkurrenceorienteret og dynamisk effektivitetsforøgende adfærd. Dette indebærer at indkredse, hvilke erhvervssektorer udvikling der bremses af manglende konkurrence og dermed ikke leverer effektive resultater. Instrumenterne i konkurrencepolitikken forbyder, straffer og modvirker konkurrencebegrænsende adfærd som f.eks. markedsdelende karteller og medvirker til at fjerne hindringerne for konkurrence. Endvidere forbyder konkurrencereglerne - som dog ikke sætter spørgsmålstegn ved selve monopolernes eksistens, hvad enten de er naturlige eller ej - misbrug af en dominerende stilling eller monopolstilling eller skabelsen af en sådan stilling via en fusion. De sikrer endvidere, at statslige foranstaltninger ikke fordrejer eller på anden måde lægger hindringer i vejen for konkurrence i form af f.eks. statsstøtte.

Det primære sigte med kartelreglerne er at sikre, at virksomhederne konkurrerer i stedet for at lave hemmelige aftaler. Karteller og andre tilsvarende konkurrencebegrænsende aftaler fordrejer ressourceallokeringen og fremmer ineffektivitet. Håndhævelsen af kartelreglerne forhindrer også dominerende virksomheder i at misbruge deres stilling gennem konkurrencebegrænsende praksis (f.eks. udelukkelse af konkurrenter) med det formål at fastholde eller forbedre deres stilling på markedet. Samtidig skal disse regler tage højde for forskellen mellem aftaler og praksis, som generelt er konkurrencebegrænsende, og aftaler og praksis, hvor konkurrencebegrænsende effekter opvejes af konkurrencefremmende effekter.

Fusioner kan give den nydannede enhed mulighed for at udøve markedsmagt eller mere generelt skade konkurrencen. Fusioner kan dog også gøre virksomheder mere effektive, styrke deres konkurrenceevne og give mulighed for omkostningsbesparelser, som videregives til forbrugerne. Fusionskontrollen fokuserer derfor på det mindre antal fusioner, som forhindrer en effektiv konkurrence, og dikterer korrigerende foranstaltninger, hvor der er behov for dem til at sikre konkurrencen.

Statsstøtteforanstaltninger kan udgøre en alvorlig hindring for konkurrencen. Hvis statsstøtten iværksættes for at redde stumperne af urentable virksomheder, vil den kunne fordreje konkurrencen alvorligt og udgøre en hæmsko for etableringen af lige konkurrencevilkår på det indre marked. Der er rig dokumentation for, at medlemsstaterne ofte yder støtte til virksomheder på et ineffektivt grundlag og ikke i tilstrækkelig grad retter op på markedssvigt inden for områder som F&U, uddannelse, innovation og risikovillig kapital. En effektiv statsstøttekontrol baseret på sunde økonomiske kriterier sikrer, at sådanne foranstaltninger ikke fordrejer konkurrencen på det indre marked. Samtidig giver reglerne mulighed for stor fleksibilitet til at iværksætte støtteforanstaltninger, der sigter mod at rette op på reelle markedssvigt.

Konkurrencepolitikken bidrager yderligere til at åbne monopolsektorer (f.eks. telekommunikation, energi, transport) op for konkurrence, hvilket er i forbrugernes interesse og medfører øgede investeringer og større innovation. Den tilskynder medlemsstaterne til at sænke adgangsbarriererne til alle de regulerede erhvervssektorer og øger forbrugernes magt uden at berøve dem fordelene ved tjenesteydelser af almindelig interesse. Den bør dog også søge at rette op på

problemet med lovhjemlet beskyttelse, f.eks. meddelelse af autorisation til de liberale erhverv, som svækker bestræbelserne på at øge konkurrencen.

Konkurrencepolitikken har ikke under alle forhold – via dens kartelforbuds-, fusionskontrol- og statsstøttekontrolinstrumenter samt liberaliseringsforanstaltninger – en direkte indvirkning på konkurrenceevnen. Denne afhænger af virksomhedernes egen evne til at konkurrere. En mere proaktiv håndhævelse af EU's konkurrencepolitik med øget vægt på økonomisk analyse af markedsstrukturerne og markedsadfærden vil kunne medvirke til at skabe konkrete resultater med hensyn til at opfylde målene i Lissabon-strategien ved at bidrage til en øget produktivitet og økonomisk vækst og derigennem til at hæve levestandarden for borgerne i den udvidede Europæiske Union.

3. REGELRAMMER, DER FREMMER KONKURRENCEEVNEN OG DEN ØKONOMISKE VÆKST

3.1. Tre fælles temaer i reformen

Instrumenterne i EU's konkurrencepolitik har været taget op til revision – denne proces er stadig i gang for statsstøttereglerne vedkommende – og er blevet ændret for bedre at opfylde traktatens målsætninger samt målene i Lissabon-strategien. Tre fælles temaer kendetegner de nye regelrammer, som træder i kraft den 1. maj 2004:

- virksomhedernes konkurrencestrategier bør i videst muligt omfang være underlagt et ensartet regelsæt overalt i EU
- konkurrencereglerne samt deres håndhævelse i individuelle sager vil i højere grad blive baseret på en økonomisk effektanalyse
- konkurrencehåndhævelsesprocedurerne vil blive mere gennemsigtige, strømlinede og forenklede uden at miste deres effektivitet.

Indførelsen af et ensartet regelsæt for konkurrencestrategier på det indre marked har den fordel, at det skaber ensartede konkurrencevilkår for virksomhederne, samtidig med det letter indgåelsen af samarbejdsaftaler, distributions- og teknologilicensaftaler samt fusioner.

Et andet fælles tema for de nye konkurrenceregler er den større vægt, der tillægges økonomisk analyse. Konkurrencepolitikken er under tilpasning for dels at tage højde for den lære, der kan drages af moderne økonomisk teori og den konstant fluktuerende markedsdynamik, og dels den nødvendige erhvervsudvikling i Europa. Økonomisk analyse er af central betydning, fordi konkurrencepolitikken betinger fundamentale økonomiske beslutninger om investeringer, konsolidering og prisfastsættelse og dermed de økonomiske resultater. Den flytter definitivt fokus over på de økonomiske effekter af virksomhedernes adfærd eller af offentlige foranstaltninger. Den bidrager mere generelt til at indkredse, under hvilke

omstændigheder faktorer som en høj profit og en stor markedsandel er tegn på markedsmagt⁸.

Det tredje fælles tema i de nye regelrammer er forbedringen af håndhævelsesprocedurerne, samtidig med at de administrative byrder på virksomhederne lettes, især for de små og mellemstore virksomheder (SMV). På kartelområdet giver dette sig udslag i, at anmeldelsessystemet, der kræver anmeldelse af konkurrencebegrænsende aftaler til administrativ godkendelse, afskaffes, og at der oprettes et Europæisk Konkurrencenetværk (ECN). Netværket, hvori Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder er ansvarlige for en effektiv arbejdsdeling, sikrer, at de myndigheder, der er bedst placeret, behandler konkurrencesager. For fusionskontrollen indebærer dette, at fusionsanmeldelser henvises til og fra Kommissionen efter en strømlinet metode, og at der indføres en mere fleksibel kontrolprocedure. Endelig vil reformerne for statsstøttekontrollens vedkommende resultere i en forenkling af og kortere sagsbehandlingstid i anmeldelsesprocedurerne.

Et yderligere element, som ligger til grund for den nye EU-konkurrenceordning, er den forbedrede integration af forbrugernes interesser i konkurrenceregelstrukturen. Med henblik herpå er Kommissionen desuden ved at udbygge dialogen med forbrugerne⁹.

3.2. Gennemførte og igangværende reformer

På kartelområdet er reglerne om distributions- og licensaftaler og reglerne om horisontale samarbejdsaftaler samt de nye proceduremæssige rammer for kartelpolitikken blevet gennemgribende revideret. Processen fortsatte med en revision af fusionskontrollen, som førte til den omredigerede fusionsforordning og en række retningslinjer og politiske dokumenter, der redegjorde for, hvordan fusionskontrollen vil blive gennemført fremover. Reformen af statsstøttekontrollen er undervejs med det formål gradvis at anlægge en mere økonomisk synsvinkel på statsstøttepolitikken, således at reelle konkurrencefordrejninger som følge af statslig indgriben fjernes, samtidig med at medlemsstaterne får større fleksibilitet til at vedtage horisontale foranstaltninger til støtte for Fællesskabets målsætninger.

De nye regler, meddelelser og retningslinjer, der indgår i de nye regelrammer, er også en vejledning for virksomhederne og tilskynder dem til at lægge markedsstrategier, som er forenelige med konkurrenceretten.

De mest markante elementer i reformen af de tre vigtigste konkurrencepolitiske instrumenter er beskrevet kort nedenfor.

⁸ Eksempelvis giver økonomiske værktøjer mulighed for bedre at afgøre, om visse former for praksis som f.eks. kombinationsklausuler (en strategi, hvor salget af ét produkt er betinget af køb af et andet produkt), rabatter eller territoriale restriktioner er til skade for forbrugerne eller skaber effektivitetsgevinster.

⁹ Bl.a. har Kommissionen for at udbygge dialogen med forbrugerorganisationerne, som spiller en central rolle i forbindelse med at fremme forbrugernes interesser på det indre marked, som et første skridt oprettet funktionen som kontaktperson på forbrugerområdet i GD for Konkurrence med det formål at styrke samspillet mellem konkurrence- og forbrugerpolitikken.

3.2.1. Kartelforbud

De nye regelrammer, der træder i kraft den 1. maj 2004¹⁰, vil resultere i en ny økonomisk styring i EU af kartelpolitikken. De indfører et ensartet fælles regelsæt for vurderingen af konkurrencebegrænsende aftaler, der kan påvirke virksomhederne på tværs af grænserne i EU¹¹. Dette vil få gunstige virkninger for samarbejdsaftaler og teknologilicens-, distributions- og andre aftaler, som indgås på hele det udvidede indre marked. De nye regelrammer vil give medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole mulighed for sammen med Kommissionen at anvende alle EU's kartelregler i deres helhed. De nye regelrammer er et godt eksempel på, hvordan retsikkerheden for de europæiske virksomheder kan reduceres ved at erstatte 25 nationale standarder med ét europæisk regelsæt.

Den nye procedureforordning 1/2003 afskaffer desuden bureaukratiske procedurer og forenkler retsreglernes anvendelse. I modsætning til tidligere, hvor virksomhederne skulle anmelde deres aftaler til Kommissionen med henblik på administrativ godkendelse, gør de nye regelrammer automatisk alle aftaler gyldige, som ved en opvejning af fordele og ulemper genererer positive effekter for det indre marked. Dette vil efter al sandsynlighed ikke blot nedbringe udgifterne til overholdelse af konkurrenceretten, men vil også lette de administrative byrder på virksomhederne.

Endvidere baner de nye regelrammer vejen for en mere decentraliseret anvendelse af EU-konkurrencereglerne fra medlemsstaternes konkurrencemyndigheders og domstoles side. Kommissionen og medlemsstaterne har også oprettet et Europæisk Konkurrencenetværk (ECN) med det formål at udbygge samarbejdet og sikre en ensartet anvendelse af EU-konkurrencereglerne. Alle medlemmer af ECN skal orientere hinanden om deres formelle konkurrenceprocedurer og rådføre sig med Kommissionen om påtænkte beslutninger. Med ECN oprettes også et forum for informationsudveksling og samarbejde mellem myndighederne. I denne forbindelse er det vigtigt, at medlemmerne af ECN har tilstrækkelige ressourcer og kapacitet til at deltage på effektiv vis i det tætte samarbejde inden for netværket.

De nye regelrammer vil også gøre det lettere for forbrugere og virksomheder, der har lidt skade som følge af konkurrencebegrænsende praksis, at håndhæve EF-konkurrencereglerne direkte ved de nationale domstole. Såvel virksomheder som slutforbrugere bør føle sig tilskyndet til at håndhæve deres rettigheder ved de nationale domstole, da dette kan bidrage til at skærpe konkurrencen på det indre marked. For at sikre en forbedret og ensartet anvendelse af reglerne på tværs af grænserne omfatter de nye regelrammer en samarbejdsordning mellem de nationale retlige myndigheder og de offentlige håndhævelsesorganer. F.eks. giver regelrammerne nationale dommere mulighed for at anmode Kommissionen om at afgive udtalelse om spørgsmål vedrørende EU-konkurrenceretten eller om at afgive specifikke faktiske oplysninger. De beføjer også Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder til på eget initiativ at fremsætte bemærkninger over for de nationale domstole.

¹⁰ Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, som erstatter forordning nr. 17/62 pr. 1. maj 2004 (EFT L 1 af 4.1.2003). For yderligere oplysninger om disse nye regler, se <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/>.

¹¹ EF-traktatens artikel 81.

Endelig er en række materielle regler for virksomhedernes adfærd blevet revideret for at gøre dem mere økonomisk orienterede. I denne forbindelse har begreber som undtagelser ("safe harbours") og alvorlige konkurrencebegrænsninger ("hardcore restrictions") set dagens lys. Processen startede i 1999 med vedtagelsen af en gruppefritagelsesforordning og retningslinjer for distributionsaftaler efterfulgt i 2000 af vedtagelsen af en gruppefritagelsesforordning og retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler.

Virksomheder med ringe markedsstyrke, især langt størstedelen af SMV'erne, har mulighed for at operere inden for undtagelser, som primært defineres i forhold til markedsandele. Så længe virksomheder ikke overskrider markedsandelstærsklerne, behøver de ikke bekymre sig om, hvorvidt deres aftaler er forenelige med EU-konkurrenceretten¹². Samtidig er klart definerede alvorlige konkurrencebegrænsninger, som har negative effekter på markedet, normalt forbudt. Ifølge EU-retten er de mest typiske eksempler på skadelige horisontale begrænsninger uden nogen økonomiske fordele aftaler mellem konkurrenter, som har til formål at fastsætte priser, begrænse produktionen eller dele markeder eller kunder¹³.

BOKS 2. Ny metode inden for teknologioverførselsaftaler¹⁴

Teknologioverførselsaftaler og tildeling af licens til ny teknologi sikrer, at vellykkede innovationer formidles bredt i økonomien, og øger produktiviteten og væksten. Den nye gruppefritagelsesforordning for teknologioverførselsaftaler gælder for tildeling af licens for patenter, knowhow og softwareejendomsrettigheder. På linje med Kommissionens generelle konkurrencepolitik fokuserer den nye forordning strengt på de begrænsninger, der er alvorligt til skade for konkurrencen, samtidig med at den yder større retssikkerhed for neutrale eller konkurrencefremmende aftaler. Denne metode gav for det første Kommissionen mulighed for at opstille en klar og kort liste over alvorlige konkurrencebegrænsninger, som normalt er forbudt. Denne liste har mindre rækkevidde end "sortlisten" i den foregående forordning. Endvidere sondrer den klart mellem licensaftaler, som indgås mellem konkurrenter, som normalt potentielt vil være mere konkurrencefordrejende, og aftaler mellem ikke-konkurrenter, som normalt i mindre grad vil afstedkomme negative effekter. Derved kunne Kommissionen anlægge en mindre streng politik over for en række hyppigt forekommende konkurrencebegrænsninger som produktionsbegrænsninger, forbrugerbegrænsninger og anvendelsesbegrænsninger. På den anden side yder den nye forordning en undtagelse under visse markedsandelstærskler, hvor der igen sondres mellem licensaftaler mellem konkurrenter, for hvilke tærsklen er lavere, og aftaler mellem ikke-konkurrenter, for hvilke tærsklen er højere. For sager, som ikke er omfattet af undtagelsen, redegør et sæt retningslinjer - primært ud fra økonomiske overvejelser - for hvordan konkurrencereglerne vil blive anvendt i individuelle sager.

Disse og andre ændringer bevirker, at den nye forordning åbner mulighed for en bred formidling af innovation, og giver virksomheder større valgmuligheder og designfrihed.

¹² F.eks. Kommissionens forordning (EF) nr. 2658/2000 om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af specialiseringsaftaler, EFT L 304 af 5.12.2000, s. 3, (<http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation>).

¹³ Retningslinjer for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 på horisontale samarbejdsaftaler, punkt 25, EFT C 3 af 6.1.2001, s. 2, <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation>

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/entente3_en.html#technology.

3.2.2. Fusionskontrol

EU's fusionskontrolregler har lettet omstruktureringen af den europæiske industri, siden de så dagens lys i 1989. EU's fusionskontrolordning anerkendes generelt som en meget effektiv og strømlinet mekanisme, som støtter og letter omstruktureringen af den europæiske industri. Fusioner er en integreret del af industriel omstrukturering og nødvendige for at klare udfordringerne i en stadigt mere globaliseret økonomi.

Formålet med fusionskontrolreglerne er ikke at stå i vejen for nødvendig og effektiviserende omstrukturering, men at sikre, at fusioner, som ville være til skade for konkurrencen, stoppes eller ændres. Den hidtidige anvendelse af fusionskontrolreglerne viser, at de ikke har været til hinder for, at der har kunnet opbygges europæiske virksomheder af tilstrækkelig størrelse til at konkurrere på det globale marked. Siden 1990 har ordningen reelt kun stillet sig hindrende i vejen for en meget lille procentdel af de samlede fusioner - kun 18 ud af mere end 2 400 anmeldte fusioner. Desuden har brugen af korrigerende foranstaltninger ud af dette samlede antal løst konkurrenceproblemer i 171 tilfælde, samtidig med at de sikrede, at fusionen kunne løbe af stabelen.

Den reviderede fusionsforordning, som træder i kraft 1. maj 2004, bevarer de dokumenterede fordele ved kun én europæisk myndighed, der yder reguleringsmæssig kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser med en fællesskabsdimension, dvs. dem over bestemte omsætningstærskler for omsætningen på verdensplan og i Fællesskabet.

Sammen med de ledsagende gennemførelsesbestemmelser, -meddelelser og -retningslinjer¹⁵ omfatter den nye forordning en række materielretlige og proceduremæssige forbedringer. En af de vigtigste forbedringer vedrører den materielretlige test af anmeldte fusioner. Den nye forordning indeholder nu en klar og utvetydig effektbaseret konkurrencetest, der forbedrer Kommissionens muligheder for at gribe ind over det lille antal fusioner, som er til skade for konkurrencen. Enhver væsentlig hindring for en effektiv konkurrence, som en fusion vil kunne afstedkomme, vil således blive vurderet i konkurrencevurderingen. Derved sikres det, at der vil kunne gribes effektivt ind over for forskellige situationer lige fra en virksomheds dominans til oligopolistiske effekter (hvad enten de er koordinerede eller ej), som vil kunne være til skade for konkurrencen på et marked.

Den nye test vil blive anvendt på grundlag af omfattende analyserammer for vurdering af fusioners indvirkning på konkurrencen baseret på sunde økonomiske kriterier. Med henblik herpå har Kommissionen udsendt et sæt retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner¹⁶. Retningslinjerne indeholder fortolkninger og vejledning i den praktiske anvendelse af den materielretlige test af fusioner mellem konkurrenter, hvilket også sikrer fuld gennemsigtighed for de fusionerende virksomheder. Kommissionen kan nu som en del af konkurrencevurderingen tage

¹⁵ Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("EF-fusionsforordningen"). For yderligere oplysninger om de nye regler, se <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation/regulation/>.

¹⁶ Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, EUT C 31 af 5.2.2004, s. 3 (http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c_031/c_03120040205en00050018.pdf).

hensyn til eventuelle effektivitetsgevinster, der måtte følge af en påtænkt fusion (se boks 3).

Boks 3. Effektivitetsgevinster inden for fusionskontrol

Som et resultat af sin seneste revision af fusionsforordningen konkluderede Kommissionen, at der var overbevisende grunde til mere eksplicit at tage hensyn til effektivitetsgevinster inden for fusionskontrollen, end man havde gjort hidtil. Fusioner kan give virksomheder mulighed for at omlægge deres aktiviteter eller samle indbyrdes supplerende faciliteter på en sådan måde, at de bringes til at konkurrere stærkere med hinanden og derved modvirker de negative virkninger for konkurrencen og især den potentielle skade på forbrugerne, som en fusion ellers kunne have.

Kommissionen nye retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner anfører derfor, at Kommissionen agter nøje at tage dokumenterede effektivitetsgevinster med i den samlede vurdering af en fusion, og at den som en konsekvens af de effektivitetsgevinster, en fusion måtte medføre, kan beslutte, at en fusion ikke i alvorlig grad hindrer en effektiv konkurrence.

Retningslinjerne angiver, at forskellige typer effektivitetsgevinster kan tages i betragtning, bl.a. omkostningsbesparelser i produktionen og distributionen, men også effektivitetsgevinster inden for F&U og innovation, som kan føre frem til udvikling af nye produkter til gavn for forbrugerne.

Retningslinjerne opstiller en mere moderne økonomibaseret metode for effektivitetsgevinster, som giver Kommissionen bedre muligheder for at sondre mellem fusioner, som skader konkurrencen, og fusioner, der fremmer konkurrencen.

Hvad angår proceduremæssige forbedringer, bibeholder den nye forordning fuldt ud ordningen med én kontrolinstans og bevarer faste frister for Kommissionens vurdering af fusioner. I sammenligning med andre fusionskontrolordninger er disse faste frister yderst værdsat af den europæiske industri. For yderligere at lette den administrative byrde på virksomhederne som følge af fusionskontrollen indeholder den nye fusionsforordning en række proceduremæssige forbedringer med heraf følgende fordele for virksomhederne.

Strømliningen af ordningen med henvisninger af fusionssager tager sigte på at sikre, at fusionssager normalt behandles af den konkurrencemyndighed, der er bedst placeret til at behandle dem, samtidig med at antallet af sager, der skal godkendes hos flere myndigheder, holdes på et minimum. De nye regler giver bl.a. mulighed for, at de fusionerende virksomheder kan anmode om henvisning til eller fra Kommissionen, inden fusionen formelt anmeldes.

Fusionskontrolreglerne har hjulpet EU-virksomhederne til at tilpasse sig til det indre markeds og de globale markeders udfordringer. Udvidelsen og videreudbygningen af det indre marked vil yderligere medvirke til de europæiske produktmarkeders assimilering og defragmentering og hjælpe de europæiske virksomheder med at blive mere konkurrenceorienterede. Fusionsreglerne kan også bidrage til konsolidering og grænseoverskridende fusioner inden for sektorer, hvor der findes nationale barrierer.

3.2.3. Statsstøtte – reformer undervejs

Reformerne har til formål at ændre fokus i statsstøttepolitikken i retning af en mere økonomisk orienteret metode med henblik på at fjerne skadelig statsstøtte, samtidig med at medlemsstaterne får mere fleksibilitet til at indføre horisontale foranstaltninger til støtte for bl.a. Lissabon-målsætningerne. Modsat hvad der er tilfældet på kartel- og fusionsområdet, indføres disse ændringer i etaper frem til udgangen af 2006, inden de nye strukturfondsforordninger træder i kraft, snarere end i én omgang ved hjælp af ét reforminstrument. Ved afslutningen af processen vil deres virkning være nøjagtig den samme.

Fortsat reform af de eksisterende statsstøtteinstrumenter¹⁷

I 2005-2006 skal en lang række af de eksisterende statsstøttere regler fornyes, inklusive alle statsstøttefritagelsesforordningerne, retningslinjerne for den regionale støtte, rammebestemmelserne for støtte til forskning og udvikling og retningslinjerne for risikovillig kapital. Retningslinjerne for miljøstøtte udløber ved udgangen af 2007. Disse faktorer samt indledningen af en ny programmeringsperiode for Fællesskabets strukturfonde i 2007 er en enestående lejlighed til at gennemføre en omfattende revision af de horisontale statsstøttere regler under hensyntagen til de horisontale målsætninger og især Lissabon-målsætningerne og den nye samhørighedspolitik, som denne beskrives i de kommende strukturfondsforordninger, samt til at konsolidere og om muligt forenkle reglerne¹⁸.

Et afgørende element i statsstøttereformen er at omlægge regionalstøttepolitikken i et udvidet EU og forene målet om en samlet nedsættelse af omfanget af statsstøtten med Fællesskabets målsætning om økonomisk og social samhørighed. Reformen henter sin inspiration fra konklusionerne fra Det Europæiske Råds møder i Lissabon og Stockholm, der slog til lyd for, at Kommissionen klart opprioriterer de mindst udviklede regioner i overensstemmelse med, at den regionale statsstøtte har ekstraordinær karakter, og tager fuldt hensyn til konklusionerne i den tredje beretning om samhørighedspolitikken. Det grundlæggende økonomiske princip for reformen er, at den bedste måde at tackle regionale forskelle og øge de regionale vækstrater på er at skabe de rette incitamentter til de økonomiske aktører med henblik på at tilskynde til høj produktivitet og konkurrenceevne snarere end at yde tilskud til ineffektive virksomheder eller skabe alvorlige fordrejninger på det indre marked. De nye retningslinjer skulle afspejle dette princip og vil sammen med de reviderede horisontale regler give større fleksibilitet, således at alle medlemsstaterne vil kunne rette op på deres interne regionale forskelle, og Kommissionen vil kunne fokusere på de støtteforanstaltninger, der fordrejer konkurrencen mest.

Mange af de øvrige retningslinjer indeholder også et regionalt element og tillader højere støttesatser, hvis støtten ydes til virksomheder, der er beliggende i områder, der er berettiget til regional støtte. Dette gælder især gruppefritagelserne for SMV og

¹⁷ For yderligere oplysninger om tidligere statsstøttereformer, se de halvårslige statsstøtteresultattavler på http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/. Resultattavlen for foråret 2004, som bliver offentliggjort om kort tid, beskriver statsstøtteniveauet i 2002.

¹⁸ Et særligt aspekt ved den fremtidige praksis drejer sig om en række eksisterende beskæftigelses- og uddannelsesforanstaltninger, som primært finansieres af arbejdsmarkedets parter selv gennem kollektive overenskomster, som pålægger alle virksomhederne inden for en bestemt sektor en afgift. Kommissionen vil følge den fremtidige udvikling i retspraksis på dette område meget nøje.

inden for beskæftigelse og uddannelse. For at sikre en indbyrdes sammenhæng vil revisionen af disse regler blive gennemført sideløbende med revisionen af den regionale støtte. I forbindelse med denne revision agter Kommissionen at forenkle alle de gældende gruppefritagelser og konsolidere dem i én forordning, herunder også en ny fritagelse for visse typer af regional støtte.

Forskning, udvikling og innovation

Det Europæiske Råd understregede på sit forårsmøde¹⁹, at konkurrenceevne, innovation og fremme af en iværksætterkultur er vigtige drivkræfter bag vækst. I denne forbindelse udtrykte det bekymring over de forholdsvis svage investeringer i forskning og udvikling (F&U) i den europæiske private sektor og understregede vigtigheden af at øge F&U inden for EU. Kommissionen anerkender, at der på dette område forekommer markedssvigt, som hæmmer de private investeringer i F&U og innovation, hvilket afføder en opbremsning i produktivitet og konkurrenceevne. Kommissionen har iværksat en undersøgelse for at forberede en revision af retningslinjerne for støtte til forskning og udvikling. Denne undersøgelse fokuserer primært på statsstøttens rolle som et instrument til at bane vejen for opfyldelsen af Barcelona-målsætningen om at afsætte 3 % af EU's bruttonationalprodukt til F&U-udgifter. Mere konkret vil den fokusere på, hvilke typer af aktiviteter der bør kunne komme i betragtning til støtte, og hvor højt et passende statsstøtteniveau bør være.

Meddelelsen om statsstøtte og risikovillig kapital skal også revideres i 2005. Denne har allerede vist sig at være et nyttigt instrument for medlemsstaterne til at stille egenkapital til disposition for SMV i partnerskab med private investorer²⁰. Reglerne har til formål at sikre, at støtte til innovation korrigerer ægte markedssvigt og kan ydes fleksibelt, navnlig i forhold til innoverende SMV. Ved revisionen vil der bl.a. blive taget stilling til anmodninger om større fleksibilitet ved tilvejebringelsen af denne type finansiering. Der skal findes en passende balance mellem på den ene side målsætningen om at fokusere på det oprindelige markedssvigt i forbindelse med at tilvejebringe kapital i forholdsvis små beløb til SMV i deres tidlige fase og startfase samt til SMV som potentielle innovatorer og på den anden side risikoen for, at en større fleksibilitet vil give stærkere fokus på større kapitalbeløb i senere faser, hvor privat kapital er mere disponibel uden behov for statslig indgriben.

I en meddelelse, der planlægges udsendt i 2005, vil det blive indkredset, hvilke markedssvigt der påvirker innovationen, og i det omfang disse markedssvigt ikke er fuldt dækket, vil de gældende rammebestemmelser og regler for statsstøtte blive tilpasset. Dette vil især fokusere på støtte til SMV-investeringer i innovative projekter, rekruttering af kvalificerede medarbejdere og opbygning af formidlere, som kan yde innovationstjenester, hvilket iværksættercentre, teknologiceentre, lokale investornet, forskerparker, innovationskonsulenter, mæglere og rådgivere vedrørende intellektuelle ejendomsrettigheder og teknologioverførselsenheder er eksempler på.

Inden udgangen af 2004 vil Kommissionen også udarbejde et vademecum eller en praktisk vejledning. Dette dokument skal give vejledning i, hvilke foranstaltninger til støtte for innovation der kan indføres inden for rammerne af de gældende

¹⁹ Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd, 25.-26. marts 2004.

²⁰ Kommissionens meddelelse om "gennemførelsen af handlingsplanen for risikovillig kapital" (KOM(2003) 654 af 4.11.2003).

statsstøttebestemmelser og –regelrammer. Vademecummet vil også på basis af retningsgivende afgørelser illustrere, hvordan Kommissionen skrider frem ved behandlingen af støtteforanstaltninger til innovationsrelaterede aktiviteter og støtte ydet via formidlende virksomheder.

Hvad angår de proceduremæssige aspekter af statsstøttekontrollen, vil de administrative byrder blive formindsket. Bl.a. vil vedtagelsen af en ny gennemførelsesforordning indebære en generel forenkling og fremskyndelse af godkendelsesprocedurerne. Derudover er Kommissionen gradvis i færd med at fritage støtte for forudgående anmeldelse inden for områder som støtte til SMV, uddannelse og udvikling samt med henblik på udvikling af forenklede procedurer i statsstøttesager, som erfaringsmæssigt ikke har væsentlig indvirkning på konkurrencen. Kommissionen vedtog således ved udgangen af 2003 en gruppefritagelsesforordning, der fritager forsknings- og udviklingsstøtte til SMV for forudgående anmeldelse.

3.3. Internationale aspekter af konkurrencepolitikken

De reviderede regelrammer på kartel- og fusionsområdet hjælper også de europæiske virksomheder med at holde sig i front på det globale marked, hvor der er et stigende pres for at få udarbejdet fælles standarder for konkurrencehåndhævelsen. Takket være det omfattende internationale samarbejde om konkurrencepolitikken, som primært skyldes Kommissionens indsats, er der en voksende konvergens i håndhævelsesstandarder og håndhævelsespraksissen fra ét kontinent til et andet.

Samarbejdet har været særligt blomstrende i de bilaterale forbindelser mellem EU og dets vigtigste handelspartnere, hvor Kommissionen har samarbejdet med de tilsvarende instanser i USA, Japan og Canada om spørgsmål vedrørende politik og undersøgelser. Ved udarbejdelsen af fælles standarder i global sammenhæng har Kommissionen og andre konkurrenceinstanser over hele verden gjort betydelige fremskridt inden for det internationale konkurrencenet²¹. Derudover har Kommissionen været en af de fremmeste fortalere for forhandlinger inden for Verdenshandelsorganisationen ("WTO") om en rammeaftale om konkurrence.

4. HÅNDHÆVELSESPRAKSIS TIL STØTTE FOR EN EFFEKTIV KONKURRENCE

De reviderede rammer giver sig udslag i en forbedret, proaktiv håndhævelse af konkurrenceretten, som giver Kommissionen mulighed for at koncentrere sine undersøgelser om sektorer, hvor der kun findes få markedsdeltagere, hvor kartelvirksomhed er hyppigt forekommende, og hvor misbrug af markedsmagt er generisk. Den vil også fokusere på de statsstøttesager, som volder størst skade på konkurrenterne, og som alvorligt hindrer og forhæler den nødvendige industrielle omstilling. Dette indebærer desuden en dybtgående analyse af de faktiske, retlige og administrative barrierer for konkurrencen, som er til størst skade for forbrugerne og konkurrencen på det indre marked og underminerer de europæiske virksomheders konkurrenceevne.

²¹ For yderligere oplysninger, se <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>.

4.1. Målrettet håndhævelsespraksis – afdækning af konkurrenceproblemer

En proaktiv håndhævelse vil tage udgangspunkt i en økonomisk analyse af markedsstrukturerne og markedsadfærden, som vil medvirke til at prioritere håndhævelsesindsatsen på basis af konkurrenceproblemets art og omfang og på basis af, i hvor høj grad en sektor eller en industri står tilbage i ydeevne. Dette indebærer, at vægten vil blive lagt på undersøgelser “med stor effekt”, samtidig med at indgreb i sager, som har meget begrænset virkning på det indre marked eller på forbrugerne, nedprioriteres.

Sektorundersøgelser, markedsundersøgelser og sektorforespørgsler vil i stigende grad blive benyttet for at vurdere udviklingen inden for centrale erhvervssektorer og afdække konkurrencehindringer. Specifikke værktøjer er ved at blive udviklet med henblik på at kunne foretage en effektiv prioritering af undersøgelserne. Indlysende kriterier for vurdering af et givet marked er graden af koncentration og indikatorer for hemmelige aftaler, men en række andre indikatorer såsom en prisudvikling, som ikke er relateret til omkostningsudviklingen eller efterspørgselsfaktorer, uregelmæssige prisdifferencer, manglende innovation eller markedsadgang, lav grad af udskiftning af leverandør hos kunder og tendenser i kapacitetsudviklingen giver også værdifulde oplysninger om, i hvor høj grad et marked er ydedygtigt og giver fordele for kunderne.

Nye markedsdeltagere er et vigtigt element i konkurrenceprocessen. Hvis markedsadgangsbarriererne er høje, kan dette være et tegn på et konkurrenceproblem på et bestemt marked. Markedsundersøgelser og sektorforespørgsler er særligt nyttige måder at spore adgangsbarrierer på. ECN's rolle er også vigtig i denne forbindelse. Kommissionen agter at etablere et tæt samarbejde med medlemsstaternes konkurrencemyndigheder om at afdække sektorafgrænsede eller markedspecifikke problemer og råde bod på dem på en proaktiv måde.

Den nye forordning giver Kommissionen mulighed for at iværksætte generelle undersøgelser i en sektor og udsende en rapport, som fastsætter konklusioner og retter henstillinger om håndhævelsesforanstaltninger inden for ECN. På basis af disse henstillinger kan de forskellige instrumenter i konkurrencepolitikken derefter sættes ind for at løse de konstaterede problemer, enten på integreret vis eller ved at benytte de instrumenter, der er bedst egnet til at løse et bestemt problem.

Endvidere agter Kommissionen at lancere fælles konkurrence- og dereguleringsinitiativer inden for sektorer, hvor markedsanalyser viser, at regelrammerne eller private virksomheders praksis udgør en barriere for nye markedsdeltagere. En integreret anvendelse af forskellige instrumenter er i denne forbindelse det bedste middel til at korrigere praksis, som virker afskrækkende på nye markedsdeltagere, som f.eks. markedsafskærmning ved brug af eksklusivitetsaftaler og markedsdeling. Desuden vil man være særlig opmærksom over for fusioner, som virker markedsafskærmende, samt statsstøtteforanstaltninger, som måtte blive benyttet til at modvirke eller forhindre markedsadgang.

Kampen mod karteller

Karteller påfører forbrugerne samt de sektorer, der køber det kartelramte produkt som et input, direkte og alvorlig skade og bringer derved disse sektors konkurrenceevne i fare²². Bekæmpelsen af karteller har øjeblikkelig, positiv virkning – prisnedsættelser samt mere konkurrence i form af øget kvalitet og et større udbud af varer og tjenesteydelser. Afdækning og efterforskning af karteller vil fortsat være en højt prioriteret opgave for Kommissionen. Resultaterne af de senere års indsats har været betydelige. En række omfattende globale prisfastsættelsesarrangementer er blevet afdækket, og rekordstore bøder er blevet pålagt. Det høje bødeniveau afspejler Kommissionens faste forsæt om at gribe effektivt ind over for kartelvirksomhed. De nye regelrammer vil gøre det lettere at udbygge denne indsats.

Bekæmpelsen af karteller kan kun blive en succes, hvis virksomhederne afskrækkes fra at kaste sig ud i denne form for aktivitet. En troværdig afskrækkelse hviler på tre hovedhjørneste: samarbejdshenvendelser, uanmeldte undersøgelser på stedet og beslutninger, der pålægger alvorlige sanktioner.

I særlig grad er EU's samarbejdsprogram²³ et afgørende element til destabilisering af karteller, fordi det skaber incitament til at afslutte og afdække denne form for hemmelig og ulovlig adfærd. Samarbejdsprogrammet vil derfor blive opretholdt og eventuelt revideret i fremtiden med det formål at effektivisere det yderligere.

Kommissionen har til hensigt at fastholde og udbygge den bekæmpelse af karteller, der er blevet opbygget i de senere år.

Liberaliserede sektorer

Tilsvarende vil håndhævelsen af konkurrencereglerne i de liberaliserede dele af forsyningssektoren som posttjenester, energi, telekommunikation og transport blive yderligere styrket.

Efter at lovforanstaltningerne om afskaffelse af de relevante retlige monopoler er trådt i kraft, skal der gribes ind over for de øvrige, primært faktiske barrierer. Konkurrencereglerne bidrager hertil ved at fjerne de eksisterende hindringer for en effektiv liberalisering. Desuden skal den faktiske liberaliseringsproces overvåges nøje, således at de tilstedeværende markedsdeltagere ikke rejser nye barrierer eller forfølger konkurrencebegrænsende strategier for at beskytte sig selv mod nye konkurrenter. Det er også vigtigt at sikre, at de ikke kan misbruge deres stilling eller krydssubsidiere aktiviteter på nyåbnede markeder ved hjælp af statsstøtte, som de har opnået med henblik på levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Bevarelse af en konkurrencebaseret markedsstruktur og en effektiv markedsadgang er af særlig stor betydning inden for energisektoren. Dette vil give anledning til øget priskonkurrence og incitament til nye typer energitjenesteydelser og vil samtidig sikre, at forbrugerne får fuld gavn af liberaliseringen.

²² Omfanget af den skade, karteller forvolder, skønnes at beløbe sig til mange milliarder euro på årsbasis. Den gennemsnitlige gevinst fra prisfastsættelse er 10 % af salgsprisen, men den kan variere betydeligt fra sag til sag. En nyere OECD-undersøgelse viser, at kartelavancen kan være meget stor, helt op til 50 % eller mere (kilde: OECD (2002)).

²³ Oplysninger om samarbejdsprogrammet og vejledning i, hvordan en samarbejdshenvendelse iværksættes, kan fås på <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/leniency>.

En proaktiv håndhævelsespraksis forudsætter en integreret metode, hvor det konkurrencepolitiske instrument, der er bedst egnet, benyttes for at skabe det optimale miljø for konkurrence på det nyliberaliserede marked. Alt efter konkurrenceproblemets art vil Kommissionen skulle anvende kartelreglerne, fusionskontrolreglerne eller statsstøttekontrolreglerne.

Med udgangspunkt i de nye kartelregelrammer vil Kommissionen blive i stand til at etablere et tættere samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder. Derudover vil den samarbejde med de nationale regulerende myndigheder på sektorplan, som har en vigtig rolle at spille med at føre liberaliseringen ud i livet. I denne sammenhæng frembyder udvidelsen en særlig udfordring, og Kommissionen agter at indgå i et tæt samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder og regulerende myndigheder for at sikre, at liberaliseringen inden for energi-, telekommunikations- og transportsektoren i de nye medlemsstater gennemføres til fulde.

De liberale erhverv og finansielle tjenesteydelser

Opmærksomheden vil i særlig grad blive rettet mod konkurrencen inden for områder som finansielle tjenesteydelser og de liberale erhverv, som også er underlagt lovgivningen for det indre marked.

De liberale erhverv er et eksempel på en del af servicesektoren med en tradition for en ofte omstændelig regulering og en ofte forekommende konkurrencebegrænsende praksis. Selv om en vis regulering af disse erhverv formentlig er påkrævet, bør den være baseret på objektive kriterier af almindelig interesse, som øver mindst mulig skade på konkurrencen og forbrugerne. I sin seneste rapport²⁴ opfordrede Kommissionen medlemsstaternes regulerende myndigheder og erhvervsorganisationerne til at se nærmere på de gældende regler for at afgøre, om reglerne er nødvendige, proportionale og berettigede. Kommissionen vil også efter behov gennemføre undersøgelser over for konkurrencebegrænsende praksis.

Inden for finansielle tjenesteydelser er en proaktiv håndhævelse af afgørende betydning for etableringen af et konkurrencebaseret finansielt marked og for opfyldelsen af en af de vigtigste Lissabon-målsætninger. Hindringer for en effektiv grænseoverskridende clearing og afvikling kan hidrøre fra eksklusivtetsaftaler mellem fondsbørser og clearing- og afviklingsudbydere. En undersøgelse af nyere dato viser, at eksklusivtetsaftaler på disse områder er hyppigt forekommende i Europa. Endvidere er EU's marked for forbrugerbankydelse og forsikring fortsat fragmenteret. Endelig er konkurrencen inden for kortbetalinger stadig fragmenteret på de nationale markeder snarere end inden for det indre marked.

4.2. Udvikling af statsstøttehåndhævelsen

Den fremtidige statsstøttepolitik vil fortsat fokusere på den vigtige målsætning med at reducere den samlede statsstøtte, samtidig med den vil fremme horisontale støtteforanstaltninger, der er af fællesskabsinteresse. Ud over sin formelle håndhævelsesrolle agter Kommissionen at videreudbygge initiativet fra 2003 vedrørende identificeringen af markedssvigt og effektiviteten i støtteforanstaltninger.

²⁴

http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_en.pdf

I sager, hvor der ydes individuel støtte eller sektorstøtte, vil der blive anlagt en økonomisk synsvinkel ved vurderingen af denne støttes virkning på konkurrencen, som giver mulighed for at trække på den sektormæssige knowhow inden for kartel- og fusionsområdet.

Navnlig vil Kommissionen fortsætte med at sikre, at statsstøttekontrollen fremmer konkurrencen og konkurrencebaserede markeder over hele det indre marked gennem etableringen af rentable konkurrencebaserede strukturer under hensyntagen til fordelene for forbrugerne og skatteyderes interesser.

I et EU med 25 medlemsstater eller mere vil det blive umuligt for Kommissionen at vurdere hver eneste konkurrencefordrejning som følge af støtte ydet på nationalt plan. Statsstøttehåndhævelsen vil derfor bygge på en strengere økonomisk analyse af støtteforanstaltningernes virkning på konkurrencen. Uden at dette berører den fulde overholdelse af fællesskabsretten, vil det kunne overvejes at sondre mellem foranstaltninger, som efter al sandsynlighed vil have en betydelig indvirkning på konkurrencen på fællesskabsplan, og foranstaltninger, som skal underkastes en detaljeret og streng vurdering af deres virkning på konkurrencen på det indre marked.

De hidtidige erfaringer viser, at omfanget af muligheden for at gøre en bestemt aktivitet til genstand for handel kan være et nyttigt udgangspunkt, men andre faktorer er også relevante såsom støttens størrelse, konkurrencestrukturen på de pågældende markeder, støttemodtagernes eventuelle markedsstyrke og de forskellige markedsdeltageres muligheder for at komme i betragtning til støtten. Kommissionen agter derfor at uddybe sin analyse med henblik på at omsætte disse begreber i generelle retningslinjer for udformningen af støtte, som vil kunne opfylde kravene til forenelighed med traktatens statsstøtteregler.

Desuden vil der blive udarbejdet en test med henblik på at udpege støtteforanstaltninger, som efter al sandsynlighed ikke vil have nogen større indvirkning på konkurrencen på det indre marked, baseret på det enkle princip, at jo mindre støttebeløbet generelt set er, jo mindre er den heraf følgende konkurrencefordrejning. Forudsat at støtten anvendes til at forfølge målsætninger af fællesskabsinteresse, f.eks. forskning, udvikling, innovation, uddannelse, beskæftigelse og udvikling af SMV, bør det altså normalt være tilladt at yde støtte af forholdsvis beskeden størrelse uden behov for en detaljeret vurdering. Nye regelrammer gående ud på at inkludere en sådan test i statsstøttereglerne befinder sig på nuværende tidspunkt i et fremskredent høringsstade med henblik på vedtagelse i 2004.

Kommissionen sigter mod at opnå en nedbringelse af de mere stærkt fordrejende typer af støtte gennem en tilpasning af de gældende regler for visse typer af støtte samt gennem vurdering af individuelle sager. Hvad reglerne for regional støtte angår, blev det for nylig vedtaget at reducere det tilladte støtteniveau for store, mobile regionale investeringsprojekter under de multisektorale rammer som reaktion på medlemsstaternes store bekymring for de konkurrencefordrejende virkninger af et højt niveau i denne type støtte. Tilsvarende fokuserer den igangværende revision af retningslinjerne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder på, at disse typer af støtteforanstaltninger påfører konkurrenterne og det indre marked omfattende konkurrencefordrejninger og skade.

Ved vurderingen af individuelle sager har sigtet været at udpege sager, hvor støtten kan give anledning til alvorlige konkurrencefordrejninger på det indre marked, og så vidt muligt koncentrere ressourcerne om disse sager. Eksempler herpå er statsstøtte i form af skattefordele, ubegrænsede eller implicite garantier, især inden for finansielle tjenesteydelser og energisektoren, og brugen af statsstøtte inden for de nyligt liberaliserede sektorer. Kommissionen søger endvidere at sikre, at statsstøttekontrollen er en del af en integreret konkurrencepolitik, således at den, når den f.eks. vurderer behovet for kompenserende foranstaltninger fra en virksomhed, som modtager omstrukturingsstøtte, tager højde for de potentielle virkninger af forskellige typer af foranstaltninger på konkurrencestrukturen på de pågældende markeder.

Hvad det proceduremæssige angår, vil Kommissionen vurdere, om der er behov for yderligere ændringer i lyset af de erfaringer, der erhverves efter gennemførelsen af den nye forordning, som nu er lige ved at være færdigudarbejdet. Den vil også vurdere muligheden af at indrømme yderligere gruppefritagelser for visse typer af støtte samt forenkle de procedurer, der benyttes ved vedtagelsen af gruppefritagelser.

5. KONKLUSION

En effektiv konkurrence på EU's indre marked yder via den forbedrede produktivitet og innovation et afgørende bidrag til den europæiske industris konkurrenceevne. En proaktiv konkurrencepolitik vil fungere som katalysator og slippe konkurrencen løs over hele Europa og derved medvirke til opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne.