



## KONKURRENCEPOLITIK

Hovedformålet med EU's konkurrenceregler er at gøre det muligt for EU's indre marked at fungere korrekt som en central drivkraft for EU-borgernes, virksomhedernes og samfundets velfærd. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) indeholder med henblik herpå regler, der har til formål at forhindre restriktioner og konkurrencefordrejninger i det indre marked. Mere specifikt gør den dette ved at forbyde dels konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder og dels dominerende virksomheders misbrug af markedsstilling, hvilket kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Europa-Kommissionen («Kommissionen») overvåger desuden fusioner og virksomhedsovertagelser med en EU-dimension og kan forhindre disse i at finde sted, såfremt de medfører betydelig begrænsning af konkurrencen. Det er endvidere forbudt at yde statsstøtte til visse virksomheder eller visse produktioner, hvis det medfører forvrængning af konkurrencevilkårene, selv om det dog kan godkendes i særlige tilfælde. Med forbehold af visse undtagelser finder konkurrencereglerne også anvendelse på offentlige virksomheder, offentlige tjenesteydelser og tjenesteydelser af almen interesse.

### RETSGRUNDLAG

- Artikel 101-109 i TEUF og protokol nr. 27 om det indre marked og konkurrence, som gør det klart, at en ordning med loyal konkurrence udgør en integrerende del af det indre marked, jf. artikel 3, stk. 3, i TEU
- Fusionsforordningen (Rådets forordning (EF) nr. 139/2004) og gennemførelsesbestemmelserne hertil (Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004)
- Artikel 37, 106 og 345 i TEUF for offentlige virksomheder samt artikel 14, 59, 93, 106, 107, 108 og 114 i TEUF for offentlige tjenesteydelser, tjenesteydelser af almen interesse og tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse. Artikel 36 i chartret om grundlæggende rettigheder.

### MÅL

EU's konkurrenceregler har som grundlæggende mål at sikre et velfungerende indre marked. Effektiv konkurrence gør det muligt for virksomheder at konkurrere på lige fod på tværs af medlemsstaterne, samtidig med at de sættes under pres for løbende at stræbe efter at tilbyde forbrugerne de bedst mulige produkter til de bedst mulige priser.



Dette fremmer innovation og langsigtet økonomisk vækst. Konkurrencepolitikken er således et centralt instrument til at opnå et frit og dynamisk indre marked og fremme den generelle økonomiske velfærd. EU's konkurrencepolitik gælder ligeledes for virksomheder uden for EU, der opererer i det indre marked.

Samfundsmæssige, økonomiske, geopolitiske og teknologiske ændringer udgør til stadighed nye udfordringer for EU's konkurrencepolitik. Dette forpligter de politiske beslutningstagere til at vurdere, hvorvidt de nuværende konkurrencepolitiske værktøjer stadig er effektive med hensyn til at nå det overordnede mål, eller om der er behov for at justere dem. Den nye Europa-Kommission, som påbegyndte sit arbejde i december 2019, er ved at forberede en omfattende revision af EU's kartel-, fusions- og statsstøtteregler<sup>[1]</sup>. Covid-19-pandemien har desuden udgjort særlige udfordringer for virksomheder, forbrugere og økonomien som helhed og krævet en række foranstaltninger på konkurrenceområdet for at muliggøre en passende reaktion på disse udfordringer.

## KONKURRENCEPOLITISKE VÆRKTØJER

EU's konkurrencepolitiske værktøjskasse indeholder overordnet set regler om karteller, fusionskontrol, statsstøtte og offentlige virksomheder og tjenester. Kartelreglerne har til formål at genoprette konkurrencevilkårene, når der er opstået konkurrencefordrejning som følge af en virksomheds upassende adfærd (f.eks. karteller eller misbrug af dominerende stilling). Den forebyggende del af konkurrencepolitikens værktøjer omfatter regler for fusionskontrol og statsstøtte. Formålet med fusionskontrol er at foregribe potentielle konkurrencefordrejninger ved på forhånd at vurdere, hvorvidt en potentiel fusion eller overtagelse kan få en konkurrencebegrænsende virkning til følge. Statsstøttereglerne har til formål at forhindre uberettiget statslig indgriben på områder, hvor særbehandling af givne virksomheder eller sektorer fordrejer — eller kan forventes at fordreje — konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse har en særlig betydning for borgerne og er underlagt særlige regler i forbindelse med statsstøtte med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, høj kvalitet, sikkerhed og overkommelige priser samt ligebehandling.

### A. Omfattende forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (artikel 101 i TEUF)

Hvis virksomheder blev enige om at begrænse konkurrencen i stedet for at konkurrere med hinanden, ville det fordreje konkurrencevilkårene og dermed skade forbrugerne og andre virksomheder. Det er af den grund, at alle aftaler mellem virksomheder, som har til formål eller til følge at fordreje konkurrencen, og som kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne, er forbudte (stk. 1) og uden retsvirkning (stk. 2). Dette omfatter f.eks. udtrykkelige aftaler (såsom karteller) og samordnet praksis med hensyn til prisfastsættelse eller begrænsning af produktionen såvel som opdeling af markedet blandt virksomheder (også kaldet klausuler om territorial beskyttelse). Disse former for

---

[1] Den offentlige høring om konkurrencepolitikken og den europæiske grønne pagt findes på: [https://ec.europa.eu/competition/information/green\\_deal/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html). En oversigt over den planlagte tidsplan for gennemgang af politikkerne om fusioner og karteller 2019-2022 findes på [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline\\_table\\_M\\_AT\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf)



aftaler anses til enhver tid for at være konkurrencebegrænsende og er derfor uden undtagelse forbudte.

På den anden side kan andre typer aftaler fritages, forudsat at de bidrager til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling. F.eks. kan aftaler om omkostnings- eller risikodeling mellem virksomheder eller om fremskyndelse af innovation gennem samarbejde inden for forskning og udvikling (FoU) medføre betydelige økonomiske fordele. Betingelserne for at indrømme en sådan fritagelse er, at forbrugerne sikres en rimelig andel af fordelene herved, og at aftalen ikke pålægger unødvendige begrænsninger eller har til formål at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer (stk. 3). I stedet for at indrømme sådanne fritagelser fra sag til sag er de oftest reguleret ved gruppefritagelsesforordningerne.

Disse forordninger omfatter kategorier af individuelle aftaler, som indholdsmæssigt ligner hinanden og typisk har tilsvarende virkninger på konkurrencen. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at revidere [gruppefritagelsesforordningen for vertikale aftaler](#)[2] og de to [horisontale gruppefritagelsesforordninger](#)[3] sammen med de relevante retningslinjer. Formålet med revisionen er at fastslå, om disse forordninger stadig tager behørigt hensyn til markedsudviklingen og stadig er egnede til formålet.

Desuden betragtes visse aftaler ikke som overtrædelser, hvis de er af ringe betydning og kun har mindre indflydelse på markedet («de minimis»-princippet), selv hvis de ikke opfylder betingelserne for fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, i TEUF. Sådanne aftaler anses ofte for nyttige for samarbejdet mellem små og mellemstore virksomheder. Aftaler, der har konkurrencebegrænsende formål, kan imidlertid ikke anses for at være [af ringe betydning](#)[4].

Efter udbruddet af covid-19-pandemien vedtog Kommissionen i april 2020 en meddelelse om [midlertidige rammebestemmelser](#), som indeholder retningslinjer om konkurrencespørgsmål til virksomheder, der samarbejder om at øge produktionen og optimere udbuddet af særligt hårdt tiltrængte hospitalslægemidler som reaktion på krisen.

## **B. Forbud mod misbrug af dominerende stilling (artikel 102 i TEUF)**

Hvis en virksomhed, der indtager en magtposition («dominerende stilling») på et bestemt marked, misbruger denne stilling (f.eks. ved at lade kunderne betale for høje priser), vil det skade både forbrugere og konkurrenter. Derfor er en sådan adfærd forbudt i henhold til EU's konkurrenceregler. Et af de mest fremtrædende tilfælde af misbrug af dominerende stilling kulminerede i [afgørelsen om Microsoft fra 2004](#)[5]. Kommissionen konstaterede i den forbindelse, at Microsoft havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for styresystemer til pc'er ved at nægte at udlevere kritiske oplysninger om interoperabilitet til sine konkurrenter, hvilket betød, at udbydere af rivaliserende styresystemer ikke var i stand til at konkurrere effektivt.

Der er tale om en dominerende stilling, når »en virksomhed indtager en sådan stærk økonomisk stilling, at den har mulighed for at hindre, at der opretholdes effektiv konkurrence på det pågældende marked, idet den nævnte stilling giver virksomheden vide muligheder for uafhængig adfærd i forhold til konkurrenter, kunder [og i sidste](#)



[instans til forbrugerne](#)<sup>[6]</sup> . Ved vurderingen af, om der er tale om en dominerende stilling, tages der udgangspunkt i hele det indre marked eller en væsentlig del heraf. Hvor stor en del af markedet, der tages i betragtning, afhænger af produktets karakteristika, tilgængeligheden af alternative produkter samt af forbrugernes adfærd og vilje til at skifte til alternative produkter. Kommissionen er i øjeblikket ved at forberede en omfattende revision af sin tilgang til definitionen af begrebet relevant marked<sup>[7]</sup>.

En dominerende stilling er ikke i sig selv en overtrædelse af EU's konkurrenceregler, og indehaverne af sådanne positioner kan i lighed med enhver anden virksomhed konkurrere på grundlag af deres kvalifikationer. Hvis en virksomhed indtager en dominerende stilling har den imidlertid et særligt ansvar og skal sikre, at dens adfærd ikke fordrejer konkurrencen. Dette betyder, at den samme adfærd fra en ikkedominerende virksomhed ikke nødvendigvis er ulovlig. Eksempler på adfærd, der udgør misbrug af dominerende stilling, omfatter aggressiv prispolitik (underbudspriser), opkrævning af urimeligt høje priser, kombinations- og pakkesalg samt afvisning af at gøre forretning med visse modparter. I artikel 102 i TEUF angives en ikkeudtømmende liste med eksempler på misbrug.

### C. Fusionskontrolprocedure

Fusioner eller overtagelser kan være til gavn for virksomheder og økonomien som helhed, da de kan skabe effektivitetsgevinster, synergier og stordriftsfordele. De kan imidlertid, hvis de medfører forøgelse af markedsstyrken eller øger markedsconcentrationen, også svække konkurrencen. Det er grunden til, at visse fusioner og overtagelser skal efterprøves og ikke må fuldføres, før der er givet tilladelse dertil.

I henhold til forordning (EF) nr. 139/2004 skal fusioner, som hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, erklæres uforenelige med fællesmarkedet (artikel 2, stk. 3). Kommissionen skal underrettes om planlagte fusioner, hvis den virksomhed, der opstår, overskrider visse tærskler (såkaldte »fusioner af fællesskabsdimension«). Fusioner, der forbliver under disse tærskler, kan efterprøves af de nationale konkurrencemyndigheder. Reglerne for fusionskontrol finder ligeledes anvendelse på virksomheder, der er etableret uden for EU, hvis disse opererer i det indre marked.

Der kan foretages efterprøvelse, når kontrol over en anden virksomhed er opnået (artikel 3, stk. 1). Kommissionen kan efter at have foretaget en vurdering af fusionens sandsynlige virkning for konkurrencen godkende eller afvise fusionen, eller den kan udstede en godkendelse, under forudsætning af at visse betingelser og forpligtelser er opfyldt (artikel 8). Der foretages ingen systematisk efterfølgende kontrol eller opløsning af virksomhedssammenslutninger.

Kommissionen gennemførte i 2014 en høring om mulige ændringer af [EU's regler for fusionskontrol](#)<sup>[8]</sup>, der havde til formål at forbedre den kombinerede effektivitet af reglerne på EU-plan og på nationalt plan. Denne proces er endnu ikke afsluttet.

---

[6] Domstolens dom i sag 27/76, United Brands.

[7] [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020\\_market\\_definition\\_notice/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html).



## D. Forbud mod statsstøtte i artikel 107 i TEUF

TEUF indeholder et generelt forbud mod statsstøtte (stk. 1) for at undgå, at der i det indre marked opstår konkurrencefordrejninger som følge af, at visse virksomheder begunstiges. Al direkte støtte ydet af medlemsstaterne (f.eks. tilskud, der ikke skal tilbagebetales, lån på gunstige vilkår, skatte- og afgiftsfritagelser og lånegarantier) er forbudt. Det samme gælder for enhver anden fordel, der indrømmes som præferentiel behandling for bestemte virksomheder eller sektorer, som fordrejer eller kan forventes at fordreje konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

I henhold til TEUF kan der indrømmes visse fritagelser fra dette generelle forbud, hvis disse kan begrundes i specifikke overordnede politiske mål (stk. 2 og 3), f.eks. med henblik på at imødegå alvorlige økonomiske forstyrrelser eller af hensyn til fælles europæiske interesser. Et nyligt eksempel er de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud<sup>[9]</sup>, som blev vedtaget for at imødegå alvorlige økonomiske forstyrrelser forårsaget af pandemien<sup>[10]</sup>. For nogle år siden, under den [globale finanskriser](#)<sup>[11]</sup>, var støtte til bankerne nødvendige for at forhindre alvorlige negative afsmittende virkninger for hele det finansielle system som følge af, at én finansiel institution gik ned.

Medlemsstaterne skal underrette Kommissionen om enhver påtænkt statsstøtte, medmindre den er omfattet af en generel gruppefritagelse (jf. forordning (EF) nr. 800/2008) eller af »de minimis«-princippet. Statsstøtteforanstaltningen kan kun gennemføres, hvis Kommissionen har givet sin godkendelse. Kommissionen har ligeledes beføjelse til at tilbagesøge uforenelig statsstøtte. Den skattemæssige særbehandling af visse individuelle virksomheder i nogle medlemsstater er i en række afgørelser af Kommissionen blevet vurderet til at udgøre ulovlig statsstøtte, som skal kræves tilbagebetalt. Således besluttede Kommissionen i 2016, at Irland skulle inddrive 13 mia. EUR i skatter fra Apple. Afgørelsen blev anfægtet af såvel Apple som af de irske myndigheder, og sagen verserer i øjeblikket ved Domstolen.

## E. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse

I visse medlemsstater varetages visse væsentlige tjenesteydelser (f.eks. elektricitet, post og jernbanetransport) stadig af offentlige virksomheder eller virksomheder, der kontrolleres af offentlige myndigheder. Sådanne tjenesteydelser betragtes som værende tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og er underlagt særlige regler inden for rammerne af EU's statsstøtteregler. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er økonomiske aktiviteter af særlig betydning for borgerne, som ikke vil kunne blive tilvejebragt af markeds kræfterne alene eller i hvert fald ikke i form af en økonomisk overkommelig tjeneste, der uden forskel er tilgængelig for alle. I TEUF fremhæves betydningen af disse tjenesteydelser, deres mangfoldighed, de nationale, regionale og lokale myndigheders vide skønsmålinger samt princippet om, at tjenesteydelserne

---

[9] [Konsolideret version af rammebestemmelserne](#).

[10] Der kan findes flere oplysninger på: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html)

[11] Se f.eks. meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (»Bankmeddelelsen«), EUT C 216 af 30.7.2013, s. 1. Forud for krisen blev der udsendt seks andre meddelelser om yderligere statsstøtteforanstaltninger i forbindelse med krisen (»krisekommunikation«).



er alment tilgængelige. EU-borgernes adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse anerkendes ligeledes i artikel 36 i chartret om grundlæggende rettigheder med henblik på at fremme den sociale og territoriale samhørighed i Unionen.

## HÅNDHÆVELSE

En streng og effektiv håndhævelse af EU's konkurrenceregler er afgørende for at sikre, at konkurrencepolitikens mål nås. Kommissionen er det organ, der har hovedansvaret for at sikre, at disse regler anvendes korrekt, og den har vidtrækkende inspektions- og håndhævelsesbeføjelser.

Medlemsstaternes konkurrencemyndigheder har siden den 1. maj 2004 endvidere påtaget sig en række håndhævelsesfunktioner inden for rammerne af konkurrencereglerne (artikel 101 og 102 i TEUF). De nationale konkurrencemyndigheder og domstole blev ved Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 tildelt en styrket rolle i forbindelse med håndhævelse, en rolle, der sidenhen blev styrket yderligere ved [direktiv \(EU\) 2019/1\[12\]](#). I en sådan kontekst af decentraliseret håndhævelse er effektiv samordning mellem de nationale og europæiske konkurrencemyndigheder af afgørende betydning. Det Europæiske Konkurrencenetværk, der består af de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen, fungerer derfor som en platform for udveksling af oplysninger med det formål at forbedre samordningen i forbindelse med håndhævelsen af konkurrencereglerne.

På kartelområdet blev [direktivet om erstatningssøgsmål\[13\]](#) vedtaget i 2014 for yderligere at afskrække virksomheder fra at indgå forbudte aftaler (karteller og misbrug af dominerende stilling) og for at beskytte forbrugerne bedre. Ved direktivet lettes proceduren for at opnå erstatning for skade, der er forvoldt borgere eller andre virksomheder som følge af en overtrædelse af konkurrencereglerne.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

På området for konkurrencepolitik er Parlamentets vigtigste rolle derfor at føre kontrol med den udøvende magt. Kommissæren med ansvar for konkurrence møder adskillige gange om året i Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON) for at redegøre for sin tilgang og drøfte individuelle afgørelser.

Med hensyn til vedtagelsen af lovgivning om konkurrencepolitikken er Parlamentet normalt kun inddraget gennem høringsproceduren. Dets indflydelse er således begrænset i forhold til Kommissionens og Rådets indflydelse. Parlamentet har ved adskillige lejligheder opfordret til, at den almindelig lovgivningsprocedure blev udvidet til at omfatte konkurrenceretten, f.eks. i sine årlige beslutninger om Kommissionens årsberetning om konkurrencepolitikken.

For nylig blev den almindelige lovgivningsprocedure anvendt til vedtagelse af ovennævnte direktiver om erstatningssøgsmål og foranstaltninger til styrkelse af medlemsstaternes konkurrencemyndigheder. I begge tilfælde deltog Parlamentet som den ene af den lovgivende myndigheds to parter (med ECON som korresponderende udvalg). Det var magtpåliggende for medlemmerne af Europa-Parlamentet, at forbrugerne fik fuldstændig skadeserstatning, og at det samtidig blev sikret, at der ikke



forekom overkompensation. Til fordel for forbrugerne formåede medlemmerne at sikre, at afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder skulle betragtes som »prima facie«-bevis for brud på konkurrenceretten. De understregede endvidere vigtigheden af, at konkurrencemyndighederne ville være i stand til at træffe foreløbige forholdsregler i konkurrencesager.

I løbet af den 8. valgperiode var der tre Særlige Udvalg om Afgørelser i Skattespørgsmål og Andre Foranstaltninger af Lignende Art eller med Lignende Virkning (TAXE 1, TAXE 2 og TAXE 3), der beskæftigede sig med spørgsmålet om foreneligheden af medlemsstaternes praksis i forbindelse med skatteafgørelser i forhold til statsstøtteregeleer samt med spørgsmålet om, hvordan bestemmelserne om indbyrdes udveksling af oplysninger kan præciseres.

Parlamentet overvåger fortsat udviklingen inden for konkurrencepolitikken og Kommissionens arbejde på dette område. Den særlige ECON-arbejdsgruppe om konkurrencepolitik og Parlamentets årlige beslutninger om Kommissionens årsberetning om konkurrencepolitikken indeholder politiske input og retningslinjer til Parlamentets holdning til, hvordan vi kan imødegå de konkurrencepolitiske udfordringer i vores samfund.

Radostina Parenti  
12/2020

