



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.4.2004
COM(2004) 293 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Een proactief mededingingsbeleid als hefboom voor Europees concurrentievermogen

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Een proactief mededingingsbeleid als hefboom voor Europees concurrentievermogen

1. INLEIDING

Een concurrerende en open interne markt biedt de beste garanties dat Europese ondernemingen hun efficiency en innovatiepotentieel kunnen verruimen. Scherpe concurrentie is dus een belangrijke hefboom voor concurrentievermogen en economische groei.

Het mededingingsbeleid is een van de communautaire beleidslijnen die een impact heeft op de economische prestaties van Europa. Het is een cruciaal onderdeel van een samenhangend en geïntegreerd beleid dat is gericht op het stimuleren van het concurrentievermogen van de Europese industrie en op het behalen van de doelstellingen van de Lissabon-strategie. Het nieuwe kader voor mededingingstoezicht dat van kracht wordt op 1 mei 2004, de dag dat tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie toetreden, verstevigt de basis voor een proactief mededingingsbeleid.

Voor de Commissie is dit een goeie gelegenheid om uiteen te zetten hoe zij vooruitgang wil boeken bij deze proactieve benadering van het mededingingsbeleid. Terzelfder tijd gaat deze mededeling in op het verzoek van de Raad die in zijn conclusies van 11 maart 2004 de Commissie heeft verzocht over haar nieuwe aanpak verslag uit te brengen.

De Staatshoofden en Regeringsleiders van de EU hebben op de voorjaarsbijeenkomst van de Raad van 26 maart 2004, in hun wens de Lissabon-strategie nieuw leven in te blazen, terecht de nadruk gelegd op een versterkte concurrentie via soepeler functionerende markten en via innovatie en onderzoek en ontwikkeling (O&O).

Een proactief mededingingsbeleid wordt gekenmerkt door:

- een verbetering van het kader voor mededingingstoezicht ten behoeve van een dynamische economie, een ruime verspreiding van kennis, meer voordelen voor de consumenten en een doelmatige economische herstructurering in heel de interne markt, en
- door een handhavingspraktijk die energiek de toegangsdrempels en hindernissen voor een daadwerkelijke mededinging uit de weg ruimt die de mededinging op de interne markt de zwaarste schade toebrengen en het concurrentievermogen van Europese ondernemingen in gevaar brengen.

Het mededingingsbeleid is complementair aan en werkt versterkend voor andere communautaire beleidslijnen die tot de Lissabon-strategie bijdragen¹. In dit verband dient vooral te worden gewezen op de mededeling van de Commissie over het industriebeleid voor een verruimd Europa², die samen met deze mededeling zal worden goedgekeurd.

¹ Mededeling van de Commissie: Enkele kernpunten inzake Europa's concurrentievermogen – Naar een geïntegreerde aanpak, COM(2003) 704 definitief.

² COM (2004) 274 definitief.

2. HET MEDEDINGINGSBELEID DRAAGT BIJ TOT HET CONCURRENTIEVERMOGEN EN DE ECONOMISCHE GROEI

Het systeem van economische governance in de EU, maar ook het EG-Verdrag zijn gebaseerd op het "beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging". In 2000 hebben de lidstaten zich in Lissabon verbonden tot een programma van economische hervormingen die van de EU tegen 2010 "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld" moeten maken.

Sterke concurrentie, gestimuleerd en beschermd door het EU-mededingingsbeleid, geldt terecht als een middel om de doelstelling inzake EU-concurrentievermogen en de Lissabon-strategie te verwezenlijken.

2.1. Concurrentie stimuleert productiviteitsgroei en levert tastbare voordelen op

Het concurrentievermogen laat zien in hoeverre een economie erin slaagt om niet alleen op productieve wijze waardevolle goederen en diensten te creëren in een globaliserende wereld, maar ook om de levensstandaard te verhogen en een hoge graad van werkgelegenheid te garanderen. Stevige concurrentie in een ondernemersvriendelijk klimaat is een onmisbare motor voor productiviteitsgroei en concurrentievermogen. Toch is concurrentie geen doel op zich. Het is een vitaal marktproces, dat ondernemingen beloont die lagere prijzen, betere kwaliteit, nieuwe producten en een ruimere keuze aanbieden.

Hebben regeringen en de overheid weliswaar in de vele sectoren van het economische leven een cruciale en legitieme rol te spelen, toch zijn het concurrerende markten die ervoor zorgen dat het gewenste aanbod en de gewenste hoeveelheid goederen en diensten die de behoeften van de consumenten zo goed mogelijk bevredigen, worden geproduceerd tegen de laagst mogelijk kostprijs voor de samenleving. Een systeem van goed functionerende (upstream- en downstream-)markten is een doeltreffend mechanisme om een doelmatige middelenallocatie tot stand te brengen. De geliberaliseerde telecomsector in de EU is een treffende illustratie van de voordelen van een situatie waarin de concurrentie volop kan spelen³. Ook in andere sectoren zoals energie, transport of postdiensten heeft de Commissie een actief beleid gevoerd om de markt voor meer concurrentie open te stellen. Voorts is uit de horizontale beoordeling van diensten van algemeen economisch belang⁴ gebleken dat een doordachte openstelling van deze markten voor concurrentie, de gebruikers aanzienlijke economische voordelen heeft opgeleverd, zonder dat de openbaredienstverplichtingen in gevaar komen die de bevoegde autoriteiten in volledige onafhankelijkheid hebben vastgesteld.

Concurrentie zet ondernemingen ook onder druk om te innoveren en hun activiteiten te reorganiseren, en zodoende voortdurend hun kostenstructuur te verbeteren en de vruchten te plukken van productiviteitsverbeteringen. Op langere termijn resulteert concurrentie in de introductie van betere producten en procédés, waarbij inefficiënte

³ Sinds de liberalisering zijn de kosten van intra-Europese en langeafstandstelefoongesprekken fors gedaald en is het aanbod van beschikbare diensten aanzienlijk toegenomen. Terzelfder tijd creëerde de herstructurering van de sector nieuwe werkgelegenheidskansen en leverde zij nieuwe banen op. Voorts heeft de liberalisering in deze sector ook een concurrentievoordeel opgeleverd voor de Europese producenten van telecommunitrusting, die met succes internationaal concurreren.

⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2002) 1420.

ondernemingen verdwijnen en productiemiddelen worden gerealloceerd - van ondernemingen die zich van de markt terugtrekken of die mislukken, naar nieuwkomers of efficiëntere concurrenten. Dit proces van voortdurende structurele aanpassing is, mits het gekoppeld is aan de nodige mechanismen om het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen te stimuleren, gunstig voor welvaart op de lange termijn.

Onderzoek en innovatie zijn de onmisbare voorwaarden voor productiviteitsgroei. In vergelijking met zijn belangrijkste handelspartners hinkt Europa achterop wat betreft prestaties op het gebied van innovatie en O&O. Gebrek aan concurrentie zet een rem op innovatie en kan een hinderpaal zijn voor O&O-inspanningen. Ondernemingen met een machtspositie zijn wellicht minder geneigd naar nieuwe producten en diensten op zoek te gaan, omdat zulks enkel ten koste zou gaan van de winst uit hun bestaande producten. Op een concurrerende markt daarentegen leveren ondernemingen niet-aflatende inspanningen om te innoveren, om zodoende bestaande ondernemingen in erg winstgevende markten uit te dagen en beter in te spelen op vragen in opkomende markten. Wanneer bovendien nieuwe concurrenten opduiken, is dat een bedreiging voor de tijdelijke monopoliewinsten uit innovatie en worden de ondernemingen op de markt extra gestimuleerd de innovatiecyclus te verkorten. Een concurrerende omgeving zorgt ervoor dat er meer dan één potentiële innovator "in de race" is om een superieur product te vervaardigen of een superieur procédé te ontdekken⁵.

Voorts is het zo dat in vele sectoren van de EU-economie concurrentie positieve effecten oplevert die de efficiëntie van een hele sector, met inbegrip van aanverwante en ondersteunende sectoren in een bepaalde regio, kunnen versterken. Een groep van lokale concurrenten doet meestal een basis ontstaan van lokale leveranciers en aanbieders van gespecialiseerde ondersteunende diensten.

De voordelen van concurrentie leggen ook de gevaren bloot van discussies waarin gepleit wordt voor de oprichting van "nationale kampioenen". Er is niets op tegen dat ondernemingen doorgroeien tot zij groot genoeg zijn om internationaal te kunnen concurreren. Maar dit moet gebeuren binnen een concurrerende omgeving en met volledige inachtneming van de mededingingsregels. Concurrentie op de thuismarkt versterkt het vermogen van ondernemingen om in het buitenland te concurreren.

Inzet 1 - Bewijzen voor een verband tussen concurrentie en productiviteit⁶

Uit empirisch onderzoek naar de impact van diverse soorten concurrentiebevorderende maatregelen (bv. hervorming van het toezicht in verschillende sectoren, grotere opening voor internationale concurrentie of invoering van concurrentie in dienstensectoren) blijkt dat concurrentie resulteert in productiviteitswinst, toenemende welvaart voor de consument en duurzame

⁵ Het systeem van intellectuele-eigendomsrechten garandeert scherpe concurrentie op het gebied van innovatie, doordat succesvolle innovatoren dankzij hun ontdekkingen tijdelijke marktmacht krijgen. Wanneer deze tijdelijke bescherming wegvalt, zal scherpe concurrentie ervoor zorgen dat innovaties door concurrenten worden overgenomen. Concurrentie stimuleert ook een daadwerkelijke verspreiding van succesvolle innovaties.

⁶ Deze bevindingen zijn gebaseerd op een groot aantal studies over het verband tussen concurrentie en productiviteit. Voor een volledige lijst van deze studies, zie de website van DG Concurrentie: http://europa.eu.int/comm/competition/proactive_competition_policy.

economische groei.

Bewijzen voor een verband tussen concurrentie en productie-efficiëntie zijn te vinden door de economische prestaties van landen met efficiënte, concurrerende marktstelsels te vergelijken met landen waar er beperkingen gelden. Zo bestaat er een positief verband tussen maatregelen die voor meer concurrentie in heel de economie zorgen, en de ontwikkeling van de economie. Voorts is gebleken dat concurrentie op de markt de productiviteitsgroei sterk doet toenemen. Ook zijn er uitgebreide bewijzen dat een scherpe concurrentie op de thuismarkt zorgt voor meer succes op de internationale markten.

Casestudies waarin afzonderlijke sectoren in de Verenigde Staten, Japan en Europa worden vergeleken, tonen ook aan dat concurrentie (vooral internationale concurrentie met producenten die volgens beste praktijken opereren) de productiviteit verbetert. Ondernemingen met grotere marktmacht zijn doorgaans minder productief in relatieve cijfers, terwijl sterke concentratiebewegingen meestal samengaan met verminderde efficiëntie en een lagere productiviteit.

Empirische bevindingen leveren geen duidelijke argumenten op voor de stelling dat marktconcentratie en minder concurrentie bijdragen tot innovatie. Het bewijsmateriaal lijkt er eerder op te wijzen dat innovatie eerder te verwachten valt bij ondernemingen in concurrerende sectoren. Doorgaans gaan minder concurrentie en hogere gemiddelde winsten ook samen met een lagere productiviteitsgroei.

Een concurrentiebeperkend toezichtskader op een bepaalde productmarkt werkt negatief uit op de productiviteit. Empirische studies bevestigen dat deregulering van sectoren en vrijmaking van de handel gunstige effecten hebben op de productiviteit op ondernemingsniveau. Op het niveau van de economie wijzen de resultaten van studies steeds op een negatieve correlatie tussen de mate waarin activiteiten op de markt zijn gereguleerd, en economische groei. Ook zullen de voordelen van concurrentiebevorderende hervormingen in de regulering naar verwachting ook groter zijn dan de statische kortetermijnwinst, omdat ondernemingen zullen blijven innoveren op een wijze zoals ze dat vóór de deregulering niet hadden gedaan. Sommige studies hebben ook simulaties uitgevoerd om de impact van regulering op de groei te kunnen voorspellen. Uit de meeste van deze simulaties blijkt doorgaans dat liberalisering van productmarkten sterk positieve effecten op het niveau en groeipercentages van het bruto binnenlands product (BBP) heeft.

2.2. Een uitgekiend mededingingsbeleid versterkt het concurrentievermogen

Het mededingingsbeleid stimuleert en vrijwaart de concurrentie. Doordat het mededingingsbeleid garandeert dat ondernemingen in de interne EU-markt op mérites concurreren, helpt het mededingingsbeleid een 'gelijk speelveld' te creëren en stimuleert het zo ook nieuwkomers tot de markt toe te treden.

In het recente Verslag voor de Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad⁷, waarin de Commissie de lidstaten kritiseerde voor het gebrek aan vooruitgang bij het

⁷ Verslag van de Commissie voor de Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad: 'Lissabon' waarmaken - Hervormingen voor de uitgebreide Unie (COM(2004) 29 definitief/2 (te vinden op http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_nl.pdf).

behalen van de doelstellingen van de Lissabon-strategie, wordt een lagere productiviteitsgroei als een van de belangrijkste oorzaken genoemd voor de gebrekkige economische prestaties van Europa. De lagere productiviteitsgroei van de EU-15 (vooral in vergelijking met de prestaties van de VS) was een aanzienlijke hinderpaal voor hogere economische groeipercentages. Is er sinds de totstandbrenging van de interne markt belangrijke vooruitgang geboekt op het punt van marktintegratie, toch blijven vele economische sectoren in Europa nog sterk gefragmenteerd en worden zij gekenmerkt door geringe concurrentie en aanhoudend hoge prijzen, die voor zowel bedrijfsleven als consumenten nadelig zijn.

Daadwerkelijke concurrentie tussen ondernemingen op de verruimde interne markt is een bepalende factor voor meer innovatie en productiviteitsgroei. Daarom moet concurrentie ook worden gezien als een van de bepalende factoren voor het welslagen van de strategie om een concurrerend Europa uit te bouwen en de Lissabon-strategie nieuw leven in te blazen.

Doel van een proactief mededingingsbeleid is het om de concurrentiewerking op de interne markt te ondersteunen en ondernemingen ertoe aan te zetten om hun optreden te sturen in de richting van een concurrerende en dynamische efficiëntieversterking. Dit impliceert dat sectoren moeten worden opgespoord die in hun ontwikkeling worden geremd door een gebrek aan concurrentie, en die daardoor niet goed presteren. De instrumenten van het mededingingsbeleid verbieden, bestraffen en werken afschrikkend voor concurrentieverstorende gedragingen (zoals kartels om de markten te verdelen) en helpen zodoende de obstakels voor de mededinging uit de weg te ruimen. Voorts is het zo dat de mededingingsregels het bestaan zelf van (al dan niet natuurlijke) monopolies weliswaar niet ter discussie stellen, maar wel verbieden dat misbruik wordt gemaakt van een machts- of monopoliepositie of dat een dergelijke positie tot stand komt door fusies. Ook garanderen zij dat maatregelen van de overheid de mededinging niet verstoren of anderszins belemmeren, bijvoorbeeld door staatssteun toe te kennen.

Hoofddoel van de antitrustregels is er voor te zorgen dat ondernemingen met elkaar concurreren in plaats van onderling samen te spannen. Kartels en andere vergelijkbare beperkende overeenkomsten verstoren de middelenallocatie en stimuleren inefficiëntie. Handhaving van deze antitrustregels voorkomt ook dat ondernemingen met een machtspositie deze positie misbruiken door zich aan concurrentiebeperkende praktijken (bv. uitsluiting van concurrenten) te begeven, om zodoende hun positie op de markt te behouden of te verstevigen. Terzelfder tijd moet in deze regels ook rekening worden gehouden met het onderscheid tussen overeenkomsten en gedragingen die uitgesproken concurrentieverstorend zijn, en die overeenkomsten en gedragingen waarbij de negatieve effecten op de mededinging door de positieve effecten worden gecompenseerd.

Fusies kunnen de fusieondernemingen in staat stellen marktmacht uit te oefenen, of kunnen meer algemeen schadelijk zijn voor de mededinging. Fusies kunnen ondernemingen echter ook efficiënter maken, hun concurrentievermogen versterken en kostenbesparingen opleveren die aan de consumenten worden doorgegeven. Daarom gaat bij de concentratiecontrole de aandacht naar het beperkte aantal concentraties die de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging verhinderen, zodat corrigerende maatregelen moeten worden geëist om de mededinging te vrijwaren.

Staatssteun kan een grote hinderpaal zijn voor de vrije mededinging. Wanneer staatssteun wordt gebruikt om noodlijdende bedrijven overeind te houden, kan hij de mededinging ernstig verstoren en beletten dat er op de interne markt een 'gelijk speelveld' tot stand komt. Er is uitgebreid bewijsmateriaal dat lidstaten economische sectoren ondoelmatig subsidiëren en marktfalen op gebieden als O&O, opleiding, innovatie en risicokapitaal onvoldoende aanpakken. Daadwerkelijk toezicht op staatssteun, dat uitgaat van degelijke economische criteria, garandeert dat dergelijke maatregelen de mededinging op de interne markt niet verstoren. Terzelfder tijd bieden de regels ook een ruime mate van flexibiliteit wanneer het gaat om steunmaatregelen die zijn bedoeld om reëel marktfalen aan te pakken.

Voorts draagt het mededingingsbeleid bij tot het openstellen van monopoliesectoren (bv. telecommunicatie, energie, transport) voor concurrentie, zodat de consumenten daar beter van worden en tegelijk investeringen en innovatie toenemen. Dit beleid stimuleert lidstaten om toetredingsdrempels in alle gereguleerde sectoren te verlagen en de macht van consumenten te versterken, zonder dat zij daarom van de voordelen van de diensten van algemeen belang verstoken blijven. Toch moet ook de kwestie van de bescherming door wet- en regelgeving (zoals de vergunningen voor vrije beroepen) aan de orde komen, omdat anders de inspanningen om de concurrentie te stimuleren dreigen te worden tenietgedaan.

Het mededingingsbeleid kan - via antitrustbeleid, concentratiecontrole, toezicht op staatssteun en liberaliseringsmaatregelen - echter niet in alle omstandigheden een direct effect hebben op het concurrentievermogen. Dit wordt ook bepaald door de concurrentiekracht van de ondernemingen zelf. Toch zal een meer proactieve handhaving van de EU-mededingingsregels, waarbij de nadruk meer op de economische analyse van marktstructuren en marktgedragingen komt te liggen, ertoe bijdragen concreet de doelstellingen van de Lissabon-strategie te verwezenlijken. Zo worden immers de productiviteitsgroei en economische groei verbeterd, hetgeen uiteindelijk de levensstandaard van de burgers van de uitgebreide Europese Unie zal doen toenemen.

3. EEN TOEZICHTSKADER DAT CONCURRENTIEVERMOGEN EN ECONOMISCHE GROEI STIMULEERT

3.1. Drie centrale thema's van de hervorming

De instrumenten van het EU-mededingingsbeleid zijn geëvalueerd - een proces dat voor de regels inzake staatssteun nog niet is afgerond - en aangepast zodat zij beter aansluiten bij de doelstellingen van het EG-Verdrag en van de Lissabon-strategie. Het nieuwe toezichtskader dat per 1 mei van kracht wordt, wordt door drie gemeenschappelijke thema's gekenmerkt:

- de concurrentiestrategieën van ondernemingen moeten in heel de Europese Unie zoveel mogelijk onder een eengemaakt juridisch kader vallen;
- bij mededingingsregels, maar ook bij de handhaving ervan in individuele zaken zal een aanpak gelden die meer op de economische effecten is gebaseerd, en

- de procedures voor de handhaving van de mededingingsregels zullen doorzichtiger worden, beter worden gestroomlijnd en eenvoudiger - zonder dat zij aan slagkracht zullen inboeten.

De introductie van een eengemaakt juridisch kader voor concurrentiestrategieën op de interne markt biedt het voordeel dat voor ondernemingen een 'gelijk speelveld' wordt gecreëerd, terwijl het tegelijk eenvoudiger wordt overeenkomsten voor samenwerking, distributie en technologielicenties te sluiten en concentratieoperaties door te voeren.

Een ander centraal thema van het nieuwe kader voor mededingingstoezicht is dat de nadruk meer op economische analyse komt te liggen. Het mededingingsbeleid wordt aangepast om beter rekening te houden met zowel de inzichten van de moderne economische wetenschap als de voortdurend evoluerende marktdynamiek en de noodzakelijke industriële ontwikkeling van Europa. De economische analyse staat centraal omdat het mededingingsbeleid bepalend is voor de fundamentele economische besluiten over investeringen, consolidatie, prijszetting - en dus voor de economische prestaties. Het zwaartepunt verschuift nu duidelijk naar de beoordeling van de economische gevolgen van gedragingen van ondernemingen of van overheidsmaatregelen. Deze benadering helpt doorgaans ook beter om de omstandigheden vast te stellen waarin elementen zoals hoge winsten en aanzienlijke marktaandelen een indicatie van marktmacht zijn⁸.

Het derde centrale thema in het nieuwe toezichtskader is de verbetering van de handhavingprocedures, terwijl terzelfder tijd de administratieve belasting voor ondernemingen, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (het MKB), wordt beperkt. Op antitrustgebied resulteert dit alles in de afschaffing van het 'toestemmings-systeem' (waarin beperkende overeenkomsten met het oog op administratieve goedkeuring vooraf dienden te worden aangemeld) en in het opzetten van een European Competition Network (ECN). Het Netwerk waarin de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten voor een efficiënte taakverdeling zorgen, maakt het mogelijk dat telkens de best geschikte autoriteit een bepaalde mededingingszaak behandelt. Voor de concentratiecontrole betekent dat de verwijzing van aanmeldingen van concentraties naar en door de Commissie is gestroomlijnd en dat er een soepelere controleprocedure is. Wat ten slotte het toezicht op staatssteun betreft, zal de hervorming resulteren in een vereenvoudiging en versnelling van de aanmeldingsprocedures.

Een ander belangrijk kenmerk van de nieuwe EU-mededingingsregels is het feit dat consumentenbelangen beter in de structuur voor mededingingstoezicht zijn geïntegreerd. Met het oog daarop zal de Commissie de dialoog met de consumenten versterken⁹.

⁸ Zo maken theoretische instrumenten uit de economische wetenschap het bijvoorbeeld mogelijk om beter te bepalen of bepaalde praktijken zoals koppelverkoop (een strategie waarbij de verkoop van één product afhankelijk wordt gesteld van de aankoop van een ander product), kortingen of territoriale beperkingen ten koste gaan van de consumenten of juist voor meer efficiëntie zorgen.

⁹ Meer bepaald heeft de Commissie, als een eerste stap in de uitbreiding van de dialoog met consumentenorganisaties (die een cruciale rol spelen bij het verdedigen van consumentenbelangen in de interne markt) binnen het DG Concurrentie een aanspreekpunt voor consumenten ingesteld, zodat mededingingsbeleid en consumentenbeleid beter op elkaar kunnen inwerken.

3.2. De hervormingen: een stand van zaken

Niet alleen het nieuwe procedurele kader voor het antitrustbeleid, maar ook de regels inzake distributie- en licentieovereenkomsten en de regels inzake horizontale samenwerkingsovereenkomsten zijn ingrijpend aangepast. De volgende stap in de hervorming was een evaluatie van de concentratiecontrole, die resulteerde in een herschikking van de concentratieverordening en een reeks richtsnoeren en beleidsdocumenten waarin wordt uiteengezet hoe de concentratiecontrole in de toekomst zal verlopen. Ook het toezicht op staatssteun wordt hervormd. Doel van deze hervorming is het om bij het staatssteunbeleid geleidelijk aan een meer economische benadering te gaan hanteren, waarbij reële, door overheidsoptreden veroorzaakte mededingingsdistorsies worden uitgeschakeld en de lidstaten toch voldoende soepelheid krijgen om horizontale maatregelen te nemen ter ondersteuning van communautaire doelstellingen.

De nieuwe regels, mededelingen, kaderregelingen en richtsnoeren van dit nieuwe toezichtskader bieden de ondernemingen ook de nodige houvast en zullen hen aanmoedigen om marktstrategieën te gaan uitwerken die met het mededingingsrecht bestaanbaar zijn.

De meest opvallende aspecten van de hervorming van de drie belangrijkste instrumenten van het mededingingsbeleid worden hierna kort besproken.

3.2.1. *Antitrustbeleid*

Het nieuwe toezichtskader dat per 1 mei 2004 van kracht wordt¹⁰, zal voor het antitrustbeleid resulteren in een nieuwe economische governance in de EU. Zo wordt één gemeenschappelijk kader ingevoerd voor de beoordeling van beperkende overeenkomsten die grensoverschrijdende effecten hebben op het bedrijfsleven in de EU¹¹. Dit zal gunstige effecten hebben voor samenwerkingsovereenkomsten, technologie licentie-, distributie- en andere overeenkomsten die voor heel de uitgebreide interne markt worden gesloten. Dankzij het nieuwe kader zullen de nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechters, samen met de Commissie, alle EU-antitrustregels volledig kunnen toepassen. Het nieuwe kader illustreert treffend hoe dankzij de vervanging van 25 nationale toezichtssystemen door één Europees systeem de onzekerheid voor het Europese bedrijfsleven op het gebied van het toezicht wordt afgebouwd.

Bovendien snijdt de nieuwe procedureverordening (Verordening nr. 1/2003) bureaucratische procedures weg en vereenvoudigt zij de toepassing van juridische regels. In het verleden moesten ondernemingen hun overeenkomsten bij de Commissie aanmelden met het oog op goedkeuring, terwijl in het nieuwe kader alle overeenkomsten automatisch rechtsgeldig zijn als zij, alles samengenomen, positieve effecten opleveren voor de interne markt. Naar verwachting zal zulks niet alleen de kosten doen dalen die aan het naleven van de het mededingingsrecht zijn verbonden, maar ook zal de administratieve rompslomp voor het bedrijfsleven afnemen.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003); deze verordening treedt vanaf 1 mei 2004 in de plaats van Verordening nr. 17/62. Meer informatie over deze nieuwe regels is te vinden op: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/>.

¹¹ Artikel 81 van het EG-Verdrag.

Voorts maakt het nieuwe kader de weg vrij voor een meer decentrale toepassing van de communautaire mededingingsregels door de nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechter. De Commissie en de lidstaten hebben ook een European Competition Network (ECN) opgericht om de samenwerking te versterken en een coherente toepassing van de EU-mededingingsregels te verzekeren. Alle ECN-leden zullen elkaar informeren over hun formele mededingingsprocedures en de Commissie raadplegen over besluiten die zij voornemens zijn te nemen. Het ECN richt ook een forum op voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de diverse autoriteiten. In dit verband is het niet onbelangrijk dat de ECN-leden over de nodige middelen en de nodige capaciteit beschikken om daadwerkelijk aan de nauwe samenwerking binnen het Netwerk deel te kunnen nemen.

Het nieuwe kader zal het ook voor consumenten en ondernemingen die het slachtoffer zijn geworden van beperkende praktijken, eenvoudiger maken om de toepassing van de communautaire mededingingsregels rechtstreeks voor de nationale rechter af te dwingen. Ondernemingen, maar ook eindgebruikers moeten niet aarzelen om hun rechten voor de nationale rechter af te dwingen, omdat zulks kan bijdragen tot een scherpere concurrentie op de interne markt. Om de toepassing van de regels in alle landen nog coherenter te maken, is in het nieuwe kader een systeem ingebouwd van samenwerking tussen nationale rechters, handhavingsinstanties en de Commissie. Zo kan de nationale rechter de Commissie om advies vragen over kwesties in verband met het EU-mededingingsrecht of om specifieke feitelijke gegevens verzoeken. Ook zijn de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten gemachtigd om, op eigen initiatief, hun opmerkingen aan de nationale rechter mee te delen.

Ten slotte is een aantal materieelrechtelijke regels over de gedragingen van ondernemingen aangepast zodat zij meer op economische uitgangspunten zijn gebaseerd. In dit kader zijn begrippen als "vrijhavens" en "hardcore beperkingen" ontwikkeld. De aanzet tot deze hervorming is in 1999 gegeven, met de goedkeuring van een groepsvrijstellingsverordening en richtsnoeren voor distributieovereenkomsten. In 2000 zijn dan de groepsvrijstellingsverordening en richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten goedgekeurd.

Ondernemingen met beperkte marktmacht (met name het grootste deel van het de kleine en middelgrote ondernemingen (de KMO's)) kunnen functioneren binnen deze "vrijhavens", die meestal op basis van marktaandeelen zijn bepaald. Voorzover ondernemingen de marktaandeeldrempels niet overschrijden, hoeven zij zich geen zorgen te maken over de verenigbaarheid van hun overeenkomsten met het EU-mededingingsrecht¹². Daarentegen is een aantal helder omschreven "hardcore beperkingen" die negatieve effecten op de markt hebben, in de regel verboden. Volgens het EU-recht zijn de belangrijkste voorbeelden van dergelijke schadelijke horizontale beperkingen zonder enig economisch voordeel, onder meer

¹² Zie bv. Verordening (EG) nr. 2658/2000 van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op groepen specialisatieovereenkomsten, PB L 304 van 5.12.2000, blz. 3 (ook te vinden op: http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/entente3_en.html).

overeenkomsten tussen concurrenten om prijzen vast te stellen, de productie te beperken, of markten of afnemers te verdelen¹³.

Inzet 2 - Nieuwe benadering voor overeenkomsten inzake technologieoverdracht¹⁴

Overeenkomsten inzake technologieoverdracht en de licentieverlening voor nieuwe technologie garanderen dat succesvolle innovatie over de economie wordt verspreid en productiviteit en groei doet toenemen. De nieuwe groepsvrijstellingsverordening voor technologieoverdracht is van toepassing op licentieverlening voor octrooien, knowhow en auteursrechten op software. In de lijn van het algemene mededingingsbeleid van de Commissie concentreert de nieuwe verordening zich op de beperkingen die de mededinging ernstig verstoren en biedt zij tegelijk ook meer rechtszekerheid voor neutrale of concurrentiebevorderende overeenkomsten. Dankzij deze aanpak kon de Commissie allereerst een heldere en korte lijst opstellen van hardcore beperkingen die normaalgesproken verboden zijn. Deze lijst is minder uitgebreid dan de "zwarte lijst" in de vorige verordening. Bovendien wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen licentieovereenkomsten van concurrenten (waarbij het risico op mededingingsdistorsie potentieel groter is) en overeenkomsten tussen niet-concurrenten (waar het gevaar op dergelijke negatieve effecten minder groot is). Op die wijze kon de Commissie zich soepeler opstellen tegenover een aantal vaak toegepaste beperkingen zoals productiebeperkingen, beperkingen inzake afnemers en toepassingsbeperkingen. Daarnaast biedt de nieuwe verordening een "vrijhaven" wanneer bepaalde marktaandeeldrempels niet worden overschreden. Ook in die gevallen wordt onderscheiden tussen overeenkomsten van concurrenten (waar de drempel lager ligt) en overeenkomsten tussen niet-concurrenten (waar de drempel hoger ligt). Voor gevallen die niet onder deze "vrijhaven"-regeling vallen, zijn richtsnoeren opgesteld, voornamelijk op basis van economische overwegingen, waarin wordt aangegeven hoe de mededingingsregels in individuele zaken worden toegepast.

Dankzij deze en andere aanpassingen maakt de nieuwe verordening het mogelijk innovatie ruim te verspreiden en krijgen ondernemingen meer armslag.

3.2.2. Concentratiecontrole

De EU-regels inzake concentratiecontrole hebben, sinds zij in 1989 zijn geïntroduceerd, bijgedragen tot de herstructurering van de Europese industrie. Het EU-systeem voor concentratiecontrole geldt algemeen als een bijzonder efficiënt en gestroomlijnd mechanisme dat de herstructurering van de Europese industrie steunt en faciliteert. Concentraties maken deel uit van het herstructureringsproces van de industrie en zijn noodzakelijk om in te spelen op de uitdagingen van een globaliserende economie.

De regels inzake concentratiecontrole willen geen hinderpaal vormen voor efficiëntiebevorderende herstructureringen, maar willen er juist voor zorgen dat voorgenomen concentraties die de mededinging in gevaar brengen, worden afgeblokt

¹³ Cf. punt 25 van de richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, PB C 3 van 6.1.2001, blz. 2 (ook te vinden op: http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/entente3_en.html).

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

en aangepast. De ervaring die tot dusver met de regels inzake concentratiecontrole is opgedaan, heeft geleerd dat zij Europese ondernemingen van een voldoende omvang niet beletten op de internationale markt te concurreren. In feite is sinds 1990 met dit systeem slechts een erg beperkt percentage concentraties afgeblokt - slechts 18 op meer dan 2 400 aangemelde concentraties. Daarnaast konden, dankzij corrigerende maatregelen, in nog eens 171 zaken de mededingingsbezwaren worden weggenomen, zodat de concentratie toch kon doorgaan.

De herziene concentratieverordening die per 1 mei 2004 van kracht wordt, behoudt de bewezen voordelen van het Europese "één-loket-systeem" voor de goedkeuring van fusies en acquisities met een communautaire dimensie (operaties dus waarbij bepaalde drempels inzake wereldwijde en communautaire omzet worden overschreden).

Samen met de begeleidende uitvoeringsverordening, mededelingen en richtsnoeren¹⁵, biedt de nieuwe concentratieverordening een aantal materieelrechtelijke en procedurele verbeteringen. Een van de belangrijke verbeteringen betreft het feitelijke onderzoek van aangemelde concentraties. De nieuwe concentratieverordening bevat heldere en ondubbelzinnige criteria om de gevolgen voor de mededinging te beoordelen, hetgeen de mogelijkheden van de Commissie versterkt om op te treden tegen het beperkte aantal concentraties dat de mededinging verstoort. Zodoende zal iedere merkbare belemmering van een daadwerkelijke mededinging die van een concentratie te verwachten valt, bij de beoordeling uit mededingingsoogpunt worden onderzocht. Dit biedt de garantie dat verschillende situaties - gaande van één onderneming met een machtspositie tot oligopolistische (al dan niet gecoördineerde) structuren die voor de mededinging op een markt schadelijk zijn - daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.

Deze nieuwe methode zal op basis van een omvattend analytisch kader, dat van degelijke economische beginselen uitgaat, worden toegepast voor de beoordeling van de impact van fusies op de mededinging. Daartoe heeft de Commissie richtsnoeren betreffende de beoordeling van horizontale fusies bekendgemaakt¹⁶. Deze richtsnoeren bieden een interpretatie en praktische toepassing van de criteria voor de beoordeling van fusies tussen concurrenten, zodat de fuserende ondernemingen ook volledige doorzichtigheid wordt geboden. Bij de beoordeling uit mededingingsoogpunt kan de Commissie nu ook rekening houden met mogelijke efficiëntieverbeteringen die een voorgenomen fusie oplevert (zie Inzet 3).

Inzet 3 - Efficiëntieverbeteringen bij fusiecontrole

Bij haar recente evaluatie van de concentratieverordening is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er dwingende redenen waren om bij de fusiecontrole explicieter rekening te houden met efficiëntieverbeteringen dan in het verleden het geval was geweest. Dankzij fusies kunnen ondernemingen hun activiteiten zodanig reorganiseren of complementaire capaciteit zodanig samenvoegen dat zij worden

¹⁵ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de EG-concentratieverordening). Meer informatie over deze nieuwe regels is te vinden op: <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation/regulation/>.

¹⁶ Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, PB C 31 van 5.2.2004, blz. 5 (ook te vinden op: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2004/c_031/c_03120040205nl00050018.pdf).

gestimuleerd om feller te concurreren en zodoende de negatieve mededingingseffecten teniet te doen, en met name de potentiële schade die een fusie consumenten anders zou berokkenen.

Daarom geeft de Commissie in haar nieuwe richtsnoeren inzake de beoordeling van horizontale fusies ook aan dat zij bij de beoordeling van alle aspecten van een fusie ook goed onderbouwde claims inzake efficiëntieverbetering zorgvuldig wil onderzoeken. Zij kan ook besluiten dat een fusie, door de efficiëntieverbeteringen die zij oplevert, een daadwerkelijke mededinging niet merkbaar belemmert.

Volgens de richtsnoeren kunnen diverse soorten efficiëntieverbeteringen in aanmerking worden genomen, met name kostenbesparingen in productie en distributie, maar ook efficiëntiewinsten op het gebied van O&O en innovatie, die kunnen resulteren in nieuwe producten waar de consumenten baat bij hebben.

De richtsnoeren schetsen een modernere benadering van efficiëntieverbeteringen die meer op economische beginselen is gebaseerd, en die de Commissie in staat stelt beter te onderscheiden tussen fusies die schadelijk zijn voor de mededinging, en fusies die juist voor meer concurrentie zorgen.

Wat procedurele verbeteringen betreft, houdt de nieuwe concentratieverordening vast aan het systeem met "one stop shop"-controle en aan de vaste termijnen voor de beoordeling van concentraties door de Commissie. In vergelijking met andere systemen voor concentratiecontrole, worden deze vaste termijnen door de Europese industrie erg gewaardeerd. Om voor het bedrijfsleven verder de lasten te verlichten die verbonden zijn aan het naleven van de regels, bevat de nieuwe concentratieverordening een aantal procedurele verbeteringen, waar het bedrijfsleven baat bij heeft.

Het stroomlijnen van het verwijzingsstelsel van concentratiezaken wil ervoor zorgen dat concentratiezaken normaalgesproken worden behandeld door de mededingingsautoriteit die het best in staat is om de zaak te behandelen, terwijl tegelijk het aantal zaken dat door meerdere instanties moet worden goedgekeurd tot een minimum wordt beperkt. In het bijzonder bieden de nieuwe regels de fuserende ondernemingen ook de mogelijkheid te verzoeken zaken naar de Commissie te verwijzen of door de Commissie naar andere mededingingsautoriteiten te laten verwijzen - nog vóór enige formele aanmelding heeft plaatsgevonden.

De regels inzake concentratiecontrole hebben EU-ondernemingen juist geholpen zich aan te passen aan de uitdagingen van zowel de interne markt als de internationale markten. De uitbreiding zal, gecombineerd met de verdere evolutie van de interne markt, verder bijdragen tot een toenadering en hechtere samenhang van de Europese productmarkten, waardoor de Europese ondernemingen nog concurrerder kunnen worden. De regels inzake concentratiecontrole kunnen ook bijdragen tot de consolidatie en grensoverschrijdende fusies in sectoren waar er nog nationale barrières bestaan.

3.2.3. *Staatssteun: lopende hervormingen*

De hervormingen willen het staatssteunbeleid in de richting sturen van een meer economische benadering, met als doel schadelijke staatssteun uit te schakelen en de lidstaten terzelfder tijd meer flexibiliteit te bieden om horizontale maatregelen te

nemen, met name ten behoeve van de Lissabon-doelstellingen. Anders dan bij het antitrust- en concentratiebeleid waar de hervorming als één enkel pakket werd ingevoerd, worden deze aanpassingen geleidelijk aan doorgevoerd vóór eind 2006 - vóór de nieuwe verordeningen inzake de Structuurfondsen van kracht worden. Wanneer dit hele proces zal zijn afgerond, zal de impact ervan niet minder groot zijn.

Verdere hervormingen van de bestaande staatssteuninstrumenten¹⁷

In 2005-2006 moet een groot aantal van de bestaande staatssteunregels worden verlengd, zoals onder meer alle vrijstellingsverordeningen op het gebied van staatssteun, de richtsnoeren inzake regionale steun, het O&O-steunkader en de richtsnoeren inzake risicokapitaal. Het milieusteunkader loopt eind 2007 af. Voorts begint in 2007 een nieuwe programmeringsperiode voor de Structuurfondsen van de Gemeenschap. Deze bijzondere samenloop van omstandigheden biedt een nooit geziene kans voor een diepgaande hervorming van de regels inzake horizontale staatssteun. Daarbij kan rekening worden gehouden met de horizontale, en vooral de Lissabon-doelstellingen en met het nieuwe cohesiebeleid zoals dat in de nieuwe verordeningen inzake de Structuurfondsen zal worden uitgetekend; bovendien kunnen de regels ook geconsolideerd en zoveel mogelijk vereenvoudigd worden¹⁸.

Een cruciaal onderdeel van de hervorming op het gebied van staatssteun is het vaststellen van het regionale-steunbeleid in een uitgebreide Unie, waarbij de algemene verlaging van het volume staatssteun wordt verzoend met de communautaire doelstelling van economische en sociale cohesie. Deze hervorming is geïnspireerd op de conclusies van de Europese Raad van Lissabon en die van Stockholm, waar de Commissie werd opgeroepen om duidelijke prioriteit te verlenen aan de minst ontwikkelde regio's, in overeenstemming met het uitzonderlijke karakter van regionale steun. Ook wordt ten volle rekening gehouden met de conclusies van het Derde Verslag over het Cohesiebeleid. Het economische beginsel dat aan de hervorming ten grondslag ligt, is de vaststelling dat het aanpakken van regionale verschillen en het verhogen van regionale groeipercentages het best gebeurt door economische actoren de juiste prikkels te geven, door productiviteitsgroei en concurrentievermogen te stimuleren - in plaats van inefficiënte ondernemingen te subsidiëren of de interne markt ernstig te verstoren. De nieuwe richtsnoeren zouden de vertaling van dit beginsel moeten zijn en zullen, in combinatie met de herziene horizontale regels, meer flexibiliteit mogelijk maken zodat alle lidstaten hun interne verschillen kunnen aanpakken en de Commissie zich kan concentreren op steunmaatregelen die de mededinging het sterkst verstoren.

Vele andere richtsnoeren en kaderregelingen bevatten ook een regionaal onderdeel, waardoor hogere steunpercentages mogelijk zijn indien de ondernemingen zijn gevestigd in de regio's die voor regionale steun in aanmerking komen. Dit is met

¹⁷ Voor informatie over de reeds doorgevoerde hervormingen op het gebied van staatssteun, zie het halfjaarlijks gepubliceerde scorebord voor staatssteun, te vinden op http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/. De voorjaarseditie 2004, die binnenkort verschijnt, zal het volume staatssteun in 2002 beschrijven.

¹⁸ Een specifiek aspect van de nieuwe praktijk betreft bepaalde bestaande werkgelegenheids- en opleidingsinitiatieven die de sociale partners hoofdzakelijk zelf financieren via collectieve overeenkomsten die aan alle ondernemingen in een bepaalde sector een heffing opleggen. De Commissie zal de toekomstige ontwikkelingen van de jurisprudentie op dit gebied met de grootst mogelijk aandacht volgen.

name het geval voor de groepsvrijstellingsverordeningen voor KMO-, werkgelegenheids- en opleidingssteun. Om de nodige coherentie te garanderen zal de herziening van deze verordeningen parallel met de herziening van de regels inzake regionale steun verlopen. In het kader van deze herziening is de Commissie voornemens alle bestaande groepsvrijstellingsverordeningen samen te brengen in één verordening en een nieuwe vrijstelling voor bepaalde vormen van regionale steun op te nemen.

O&O en innovatie

De Europese Raad heeft op zijn voorjaarsbijeenkomst¹⁹ onderstreept dat concurrentievermogen, innovatie en de bevordering van een ondernemingscultuur - de essentiële voorwaarden voor groei zijn. In dat verband maakte de Raad zich zorgen omdat de investeringen van de Europese particuliere sector in O&O relatief gering zijn en heeft hij het belang van meer O&O in de Unie onderstreept. De Commissie erkent dat er op dit gebied marktimperfecties kunnen bestaan die particuliere investeringen in O&O en innovatie afremmen, hetgeen een vertraging in productiviteit en concurrentievermogen oplevert. De Commissie is een studie begonnen om de herziening van het O&O-steunkader voor te bereiden. In wezen wordt in deze studie vooral gekeken naar de rol van staatssteun als een instrument dat de verwezenlijking van de Lissabon-doelstelling - 3% van het BBP van de EU aan O&O besteden - moet helpen verwezenlijken. Meer specifiek zal worden gekeken welk soort activiteiten als subsidiabel kunnen gelden, en wat de geschikte hoeveelheid staatssteun is.

Ook de mededeling betreffende staatssteun en risicokapitaal moet in 2005 worden verlengd. Deze mededeling is al een nuttig instrument gebleken voor lidstaten die, in partnerschap met particuliere investeerders, kapitaal aan KMO's verschaffen²⁰. Doel van de regels is ervoor te zorgen dat met innovatiesteun reële marktimperfecties worden aangepakt en flexibel optreden mogelijk is vooral wat betreft innoverende KMO's. Bij deze herziening zullen onder meer vragen worden onderzocht naar meer flexibiliteit bij het verstrekken van dit soort financiering. Het komt er op aan een evenwicht te vinden tussen de doelstelling om het aanvankelijke marktfalen aan te pakken door een betrekkelijk geringe hoeveelheid kapitaal te verstrekken aan KMO's in vroege of startfasen en aan KMO's als potentiële innovatoren, en het risico dat grotere flexibiliteit erin kan resulteren dat meer de nadruk komt te liggen op grotere hoeveelheden kapitaal in latere fasen waar particulier kapitaal gemakkelijker beschikbaar is zonder dat overheidsoptreden nodig is.

Voor 2005 is een mededeling gepland waarin wordt aangegeven onder welke marktimperfecties innovatie te lijden heeft en waarin, voorzover deze imperfecties niet volledig worden gedekt, de vigerende kaderregelingen, richtsnoeren en regels op het gebied van staatssteun worden gehanteerd. In deze mededeling zal het zwaartepunt vooral liggen bij steun voor KMO-investeringen in innovatieprojecten, de indienstneming van gekwalificeerde werknemers en de uitbouw van bemiddelingsbedrijven die innovatiediensten aanbieden (zoals bv. *incubators*, technologiecentra, *business angels*, wetenschapsparken, innovatieconsultants,

¹⁹ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van 25-26 maart 2004.

²⁰ Mededeling van de Commissie betreffende de tenuitvoerlegging van het actieplan voor risicokapitaal (COM(2003) 654 van 4.11.2003).

makelaren en adviseurs op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten, en eenheden voor technologieoverdracht).

Vóór eind 2004 zal de Commissie ook een vademecum of "praktijkids" opstellen. Die gids zal de nodige aanwijzingen geven omtrent maatregelen ten behoeve van innovatie die kunnen worden genomen binnen het kader van de bestaande verordeningen, richtsnoeren en kaderregelingen inzake staatssteun. Aan de hand van een aantal precedentes zal dit vademecum ook illustreren hoe Commissie steunmaatregelen ten behoeve van innovatiegerelateerde activiteiten en steun via bemiddelingsbedrijven benadert.

Wat de procedurele aspecten van het toezicht op staatssteun betreft, zal de administratieve belasting worden ingekrompen. Met name een nieuw goed te keuren procedureverordening zal in een algemene vereenvoudiging en versnelling van goedkeuringsprocedures resulteren. Daarnaast is de Commissie ook bezig om steun voor KMO's, opleiding en werkgelegenheid geleidelijk van voorafgaande aanmelding vrij te stellen, of ontwikkelt zij vereenvoudigde procedures voor steun waarvan de ervaring heeft geleerd dat hij geen merkbare impact op de mededinging heeft. Zo heeft de Commissie eind 2003 een groepsvrijstellingsverordening goedgekeurd waarin O&O-steun voor KMO's van voorafgaande aanmelding wordt vrijgesteld.

3.3. Internationale aspecten van het mededingingsbeleid

Het hervormde toezichtskader op het gebied van antitrust en concentratiecontrole helpt Europese ondernemingen ook hun voorsprong te behouden op de internationale markt, waar de druk toeneemt om gemeenschappelijke normen op te stellen voor de handhaving van het mededingingsbeleid. Dankzij uitgebreide internationale samenwerking op het gebied van het mededingingsbeleid, waarbij vooral de Commissie een stuwende rol speelt, is er toenemende convergentie bij de handhavingsnormen en -praktijken op de verschillende continenten.

De samenwerking kende met name succes in de bilaterale samenwerking tussen de EU en haar belangrijkste handelspartners. Hier heeft de Commissie met haar ambtsgenoten in de VS, Japan en Canada samengewerkt voor beleidsvraagstukken, maar ook bij het onderzoek van concrete zaken. Bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke internationale normen hebben de Commissie en andere mededingingsautoriteiten in de wereld substantiële vooruitgang geboekt binnen het International Competition Network²¹. Daarnaast is de Commissie ook een van de grote pleitbezorgers geweest van onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) over een kaderovereenkomst op het gebied van de mededinging.

4. HANDHAVINGSPRAKTIJK DIE DAADWERKELIJKE MEDEDINGING ONDERSTEUNT

Het hervormde kader resulteert in een versterkte, proactieve handhaving van het mededingingsrecht, waardoor de Commissie haar onderzoek kan toespitsen op sectoren met slechts enkele spelers, waar kartelactiviteiten recurrent zijn of waar

²¹ Voor verdere informatie, zie <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>.

misbruik van marktmacht algemeen is. Zij zal zich ook concentreren op staatssteunzaken die concurrenten de zwaarste schade berokkenen of die de noodzakelijke industriële herstructurering ernstig verstoren en vertragen. Daarvoor is een diepgaande analyse nodig van de feitelijke en juridische of administratieve hinderpalen voor de mededinging die niet alleen voor consumenten en de mededinging op de interne markt het schadelijkst zijn, maar die ook het concurrentievermogen van Europese ondernemingen in gevaar brengen.

4.1. Een gerichte handhavingspraktijk - mededingingsproblemen aan het licht brengen

Proactieve handhaving zal gebaseerd zijn op een economische analyse van marktstructuren en marktgedragingen, hetgeen zal helpen om bij de handhaving prioriteiten vast te stellen afhankelijk van de aard en de ernst van de mededingingsproblemen en de mate waarin de prestaties van een sector of industrietak achterblijven. Dit betekent dat de nadruk zal komen te liggen op onderzoeken met "grote impact", terwijl het optreden in zaken met erg beperkte effecten op de interne markt of de consumenten zal worden teruggeschroefd.

Sectorstudies, marktonderzoeken en sectorale onderzoeken zullen in toenemende mate worden gebruikt om de evolutie van vitale industriële sectoren na te gaan en om obstakels voor de mededinging op het spoor te komen. Specifieke instrumenten worden ontwikkeld om tot een doeltreffende bepaling van de onderzoeksprioriteiten te komen. Voor de hand liggende criteria om een bepaalde markt te beoordelen zouden de concentratiegraad en aanwijzingen voor collusie zijn. Over de mate waarin bepaalde markten presteren en hun afnemers voordelen opleveren is echter ook waardevolle informatie te vinden in een heel scala van andere indicatoren zoals prijsevoluties die geen verband houden met ontwikkelingen in kosten- of vraagfactoren, onregelmatige prijsverschillen, het ontbreken van innovatie of markttoetreding, afnemers die slechts in beperkte mate van leverancier veranderen en de capaciteitsevolutie.

Wanneer nieuwkomers de markt betreden, is dat een belangrijk gegeven voor de concurrentiewerking. Zijn de toetredingsdrempels hoog, dan kan dit wijzen op een concurrentieprobleem op een bepaalde markt. Markt- of sectorale onderzoeken zullen bijzonder nuttig zijn om toetredingsdrempels op te sporen. Ook het ECN zal hierbij een belangrijke rol te spelen hebben. De Commissie is voornemens nauw samen te werken met de mededingingsautoriteiten van de lidstaten om sector- of marktspecifieke problemen op te sporen en proactief aan te pakken.

Dankzij de nieuwe verordening kan de Commissie in een bepaalde sector ook een algemeen onderzoek voeren en daarover een verslag uitbrengen, met daarin haar conclusies en aanbevelingen voor handhavingsmaatregelen binnen het ECN. Op basis van die aanbevelingen kunnen de verschillende instrumenten van het mededingingsbeleid dan worden gebruikt om de aan het licht gebrachte problemen aan te pakken - via een geïntegreerde benadering of door het instrument te gebruiken dat het meest voor het betrokken probleem geschikt is.

Daarnaast wil de Commissie ook gemeenschappelijke initiatieven gaan organiseren met het oog op concurrentie in en deregulering van sectoren waarvoor uit marktanalyse is gebleken dat het toezichtskader of specifieke praktijken als drempel voor nieuwkomers functioneren. In dat verband kan een geïntegreerde toepassing van

verschillende instrumenten het best helpen bij het aanpakken van praktijken die afschrikkend werken, zoals bijvoorbeeld marktafscherming via onder meer exclusieve regelingen en marktverdeling. Voorts zal de Commissie ook bijzonder waakzaam zijn voor concentraties die tot marktafscherming leiden, en voor staatssteun die wordt gebruikt om markttoetreding te ontmoedigen of te beletten.

De strijd tegen kartels

Kartels berokkenen niet alleen consumenten rechtstreekse en ernstige schade, maar ook ondernemingen die de producten welke onder het kartel vallen, als input gebruiken, hetgeen hun concurrentiepositie in gevaar brengt²². De strijd tegen kartels heeft onmiddellijke en positieve effecten - het doet de prijzen dalen, maar het zorgt ook voor meer concurrentie met een betere kwaliteit en een ruimer producten- en dienstenaanbod. Het opsporen en onderzoeken van kartels zal voor de Commissie een van haar prioriteiten blijven. De inspanningen die in de afgelopen jaren zijn geleverd, hebben aanzienlijke resultaten opgeleverd. Een aantal belangrijke internationale regelingen voor prijsafspraken kwam aan het licht en er zijn recordboetes opgelegd. Het hoge boetebedrag laat zien dat het de Commissie ernst is met haar strijd tegen kartels. Met het nieuwe toezichtskader wordt het mogelijk op dit gebied nog actiever te worden.

De strijd tegen kartels kan alleen slagen wanneer ondernemingen worden afgeschrikt om zich aan dit soort activiteit te begeven. Geloofwaardige afschrikking blijft berusten op drie pijlers: clementieverzoeken, onaangekondigde inspecties ter plaatse en beschikkingen waarbij zware sancties worden opgelegd.

Met name de EU-clementieregeling²³ is van cruciaal belang om kartels te destabiliseren, omdat het prikkels creëert om dit soort heimelijke en onrechtmatige gedragingen te doen stopzetten en aan het licht te brengen. Daarom blijft de clementieregeling behouden en wordt zij in de toekomst zo mogelijk verfijnd om de doeltreffendheid ervan nog te vergroten.

De Commissie wil de kartelbestrijding op hetzelfde peil houden als in de afgelopen jaren en verder ontwikkelen.

Geliberaliseerde sectoren

Ook in de geliberaliseerde nutssectoren zoals postdiensten, energie, telecommunicatie en transport zal de handhaving van de mededingingsregels verder worden versterkt.

Zijn de wetgevingsmaatregelen om de desbetreffende wettelijke monopolies af te schaffen ondertussen van kracht geworden, toch moeten de overige - vooral feitelijke - barrières nog worden geslecht. De mededingingsregels kunnen aan deze exercitie bijdragen door bestaande hinderpalen voor daadwerkelijk liberalisering op te ruimen.

²² De omvang van de door kartels veroorzaakte schade wordt geraamd op vele miljarden euro per jaar. De gemiddelde winst van prijsafspraken is 10% van de verkoopprijs, maar zij kan sterk variëren naar gelang de zaak. Uit een OESO-onderzoek bleek dat de prijsopslag door kartels zeer hoog kan oplopen, soms tot 50% en meer (Bron: OESO 2002).

²³ Informatie over de clementieregeling en aanwijzingen over hoe een clementieverzoek in te dienen, is te vinden op: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/leniency>.

Daarnaast moet de eigenlijke liberalisering nauwlettend worden gevolgd om te voorkomen dat gevestigde ondernemingen nieuwe drempels opwerpen of beperkende strategieën volgen om zichzelf tegen opkomende concurrentie te beschermen. Ook is het belangrijk ervoor te zorgen dat deze gevestigde ondernemingen hun positie niet kunnen misbruiken of activiteiten op de nieuw opengestelde markten gaan kruissubsidiëren met staatssteun die zij hebben ontvangen voor het aanbieden van diensten van algemeen economisch belang. Met name in de energiesector zal het van belang zijn erover te waken dat de marktstructuur voor concurrentie openstaat en dat er daadwerkelijke markttoegang is. Zo zal de prijsconcurrentie toenemen, zullen er ook meer prikkels zijn voor nieuwe soorten energiediensten en wordt gegarandeerd dat consumenten de vruchten van de liberalisering kunnen plukken.

Voor een proactieve handhavingspraktijk is ook een geïntegreerde aanpak nodig waarbij het instrument van het mededingingsbeleid wordt gebruikt dat het best geschikt is om in de nieuw geliberaliseerde markt een voor concurrentie optimale omgeving te creëren. Afhankelijk van de aard van het concurrentieprobleem, zal de Commissie daarbij gebruikmaken van de antitrustregels, de concentratiecontrole of het toezicht op staatssteun.

Dankzij het nieuwe antitrustkader zal de Commissie nauwer kunnen samenwerken met de nationale mededingingsautoriteiten. Bovendien zal zij samenwerken met de nationale sectortoezichthouders, die een belangrijke rol te spelen hebben bij het in de praktijk omzetten van de liberalisering. Op dit punt zal de uitbreiding een bijzondere uitdaging vormen en de Commissie is voornemens nauw contact te onderhouden met de nationale mededingingsautoriteiten en toezichthouders om ervoor te zorgen dat in de nieuwe lidstaten de liberalisering in de energie-, telecom- en transportsector volledig ten uitvoer wordt gelegd.

Vrije beroepen en financiële diensten

Bijzondere aandacht zal gaan naar de mededinging in sectoren zoals financiële dienstverlening en vrije beroepen, sectoren waarop ook interne-marktwetgeving van toepassing is.

De vrije beroepen zijn een voorbeeld van een dienstensector met een traditie van - vaak loodzware - regulering en beperkende praktijken. Is een zekere regulering in deze sector wellicht nodig, toch moet zij zijn gebaseerd op objectieve criteria van algemeen belang die de schade voor de mededinging en de consumenten tot een minimum beperken. In haar recente verslag²⁴ heeft de Commissie toezichthouders in de lidstaten en beroepsorganisaties verzocht de bestaande regels te evalueren om na te gaan of deze regels noodzakelijk, evenredig en gerechtvaardigd zijn. Waar nodig zal de Commissie ook een onderzoek instellen tegen beperkende praktijken.

In de sector financiële dienstverlening is een proactief handhavingsbeleid cruciaal om een concurrerende financiële markt tot stand te brengen en om een van de belangrijke Lissabon-doelstellingen te behalen. Exclusieve regelingen tussen effectenbeurzen en clearing- en afwikkelingsdienstenaanbieders kunnen obstakels vormen voor een efficiënte grensoverschrijdende clearing en afwikkeling. Uit een recente studie blijkt dat exclusieve regelingen in deze sectoren in Europa

²⁴

Zie http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_nl.pdf.

wijdverbreid zijn. Voorts blijft de EU-markt voor private banking en particuliere verzekeringen gefragmenteerd. Ten slotte verloopt de concurrentie voor betaalkaarten nog grotendeels volgens nationale grenzen, in plaats van op het niveau van de interne markt.

4.2. Uitbouw van het handhavingsbeleid op het gebied van staatssteun

Ook in de toekomst zal voor het staatssteunbeleid de vermindering van het totale volume staatssteun - waarbij tegelijk meer aandacht gaat naar horizontale steunmaatregelen van gemeenschappelijk belang - nog steeds een belangrijke doelstelling blijven. Naast haar formele rol op het niveau van de handhaving zal de Commissie ook het initiatief ontwikkelen dat zij in 2003 heeft genomen om marktimperfecties te identificeren en doelmatigheid van steunmaatregelen na te gaan. Wanneer individuele of sectorale steun wordt toegekend, zal een economische benadering worden toegepast om de effecten van dat soort steun op de mededinging na te gaan, waarbij ook geput kan worden uit de sectorale knowhow van de beleidstakken antitrust en concentratiecontrole.

Met name wil de Commissie ervoor blijven zorgen dat het toezicht op staatssteun de concurrentie en concurrerende markten over heel de interne markt stimuleert, door het creëren van levenskrachtige concurrerentiestructuren, die oog hebben voor het voordeel van de consumenten en het belang van de belastingbetalers.

In een EU met 25 lidstaten of meer kan de Commissie onmogelijk elke vorm van concurrentievervalsing beoordelen die door nationale steun wordt veroorzaakt. Voor staatssteun zal de handhaving dan ook gebaseerd zijn op een striktere economische analyse van de effecten van steun op de mededinging. Het Gemeenschapsrecht zal volledig worden nageleefd, maar te overwegen valt om een onderscheid te maken tussen de maatregelen waarvan niet te verwachten valt dat zij een aanzienlijke impact zullen hebben op de mededinging op Gemeenschapsniveau, en die maatregelen waarvan de effecten op de mededinging in de interne markt nader en strikt moeten worden onderzocht.

De ervaring tot dusver lijkt erop te wijzen dat de vraag in hoeverre er voor een bepaalde activiteit in het buitenland een markt bestaat, een goed uitgangspunt kan zijn. Daarnaast spelen echter ook andere factoren, zoals het steunbedrag, de concurrentiestructuur van de betrokken markten, de eventuele marktmacht van de begunstigde ondernemingen en de mate waarin steun voor verschillende spelers op de markt open staat. Daarom is de Commissie voornemens haar onderzoek verder uit te breiden om deze concepten te vertalen in algemeen bruikbare aanwijzingen die het mogelijk moeten maken steun zo te concipiëren dat hij niettemin voldoet aan de vereisten om met de Verdragsregels inzake staatssteun verenigbaar te zijn.

Voorts zullen criteria worden uitgewerkt om steunmaatregelen te identificeren die niet echt het risico in zich dragen dat zij de mededinging op de interne markt aanzienlijk verstoren; deze criteria zijn gebaseerd op het eenvoudige beginsel dat, algemeen geformuleerd, hoe geringer het steunbedrag is, des te geringer ook de daaruit resulterende mededingingsdistorsie is. Zo kunnen in de regel toch nog betrekkelijk geringe bedragen aan steun worden toegekend zonder dat nader onderzoek is vereist, mits de steun wordt gebruikt voor doelstellingen van gemeenschappelijk belang - zoals O&O en innovatie, opleiding, werkgelegenheid en ontwikkeling van KMO's. Het overleg over een nieuwe kaderregeling waarmee deze

criteria in de staatssteunregels worden opgenomen, is in een gevorderd stadium, zodat deze kaderregeling in 2004 kan worden goedgekeurd.

De Commissie streeft naar een vermindering van de meer verstorende vormen van steun. Daartoe wil zij de regels aanpassen zoals die voor bepaalde vormen van steun gelden, maar ook de beoordeling van afzonderlijke zaken wil zij anders gaan aanpakken. Wat de regionale-steunregels betreft, is de recente verlaging van het toegestane steunpercentage voor grote, mobiele regionale investeringsprojecten in de multisectorale kaderregeling er gekomen als reactie op bezwaren van lidstaten tegen de verstorende effecten van grote volumes van dit soort steun. Hetzelfde geldt voor de lopende evaluatie van de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. Ook hier gaat de aandacht naar de meest verstorende vormen van steun en naar de schade die dit soort steunmaatregelen concurrenten en de interne markt berokkenen.

Bij de behandeling van individuele zaken was het doel de zaken op het spoor te komen waar steun ernstige mededingingsbezwaren op de interne markt doet rijzen en, voorzover mogelijk, de middelen van de Commissie daarop te concentreren. Voorbeelden van dergelijke staatssteun zijn steunmaatregelen in de vorm van fiscale voordelen, onbeperkte of impliciete garanties (met name in de sector financiële dienstverlening en de energiesector) en het gebruik van staatssteun in recent geliberaliseerde sectoren. De Commissie tracht ook te garanderen dat het toezicht op staatssteun deel uitmaakt van een geïntegreerd mededingingsbeleid, zodat, om een voorbeeld te geven, bij het beoordelen van de vraag of een herstructureringssteun ontvangende onderneming compenserende maatregelen moet nemen, rekening wordt gehouden met de potentiële effecten van de verschillende maatregelen op de concurrentiestructuur op de betrokken markten.

Wat procedures betreft, zal de Commissie nagaan of verdere aanpassingen noodzakelijk zijn in het licht van de ervaring die is opgedaan met de toepassing van de nieuwe verordening; de werkzaamheden in dit verband zijn goed opgeschoten. Ook zal zij de mogelijkheid bekijken van verdere groepsvrijstellingsverordeningen voor bepaalde soorten steun en van een vereenvoudiging van de procedures om groepsvrijstellingsverordeningen vast te stellen.

5. CONCLUSIE

Daadwerkelijke mededinging op de interne markt in de EU levert, dankzij een verbeterde productiviteit en innovatie, een beslissende bijdrage tot het concurrentievermogen van de Europese industrie. Een proactief mededingingsbeleid zal als katalysator functioneren voor meer concurrentie in heel Europa, en zodoende bijdragen tot het verwezenlijken van de Lissabon-doelstellingen.