

EUROPEAN
ECONOMIC COMMUNITY
Commission

COMPETITION IN THE COMMON MARKET

by Hans von der Groeben
Member of the Commission of the European Economic Community

Speech made by M. von der Groeben during the debate on the
draft regulation pursuant to Articles 85 and 86 of the EEC
Treaty in the European Parliament - 19 October 1961

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

In December last year the Council of Ministers laid before this House for its consideration the draft of a first Regulation to implement Articles 85 and 86. From January to July of this year your Internal Market Committee, which is responsible in this matter, carefully studied the draft. The Commission highly appreciates ... outstanding work done by this Committee and the others concerned, and I should like to take this opportunity of thanking the Committee and in particular its rapporteur.

It is not for me to anticipate M. Deringer's detailed and most interesting report or to deal, even before the discussion begins, with the individual provisions of the draft. Nor would I wish to make a survey of the work so far done in the field of cartel policy; for this first European Cartel Regulation concerns the future. My aim is rather to define the role that will in future be played by the European policy on competition and the place which this draft Cartel Regulation will fill in the overall economic policy of the Community.

We must remember that the first stage in building up the Common Market will be virtually completed at the end of the year. By that time internal duties will be reduced by at least 40%. All quantitative restrictions on imports and exports will be abolished. The common external tariff has been settled and is already the object of international negotiations. In short the customs union, which forms the nucleus of the Community, has to a large extent become a reality.

This brings us to a new, a second stage in the development of the Community. Of predominant importance during this stage will be the evolution of the customs union into an economic union, i.e. the transformation of our six national economies into one European economy with the characteristics of a domestic market. In other words, we must put substance into the frame of the Common Market.

Already the Regulation and Recommendations which facilitate capital movement and the first Regulation on the free movement of workers have taken us an important stage further towards economic union. Common policies are being worked out on external trade, economic policy, transport, regional affairs, agriculture and, last but not least, on our subject of today, competition; all this is being done with an eye to the establishment of an economic union.

Why do we in fact need such a policy on competition in the Common Market?

Anyone for whom the problems of competition form the daily round of work – as they do for me – will be inclined to regard the answer to this question as self-evident. However, the widely differing reactions which our Cartel Regulation has called forth in the general public and in the circles directly concerned have convinced me that it would be useful, before we begin this debate, to explain once more very clearly why such a Regulation is necessary.

It is one of the objectives of the Treaty to guarantee steady expansion, balanced trade and a speedy raising of the standards of living. Consequently, duties and quotas are to be abolished, the factors of production are to be allowed to move freely and the economic conditions for the opening of the market are to be established. All these are means to achieve a better division of labour and to make better use of specific local conditions within the Common Market.

It is however beyond dispute – and the authors of the Treaty were fully aware of this – that it would be useless to bring down the trade barriers between the Member States if the Governments or private industry were to remain free through economic or fiscal legislation, through subsidies or cartel-like restrictions on competition, virtually to undo the opening of the markets and to prevent, or at least unduly to delay, the action needed to adapt them to the Common Market.

A subsidy or an inflated disproportionate compensatory tax on imports may have the same effect as an import duty. If there were no Article 85, business could simply set up international regional cartels by which the nascent European markets could be re-divided into national markets, thus cancelling out the reduction of internal duties. Or, if there were no effective cartel legislation in the Community, the national import quotas which had been abolished could be replaced by private import cartels with the same effect of restricting imports by quotas. There is yet a fourth possibility: a firm which thanks to temporary tax exemption

has so far enjoyed better sales conditions than its foreign competitors may decide, once the tax exemptions have been cancelled, that it will supply only those retailers who do not deal in the competing product from abroad. By means of such exclusive agreements it is possible to cancel the increase of competition which is the very purpose of the abolition of state aids.

I could quote many more examples. They show why restrictions on competition are as incompatible with the Common Market as are duties and quotas. It is the aims of the Common Market which themselves render a policy on competition necessary.

I should now like to go a step further and ask whether competition policy in the Common Market does not perhaps serve an even more fundamental purpose than just ensuring that the markets are kept open.

If we scrutinize the Treaty carefully we will find that it prohibits not only those restrictions on competition which seem calculated to render illusory the opening of the market, or to cancel the reduction of duties and quotas, but that it requires the establishment of a system which will provide a general assurance that competition in the Common Market will not be distorted; this is stipulated in Article 3 and dealt with in greater detail in Articles 85, 92, 96, 101 and elsewhere.

Why this effort to protect competition? In my view the answer can only be: because in the Common Market competition has an important part to play in giving guidance to producers, and because any distortion of competition is a threat to the best supply of goods in the Community.

In all our six national economies the day-to-day co-ordination of individual economic plans and measures depends on the functioning of the market; the supplies the consumers wish to have and those the producers are able to provide are so attuned to one another by the play of prices that the maximum of satisfaction results.

Competition on the markets has the effect that consumers adapt their wants as far as possible to what can be produced and suppliers make the best possible use of the means of production. Of course in practice the ideal is rarely reached, but I believe it cannot be denied that competition does work in this direction and that therefore it is an essential instrument for the guidance of an economic system in which there is private enterprise and in which workers can choose their employment, and consumers what they wish to consume. I think it follows logically that we have the greatest interest in preserving that instrument and

in making sure that it is not rendered useless, not reversed, not limited in its effectiveness.

This is the problem before us today, and I shall revert to it presently. First, however, I should like to make three points:

The first is related to the federalist nature of our Community. I have just said that the Common Market is so constructed that it depends on competition to guide the economic process through the free formation of prices. Irrespective of the fundamental advantages offered by this instrument of guidance, the authors of the Treaty were compelled for another reason to leave the co-ordination of the economic process to competition: an economy even only partly guided by the authorities and not by the market would be possible only if there existed a very powerful Community authority with power to decide on prices, wages, investment and production planning. Except in the special fields of agriculture and transport the European institutions do not have any such powers. In view of the present level of political integration there is, moreover, no question of any such sweeping power being conferred on a central authority. Therefore an economy based on a competitive structure is in harmony with the federalist make-up of our Community, and if some people still allege that the Community is essentially centralist, inflationist, technocratic and anything else they can think of, then there is no other explanation of this than ignorance of the facts.

The second point I wish to make in order to avoid any misunderstanding is that with what I have said so far I certainly do not mean that to promote competition based on free price formation is in itself enough to establish a satisfactory economic and social order. I feel on the contrary that if the objectives of the Treaty are to be attained, the competitive system cannot only benefit from but actually needs amplification or even some degree of rectification by means of common currency and economic policies, an active regional policy, and measures of social policy. Therefore the Treaty provides that the Community shall act in all these fields to ensure justice and a balanced, harmonious economic development in all the parts of the Common Market.

There are, however, two sectors in the economy of the Common Market in which competition has for some time not been fully effective as a result of government action: I refer of course to agriculture and transport. Agricultural conditions in the Common Market therefore necessitate some modification of the common competition policy.

This is reflected not only in the specific provisions laid down in the Treaty for the common agricultural policy but also in the Commission's draft regulation under Article 42 and the other steps taken by the Commission. I cannot here go into these questions in detail, but I should like to make it clear that these special measures are not and cannot be directed at abolishing the competitive system. In view of the special conditions obtaining in these two sectors of the economy, we must modify the competitive system to some extent. The changes needed are likely to be less far-reaching in transport than in agriculture.

If it is a fact that competition based on the free formation of prices is a suitable instrument to guide the economy of the Common Market, then — as I have said before — we have the greatest interest in keeping this instrument in good working order. Experience over the past hundred years has shown that there exist in our economies strong forces which seek to limit competition. If these forces were given free rein, competition might not be able to serve as a guide, and it might in the end have to be replaced by guidance from the Government. This, as I have pointed out, would not be compatible with the federalist structure of our Community.

I am quite aware that both in business and in academic circles it is frequently asked whether restriction of competition may not be desirable in a number of cases. I think that this may well be so, but they are always special cases. I believe we can all agree that at least so far as short-term supplies are concerned, any major restriction or distortion of competition must normally result in a deterioration of the supply situation. As competition slackens, producers and dealers find less incentive to make full use of existing production facilities to satisfy the demands of the consumer.

I therefore believe that to insist on as much competition as possible will create the optimum supply conditions in our countries. The Treaty has therefore good reasons for declaring those practices to be incompatible with the Common Market which have as their aim or effect the prevention, restriction or distortion of competition. All such practices are per se assumed to be harmful. Anyone wishing to place a restriction on competition must therefore show that it meets the conditions laid down in Article 85 (3).

Our view of the advantages of competition in the Common Market does certainly not mean — and here I should like to forestall a further possible misunderstanding — that we start from the ideal of

perfect competition, or that we believe this could be put into general practice.

We are on the contrary convinced that competition can fulfil most of its functions even in an imperfect market, and that an imperfect market with competition is still preferable to an imperfect market without competition. We must therefore endeavour to put into practice that degree of competition which is feasible under the conditions of the market concerned.

One argument in favour of restrictions on competition is constantly abused: I refer to the argument of technical progress. I cannot be expected to go into a detailed discussion of this argument. Let me say, however, that I see no proof of any conflict between competition and economic or technical progress. It seems to me rather that such progress owes a great deal to competition, which forces business to keep on trying to produce better goods more cheaply. It is true that a monopolist can afford to spend a considerable amount on technical research, but he need not put any innovation into practice, and frequently it will even be more advantageous for him to continue with his old and fully amortized plant rather than to make costly new investments. That is why it is not so much the monopolies as the oligopolies which are described as the standard-bearers of technical progress. It would seem to me however that here again we must clearly realize that if experience has shown that oligopolies are subject to greater pressure for economic and technical progress, this is so just because they are locked in a tough competitive struggle for performance and quality with their few rivals. Without continuous rationalization and technical evolution their very existence would soon be at stake.

I should like to summarize the position by saying that in the Treaty competition is not looked upon as an end in itself. But it is a suitable and, given the special federalist structure of our Community, a feasible means for reaching the objectives embodied in our Treaty, which are more rapid expansion, a better utilization of productive forces and a rapid integration of our economies.

Irrespective of these economic and social advantages an economic order resting on a system of competition with a clear legal framework has also a great political, sociological and legal advantage: it ensures the maximum personal liberty to all who compete in the market. Competition means freedom of choice for producers, dealers and consumers. Competition policy must preserve that liberty and see

to it that economic freedom is not abused to prevent others from enjoying the same freedom. Freedom of contract must not be used to curtail freedom of competition, and freedom of competition must not be abused to curtail fairness and good faith in competition.

Now that I have in the first part of my statement once more set forth why we must protect competition in the Common Market against restrictions and distortions, I should like to dwell briefly on a few points which I feel need further explanation.

In the first place I should like to repeat that a standardized competition policy in the Community is not practicable unless certain powers are conferred upon the Commission. One of the main aims being pursued in the allocation of power put forward in the draft Regulation before you is to remove the considerable differences which have already arisen in the way Articles 85 and 86 have been interpreted by the authorities of the Member States. The concentration of powers in the hands of the Commission is also intended to meet the legitimate wish of trade and industry for greater legal security. Discriminatory interpretation and implementation of Article 85 and Article 86 cannot be avoided unless the Community's cartel legislation is put into practice by a Community institution, namely the Commission, endowed with its own powers to investigate, to take decisions and to impose sanctions. The closest co-operation with the national cartel authorities in these matters would seem to be not only possible but even necessary and desirable in the interest of the cause as a whole.

From the angle of substantive law the Regulation serves to implement Articles 85 and 86. Article 85 lays down that any agreements to restrict competition which are likely to have an adverse effect on trade between the Member States are incompatible with the Common Market. Subject to certain conditions, however, exceptions may be made to this prohibition. Article 86 prohibits the improper use of a dominant position in the market. The draft Regulation submitted to you serves to implement these two Treaty rules. In implementing Article 85 the Commission has sought to take into account the existing legal insecurity and also certain practical difficulties by providing an interim arrangement for old, and a special procedure for objecting to cartels. Your Internal Market Committee has worked out solutions which differ from ours on some points and for which the report of your Committee adduces a number of reasons. Whichever solution is finally adopted, the Commission is convinced that Article 85 (3) provides the elasticity necessary to be sure that business can

adapt itself to the Community's competitive system. This regulation will bar the road neither to rationalization nor to technical progress. Where, for instance, Article 85 (1) is applicable to co-operation between medium and small enterprises – which will frequently cover no more than a small part of the market concerned – paragraph 3 of the Article allows them sufficient latitude to engage in joint research, to develop particular standards and types, and to provide a certain degree of specialization – in other words it enables them to rationalize their businesses. Moreover, you may be assured that the Commission will not be doctrinaire in the application of Article 85 (3) but will proceed pragmatically, in other words, that it will always consider the special circumstances of each case.

I should further like to point out that Article 85 (3) is not the only provision in the Treaty to provide a handle for adaptation, but that the Treaty has a number of clauses under which difficulties arising from the coalescence of economies with different structures can be taken into account. I have on several occasions said in this House that we propose to follow a uniform competition policy so that State distortion of competition shall not be replaced by comparable private practices, or vice-versa.

On the point of individual enterprises with a dominant position in the market, we must not forget that the Treaty treats them differently from collective mergers. The latter are prohibited in principle, whereas the former are only forbidden to make improper use of a dominant position. There can be no objection to the provisions in Article 86 which leave untouched a trend towards the optimum size of enterprises where it is economically justified and towards industrial mass production in large plants. Article 86, then, takes the requirements of technical progress into account. Where a dominant position in the market is acquired by merger or the building of a group of companies, the same negative results can ensue as in the case of a collective monopoly prohibited under Article 85. In my opinion it is rare that optimum size and technical progress lead to a dominant position. But the Treaty gives us no handle for direct intervention, because Article 87 does not provide any such authority. On the other hand the same powers of investigation and decision as apply to the restriction of competition by agreement were made available to deal with the improper use of dominant positions. I am convinced that the very existence of the Common Market will eliminate a number of dominant positions which we find in the national markets today.

10 It nevertheless remains true that new concentrations are undesirable if they mean an end to competition, and so make monopoly yields

possible and more or less abolish freedom and independence for their suppliers and consumers. It therefore seems particularly important to the Commission to ensure that concentrations of enterprises which are not justifiable for economic or sociological reasons should at least not enjoy any artificial encouragement.

In practice this means that a start should be made in rendering fiscal, company and patent legislation more neutral in its effect on competition. For it is becoming increasingly clear that mergers are not the inescapable fate of modern industrial society but that they are frequently the result of the failure of economic legislation, especially in the turn-over tax field, to conform sufficiently with the requirements of a competitive system. Concentration, like any other economic activity, can be shaped and influenced. We hope that a number of enquiries already in hand will soon allow us to reach practical conclusions in connection with this problem.

But over and above this it is also possible – for the present I wish to do no more than indicate this – to use a liberal external trade and tariff policy in order to limit the freedom with which a dominant enterprise can apply its market strategy.

Yet another particularly important problem in monopolistic and oligopolistic markets is the fight against certain practices to eliminate competitors. Although it brings with it some temporary advantage to consumers, this type of competition does not fall within the categories which merit protection because it is competition based on power and aimed at obstruction – it is not competition by efficiency. It represents a special form of monopolistic practices. Therefore one of the important functions of the provisions on procedure and sanctions contained in the draft Cartel Regulation is to provide under Article 86 the means with which to counteract such unfair competition. The Community's cartel legislation has and can have no other purpose than to protect fair competition by efficiency, and not to promote dishonest or unfair competition.

Freedom and fairness in competition are mutually dependent. Any competition policy aimed at establishing a system in which competition is protected against distortion must therefore try to ensure that the law on unfair competition is made uniform by conventions or by approximating legislation in the various countries. For the same reason the Commission is endeavouring, so far as Article 91 allows, to stop dumping practices in the Common Market. For dumping is nothing but a variant of unfair competition in interstate trade.

Having illustrated some of the more important principles of the Community's policy on competition and cartels, I should like to conclude with some remarks on the practical economic and political conditions under which we shall have to implement these principles.

The Commission is aware that there are still marked differences in the competitive structures and the competition policies of the Member States, and in the views held by industry. Before a truly European answer can be found to the practical problem of competition policy a great deal of discussion is needed with the Member States and with industry. The Commission has from the outset encouraged such discussions. A number of practical cases have been considered under the procedure laid down in Articles 88 and 89 of the Treaty. The Commission considers it to be its main task to ensure the opening of the markets and to prevent State or private practices from undermining the results achieved.

On the other hand we are bound to admit that the procedure followed so far has not led to any concrete results. Therefore a Regulation introducing a more effective procedure is both necessary and urgent. The draft endeavours to take into account the idea that the action required by competition policy should be gradual, and it therefore proposes an interim arrangement for established cartels, a system of provisional authorization for new ones, and the closest possible co-operation with the Member States.

Of course alternative solutions and technical improvements are always possible. But I should be grateful if in the debate special attention could be given to the question whether, subject to certain technical improvements proposed in the report of your Committee, the draft appears to strike a good balance between what is efficacious and progressive on the one hand and the need for uniformity of policy on the other, or whether you would prefer to shift the emphasis.

Let me then conclude with the request that you give your support to the Commission in its extraordinarily difficult task. I am convinced that the passing of this first European Cartel Regulation will mark an important step in the evolution of our young economic union.

LA CONCURRENCE DANS LE MARCHÉ COMMUN

Hans von der Groeben

Membre de la Commission de la Communauté économique européenne

Discours prononcé le 19 octobre 1961 devant l'Assemblée parlementaire européenne à l'occasion de sa consultation sur le projet de règlement pour l'application des articles 85 et 86 du traité instituant la Communauté économique européenne.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

En décembre de l'année dernière le Conseil de ministres a transmis pour avis à votre Haute Assemblée le projet d'un premier règlement d'application des articles 85 et 86. De janvier à juillet de cette année votre commission du marché intérieur a, comme commission compétente, analysé en détail ce projet. La Commission européenne apprécie particulièrement l'excellent travail fourni par cette commission ainsi que par toutes les autres commissions parlementaires saisies pour avis et je tiens à leur exprimer ici, et en particulier à M. le Rapporteur, ma cordiale gratitude.

Il ne m'appartient pas d'anticiper sur le rapport circonstancié et extrêmement intéressant de M. Deringer et, avant même la discussion, de me pencher sur les différentes dispositions du projet. Je ne voudrais pas davantage faire l'historique des travaux accomplis jusqu'ici dans le domaine de la politique à l'égard des ententes; en effet, ce premier règlement européen sur les ententes est tourné vers l'avenir. Il s'agit plutôt de déterminer plus nettement la place que nous assignerons dorénavant en Europe à la politique de concurrence, et partant au projet de règlement sur les ententes, dans la politique économique générale de la Communauté.

À cet égard, il faut retenir que dès la fin de l'année la première phase de la réalisation du marché commun sera pratiquement achevée. D'ici là, les droits de douane intérieurs seront réduits d'au moins 40%. Toutes les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation seront éliminées. Le tarif extérieur commun est mis au point et fait des maintenant l'objet de négociations internationales. En un mot l'union douanière, noyau de la Communauté, est largement réalisée.

Nous abordons ainsi une nouvelle phase dans l'évolution de la Communauté. Une importance décisive reviendra, au cours de cette deuxième phase, au passage de l'union douanière à l'union économique, c'est-à-dire à la transformation des six économies nationales en une économie européenne possédant les caractéristiques d'un marché

intérieur. En d'autres termes, il nous reste à donner un contenu au marché commun.

Avec l'adoption du règlement et des recommandations sur la libération des mouvements de capitaux, ainsi que du premier règlement relatif à la libre circulation des travailleurs, des étapes essentielles ont déjà été franchies sur la voie de l'union économique. Ce souci de concrétiser l'union économique se traduit par les efforts déployés en vue d'aboutir à une politique commune dans les domaines du commerce extérieur, de la conjoncture, de la monnaie, des transports, du développement régional, de l'agriculture, sans oublier – et c'est là le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui – la politique commune de la concurrence.

Mesdames et Messieurs, pourquoi faut-il au fond une telle politique de concurrence dans le marché commun ?

Lorsqu'on a comme moi journellement affaire aux problèmes de la concurrence, on est tenté de trouver évidente la réponse à cette question. Mais les réactions parfois fort divergentes suscitées dans le public et dans les milieux intéressés par le règlement que nous avons présenté sur les ententes m'ont convaincu qu'il sera utile, en prologue à ce débat, de mettre encore une fois pleinement en lumière les raisons qui rendent un tel règlement nécessaire.

Le Traité a pour objet de permettre une expansion continue et équilibrée de l'économie ainsi qu'un relèvement accéléré du niveau de vie; d'où le désarmement tarifaire et contingentaire, l'instauration de la libre circulation des facteurs de production, la création des conditions économiques permettant l'ouverture des marchés, moyens qui tous favorisent une meilleure division du travail et une meilleure utilisation des conditions spécifiques de localisation à l'intérieur du marché commun.

Or il est incontestable – et les auteurs du Traité l'ont d'ailleurs vu clairement – qu'il serait vain de supprimer les barrières commerciales entre les Etats membres si les Etats ou les entreprises privées étaient libres de faire pratiquement échec, par le biais des législations économique et fiscale, des aides ou des ententes limitant la concurrence, à l'ouverture souhaitée des marchés, empêchant ainsi, ou retardant du moins outre mesure, les indispensables adaptations au marché commun.

Ainsi les aides ou les taxes compensatoires surévaluées peuvent agir comme des droits de douane. En l'absence de l'article 85, les entreprises pourraient sans difficulté compenser la suppression en cours des droits de douane intérieurs en concluant des ententes internationales répartissant les débouchés de manière à compartimenter de nouveau en marchés nationaux les marchés européens en voie de formation. Et encore: à défaut d'une réglementation efficace des ententes édictées par la Communauté, le contingentement officiel à l'importation pourrait se trouver remplacé par des ententes privées aboutissant à des résultats identiques en ce qui concerne la limitation quantitative des importations. Un quatrième cas encore: une entreprise, dont les ventes intérieures étaient protégées jusqu'ici de la concurrence étrangère grâce à des allègements fiscaux à caractère temporaire, réserve, après la suppression des privilèges fiscaux, ses livraisons aux seuls acheteurs n'écoulant pas de produits étrangers concurrents. De telles conventions d'exclusivité permettent de compenser le surcroît de concurrence attendu précisément de la suppression des aides de l'Etat.

Ces exemples pourraient être multipliés à loisir. Ils montrent clairement pourquoi de telles limitations de la concurrence sont tout aussi incompatibles avec le marché commun que les droits de douane et les contingents. La nécessité d'une politique de concurrence résulte donc des objectifs du marché commun même.

Mesdames et Messieurs, je voudrais maintenant m'engager encore plus avant et demander si la politique de concurrence n'a pas à remplir dans le marché commun une fonction encore plus fondamentale que celle consistant à veiller à l'ouverture des marchés.

Une étude attentive du Traité suffit à montrer que les interdictions ne visent pas seulement les limitations de la concurrence qui sont propres à rendre illusoire l'ouverture des marchés et à annuler les effets du désamement tarifaire et contingentaire. Le Traité exige aussi – ainsi que l'énonce l'article 3 et que le précisent les articles 85, 92, 96, 101 et autres – la mise sur pied d'un système qui protège d'une manière très générale la concurrence à l'intérieur du marché commun contre les distorsions de tout genre.

Mais pourquoi protéger de la sorte la concurrence en général? A mon avis cette question ne peut appeler qu'une réponse: parce que la concurrence doit jouer dans le marché commun un rôle important en tant qu'instrument directionnel et parce que toute distorsion de la concurrence menace de compromettre l'approvisionnement optimum de la Communauté en biens économiques.

Dans chacune de nos six économies nationales la coordination journalière des plans et des actes des divers sujets économiques est opérée par le marché où les désirs d'approvisionnement des consommateurs et les possibilités de fourniture des producteurs sont réciproquement adaptés par le mécanisme des prix de manière à atteindre un maximum de satisfaction des besoins.

En l'espèce la concurrence sur les marchés fait que les demandeurs adaptent au mieux leur approvisionnement aux possibilités de production et que les fournisseurs utilisent au mieux ces mêmes possibilités de production. Assurément on ne parvient pas toujours dans la pratique à une situation idéale, mais on ne saurait à mon avis contester que la concurrence agisse en ce sens et constitue ainsi un instrument directionnel indispensable pour une économie commandée par la liberté d'initiative des entrepreneurs et par le libre choix du lieu de travail et du mode de consommation. Il s'ensuit impérativement, à mon avis, que nous avons le plus grand intérêt à conserver cet instrument directionnel et à veiller à ce qu'il ne se trouve pas paralysé, dénaturé ou enrayé dans son fonctionnement.

Tel est le problème que nous devons affronter aujourd'hui et j'y reviendrai bientôt. Mais auparavant je voudrais encore formuler trois observations.

La première vise le caractère fédéraliste de notre Communauté. Je viens de dire que le marché commun est ainsi constitué que le soin de régler le processus économique y est laissé à la concurrence en régime de liberté des prix. Mesdames et Messieurs, abstraction faite des avantages fondamentaux qu'offre cet instrument directionnel, les auteurs du Traité ont eu encore une raison impérieuse de laisser à la concurrence le soin de coordonner le processus économique, car une économie qui serait, ne fût-ce qu'en partie, dirigée par les autorités et non par le marché ne serait possible que s'il existait un pouvoir de décision communautaire doté de vastes prérogatives qui pût décider des prix, des salaires, des investissements et des programmes de production des entreprises. Si l'on excepte les domaines particuliers de l'agriculture et des transports, les institutions européennes ne possèdent pas de pouvoirs de ce genre. En l'état actuel de l'intégration politique, on ne saurait d'ailleurs songer à transférer à un pouvoir central des attributions aussi vastes. Aussi l'économie concurrentielle concorde-t-elle avec la structure fédéraliste de notre Communauté et si l'on prétend sans cesse de maints côtés que la Communauté est nécessairement centraliste, inflationniste et technocratique et que sais-je encore, cela ne peut procéder que d'une méconnaissance des données.

La deuxième considération que je voudrais immédiatement ajouter pour prévenir tout malentendu, c'est que je ne prétends nullement dans ce qui précède que l'encouragement de la concurrence en régime de liberté des prix suffise déjà à lui seul pour édifier un ordre économique et social satisfaisant. J'estime au contraire que le système concurrentiel non seulement supporte, mais exige même un complément ou même certaines corrections au moyen d'une politique monétaire et conjoncturelle commune, d'une politique régionale active et de mesures sociales, si l'on entend atteindre les objectifs du Traité. C'est d'ailleurs pourquoi le Traité a prévu dans tous ces domaines une action de la Communauté en vue de garantir un système équitable et une évolution économique harmonieusement équilibrée dans toutes les régions du marché commun.

Il existe enfin deux secteurs dans l'économie du marché commun où la concurrence ne peut plus depuis longtemps fonctionner pleinement par suite des mesures prises par les Etats : il s'agit de l'agriculture et des transports. C'est avant tout la situation de l'agriculture dans le marché commun qui exige en conséquence une modification de la politique commune de concurrence. Cet ajustement se traduit non seulement dans le régime particulier que le Traité instaure pour la politique agricole commune, mais encore dans le projet de règlement spécial d'application de l'article 42 que la Commission a élaboré et dans les autres mesures amorcées par la Commission.

Il ne m'est pas possible de m'étendre ici sur ces questions. Mais je voudrais souligner que même ces mesures spéciales ne sauraient viser à suspendre le régime de concurrence. Les conditions particulières qui prévalent dans ces deux secteurs de l'économie nous contraignent plutôt à certains aménagements du système de concurrence. Ces modifications seront sans doute moins substantielles dans le domaine des transports que dans celui de l'agriculture.

Mesdames et Messieurs, s'il est vrai que la concurrence en régime de liberté des prix constitue l'instrument directionnel approprié du marché commun, nous avons — comme je l'ai mentionné tout à l'heure — tout intérêt à conserver intact cet instrument. L'expérience des cent dernières années a montré qu'il existait dans nos économies des tendances puissantes qui cherchent à restreindre la concurrence. Si on laissait à ces tendances l'entière liberté de jeu, on risquerait de paralyser la concurrence dans son rôle d'instrument directionnel et de devoir, en définitive, la remplacer par un système poussé d'interventions de pouvoirs publics : système qui est incompatible — comme déjà dit — avec la structure fédéraliste de notre Communauté.

Je ne méconnais pas qu'il existe, tant entre praticiens qu'entre théoriciens, d'âpres controverses sur le point de savoir s'il n'y a pas une série de cas dans lesquels une limitation de la concurrence serait souhaitable. J'estime qu'il peut parfaitement en être ainsi, mais qu'il s'agit toujours de cas particuliers. Tout d'abord il faut bien convenir, du moins si l'on considère l'approvisionnement à court terme, que des limitations ou distorsions notables de la concurrence doivent normalement s'accompagner d'une détérioration des conditions d'approvisionnement. A mesure que la concurrence s'estompe, on voit disparaître pour les producteurs et les distributeurs l'incitation à épuiser toutes les ressources de la production en vue de satisfaire les désirs des consommateurs.

Je suis convaincu qu'en exigeant le maximum de concurrence, nous servons les intérêts d'un approvisionnement optimum de nos peuples. C'est donc à juste titre que le Traité condamne, comme étant incompatibles avec le marché commun, certaines pratiques ayant pour objet ou pour effet d'entraver, de limiter ou de fausser la concurrence. Il est à présumer que de telles pratiques sont nuisibles. Quiconque veut introduire des restrictions à la concurrence doit donc établir que ces mesures satisfont aux critères de l'article 85, paragraphe 3.

Notre conception des avantages de la concurrence dans le marché commun ne signifie nullement pour autant – je tiens à le préciser pour prévenir un autre malentendu possible – que nous partions exclusivement du modèle théorique de la concurrence parfaite et que nous comptions, par exemple, pouvoir généraliser en pratique cette forme de marché.

Nous sommes plutôt persuadés que même sur un marché imparfait la concurrence peut encore largement jouer son rôle et qu'un marché imparfait assorti de concurrence vaut encore mieux qu'un marché imparfait sans concurrence. Notre tâche doit donc consister à réaliser dans chaque cas le maximum de concurrence possible dans les conditions qui prévalent sur un marché déterminé.

Or, il existe, Mesdames et Messieurs, en faveur des restrictions à la concurrence un argument toujours invoqué à nouveau : l'argument du progrès technique. Il ne m'appartient pas de le discuter en détail. Permettez-moi simplement de souligner qu'il ne me paraît nullement prouvé qu'il y ait antinomie entre la concurrence et le progrès technique et économique. Il me semble au contraire que la concurrence, dans la mesure même où elle contraint les entrepreneurs à de constants efforts pour améliorer et rationaliser leur production, contribue

puissamment au progrès économique et technique. Certes le détenteur d'un monopole peut consacrer des moyens considérables à la recherche technique, mais il n'y a pour lui aucune nécessité de matérialiser pour autant les innovations, et même il ne sera pas rare qu'il trouve plus avantageux de continuer à opérer avec son vieil appareil de production depuis longtemps amorti plutôt que de procéder à de nouveaux investissements coûteux. Aussi les monopoles apparaissent-ils moins que les oligopoles comme les thuriféraires du progrès technique. Mais il me semble qu'ici aussi il faut voir clairement que si l'on trouve par expérience auprès des oligopoles une incitation plus impérieuse à favoriser le progrès économique et technique, c'est précisément parce que ces entreprises oligopolistiques se trouvent engagées avec leurs rares rivaux dans une âpre compétition portant sur l'efficacité et la qualité. Sans rationalisation constante et sans perfectionnement technique elles compromettraient bientôt leur existence.

En résumé je tiens à préciser que la concurrence n'est pas une fin en soi dans l'économie de notre Traité. Il est vrai qu'elle constitue un moyen approprié, et commode au regard de la structure fédéraliste particulière de notre Communauté, pour atteindre les objectifs du Traité, à savoir une croissance économique plus rapide, une meilleure utilisation des forces de production et une intégration rapide de nos économies nationales.

Mais indépendamment de ces avantages économiques et sociaux, l'ordre économique fondé sur une concurrence juridiquement organisée présente enfin un avantage politique, sociologique et juridique décisif, puisqu'il garantit un maximum de liberté personnelle à tous les participants du marché. Concurrence est synonyme d'option possible pour les producteurs, les négociants et les consommateurs. Il appartient à la politique de concurrence de sauvegarder cette possibilité de choix et de veiller à ce que l'on n'abuse pas de la liberté des activités économiques pour priver autrui de cette même liberté.

La liberté de contracter ne doit pas servir à annihiler la liberté de la concurrence et il ne faut pas abuser de la liberté de la concurrence pour dépouiller la concurrence de sa loyauté et de son honnêteté.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, après avoir dans la première partie de mon exposé expliqué encore une fois pourquoi nous sommes tenus de préserver la concurrence sur le marché commun de toute distorsion, je voudrais encore évoquer brièvement certains points qui me paraissent appeler quelques explications complémentaires.

Je voudrais tout d'abord signaler encore une fois qu'une politique de concurrence uniforme de la Communauté n'est pas praticable sans transfert de certaines compétences à la Commission. Le régime des compétences instauré par le projet de règlement dont vous êtes saisis se propose essentiellement de combler les écarts appréciables qui apparaissent dès aujourd'hui dans l'interprétation et l'application des articles 85 et 86 par les autorités des pays membres. En concentrant les compétences auprès de la Commission, il s'agit aussi de satisfaire le désir légitime des milieux économiques de s'appuyer sur une plus grande sécurité juridique. On ne peut parer à une interprétation et à une application discriminatoires des articles 85 et 86 que si le droit applicable aux ententes de la Communauté relève, d'après une procédure uniforme, d'une institution de la Communauté — la Commission européenne — dotée en propre de pouvoirs d'investigation, de décision et de sanction. A ce propos il paraît non seulement possible, mais encore souhaitable et nécessaire dans l'intérêt de la cause d'organiser aussi étroitement que possible la coopération avec les administrations nationales chargées du contrôle des ententes.

Quant au fond, le règlement vise à appliquer les articles 85 et 86. L'article 85 dispose que les accords qui limitent la concurrence et sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres sont incompatibles avec le marché commun. Toutefois cette interdiction peut, à certaines conditions, être déclarée inapplicable. L'article 86 interdit l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché. Le projet de règlement qui vous est soumis doit permettre la mise en oeuvre de ces deux normes établies par le Traité. Pour l'application de l'article 85 la Commission européenne s'est efforcée de tenir compte de l'insécurité juridique présente et des difficultés pratiques en prévoyant un régime transitoire pour les ententes existantes et une procédure d'opposition pour les ententes nouvelles. Sur certains points votre commission du marché intérieur a élaboré des solutions différentes, à l'appui desquelles le rapport de votre commission invoque de nombreux arguments. Quelle que soit en définitive la solution retenue la Commission européenne est persuadée que l'article 85, paragraphe 3, laisse aux entreprises la marge nécessaire pour s'adapter au régime de concurrence de la Communauté. Cette disposition n'empêche ni la rationalisation ni le progrès technique. Dans la mesure où l'article 85, paragraphe 1, s'applique par exemple à une coopération entre petites et moyennes entreprises — laquelle n'englobera souvent qu'une petite fraction du marché en cause — le paragraphe 3 de ce même article laisse des possibilités suffisantes leur permettant des recherches communes, la mise au point de normes et de types ainsi qu'une certaine spécialisation; il autorise pleinement la

rationalisation de ces entreprises. Par ailleurs vous pouvez avoir la certitude que la Commission n'appliquera pas l'article 85, paragraphe 3, dans un esprit doctrinaire mais qu'elle adoptera des solutions pragmatiques tenant régulièrement compte des circonstances particulières du cas d'espèce.

Je voudrais également souligner que l'article 85, paragraphe 3, n'est pas la seule disposition du Traité offrant des possibilités d'adaptation. Le Traité comporte au contraire toute une série de clauses permettant de tenir compte des difficultés qui accompagnent la fusion d'économies dont les structures étaient restées diversifiées. J'ai eu d'ailleurs à plusieurs reprises l'occasion de signaler à votre Haute Assemblée que nous comptons poursuivre une politique de concurrence homogène de manière à éviter que les distorsions de la concurrence résultant d'interventions des Etats ne soient remplacées par des pratiques privées ou inversement.

En ce qui concerne les entreprises individuelles qui occupent une position dominante sur le marché, il convient de ne pas oublier que le Traité les soumet à un régime différent de celui des groupements collectifs. Si ces derniers font l'objet d'une prohibition de principe, les premiers se voient interdire uniquement l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché. Il n'y a aucune objection à cela, dans la mesure où l'article 86 offre une latitude à la tendance légitime au regard de l'économie nationale à rechercher la taille optimum des exploitations et à réaliser la production de masse dans la grande entreprise. L'article 86 tient également compte à cet égard des exigences du progrès technique. Dans la mesure où la fusion et le groupement d'entreprises aboutissent à la constitution de positions dominantes sur le marché, il y a lieu de craindre les mêmes conséquences néfastes que s'il s'agissait d'un monopole collectif interdit par l'article 85. A mon avis, la recherche de la taille optimum de l'entreprise et le progrès technique exigent rarement une position dominante, sur le marché. Mais le Traité ne nous offre aucune possibilité d'intervenir directement dans ce domaine, l'article 87 ne prévoyant aucun pouvoir à cet effet. Par contre, en ce qui concerne les abus dans l'exploitation de positions dominantes sur le marché, il était possible de prévoir et d'accorder effectivement des pouvoirs d'investigation et de décision similaires à ceux qui existent en matière de limitations contractuelles de la concurrence. Je suis d'ailleurs persuadé que la seule réalisation du marché commun aura pour effet de supprimer toute une série de positions dominantes existant actuellement sur les marchés nationaux.

Il n'en reste pas moins vrai que les concentrations nouvelles seront indésirables chaque fois qu'elles éliminent la concurrence, créant ainsi des rentes de monopole et supprimant plus ou moins la liberté et l'indépendance des autres entreprises qui sont leurs clients ou fournisseurs. C'est pour cette raison que la Commission estime qu'il est particulièrement important de veiller à ce que des concentrations indésirables du point de vue économique et sociologique ne soient pas favorisées artificiellement.

En pratique cela signifie qu'il faut tout d'abord rechercher une plus grande neutralité concurrentielle dans les domaines du droit fiscal, du droit des sociétés et du droit des brevets. Car il apparaît toujours plus nettement que les phénomènes de concentration ne constituent pas le destin inéluctable de la société industrielle moderne, mais sont souvent le corollaire d'un manque d'ajustement du droit économique, surtout de la réglementation des taxes sur le chiffre d'affaires, par rapport au régime de la concurrence. Comme toute autre opération économique, la concentration est, elle aussi, modelable et influençable. Nous espérons que diverses investigations en cours permettront prochainement des conclusions concrètes sur ce problème.

Mais par-delà ce cadre il y a aussi la possibilité — que je ne voudrais qu'effleurer maintenant — de limiter par une politique libérale en matière de commerce extérieur et de droits de douane la marge de manoeuvre dont disposent sur le marché les entreprises occupant une position dominante.

Un autre problème qui prend surtout de l'importance sur les marchés monopolistiques et oligopolistiques est celui de la répression de la concurrence dite d'évincement. Bien que le consommateur en retire momentanément des avantages, cette concurrence ne mérite pas d'être protégée, car il s'agit d'une concurrence visant à la puissance et à l'élimination des compétiteurs et non d'une concurrence basée sur l'efficacité. Elle constitue donc une forme particulière de pratiques monopolistiques. Aussi les règles de procédure et les sanctions inscrites dans le projet de règlement sur les ententes ont-elles pour tâche importante de permettre d'agir dans le cadre de l'article 86 contre une telle concurrence déloyale. Le droit des ententes de la Communauté ne veut et ne peut protéger que la concurrence loyale basée sur l'efficacité, mais ne saurait en revanche favoriser la concurrence déloyale ou malhonnête. Liberté et loyauté de la concurrence se conditionnent mutuellement. Une politique de concurrence qui se propose d'instituer un système protégeant la concurrence contre toute distorsion doit donc s'efforcer d'harmoniser aussi par voie de

rapprochement des législations le droit qui dans les Etats membres régit la concurrence déloyale ou de l'unifier grâce à la conclusion des conventions appropriées. Pour les mêmes raisons la Commission s'efforce de mettre un terme aux pratiques de dumping sur le marché commun dans le cadre des possibilités ouvertes par l'article 91. Car le dumping aussi n'est rien d'autre qu'un cas de concurrence déloyale dans les échanges internationaux.

Mesdames et Messieurs, après avoir ainsi dégagé quelques principes particulièrement importants de la politique de concurrence et de la politique des ententes de la Communauté, je voudrais pour terminer formuler encore quelques observations sur la réalité économique et politique dans laquelle nous aurons à matérialiser ces principes.

La Commission ne méconnaît pas que la structure de la concurrence des divers Etats membres ainsi que les conceptions de l'industrie accusent encore aujourd'hui de graves divergences. Avant donc de pouvoir donner une réponse véritablement européenne aux problèmes concrets de la politique de concurrence, il faudra encore bien des entretiens avec les Etats membres et aussi avec l'industrie. La Commission a depuis toujours encouragé de telles confrontations concrètes. Dans le cadre de la procédure arrêtée aux articles 88 et 89 du Traité une série de cas concrets ont d'ailleurs été étudiés. La Commission voit tout d'abord sa principale tâche comme consistant à veiller à l'ouverture des marchés et à empêcher que des pratiques publiques ou privées remettent en cause les résultats obtenus.

D'autre part nous devons constater que la procédure adoptée jusqu'ici n'a encore permis d'atteindre aucun résultat tangible. C'est pourquoi il est nécessaire et urgent d'avoir un règlement d'application qui offre une procédure plus efficace. Le projet s'efforce de ménager la progressivité dans la mise en œuvre de la politique de concurrence, grâce au régime transitoire pour les ententes existantes, au système de l'autorisation provisoire pour les ententes nouvelles et à l'impératif d'une coopération aussi étroite que possible avec les Etats membres.

Naturellement, il est toujours possible de trouver des solutions de rechange et de concevoir des améliorations techniques. Mais j'aimerais que le débat qui s'ouvre puisse en particulier trancher la question de savoir si le projet, assorti de certaines améliorations techniques comme celles que propose le rapport de votre commission, assure un bon équilibre entre les exigences d'efficacité, de progressivité et d'uniformité de la politique de concurrence ou si vous aimeriez voir transposer à cet égard les centres de gravité.

Dans cet esprit laissez-moi conclure en vous priant d'assister la Commission européenne dans sa tâche extrêmement ardue. Je suis convaincu que l'adoption de ce premier règlement européen sur les ententes marquera une étape importante dans l'édification de notre jeune union économique