

# Het Europees concurrentiebeleid

Karel Van Miert

*Europees commissaris voor het concurrentiebeleid*

**In het kader van het SP-vernieuwingscongres organiseerde Samenleving en politiek op 19 juni een lezing met Europees commissaris Karel Van Miert, waar deze de uitgangspunten van "zijn" concurrentiebeleid verduidelijkte. Hieronder vindt u een samenvatting van zijn uiteenzetting.**

## **Concurrentiebeleid**

Mededingingsbeleid is een instrument dat vier essentiële objectieven nastreeft:

- de bescherming van de consument tegen geoorloofde en vaak prijsverhogende praktijken van ondernemingen;
- het bevorderen van de Europese economische integratie door het elimineren van overeenkomsten en andere praktijken van ondernemingen die de vrije handel tussen de lidstaten belemmeren;
- het stimuleren van een vernieuwend ondernemingsklimaat: concurrentie verplicht de ondernemingen zich steeds opnieuw aan te passen in het licht van de laatste technologische ontwikkelingen;
- het vermijden van een dure subsidiewedloop waarbij sociaal-economische problemen worden doorgeschoven van de ene naar de andere lidstaat.

De mededingingspolitiek is één van de weinige beleidsgebieden waar de Commissie de nodige juridische speelruimte heeft om een volwaardig Europees beleid te voeren. Verschillende andere takken van het Europees sociaal-economisch beleid zijn veel minder uitgewerkt dan het concurrentiebeleid. Denk hierbij aan de moeilijke ontwikkeling van de Europese sociale dimensie, de gebrekkige Europese fiscale coördinatie en de Europese machteloosheid tegen competitieve devaluaties. Via de Intergouvernementele conferentie enerzijds en de vooruitgang naar de Econo-

mische en Monetaire Unie anderzijds, poogt de Commissie de nodige juridische basis te verwerven om ook op sociaal, fiscaal, monetair, en leefmilieu-gebied een beleid te kunnen voeren dat rekening houdt met de belangen van heel de Unie. Centraal hierbij staat de eliminatie van het individueel vetorecht van de regeringen tegen Commissievoorstellen. Zeker in het vooruitzicht van een verdere uitbreiding is de eliminatie van veto's een voorwaarde om te verhinderen dat de Unie zou verzanden in besluiteloosheid. Dat een meerderheid van de lidstaten zich steeds weer verschuilen achter hun "sovereiniteit", een begrip dat in Europees economisch verband reeds decennia achterhaalt is, om te beletten dat de Commissie ook op sociaal, fiscaal en ecologisch vlak de nodige initiatieven kan concretiseren, mag echter geen alibi vormen om ook inzake het mededingingsbeleid een lakse houding aan te nemen.

## **Concurrentievervalsing door ondernemingen**

Een eerste taak van de Commissie onder het mededingingsbeleid is het optreden tegen concurrentievervalsende overeenkomsten en gedragingen van ondernemingen. De vrije concurrentie op de Interne Markt leidt tot een ruime keuze van kwaliteitsproducten die tegen concurrerende prijzen worden aangeboden. Het Commissie-optreden in dit kader is daarom gericht tegen de

vorming van ongeoorloofde kartels of het misbruiken van een machtspositie door ondernemingen. Enkele voorbeelden in dit verband zijn: prijsafspraken, marktopdelingen, niet-gemotiveerde weigeringen door ondernemingen om toegang te verlenen tot bepaalde faciliteiten waarover derden moeten kunnen beschikken om te concurreren, en andere concurrentiebeperkende gedragingen die op compartimentering van de markt gericht zijn. Ook fusies tussen ondernemingen die een machtspositie scheppen of versterken verstoren de faire competitie en worden daarom aan het toezicht van de Commissie onderworpen.

#### **Liberalisering**

Een tweede aspect van het mededingingsbeleid heeft betrekking op de door de lidstaten gereguleerde of gemonopoliseerde sectoren. Ik wil er onmiddellijk de nadruk op leggen dat de politiek van liberalisering die door de Commissie wordt gevoerd met betrekking tot de traditionele monopoliesectoren helemaal niet tegen de openbare diensten is gericht, maar deze juist beter wil laten functioneren en betaalbaar wil houden voor de consument. Ook verbetering in de kwaliteit van de dienstverlening staat hierbij voorop.

Uiteraard, de overgang van wettelijke of feitelijke monopolieposities naar een situatie met meer marktwerking kan de verhoudingen in een sector flink door elkaar schudden. We zien dit in de mediawereld maar denk ook aan de telecommunicatiesector, de energiesector en het vervoer. Het bevorderen van de concurrentie in deze sectoren is natuurlijk geen doel op zich. Het is een instrument dat poogt de efficiëntie en de dynamiek van een economie te verbeteren.

Een efficiënte, concurrerende telecommunicatie- of transportsector is van vitaal belang voor de gehele economie van elke lidstaat en van Europa. Kunstmatige afscherming van deze groeisectoren verhindert immers vaak de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en daardoor ook het creëren van nieuwe banen.

Dat concurrentie bijdraagt tot de groei en dynamiek van de economie wil ik hier illustreren aan de hand van een voorbeeld: liberalisering van de telecommunicatiediensten. Dit leidt nu al

tot lagere prijzen en een ruimer aanbod van hogere kwaliteit. Een recente studie gerealiseerd door de Commissie toont tevens aan dat de invloed van de liberalisatie van de telecommunicatiediensten op de werkgelegenheid over het geheel genomen positief is. Natuurlijk zijn er in elk proces van economische herstructurering winnaars en verliezers aan te duiden. Voor de traditionele monopolisten in de telecommunicatiesector zullen de gevolgen eerder negatief uitpakken. Vaak echter zonder gedwongen ontslagen zoals ook het geval zal zijn voor Belgacom, naar ik heb begrepen.

Naast efficiënte en economische groei dient er uiteraard ook ruimte te blijven voor andere waarden zoals de pluriformiteit van de informatievoorzieningen in de mediasector en de noodzaak betaalbare toegang tot telecommunicatievoorzieningen te handhaven voor iedereen. Ik wil er in dit verband op wijzen dat de Commissie voorstander is van het uitdrukkelijk in het Verdrag opnemen van de noodzaak om de diensten van algemeen belang en de universele dienstverlening te beschermen.

#### **Staatssteun**

Een derde aspect van het concurrentiebeleid betreft de regels met betrekking tot staatssteun. Het gaat hier om het toezicht van de Commissie op alle vormen van financiële steun vanwege de lidstaten aan ondernemingen. In principe is steun die de concurrentie op de gemeenschappelijke markt verstoort of dreigt te verstoren, door bepaalde ondernemingen te bevoordelen, verboden. Deze regel wil voorkomen dat lidstaten zouden worden gevangen in een vernietigende en uiterst dure race waarbij staatssteun aan ondernemingen in één lidstaat ook de andere lidstaten verplicht steun te verstrekken. Dit betekent echter niet dat staatssteun zonder meer moet worden afgeschaft of verboden. Dit is niet alleen onrealistisch, het zou in een aantal gevallen ook contra-productief werken. Staatsinterventies zijn in bepaalde gevallen juist wenselijk en zelfs noodzakelijk om marktonvolkomenheden te corrigeren. Het was vanaf de oprichting van de EEG duidelijk dat de vrije markt niet perfect is en dat sommige legitieme doelstellingen van de lidstaten én

van de Gemeenschap niet kunnen worden bereikt zonder een zekere vorm van overheidssteun. Het verbod op overheidssteun is dan ook niet onvoorwaardelijk en niet absoluut. Zo voorziet het Verdrag zelf reeds een aantal uitzonderingen op het verbod (zo zijn bijvoorbeeld steunmaatregelen van sociale aard aan individuele gebruikers of steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen automatisch verenigbaar met het Verdrag). Daarnaast zijn er een aantal categorieën van steun die de Commissie, ondanks hun concurrentieverstorend karakter, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan verklaren. De Commissie zal daarbij nagaan of de negatieve effecten die elke steun noodzakelijkerwijze heeft voor de andere ondernemingen, gecompenseerd wordt door belangrijke positieve gevolgen. Dit is het geval wanneer de steunmaatregel een bijdrage levert tot het realiseren van bepaalde communautaire doelstellingen die zonder deze steun niet zouden bereikt zijn. Ik denk hier aan bepaalde vormen van steun voor economische benadeelde gebieden, voor het milieu, voor KMO's, voor innoverende technologische ontwikkelingen, enz. De taak van de Commissie bestaat er hier dus in - om het vereenvoudigd uit te drukken - de "goede" van de "slechte" steun te onderscheiden.

De Commissie moet hier een zeer moeilijke, maar ook uiterst belangrijke opdracht vervullen. De rol van het staatssteunbeleid wordt bovendien om verschillende redenen steeds crucialer:

- Vooreerst is staatssteun in een Interne Markt, die zich voorbereidt op de Economische en Monetaire Unie, één van de laatste instrumenten waarover de lidstaten beschikken om "hun" markt en "hun" ondernemingen te beschermen tegen concurrentie van ondernemingen uit andere lidstaten. Het is met andere woorden één van de laatste middelen om het functioneren van een Interne Markt, en a fortiori van een EMU, te beïnvloeden.

- Het massale gebruik van overheidssteun door de lidstaten, is bovendien des te zorgwekkender wanneer men ziet welke bedragen hier jaarlijks mee gemoeid zijn. Voor de periode 1992-1994 werd in de Europese Gemeenschap jaarlijks ge-

middeld het astronomische bedrag van 43 miljard ECU uitgegeven voor steun aan de industrie.

Voor België is het cijfer weliswaar gedaald maar het bedroeg toch nog steeds 1,3 miljard ECU. Dit is 4,8% van het BNP of 1742 ECU per tewerkgestelde; duidelijk meer dan het Europees gemiddelde (1431 ECU per tewerkgestelde). Een deel van deze steunmaatregelen vertraagt enkel de noodzakelijke herstructureringsprocessen, waardoor de concurrentiepositie van ondernemingen nog meer in het gedrang komt. Daarenboven weegt de budgettaire last van het steunmaatregelenpakket zwaar door op de overheidsbegroting. Er is dus behoefte aan een onafhankelijke instantie om te zorgen dat deze gelden op een zinvolle manier besteed worden; aan projecten die de concurrentiepositie van de industrie verbeteren.

- Vervolgens maakt ook de geleidelijke afbouw van monopolies in bepaalde sectoren die tot nog toe zeer beschermd waren (telecommunicatie, energie, bepaalde postdiensten, ...) een intensieve controle noodzakelijk. Er moet immers vermeden worden dat steunmaatregelen de plaats innemen van de voormalige monopolierechten om aldus op een andere wijze dezelfde ex-monopolisten opnieuw te begunstigen en tegen concurrentie te beschermen.

- Ten slotte heeft de economische recessie het gevaar vergroot dat lidstaten staatssteun gaan hanteren als instrument ter bestrijding van werkloosheid. Dit is een gevaarlijk mechanisme daar het de oorzaken van de werkloosheid meestal niet aanpakt maar enkel de problemen probeert af te wentelen op andere lidstaten. Deze zijn dan uiteraard op hun beurt genooddaakt de bal terug te spelen zodat er een subsidiespiraal ontstaat die de strijd tegen de werkloosheid op Europees niveau geenszins ten goede komt.

#### **Steun voor werkgelegenheid**

Na dit kort overzicht wil ik graag wat langer blijven stilstaan bij de steun ten behoeve van de werkgelegenheid. Het creëren van een gunstig economisch klimaat voor meer werkgelegenheid is de topprioriteit van de Commissie. Daarom formuleerde voormalig commissievoorzitter Jacques Delors in zijn *Witboek voor groei, concurrentie-*

*vermogen en werkgelegenheid* een reeks constructieve en structurele voorstellen om de Europese economie een toekomstgericht karakter te geven. Jammer genoeg verzetten de lidstaten zich in de Raad van Ministers - vaak om eng nationale redenen - tegen de volwaardige uitvoering van dit Witboek. Het *Vertrouwenspact voor werkgelegenheid* van huidig commissievoorzitter Jacques Santer kent dezelfde moeilijkheden. Het concurrentiebeleid kan uiteraard niet de leemte invullen die gevormd wordt door het achterwege blijven van een volwaardig Europees sociaal-economisch beleid.

Wat echter specifiek de Commissie-politiek betreft inzake staatssteun voor werkgelegenheid, is het wellicht nuttig om te benadrukken dat een groot aantal maatregelen, a priori niet onder de staatssteuncontrole van de Commissie vallen. Vele sociaalrechtelijke of fiscale maatregelen hebben immers een algemeen karakter en behoren bijgevolg tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor een algemene verlaging van de loonkost. Ook de algemene lastenverminderingen bij de aanwerving van langdurig werklozen, gehandicapten of andere categorieën die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt, worden niet als steunmaatregel beschouwd. Hetzelfde geldt voor maatregelen voor begeleiding en opleiding van werklozen, ter verbetering van de algemene arbeidswetgeving of tot aanpassing van het onderwijsstelsel.

Er bestaan echter heel wat misverstanden over de vraag wat men onder legitieme, algemene steun voor werkgelegenheid moet verstaan. Om te beginnen maakt de Commissie een onderscheid tussen steun voor het scheppen en steun voor het behoud van werkgelegenheid. Tegenover algemene maatregelen die nieuwe arbeidsplaatsen creëren neemt de Commissie een positieve houding aan wanneer ze gericht zijn op KMO's, op gebieden die voor regionale steun in aanmerking komen, of op de aanwerving van bepaalde categorieën werknemers die moeilijk kunnen worden ingeschakeld of heringeschakeld in de arbeidsmarkt. Indien de nieuw aangeworven werknemers in aanmerking komen voor scholing of bijscholing, is dit een bijkomend positief element voor de beoordeling. Verder kunnen

ook initiatieven om arbeidsverdeling te stimuleren rekenen op een gunstig standpunt van de Commissie. In al deze gevallen is wel vereist dat de gecreëerde werkgelegenheid een zekere duurzaamheid vertoont, bijvoorbeeld doordat de nieuwe arbeidsplaatsen gedurende een minimumperiode moeten worden instandgehouden.

Steunmaatregelen voor het behoud van de werkgelegenheid zal de Commissie daarentegen met veel meer terughoudendheid behandelen. In wezen gaat het hier immers om exploitatie- of productiesteun die niet aanvaard kan worden. Door de steun worden namelijk de structurele aanpassingen en reorganisaties die noodzakelijk zijn om de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven te verzekeren uitgesteld. Bij gebrek aan strenge controle zal deze steun zich bovendien concentreren in de meest welvarende regio's die over de ruimste middelen beschikken om steun te betalen. Bovendien moet worden voorkomen dat subsidiestromen op gang worden gebracht waarbij het werkloosheidsprobleem heen en weer wordt geschoven tussen lidstaten onderling. Vandaar ook dat de Commissie streng optreedt tegen specifieke steunmaatregelen waarbij de lidstaten bijvoorbeeld enkel voor exportgerichte sectoren een verlaging van de arbeidskosten toestaan. Dit leidt er enkel toe dat de industrie in het steunverlenende land een voordeel bekommt, ten koste van de concurrerende bedrijven en hun arbeiders in de overige lidstaten.

Dit overzicht toont aan dat de Commissie maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid aanmoedigt, op voorwaarde echter dat er werkelijk arbeidsplaatsen gecreëerd worden. Wat de Commissie wil en moet verhinderen is dat lidstaten onder het mom van werkgelegenheidsschepping de regels met betrekking tot staatssteun omzeilen, hopeloos verouderde industrie kunstmatig in leven houden ten koste van meer vooruitstrevende alternatieven, en daardoor de concurrentiepositie van de Europese industrie en de werkgelegenheid nog verder in gevaar brengen.

#### **Toegelaten steunmaatregelen**

Het is dus wanneer een steunmaatregel een bepaalde specificiteit bezit dat zij onder het alge-

mene verbod van Artikel 92 valt. Op dit verbod zijn echter een aantal belangrijke uitzonderingen gemaakt. Regionale investeringssteun is mogelijk afhankelijk van het welvaartsniveau en de economische ontwikkeling van de betreffende regio. Zo heeft de Commissie enige tijd geleden de steunkaart voor België goedgekeurd die zo'n 35% van België dekt. Het toegelaten netto steunniveau voor deze gebieden varieert van 15% tot 20% met uitzondering van Henegouwen waar 25% mogelijk is. De richtlijn voor steun aan het midden en klein bedrijf maakt het mogelijk de regionale steun met zo'n 5% te verhogen voor deze ondernemingen.

Een richtlijn voor milieusteun maakt het mogelijk om landen met een vooruitstrevende milieuwetgeving uitzonderingen te laten maken op de eigen milieutaksen om de concurrentiepositie niet in gevaar te brengen. Zo heeft de Commissie de ontheffing van een energiebelasting op CO<sub>2</sub>- en SO<sub>2</sub>-uitstoot voor bepaalde energie-intensieve ondernemingen in Nederland en Denemarken goedgekeurd, onder voorwaarde dat de ontheffing tijdelijk en degressief is.

De Commissie staat in principe positief tegenover steun aan onderzoek en ontwikkeling omwille van de belangrijke bijdrage die O&O betekent voor groei, versterking van de concurrentiekracht en creatie van werkgelegenheid onderkent. Steun kan worden goedgekeurd tot een maximum van 50% voor industrieel onderzoek en 25% voor pre-concurrentiële ontwikkelingsactiviteiten. Matching is mogelijk tot respectievelijk 75% en 50% als elders in de wereld hogere percentages worden toegestaan.

Voor bepaalde sectoren zijn speciale regels van kracht: voor staal, scheepsbouw, auto's en synthetische vezels. Deze sectoren werden en worden in veel landen nog steeds ondersteund met publieke middelen en hebben tevens zware herstructureringsprogramma's doorgemaakt.

Dit brengt mij bij de regels voor noodgeval- len: de reddings- en herstructureringssteun richtsnoeren. De basisregels zijn hier dat de herstructurering moet leiden tot een levensvatbare onderneming, dat er wordt bijgedragen aan de reductie van eventuele overcapaciteiten in de sector, dat het gaat om een éénmalige operatie en dat niet

meer dan het noodzakelijke aan steun wordt gegeven.

#### **Delocalisatie**

Ten slotte wil ik kort een probleem aansnijden dat zowel met werkgelegenheid als met het staatssteunbeleid aanknopingspunten vertoont: de delocalisatie van ondernemingen binnen de Unie. Wanneer een onderneming besluit een productie-eenheid of een heel bedrijf te verplaatsen, spelen doorgaans een ganse waaier van factoren mee. De vraag is nu in hoeverre de Gemeenschap invloed heeft op deze beslissing. De twee voornaamste instrumenten van de Commissie die een rol kunnen spelen zijn enerzijds de structuurfondsen (het gaat hier om communautaire gelden die ter beschikking gesteld worden van benadeelde regio's, binnen de gemeenschap) en anderzijds het staatssteunbeleid dat nationale steunprojecten moet evalueren. De Commissie streeft via beide instrumenten naar een versterking van de sociale en economische cohesie binnen Europa. Daarbij ligt het voor de hand dat de communautaire steun of de goedgekeurde nationale steun een zekere aantrekkingskracht uitoefent op ondernemingen. Toch zal dergelijke steun zelden de reden zijn waarom een onderneming zich verplaatst. Meestal is het een factor die de doorslag kan geven voor de keuze van een bepaalde vestigingsplaats boven een andere, nadat de beslissing tot de delocalisatie reeds is gevallen.

De grens is uiteraard overschreden wanneer steun (het gaat hier dan vooral om regionale steun en reddings-of herstructureringssteun) de hoofdzaak wordt van delocalisatie. Daarom gaat de Commissie momenteel ook na hoe dergelijke situaties die de werkloosheid verschuiven kunnen worden vermeden. Hierbij moet worden gedacht aan een striktere controle op het beheer van de structuurfondsen, waarbij vooral de duurzaamheid van de investeringen moet worden gewaarborgd, bijvoorbeeld doordat de werkgever zich ertoe verbindt het behoud van de nieuwe werkgelegenheid gedurende een bepaalde tijd te waarborgen. Eenzelfde vereiste kan gelden voor regionale steun. Tevens wordt binnen de Commissie onderzocht of het wenselijk en mogelijk is

bij de beoordeling van nationale steunprojecten bijkomende criteria in te voeren om zuivere de-localisatiesteun uit te sluiten. Het debat hierover bevindt zich echter nog in een aanvangsstadium.

#### **Besluit**

De mededingingspolitiek is één van de weinige beleidsgebieden waar de Commissie de nodige juridische speelruimte heeft om een volwaardig Europees beleid te voeren. Uiteraard kan de Commissie, enkel via het mededingingsbeleid, niet goedmaken dat verscheidene andere takken van de Europese sociaal-economische politiek nog in belangrijke mate onderontwikkeld zijn.

De lacunes in het huidige Europese beleid op sociaal, ecologisch, fiscaal en monetair vlak kunnen echter geen alibi vormen voor een lakse toepassing van het concurrentiebeleid. In tegendeel, het mededingingsbeleid is een noodzakelijk instrument voor de bescherming van de consument en voor het vrijwaren van een toekomst gerichte ondernemingsstructuur in Europa. Ook inzake staatssteun is een rigoureuus toezicht essentieel, *alleen al omdat er bij een subsidiewedloop uiteindelijk enkel verliezers zijn*. De strenge controle op staatssteun is dan ook geen antipode van een nationaal werkgelegenheidsbeleid, zoals *dit soms wordt voorgesteld*.