



**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION
ΠΑΡΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

Brussels, April 1982

ELEVENTH REPORT ON COMPETITION POLICY

As the economic crisis drags on and bites deeper, there is an ever-increasing tendency towards oligopoly within the Community. The Commission must therefore again stress that the policies pursued at Community level must be sensitive to their effects on the competitiveness of a Community economy which is closely integrated into the world economy. Thus, while it takes a sympathetic view of cooperation between firms seeking to improve their competitiveness, the Commission intends to ensure that the scope still remaining for effective competition will not be jeopardized by private or government measures.

As regards State aids, Member States are increasingly engaged in an aids race to rescue ailing firms and save the jobs they provide. The Commission here faces a new responsibility, without precedent in the history of the Community. As a general rule it judges such aids by criteria aimed at ensuring that the firms involved are restored to sound economic health.

This is the broad thrust of the Commission's eleventh annual report on competition policy, which has just been sent to the European Parliament, the Council, and the Court of Justice. The report has also been submitted to the Economic and Social Committee for its opinion.

The report notes that there is a growing tendency in the various Member States for the public authorities, under considerable pressure, to make use of aid to protect their industries. Such measures are frequently designed to enable industries to survive or to offset the effects of the crisis, which are all the more marked where industrial structures are poorly adapted to the new requirements of the world market.

The Commission's policy on aid must therefore strike a realistic balance by ensuring that assistance in no way, because of its scale or the terms, on which it is granted, jeopardizes the unity of the market, but preventing the use of those aids which, as transitional measures, make an effective, lasting contribution to the Community's economic and social recovery.

In general, the Commission adopts a positive approach - in so far as it complies with the relevant guidelines - to aid which promotes the adaptation of firms to the new conditions governing the energy market or to stricter environmental protection requirements, or which helps to promote technological development in the Community. It also views in a favourable light aid which serves to promote a better balance between the regions or which makes it possible to tackle

;/.

particular problems, such as youth unemployment. These examples also demonstrate the close link between the Commission's policy with regard to Member States' aids and the implementation of the Community's own measures in this area.

Industries in structural crisis

This attitude is, however, limited by the need to avoid distortions of competition within the Community. Such a policy implies that strict conditions for the granting of aids be laid down and observed particularly for industries in crisis like steel, textiles and shipbuilding. It would be wrong to try to overcome economic or employment difficulties by granting firms financial benefits enabling them to increase their competitiveness only artificially. Whatever benefits might be obtained in the very short terms by such a lax approach, there is no doubt that in the medium and long term it would make the situation worse rather than better, serving only to prevent or delay the necessary adjustments by misallocating the limited financial resources available. These considerations form the foundation of the Community's whole steel policy.

The industries in crisis also raise the problem of the introduction of defensive measures by firms, in the form of agreements known as "structural crisis cartels", and these must be viewed in the light of the provisions governing restrictive practices. Where there is an irreversible disparity between production capacity and demand, agreements between undertakings aimed at achieving an orderly reduction of excess capacity may be exempted from the ban on restrictive practices, in so far as undertakings do not jointly fix production and delivery volumes and selling prices of the relevant products nor aim at barring imports. Nor can the Commission tolerate preferential measures for a domestic market which use private or public protectionism to provide a defence against external competition.

Nationalization measures

The Commission has adopted a neutral position on the question of the nationalization of sectors of the economy. The decision by a Member State to extend public ownership is no innovation as far as the Community is concerned. This right is laid down in the Treaties, which state that they are without prejudice to the rules in Member States governing the system of property ownership, and give both the advocates and the opponents of the extension of public ownership the assurance that their membership of the Community is not a barrier to their objectives in the matter. The Commission does not therefore feel that any action on its part is called for in respect of the nationalization decisions. The Member States retain full freedom in this regard.

However, as regards the conduct of nationalized undertakings, both new and existing, in the Community, the Member States to whose jurisdiction they are subject and the undertakings themselves are bound by all the principles and rules laid down in the Treaty and, in particular, by all the competition rules. It is this which provides the guarantee against possible distortions of competition with respect to other undertakings.

In the recent example of the nationalization measures in France, the Commission therefore felt that their implementation should not in itself cause distortions of competition. In line with its approach to public undertakings in general, it intends to ensure, however, that distortions of competition do not result from any measures taken by the State in relation to the nationalized undertakings or from the market practices which the undertakings themselves adopt.

The Directive on the transparency of financial relations between Member States and their public undertakings adopted by the Commission in June 1980, which came into force on 1 January 1982, takes on a special significance in this context.

Restrictive practices

As regards application of the EEC Treaty provisions concerning restrictive practices and dominant positions in individual cases the Commission, regarding respect for the unity of the Community market being of prime importance, has continued its policy of imposing deterrent fines in cases of restrictive or abusive practices designed to isolate national markets. But competition policy does not by any means have only a preventive role. It also fulfils a positive role, granting exemption from the ban on restrictive practices to agreements and certain desirable forms of cooperation between firms by means of individual decisions or block exemption regulations.

As regards general measures, the Commission has attempted to revive its 1973 proposal for a Regulation on merger control - which has been shelved since 1978 - with the aim of ensuring that those industries which are already highly oligopolistic do not veer towards anti-competitive structures. It has therefore submitted an amended version of its initial proposal to the Council. The main purpose of the new proposal is to make it clear that the future regulation should be applied first and foremost to mergers on a European scale and to involve the Member States more closely in the decision-making process.

At the same time, in order to strengthen the position of small and medium-sized undertakings which in the present difficult period are an important source of jobs and serve to promote adaptation to the necessary structural changes, the Commission is endeavouring to give practical expression to its support for the various forms of cooperation between these undertakings. By generally exempting certain types of agreement, in particular specialization or research and development agreements, from the ban on restrictive practices, it will help small and medium-sized undertakings to cope better with competition from larger undertakings. Similarly, it is considering allowing certain major restrictions of competition, in particular in the area of licensing and distribution agreements, as a special concession restricted to small and medium-sized undertakings. The Commission has also manifested a favourable attitude towards state aid for small and medium-sized undertakings.

Procedure

The effectiveness of competition policy in performing its strategic role in solving current economic problems is, however, subject to two factors: how quickly it is implemented and how well it is understood by public opinion.

Aware of these requirements, the Commission is taking a number of practical steps to speed up its decision-making process and make it more transparent. Twenty years of continuous administrative practice have shown that there is scope for improvement in the examination of cases pending before the Commission, notably as regards inspection procedures, the provision of information on the content of files and the conduct of hearings. The changes introduced have made the exercise of the rights of defence even more effective without the necessity for any amendments to the formal procedural provisions.

The Commission has also decided to consult the Economic and Social Committee on a regular basis in the hope that, through such systematic contacts with the various economic and social interest groups concerned, it will foster greater understanding of the importance of competition policy and make the people of Europe more aware of the problems which arise and the solutions adopted to solve them.

SUMMARY OF THE DOCUMENT

The purpose of the Eleventh Report on Competition Policy, published in conjunction with the Fifteenth General Report on the Activities of the Communities, is to give an overall view of the competition policy followed during the past year.

The first part of the Report deals with the application of this policy in relation to undertakings. It gives an account of the Commission's activities as regards general rules and their interpretation and deals in particular with the application of the competition rules to air and sea transport and to distribution agreements. Procedural improvements are outlined in some detail. A chapter is also devoted to an analysis of the case decided by the Court of Justice in the field of competition law. In addition to describing the Commission's decisions and other measures taken in relation to restrictive practices and abuse of dominant position, this part also gives an account of the Commission's participation in the work of international organizations, of the more important developments in national competition policies and of contacts with the political, social and economic circles concerned by competition policy.

The second part of the Report covers competition policy and government assistance to undertakings.

In particular on industry aids, the principles of the Commission's policy are discussed in some detail as is their application to particular sectors, especially steel, shipbuilding and textiles.

The Commission's policy in respect of regional aids and its activity in this field are also discussed in some detail.

Finally, this section of the Report covers activities in respect of national monopolies of a commercial character, particularly the French and Italian tobacco monopolies, as well as the policy in respect of public undertakings, more specifically the transparency of financial relations between Member States and their public undertakings.

As in previous years, Part Three of the Report first looks into the present situation and trend with regard to share purchases, joint ventures, takeovers and mergers in the Community.

It goes on to discuss several points from the Commission's programme of studies on the development of concentration, focusing attention on a number of possible relationships between market structures and the conduct of firms in a competition context.

An overall assessment of the price survey findings is followed by conclusions.



P 19
P-19

**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION
ΠΑΡΟΧΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, avril 1982.

ONZIEME RAPPORT SUR LA POLITIQUE DE CONCURRENCE.

Tandis que la crise économique persiste et s'aiguise, une tendance à l'oligopolisation se marque de plus en plus à l'intérieur de la Communauté. Dans ces conditions, la Commission se doit de reconfirmer la nécessité de poursuivre au niveau du marché commun des politiques soucieuses de leurs effets sur la situation concurrentielle d'une Communauté étroitement intégrée dans l'économie mondiale. Aussi la Commission, tout en adoptant une attitude positive à l'égard de la coopération entre des entreprises qui ont pour but d'améliorer leur compétitivité, entend-elle veiller à ce que les possibilités de concurrence effective ne soient pas mises en cause par des mesures privées ou étatiques.

Sur le plan des aides d'Etat, les Etats membres pratiquent de plus en plus une course aux subventions pour sauver des entreprises chancelantes et les emplois qu'elles assurent. Dans ce domaine, la Commission est confrontée à une responsabilité qu'elle n'avait pas encore rencontrée jusqu'ici dans la Communauté. En règle générale, elle juge ces aides en appliquant des critères assurant le retour des entreprises concernées à la rentabilité et la viabilité.

Voici les lignes principales qui se dégagent du onzième rapport annuel de la Commission sur sa politique de concurrence, rapport qui vient d'être envoyé au Parlement européen, au Conseil et à la Cour de Justice. En outre, le rapport est soumis au Comité économique et social pour avis.

Le rapport constate que dans les différents Etats membres, les autorités publiques, soumises à de fortes pressions, marquent une tendance croissante à utiliser les aides pour protéger leurs industries. Ces interventions visent souvent à permettre à des industries de se maintenir, ou à atténuer les effets de la crise qui sont d'autant plus importants que les structures industrielles sont mal adaptées aux nouvelles exigences du marché mondial.

La politique de la Commission dans le domaine des aides doit trouver un équilibre réaliste garantissant que les aides ne mettent en jeu d'aucune façon, par leur ampleur ou leurs modalités, le maintien de l'unité du marché, sans pour autant empêcher le recours aux aides qui, en tant que mesures de transition, contribuent effectivement et de façon durable au rétablissement économique et social de la Communauté.

D'une manière générale, la Commission adopte une attitude positive, en les encadrant toutefois, à l'égard des aides qui favorisent l'adaptation des entreprises aux nouvelles conditions du marché de l'énergie ainsi qu'aux exigences accrues en matière d'environnement ou qui contribuent à promouvoir le développement technologique dans la Communauté. Elle juge également de manière favorable les aides qui agissent dans le sens d'un meilleur équilibre entre les régions ou qui permettent de faire face à

2

des problèmes particuliers tels que le chômage des jeunes. Ces exemples font, par ailleurs, ressortir la relation étroite entre la politique de la Commission à l'égard des aides des Etats membres et la mise en oeuvre des instruments communautaires propres dans ce domaine.

Secteurs en crise structurelle

Cette attitude trouve toutefois ses limites dans la nécessité d'éviter des distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté. C'est particulièrement à l'égard des secteurs en crise comme la sidérurgie, les textiles et les chantiers navals, qu'une telle politique implique que des conditions rigoureuses à l'octroi d'aides soient imposées et respectées. Chercher à résoudre les difficultés économiques ou de l'emploi par l'attribution aux entreprises d'avantages financiers qui ne leur permettraient d'augmenter leur force concurrentielle que de façon artificielle, serait erroné. Quels que soient les bénéfices qui pourraient être obtenus à très court terme par un tel relâchement, il ne fait pas de doute qu'à moyen et à long terme, celui-ci conduirait à une aggravation et non pas à une amélioration de la situation. Il ne ferait qu'empêcher ou retarder les adaptations indispensables par une mauvaise allocation des ressources financières limitées disponibles. L'ensemble de la politique siderurgique menée au niveau communautaire est profondément inspiré de ces considérations.

Les secteurs en crise posent également le problème de l'organisation par des entreprises de mesures défensives, sous forme d'accords dits "cartels de crise structurels", qui doivent être appréciés au titre des dispositions en matière d'ententes. En cas de disparité irréversible entre capacité de production et demande, les accords entre entreprises visant à la réduction ordonnée de surcapacités peuvent être exemptés de l'interdiction des ententes, dans la mesure où les entreprises ne fixent pas en commun les quantités de production et de livraison et les prix de vente des produits concernés et ne visant pas à une protection contre les importations. De même, la Commission ne peut admettre des mesures destinées à privilégier un marché intérieur qui feraient appel au protectionnisme privé ou public pour se préserver de la pression concurrentielle exercée de l'extérieur.

Nationalisations

Quant à la nationalisation de secteurs économiques, la Commission adopte une position de neutralité de principe. La décision d'un Etat membre d'étendre la propriété publique n'est pas une nouveauté dans la Communauté européenne. Cette faculté est prévue par les traités qui stipulent qu'ils ne préjugent pas le régime de la propriété dans les Etats membres et donnent aux partisans comme aux adversaires d'une extension de la propriété publique l'assurance que leur appartenance à la Communauté ne fait pas obstacle aux objectifs qu'ils poursuivent en la matière. La Commission n'a donc pas à réagir vis-à-vis des décisions de nationalisation elles-mêmes. A cet égard, la liberté de l'Etat membre reste entière.

Par contre, en ce qui concerne le comportement des entreprises nouvellement nationalisées, comme de celles qui le sont déjà dans la Communauté, l'Etat membre dont elles relèvent et les entreprises elles-mêmes sont liés par l'ensemble des principes et règles du Traité, en particulier par l'ensemble des règles de concurrence. C'est là que se trouve la garantie contre d'éventuelles distorsions de concurrence avec les autres entreprises.

Dans l'exemple récent des nationalisations opérées en France, la Commission estime ainsi que leur mise en oeuvre ne devrait pas causer en elle-même de distorsions de concurrence. Comme pour toutes les entreprises publiques dans la Communauté, elle entend toutefois veiller à ce que les distorsions ne résultent pas des dispositions que l'Etat prend à l'égard de ces entreprises ou du comportement qu'elles-mêmes adopteront sur le marché.

Dans ce contexte, la directive sur la transparence des relations financières entre les Etats membres et leurs entreprises publiques, adoptée par la Commission en juin 1980 et entrée en vigueur le 1er janvier 1982, revêt une importance particulière.

Ententes

Quant à l'application des dispositions du traité CEE qui concernent les ententes et les positions dominantes, la Commission, considérant comme primordial le respect de l'unité du marché communautaire, a poursuivi sa politique d'amendes dissuasives pour condamner les pratiques restrictives ou abusives qui tendent à isoler les marchés nationaux. La politique de concurrence est toutefois loin d'être uniquement négative. Elle permet d'agir également d'une manière positive en exemptant de l'interdiction des ententes, par décisions individuelles ou par règlements généraux, des accords ou certaines formes de coopération souhaitables entre entreprises.

En ce qui concerne l'élaboration de dispositions générales, dans le but d'empêcher que des secteurs qui présentent déjà un degré élevé d'oligopolisation ne basculent vers des structures anticoncurrentielles, la Commission a cherché à relancer sa proposition de règlement de contrôle des concentrations, qui date de 1973 et dont l'examen est bloqué depuis 1978. A cette fin, elle a proposé au Conseil une modification de sa proposition initiale. Cette nouvelle proposition a essentiellement pour objet de mieux faire ressortir que le futur règlement devrait s'appliquer en priorité aux opérations de concentration de dimension européenne ainsi que d'associer davantage les Etats membres au processus décisionnel.

Parallèlement, afin de renforcer la position des petites et moyennes entreprises, qui dans la période de difficultés actuelles, constituent une source importante d'emplois et un facteur d'adaptabilité aux changements structurels nécessaires, la Commission s'efforce de concrétiser son attitude favorable aux différentes formes de coopération entre ces entreprises. En exemptant de façon générale de l'interdiction des ententes certains types d'accord notamment de spécialisation, ou de recherche-développement, elle permet aux petites et moyennes entreprises de mieux faire face aux pressions concurrentielles d'entreprises de taille plus grande. Dans la même optique, elle envisage d'accepter uniquement en leur faveur certaines restrictions de concurrence importantes, notamment en matière d'accords de licence et de distribution. Elle adopte également une position de principe positive à l'égard des aides aux petites et moyennes entreprises.

Procédures

L'efficacité du rôle stratégique de la politique de concurrence dans la solution des problèmes économiques actuels, est conditionnée par deux facteurs : la rapidité de sa mise en oeuvre et sa compréhension par l'opinion publique.

Consciente de ces nécessités, la Commission prend un certain nombre de mesures concrètes de nature à rendre son processus décisionnel plus rapide et plus transparent. Après vingt ans d'une pratique administrative continue, il est en effet apparu que, en particulier, l'instruction des affaires pendantes devant la Commission pouvait être améliorée quant aux procédures de vérification, à la communication des dossiers et au déroulement des auditions. Sans exiger une modification des dispositions formelles de procédure, les amendements apportés rendent encore plus effectif l'exercice des droits de la défense.

La Commission a également décidé de consulter de manière régulière le Comité économique et social et espère ainsi, par des contacts systématiques avec les différents milieux socio-économiques intéressés, mieux faire comprendre l'importance de la politique de concurrence et sensibiliser davantage le citoyen européen aux problèmes qui se posent et aux solutions qui sont choisies pour les résoudre.

RESUME DU DOCUMENT

Le onzième rapport sur la politique de concurrence, annexé au quinzième rapport général sur l'activité des Communautés, est destiné à donner une vue d'ensemble sur la politique de concurrence suivie au cours de l'année écoulée.

La première partie porte sur l'application de cette politique à l'égard des entreprises. Elle rend compte notamment de l'activité réglementaire et interprétative de la Commission concernant particulièrement l'application des règles de concurrence aux transports aériens et maritimes, ainsi qu'aux accords de distribution. Des développements importants sont consacrés aux améliorations apportées en matière de procédure. Un chapitre est également consacré à une analyse de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de concurrence. A côté de la description des décisions et autres interventions de la Commission à l'égard des ententes et abus de positions dominantes, cette partie rend également compte de la participation de la Commission aux travaux qui se déroulent dans les enceintes internationales, des développements les plus marquants des politiques nationales de la concurrence ainsi que des contacts avec les milieux politiques et socio-économiques intéressés par la politique de concurrence.

La deuxième partie du rapport traite de la politique de concurrence et des interventions de l'Etat vis-à-vis des entreprises.

En ce qui concerne les aides à l'industrie, les lignes directrices de la politique de la Commission en la matière sont examinées de manière détaillée, de même que leur application au niveau de certains secteurs, particulièrement la sidérurgie, la construction navale et le textile.

La position de la Commission en matière d'aides régionales et son activité dans ce domaine sont également exposées de manière détaillée.

Enfin, cette section du rapport traite des activités de la Commission dans le domaine des monopoles nationaux à caractère commercial, en particulier les monopoles français et italien des tabacs, ainsi que de l'action poursuivie par la Commission en ce qui concerne les entreprises publiques, plus spécifiquement, la transparence des relations entre les Etats membres et leurs entreprises publiques.

Comme dans les rapports précédents, la troisième partie présente d'abord l'état et l'évolution des opérations de prise de participation, de création de filiales communes, de fusion et d'absorption dans la Communauté.

Cette partie contient également une sélection des considérations qui découlent du programme d'études de la Commission sur l'évolution de la concentration. Sont mises notamment en évidence quelques relations possibles entre la structure de marché et le comportement des entreprises, eu égard au fonctionnement de la concurrence.

Un bilan des résultats des enquêtes sur les prix précède les conclusions de cette partie.