

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Økonomi- og Valutaudvalget

FORELØBIG
2007/0000(INI)

26.3.2007

UDKAST TIL BETÆNKNING

om Beretning om Konkurrencepolitikken 2005
(2007/0000(INI))

Økonomi- og Valutaudvalget

Ordfører: Elisa Ferreira

PR_INI

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	8

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om Beretning om Konkurrencepolitikken 2005 (2007/0000(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Kommissionens Beretning om Konkurrencepolitikken 2005,
- der henviser til Kommissionens sektorundersøgelser af sektorerne for energi og detailbankvirksomhed,
- der henviser til målsætningerne i Lissabon-strategien,
- der henviser til diskussionsoplægget fra Generaldirektorater for Konkurrence om anvendelsen af traktatens artikel 82 på misbrug af en dominerende stilling fra december 2005,
- der henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82¹ og Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82²,
- der henviser til retningslinjerne for beregning af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a) i forordning nr. 1/2003³,
- der henviser til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("EF-fusionsforordningen")⁴,
- der henviser til 2005-rapporten fra GD Konkurrence fra oktober 2005 om tilsagn afgivet i fusionssager (Merger Remedies Study 2005),
- der henviser til Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93⁵,
- der henviser til Kommissionens grønbog om erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler (KOM(2005)0672),
- der henviser til Kommissionens handlingsplan på statsstøtteområdet: Mindre og bedre målrettet statsstøtte: en reformplan for 2005–2009 (KOM(2005)0107),
- der henviser til Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/2006 af 24. oktober 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på medlemsstaternes regionale

¹ EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1.

² EUT L 123 af 27.4.2004, s. 18.

³ EUT C 210 af 1.9.2006, s. 2.

⁴ EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1.

⁵ EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.

- investeringsstøtte¹,
- der henviser til Kommissionens arbejdsdokument om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation fra september 2006,
 - der henviser til EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse²,
 - der henviser til udkast til EF-rammebestemmelser for statsstøtte og risikokapitalinvesteringer i små og mellemstore virksomheder,
 - der henviser til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013³,
 - der henviser til Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse⁴, i den udgave, der den 8. september 2004 blev fremsendt til Parlamentet til udtalelse,
 - der henviser til De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis vedrørende offentlige tjenester, særlig dens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00⁵
 - der henviser til forretningsordenens artikel 45,
 - der henviser til betænkning fra Økonomi- og Valutaudvalget og udtalelser fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarer, Udvalget om Industri, Forskning og Energi, Udvalget om International Handel og Transport- og Turismeudvalget (A6-0000/2007),
1. glæder sig over Kommissionens initiativ til at modernisere konkurrencepolitikken og især dens forstærkede bestræbelser for at bekæmpe karteller, den fornyede fokusering på statsstøtte og iværksættelsen af sektorundersøgelser; vil gerne rose Kommissionen for de skridt, den har taget med henblik på at forbedre Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN);
 2. glæder sig over, at Kommissionen foretrækker en økonomisk frem for en regelbaseret strategi for håndhævelse af konkurrencepolitikken; glæder sig over strategien i sektorundersøgelserne, som ligger tættere på forretningspraksis, især hvad angår sektorerne for finansielle tjenester og energi; understreger desuden, at disse undersøgelser bør kaste lys over den nuværende situation og tendens inden for de pågældende sektorer og stimulere en fremadrettet politik;
 3. glæder sig over Kommissionens bestræbelser for gennem øget samarbejde med og blandt de nationale konkurrencemyndigheder at forbedre håndhævelsen af afgørelser i

¹ EUT L 302 af 1.11.2006, s. 29.

² EFT C 37 af 3.2.2001, s. 3.

³ EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

⁴ EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67.

⁵ Sag C-280/00, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] Sml. I-7747.

forbindelse med ECN;

4. opfordrer endnu en gang, hvad angår samarbejdet med de nationale konkurrencemyndigheder og deres håndhævelse af reglerne, til, at der gøres yderligere fremskridt med henblik på at reducere usikkerheden i forbindelse med de nationale domstoles divergerende fortolkninger af EU's konkurrencelovgivning og forskellene i tid, indhold og håndhævelse i forbindelse med endelige afgørelser; opfordrer Kommissionen til at overveje at etablere et netværk af retslige myndigheder i lighed med ECN;
5. gentager, da der er betydelige forskelle i politikker og koncepter blandt medlemsstaterne, opfordringen i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til, at der gøres yderligere fremskridt både i forbindelse med klarlægning af koncepter og anvendelse i praksis af de eksisterende konkurrenceregler;
6. glæder sig i betragtning af de forskellige traditioner for regulering, de forskellige grader af civilsamfundets deltagelse og de forskellige håndhævelsesmuligheder, der er medlemsstaterne imellem, over den nærmere specificering af forpligtelser til offentlige tjenesteydelser og den forbedrede håndhævelse af sådanne forpligtelser i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse;
7. glæder sig over, at der er vedtaget flere procedurer i forbindelse med ECN-programmet om bødefritagelse og -nedsættelse (Model Leniency Programme); understreger imidlertid, at der er behov for yderligere justering af dette instrument med henblik på at undgå eventuelt misbrug, især ved at svagere deltagere i ordningen stilles urimeligt ufordelagtigt;
8. henviser i den forbindelse til, at det er nødvendigt at koordinere de to instrumenter erstatningssøgsmål og procedurer for bødefritagelse og -nedsættelse, således at det sikres, at der findes gode incitamenter til at opføre sig ordentligt;
9. er bekymret over de alt for store forsinkelser i flere medlemsstater i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig statsstøtte; understreger, at utilstrækkelig håndhævelse af reglerne på dette område i alvorlig grad kan skade den loyale konkurrence;
10. påpeger behovet for at overvåge nye former for konkurrenceforvridning blandt europæiske firmaer, nemlig misbrug i forbindelse med anvendelse af billig, højt kvalificeret arbejdskraft under dække af interne praktikkontrakter; mener, at der bør indføres nye regler på dette område;
11. understreger endnu en gang, at Parlamentet bør spille en større rolle, bl.a. bør det have større medbestemmelsesbeføjelser i forbindelse med udarbejdelsen af konkurrencepolitikken;
12. glæder sig over bestræbelserne for at styrke ECN på kartel- og monopolområdet gennem harmonisering af praksis og fortolkning af normer samt uddelegering af beføjelser og udveksling af erfaringer mellem de nationale konkurrencemyndigheder;
13. er bekymret over, at det til dato til dels er mislykkedes at få etableret reel konkurrence på energimarkederne; bemærker, at opsplittning af ejerskab i mange medlemsstater ikke har været nok til at sikre reel konkurrence, da meget store etablerede markedsandele betyder

utilstrækkelig markedsadgang og afskærmning af markederne;

14. overvejer, om der parallelt med opsplitningen af vertikale konglomerater og sikkerhed for reel markedsadgang ikke bør gives større prioritering til færdiggørelsen af ejerskabsopsplitningen i energisektoren; mener i den sammenhæng, at nationale strategier og EU-nøglestrategier bør klarlægges yderligere;
15. henviser til Kommissionens løfte om at tage totredjedelsreglen som en målestok for EU's indvirkning på fusionsforslag op til fornyet behandling; mener, at fremskridt på dette område og en mere konsekvent strategi i forbindelse med evalueringen af tilsvarende fusionstransaktioner vil være relevant, når som helst afgørelser truffet på nationalt plan kan få stor indflydelse på markedsstrukturerne i nabomedlemsstater;
16. glæder sig over Kommissionens grøn bog og understreger, at den ret til kompensation, som de, der har lidt tab som resultat af konkurrencebegrænsende adfærd, har, skal være effektiv;
17. glæder sig over Kommissionens bestræbelser for at styrke kartelovervågningsinstrumentet, især revisionen af procedurerne for bødefritagelse og -nedsættelse og de nye retningslinjer for metoderne til fastsættelse af bøder, som fokuserer på mangeårige aftaler på store markeder;
18. mener, at anvendelsen af EU-reglerne og de nationale regler til kontrol af fusioner i høj grad vil kunne drage nytte af et samarbejde mellem de nationale konkurrencemyndigheder om i forbindelse med et specifikt netværk for informationsudveksling at etablere en fælles database med registrering af alle de enkeltsager, der behandles;
19. bemærker, at effektiviteten af strukturelle løsninger i henhold til Kommissionens rapport om tilsagn afgivet i fusionssager ofte undergraves af de pågældende firmaers konkurrenceforvridende adfærd, især begrænsning af markedsadgang; opfordrer derfor Kommissionen til at øge sin årvågenhed i forbindelse med dette eventuelle hul i håndhævelsen af fusionstilsagn;
20. glæder sig over Kommissionens bestræbelser for at øge gennemskueligheden i og den offentlige kontrol med de eksisterende statsstøtteordninger; glæder sig over yderligere bestræbelser for at forbedre gennemskueligheden i denne sammenhæng;
21. henviser til behovet for at undgå konkurrence og overlapninger i forbindelse med medlemsstaternes statsstøtteordninger samt eventuelle forvridninger, som forskellig national teknisk og finansiel kapacitet til fremme af statsstøtte kan afstedkomme på det indre marked; mener, at yderligere bestræbelser fra Kommissionens side hen imod en harmonisering af national praksis og fremme af udveksling af oplysninger og bedste praksis er af den allerstørste relevans;
22. henviser til princippet om, at der skal være overensstemmelse mellem statsstøtte og EU's samhørighedspolitik; henviser til, at specifik regionalstøtte uden for de godkendte regionalstøtteordninger i sig selv indebærer en større risiko for konkurrenceforvridning;
23. mener, at EU's statsstøttepolitik, især vedrørende sektorer, der opererer på det

globaliserede marked, skal fokusere på tredjelanderegeringers støttepraksis i forhold til konkurrenterne; mener imidlertid, at der bør skabes balance ved at give præference til bestræbelser med henblik på samarbejde og gensidig anerkendelse i stedet for ved at konkurrere på støtte;

24. understreger, at Kommissionens nye handelsagenda, hvor der vil blive ført forhandlinger om frihandelsaftaler med udvalgte partnere, kræver udstrakt inddragelse af kommissæren med ansvar for konkurrence, således at de vigtigste konkurrencespørgsmål behandles på passende vis i forbindelse med sådanne aftaler;
25. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

1. GENERELLE BETRAGTNINGER

I 2005 trådte en række af de brede retningslinjer, der tidligere var blevet fastlagt for en reform af konkurrencepolitikken, i kraft og blev konsolideret, og der blev taget vigtige nye skridt til at opdatere og øge effektiviteten af og gennemskuelligheden og sammenhængen i EU's konkurrencepolitik.

Generelt noteres det i beretningen, at der i de senere år har været en glædelig tendens til, at man i konkurrencepolitikken går ind for at fremme forståelsen af de faktiske eller potentielle virkninger af givne praksis eller ændringer i erhvervsstrukturerne og flytter sig væk fra en strengt formel anvendelse af konkurrencereglerne (dvs. en regelbaseret strategi). Denne strategi må hilses velkommen, men den er mere krævende end den traditionelle regelbaserede metode. Det faktum, at den nye strategi er mere kompleks, må ikke få lov til at skabe usikkerhed for erhvervslivet, især de mindre firmaer, eller skade risikovilligheden, hvilket ville være i modstrid med målene for konkurrencepolitikken.

Også tendensen til decentralisering, som i stadig stigende grad har gjort sig bemærket i EU's konkurrencepolitik, må hilses velkommen. Imidlertid står der endnu meget tilbage at gøre med henblik på at harmonisere kriterierne for fortolkning og gennemførelse af normer i de forskellige medlemsstater og specifikke institutioner. Det er af afgørende betydning at sikre en konsekvent håndhævelse i de forskellige lande. Til den ende skal de nationale retssystemer og især domstolene inddrages sammen med konkurrencemyndighederne.

Den beretning, der her er til behandling, bekræfter, at der stadig i alvorlig grad mangler konkurrence på vigtige strategiske markeder (f.eks. energi) og inden for tjenesteydelser (herunder tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse). Med henblik på strategisk sikkerhed og generel dækning er det nødvendigt at få fastslået de sektormålsætninger, der ligger til grund for konkurrencereglerne og instrukserne til reguleringsmyndighederne. Desuden kan behovet for at forene den offentlige reguleringskapacitet med markedsaktørenes voksende indflydelse bedre påvises ved hjælp af en sektorbaseret analyse. Ved fastlæggelsen af deres prioriterede sektorer, skal Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder derfor opstille klare kriterier og etablere et sammenhængende grundlag til bedømmelse af virkningen af deres foranstaltninger på forbrugernes trivsel og beskyttelsen af deres interesser.

2. KONKURRENCEBEGRÆSENDE PRAKSIS ("KARTELLER OG MONOPOLER")

Blandt de mere bemærkelsesværdige nye skridt i den rigtige retning er grønbogen om erstatningsøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler og - offentliggjort tilbage i 2005 - retningslinjerne for anvendelsen af traktatens artikel 82 på misbrug af en dominerende stilling. Hvad angår foranstaltninger, der er truffet, er programmet om bødefritagelse og -nedsættelse blevet iværksat og det samme er to sektorundersøgelser, og retningslinjerne for idømmelse af bøder til karteller er ved at blive gennemgået. Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN) er desuden af afgørende betydning for en vellykket gennemførelse af de nye bestemmelser i forordning (EF) nr. 1/2003. Disse foranstaltninger bidrager alle til en mere effektiv konkurrencepolitik.

Imidlertid bør Kommissionen opmærksomhed i dette afsnit henledes på bestemte områder, hvor der, hvad angår konkurrence, er muligheder for forbedringer.

I den finansielle sektor er der stadig alvorlige konkurrence- og reguleringsproblemer. På EU-markedet er der stadig særlige ordninger, der i praksis tjener til at favorisere nationale aktører. Der bør også tages yderligere skridt til en generel harmonisering af de kriterier og den praksis, som reguleringsmyndighederne og tilsynsorganerne anvender.

Vedrørende det arbejde, som Kommissionen har sat i gang om retningslinjerne for anvendelsen af traktatens artikel 82 på misbrug af en dominerende stilling, understregede Europa-Parlamentet i sine henstillinger i en skrivelse til kommissæren i marts 2006 behovet for at sikre en høj overvågningsstandard i forbindelse med markedsmissbrug og gøre beslutningerne mere konsekvente og forudsigelige ud fra den forudsætning, at evalueringen af den økonomiske effektivitet af praksis måtte vige for beskyttelsen af forbrugernes rettigheder.

EU's program om bødefritagelse og -nedsættelse har helt klare fordele, når det drejer sig om at opdage og fordømme hemmelige aftaler, men det kunne blive endnu bedre, hvis programmet blev gennemført mere effektivt på det praktiske plan. Det er af afgørende betydning at forhindre, at programmet misbruges, enten ved at gøre det muligt for ansøgerne at indsende falske ansøgninger om bødefritagelse og -nedsættelse eller ved i relative tal at straffe firmaer, der som små aktører i mindre grad ville være i stand til at tilføje noget af relevans til forløbet.

Det, der betyder noget, er altså at skabe initiativer, der giver mulighed for at give erhvervslivet, især små og mellemstore virksomheder, klare og gennemskuelige retningslinjer.

Som et supplement til ovenstående initiativ glæder Parlamentet sig over, at praksis med "erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler" i henhold til konklusionerne i grønbogen skal tages i anvendelse, da dette vil skabe de betingelser, der er nødvendige for at kunne udøve retten til kompensation for skader, som borgere og firmaer, især små og mellemstore virksomheder, har lidt. Det vil være nødvendigt at nedsætte risikoen for en eventuel konflikt mellem incitamenterne i EU's program om bødefritagelse og -nedsættelse og forpligtelsen til at yde erstatning som fastsat i grønbogen.

En sidste grund til bekymring er, at firmaer kan blive trukket ind i nye former for illoyal konkurrence, fordi højtuddannede unge arbejdstagere i stadig stigende omfang ansættes som praktikanter under tidsbegrænsede, uregulerede ordninger, der ikke lever op til normerne for mindsteløn og ansættelsesrettigheder.

2. FUSIONER OG OVERTAGELSER

Den seneste udvikling på det indre marked, især hvad angår energi og finansielle tjenester, viser, at de nuværende EU-regler for fusioner og overtagelser er utilstrækkelige.

Som kommissæren indrømmede offentligt i november 2005, er totredjedelsreglen vedrørende den nationale markedsomsætning ikke længere en hensigtsmæssig målestok for Kommissionens beføjelse til at evaluere fusioner med indvirkning på hele EU. Forskellene

mellem de nationale reguleringsordninger øger forvridningen, og transaktioner med samme virkning behandles ikke ens.

Koncentration af markedskræfter i en medlemsstat kan have store virkninger i en eller flere andre medlemsstater, hvis deres nationale markeder er afhængige af, at det industrielle mønster udvikles på nabomarkederne. For at gøre tingene værre kan det ske, at en national regulerende myndighed godkender fusioner, der er underlagt forpligtelser med grænseoverskridende virkning, og der ikke er den nødvendige forbindelse med de regulerende myndigheder i nabolandene. Disse problemer bliver mere alvorlige på de mere afsides liggende markeder i EU, fordi der er problemer med de indbyrdes forbindelser, og fordi markederne typisk er mindre.

Parlamentet opfordrer derfor Kommissionen til at fremsætte et forslag om ændring af reguleringsrammerne, så det indre marked kan bygges på et sammenhængende grundlag.

Et yderligere forslag til forbedring af standarden og konsekvensen i beslutningstagningen er at etablere en database som en del af ECN-samarbejdsordningerne, så der kan etableres en centraliseret registrering af fusions- og overtagelsessager for at give bedre sammenlignende evalueringer af indvirkningen af de forpligtelser, der blev forslået, da fusionsplanerne blev behandlet.

Energi

Energisektoren og de løsninger, der findes her, kan danne skole for andre sektorer. Sektorundersøgelsen af gas- og elmarkederne har klart vist et komplekst sæt forhindringer for konsolidering af det indre marked og garanti for reel fair konkurrence.

Især har man på adskillige nationale elmarkeder endnu ikke gennemført ejerskabsopsplitning. Endnu værre er det, at der er tilfælde, hvor der er gennemført opsplitning, men hvor produktion og distribution stadig er vertikalt integreret. Gennemførelsen af opsplitningen, som der kræves i det andet og tredje el- og gasdirektiv, bør prioriteres i Kommissionens aktion.

Erfaringerne fra EU's mest udviklede energimarkeder viser, at den indre marked ikke kan konsolideres, før de regionale markeder fungerer gnidningsløst. Det er en absolut forudsætning. De regionale markeder skal være ordentligt forbundet indbyrdes, med dette er, selv om det er nødvendigt, ikke nok til at nå de ønskede mål. Der er derfor behov for yderligere foranstaltninger. De regulerende myndigheder skal arbejde sammen om udførelsen af standardopgaver. Enhver form for offentlig markedsbeskyttelse skal afskaffes, og det samme skal forskelle i produktspecifikationer fra en medlemsstat til en anden.

3. STATSSTØTTE

Kommissionens handlingsplan på statsstøtteområdet må hilses velkommen, og de nye retningslinjer for regionalstøtte, som man begyndte at udarbejde i 2005, og meddelelsen om støtte til innovation er også tilfredsstillende.

På trods af Kommissionens bestræbelse for at harmonisere praksis og garantere gennemskuelighed er der bevis for, at der, for så vidt angår incitament, rent faktisk finder rivalisering sted mellem EU- regioner og -medlemsstater. Kombineret med den kendsgerning, at andre politikker, ikke mindst skattepolitikken, ikke er harmoniseret, kan dette føre til en forøgelse af den tildelte støtte og opmuntre til kunstige virksomhedsflytninger inden for EU, hvilket kan have alvorlige følger for nogle regioner og lande.

En anden ødelæggende faktor for en sund konkurrence er forskellen mellem medlemsstaterne, for så vidt angår faktisk og hurtig tilbagesøgning af fejlagtig udbetalt støtte. Kommissionen bør roses for sine bestræbelser for at forbedre denne situation.

EU's store internationale forpligtelser i forbindelse med kontrol med giftige emissioner må ikke blive endnu en faktor til forvriddning af konkurrencen mellem sektorerne. De forskellige procedurer for medlemsstaternes tildeling af emissionstilladelser til de enkelte sektorer, forskellene på i hvor høj grad virksomhederne er i stand til at overføre udgifterne til erhvervelse af emissionstilladelser til forbrugerne og de forskellige former for miljørelateret statsstøtte er alle spørgsmål, som Kommissionen skal holde øje med.

4. DEN INTERNATIONALE DIMENSION

Da konkurrencen i nøglesektorerne er blevet globaliseret, er den internationale dimension i EU's konkurrencepolitik af afgørende betydning. Kommissionen skal derfor roses for de resultater, den har nået vedrørende multilateralt og bilateralt samarbejde med ledende partnere, herunder De Forenede Stater, Canada, Japan, Sydkorea og frem for alt Kina.

Kommissionens opmærksomhed bør henledes på, at den, når den fastlægger støtteordningerne for de enkelte sektorer, bør tage hensyn til, hvor megen statsstøtte der ydes af EU's største internationale konkurrenter, da man bør støtte ethvert skridt, der sigter mod at skabe balance og harmonisering i forbindelse med den relevante praksis.

Det er vigtigt, at EU's konkurrencepolitik er i overensstemmelse med handelspolitikken, især med henblik på den nye agenda 'Global Europe: competing in the world', som sigter mod bilaterale og regionale frihandelsaftaler. GD Konkurrence skal inddrages meget aktivt med henblik på at støtte bestræbelserne for at sikre gensidig anerkendelse af konkurrencepraksis, især på områderne statsstøtte, offentlige indkøb, tjenesteydelser, investering og lettelse af samhandelen.