



**INFORMATION · INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION  
ΠΑΡΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, April 1983

COMMISSION COMPETITION POLICY IN 1982

TWELFTH ANNUAL REPORT

Undistorted competition, which the Treaties require the Commission to ensure, under threat from a fresh wave of initiatives taken as a result of the persistent economic crisis both by governments and by individual firms.

But the Commission believes that it is vital, now more than ever before, to preserve fair, genuine competition as the only way to ensure optimum allocation of resources, the development of innovation, and a long-term improvement in the competitiveness of the European economy. Competition also stimulates business drive and encourages the adaptation of industrial structures, and can therefore play a part in solving the economic difficulties we face today.

With this in mind the Commission has pursued its policy of rigorously monitoring State aids, restrictive business practices, and abuses of dominant positions. The general principle underlying this supervision is that all three are banned, but the ban is qualified by a system of exemptions giving the Commission a certain discretion when assessing State aids or restrictive practices.

These are some of the main themes running through the Commission's Twelfth Report on Competition Policy, which is published in conjunction with the Sixteenth General Report on the Activities of the European Communities; the Report has been sent to Parliament, the Council, the Court of Justice and, for an opinion, to the Economic and Social Committee

State aids

There was a big increase in 1982 in the number of cases in which Member States stepped in to support or rescue firms in both the private and the public sector. The Commission had to take decisions on 232 proposed State aid measures, far more than in any other year, even in the recent past.

./..

Of the projects and schemes notified to it the Commission approved 104 at once, and initiated proceedings in respect of 128. Amendments urged on Member States by the Commission in the course of the proceedings meant that 115 of these were eventually approved. The Commission took final negative decisions in only 13 cases.

The Commission thus acknowledged that in many cases the grant of State aids may be beneficial to the Community, insofar as such assistance favours economic growth, improves industrial structures, reduces regional imbalances and promotes research and development. These objectives are also pursued by the Commission itself when awarding aid from Community funds.

However, the Commission is well aware of the dangers inherent in the proliferation of State aids, and whenever necessary it has drawn attention to their numerous drawbacks: the risk of firms becoming dependent; the risk of delaying the reallocation of resources; and the risk of maintaining unviable firms in business to the detriment of those that are competitive. As well as these harmful consequences of a general nature, which may defer or prevent the solution of economic problems, there are also the damaging effects from a Community point of view of aids which distort trade between Member States: increased State intervention can mean leapfrogging national aids, threatening the unity of the common market by producing quasi-protectionist effects and, instead of eliminating them, may simply shift economic difficulties from one Member State to another.

#### Tests for exemption

This explains why the Commission has developed, in the spirit of the Treaties, very restrictive criteria which it applies for granting exemptions from the general ban on aids which distort or threaten to distort competition. A series of tests must be satisfied before an exemption will be granted. The compatibility of an aid with the common market must be assessed from the standpoint of the Community rather than of a single Member State; the assistance must be essential to accomplishment of the assisted project; and its intensity and duration must be commensurate with the importance of the project. Only if all these tests are satisfied can the grant of State aid be said to be a means justified by the ends (the "compensatory justification"), a notion developed by the Court of Justice in its judgment in the Philip Morris case.

In the interest of clarity, the Commission defines guidelines or codes, for identifying State aid which is in line with the Community interest, notably where developments on the world market make it advisable to encourage restructuring and industrial redeployment. These aid codes define the boundaries within which domestic policy can operate without damage to the Community. Such codes have been worked out for aids to the textile industry, the shipbuilding industry, and the steel industry, and for environmental aids. As far as regional aid is concerned, the Commission has for a long time been spelling out the nature and terms of State measures that can be approved for the purpose of reducing the development gaps between the regions of the Community. Work is in progress on guidelines to be issued in the near future - once again on the basis of the

Community interest - for the grant of assistance for energy saving and the promotion of research and development. The Commission has also stressed that the development of small business is essential to the balance of the European industrial fabric and will accordingly approve certain measures of support in that sector.

With the aim of ensuring that its decisions on State aids are carried out, the Commission has defined the position it will be adopting in cases where aid is paid out without authorization. Having established that it can require recovery of any unauthorized aid, the Commission is considering the steps it will take to put this principle into practice.

Financial relations between States and public undertakings

In 1982 the Commission had occasion to assert once again that the Community competition rules are applicable to all undertakings, irrespective of whether they belong to the private or public sector. Although it does not constitute discrimination of treatment, the extension of the public sector does give the State a greater say in the operation of the market place. The need to safeguard competition implies therefore, inter alia, that the Commission must decide whether any aspects of State intervention are tantamount to aid. It was this concern that gave rise to the Directive on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings; following applications for annulment by three Member States, the validity of this Directive was upheld by the Court of Justice on 6 July 1982.

The Commission plans first of all to examine the financial relations between the Member States and their public undertakings in the following industries : motor vehicles, shipbuilding, man-made fibres, textile machinery and manufactured tobacco. From these enquiries the Commission will be able to ascertain whether there are distortions of competition here which ought to be eliminated.

Restrictive practices

The Commission's policy towards restrictive business practices pursues two complementary objectives : in the first place it must enable competition to perform its traditional role in helping to improve the allocation of resources, increase business's capacity for adjustment, and better satisfy the requirements of consumers; secondly, it must reinforce the unity of the Community market by eliminating obstacles to trade between Member States. In examining restrictive practices the Commission naturally takes account of the intensity of international competition in the common market or substantial parts of it.

The objectives of the policy consequently extend beyond those of the national policies which have been developed in the same field, but it does tie in with other Community policies aimed at the attainment of a single market.

The Commission is able to view certain agreements in a favourable light, for instance those which benefit the key industries of the future, but the question arises whether it can also regard as compatible with the common market restrictive practices which provide for concerted reductions of production capacity in industries in crisis or undergoing adaptation. Where the Commission ascertains that structural overcapacity does in fact exist it may consider authorizing such agreements, subject however to the maintenance of adequate conditions of competition and a genuine reorganization of production structures. Structural reorganization should also bring in its wake a rapid improvement in the competitiveness of European industry.

#### Merger control

For twenty years the Community competition rules have been applied in very different economic circumstances, from sustained expansion to marked recession; and they have stood the test. Based on the general principle of prohibition with provision for exemption, the system of supervision is sufficiently flexible to take account of prevailing economic conditions. When the Commission finds a gap in the rules, it puts forward additional measures as required. This was the case with the ECSC Treaty, which needed to be supplemented to make temporary provision for specific rules on aids to the steel industry. It should also be the case with the supervision of significant mergers; some considerable time ago, the Commission proposed to the Council new rules for this purpose under the EEC Treaty. An amended Commission proposal was discussed by the Economic and Social Committee in the summer of 1982, and as soon as Parliament has delivered its opinion, the Commission will be pressing the Council to take its decision.

#### Reform of procedures

Lastly, the Report also discusses the reforms which the Commission has made in administrative procedures. These amendments meet calls by interested business and legal circles for greater certainty as to the law governing firms' behaviour, faster procedures, and additional guarantees that cases are handled objectively.

The measures the Commission has taken are as follows :

1. The value of "comfort letters" has been increased, opening the way for a more flexible administrative practice in assessing applications for negative clearance, by which the Commission certifies that Article 85(1) does not apply to a particular agreement.
2. An explanatory memorandum will now be attached to the authorization empowering officials to conduct an inspection, which will explain the scope and limits of the powers of the officials and the rights of the undertakings inspected.
3. The undertakings involved in proceedings may now inspect the file on their case, and thus more easily exercise their rights of defence.
4. The post of Hearings Officer has been created; the Hearings Officer's brief will be to ensure that the hearing is properly conducted, and thus to contribute to the objectivity of the hearing itself and of any decision taken subsequently.

The Twelfth Report on Competition Policy, annexed to the Sixteenth Report on the Activities of the Communities, gives an overall view of competition policy during the past year.

The first part of the Report covers the application of competition policy to firms : the Commission's activities as regards general rules and their interpretation, and in particular the application of the competition rules to specialization agreements and distribution agreements; the measures taken to improve procedures; an analysis of the cases decided by the Court of Justice in the field of competition law; the Commission's decisions and other measures on restrictive practices and abuses of dominant positions; the Commission's participation in the work of international organizations; and the most important developments in national competition policies.

The second part of the Report covers competition policy and government assistance to firms, with detailed descriptions of the principles of the Commission's policy on industry aids and their application to particular industries, especially steel, shipbuilding and textiles, and of the Commission's policy and activity in respect of regional aids.

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

The third part of the Report, after the usual examination of takeovers, mergers, share purchases and joint ventures in the Community, analyses the impact of the development of market structures on the intensity of competition. This analysis also covers the other factors affecting competitiveness.

This approach, based among other things on the results of the Commission's programme of studies, focuses mainly on the Community market as a whole without, however, ignoring the national peculiarities which still exist largely as a result of imperfections in the internal market.

An analysis of pricing policies in the motor vehicle industry and in the book sector precedes the conclusions of this part.

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

Bruxelles, avril 1983

**LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DE LA  
COMMISSION EN 1982****DOUZIEME RAPPORT ANNUEL**

Le maintien d'une concurrence non-faussée dont la Commission doit, dans le cadre des Traités, assurer l'application, risque d'être mise en cause au travers d'une recrudescence d'initiatives, tant de la part des Etats que de la part des entreprises, entraînée par la crise économique persistante.

Pourtant la Commission considère qu'il est plus que jamais nécessaire de préserver les mécanismes d'une concurrence loyale et effective, seule à même d'assurer une allocation optimale des ressources, un développement de l'innovation et une amélioration durable de la compétitivité de l'économie européenne. En outre la concurrence peut efficacement stimuler le dynamisme des entreprises et favoriser l'adaptation des structures industrielles et ainsi contribuer à la solution des difficultés économiques de nos jours.

C'est dans cette perspective que la Commission s'est engagée dans une politique stricte de contrôle portant sur les aides accordées par les Etats, sur les ententes entre les entreprises et sur les abus de position dominante. Si ce contrôle a pour fondement un principe général d'interdiction, celui-ci est assorti de systèmes de dérogations qui confèrent à la Commission un pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de la compatibilité avec le marché commun des aides d'Etat ou des ententes entre les entreprises.

Voici quelques lignes principales extraites du 12ème rapport de la Commission sur sa politique de concurrence en 1982, rapport qui est publié en relation avec le 16ème Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes et transmis au Parlement européen, au Conseil, à la Cour de Justice et qui a été transmis au Comité Economique et Social.

**Aides d'Etat**

Quant aux aides d'Etat, la Commission a, en 1982, été confrontée à une multiplication des interventions étatiques en faveur des entreprises privées et publiques à des fins de promotion et de sauvegarde. La Commission a, en effet, dû prendre position à l'égard de 232 projets, ce qui correspond à un chiffre très supérieur à tous ceux qui avaient été enregistrés même dans un passé récent.

./.

De tous ces projets ou régimes notifiés à la Commission, 104 ont pu être approuvés d'emblée; dans 128 cas, la Commission a toutefois dû ouvrir la procédure. Les modifications des projets que la Commission, au cours de ces procédures, a obtenues des Etats membres concernés, ont permis l'adoption finale de 115 projets. Les décisions finales négatives que la Commission a prises, ne concernent que 13 cas.

La Commission a donc admis que l'attribution d'aides d'Etat pouvait dans bon nombre de cas avoir des conséquences positives pour la Communauté dans la mesure où elles étaient favorables à la croissance économique, à l'amélioration des structures industrielles, à la réduction des déséquilibres régionaux ou à la promotion de la recherche-développement. Ces objectifs sont poursuivis par la Commission elle-même lorsqu'elle attribue des aides d'origine communautaire.

Cependant, la Commission est pleinement consciente des dangers inhérents à la prolifération des aides d'Etat dont elle a souligné aussi souvent que nécessaire les multiples aspects négatifs: risque d'entretenir une mentalité d'assisté parmi les entreprises, risque de ralentir la réallocation des ressources, risque de soutenir des entreprises peu performantes au détriment de celles qui sont compétitives. A ces résultats néfastes de caractère général, qui peuvent ralentir ou même contrecarrer la solution des problèmes économiques, s'ajoutent dans le contexte communautaire toutes les conséquences nocives des aides qui perturbent les échanges entre Etats Membres: la recrudescence des interventions étatiques, qui peut donner lieu à une dangereuse surenchère, menace l'unité du marché commun, produit des effets analogues à ceux d'un

protectionnisme national et risque de se traduire par un transfert d'un Etat Membre à l'autre des difficultés économiques qu'il s'agirait d'éliminer.

### Critères

Ces raisons expliquent que la Commission ait développé, dans l'esprit des Traités, des critères très restrictifs au moment d'accorder des dérogations au principe général d'interdiction des aides qui faussent ou menacent de fausser la concurrence. L'octroi de telles dérogations a ainsi été subordonné à une série de conditions nécessaires. En effet, la compatibilité d'une aide avec le marché commun doit être appréciée d'un point de vue communautaire plutôt que de celui d'un seul Etat Membre. Encore cette aide doit-elle être indispensable à la réalisation du projet aidé. Son intensité et sa durée doivent être en rapport avec l'importance de ce projet. Cet ensemble de conditions doit être rempli pour que l'octroi d'une aide d'Etat comporte une contrepartie au sens donné à cette notion par la Cour de Justice dans l'arrêt Philip Morris.

La Commission s'est efforcée, dans un souci de clarification, de définir les lignes directrices permettant d'identifier les aides d'Etat susceptibles d'être attribuées conformément à l'intérêt communautaire, notamment lorsque l'évolution du marché mondial montre l'opportunité d'une politique d'incitation à la restructuration ou au redéploiement industriel. Cet encadrement des aides permet ainsi de fixer les limites à l'intérieur desquelles les politiques nationales peuvent être déployées sans dommage pour la Communauté. C'est dans cet esprit qu'ont été élaborés l'encadrement des aides au secteur du textile et de l'habillement, la directive sur les aides à la construction navale, le code des aides à la sidérurgie et l'encadrement des aides en faveur de l'environnement. La Commission s'est d'ailleurs de longue date efforcée de préciser, dans le

domaine des aides régionales, la nature et les modalités des interventions étatiques pouvant être acceptées dans le but de réduire les disparités de développement entre les régions de la Communauté. Et c'est encore en se référant à l'intérêt communautaire que la Commission a entrepris de définir à brève échéance les conditions permettant d'autoriser l'octroi d'aides en faveur des économies d'énergie et de la promotion de la recherche-développement. La Commission a également souligné que le développement des petites et moyennes entreprises est nécessaire à l'équilibre du tissu industriel européen, ce qui peut légitimer certaines initiatives en leur faveur.

Afin de renforcer la portée pratique de ses prises de position relatives aux aides d'Etat, la Commission a précisé la position qu'elle adoptera désormais, à l'égard des aides illégalement octroyées. Après avoir constaté qu'une aide attribuée de façon illégale peut faire l'objet d'une demande de récupération à sa demande, la Commission a engagé un examen des conditions dans lesquelles elle envisage de procéder à l'application graduelle de ce principe.

#### Relations financières entre Etats et entreprises publiques

L'occasion a été donnée à la Commission, au cours de l'année 1982, de réaffirmer que les règles communautaires de concurrence s'appliquent à toutes les entreprises, indépendamment de leur appartenance au secteur privé ou au secteur public. Si aucune discrimination n'est ainsi opérée, il n'en demeure pas moins que l'extension du secteur public traduit un accroissement de l'influence étatique sur le fonctionnement du marché. La nécessité de préserver les mécanismes de la concurrence implique donc, entre autres, que la Commission détermine si l'intervention étatique comprend ou non des éléments d'aide. Cette préoccupation est à l'origine de la directive sur la transparence des relations financières entre les Etats et les entreprises publiques, directive dont le bienfondé a été le 6 juillet 1982 confirmé par la Cour de Justice à la suite des recours intentés par trois Etats membres.

En conséquence, la Commission a prévu de procéder dans un premier temps à l'examen des relations financières entre les Etats et les entreprises publiques appartenant au secteur de la construction automobile, de la construction navale, des fibres synthétiques, des machines textiles et des tabacs manufacturés. Cette investigation permettra à la Commission de déterminer si, dans ces secteurs, les conditions de concurrence sont faussées et s'il y existe des distorsions qu'il convient de supprimer.

#### Pratiques anti-concurrentielles

La politique de la Commission à l'égard des pratiques anti-concurrentielles des entreprises poursuit deux objectifs complémentaires: elle doit en premier lieu permettre à la concurrence de remplir les fonctions qui lui sont traditionnellement attribuées et qui contribuent à une meilleure allocation des ressources, au renforcement des facultés d'adaptation des agents économiques et à une plus grande satisfaction des besoins des consommateurs; elle doit en second lieu permettre de conforter l'unité du marché communautaire à travers l'élimination des obstacles aux échanges entre les Etats Membres. Dans l'appréciation de ces pratiques, la Commission tient évidemment compte de l'intensité de la concurrence internationale pesant sur le marché commun ou sur une partie substantielle de celui-ci. Cette politique de concurrence a donc des objectifs allant au-delà des politiques nationales élaborées dans le même domaine; elle s'intègre par contre aux autres politiques communautaires qui contribuent à la réalisation d'un marché unique.



Par ailleurs, si la Commission peut considérer favorablement certaines ententes comme celles qui bénéficient à des industries de pointe, la question se pose de savoir si la Commission peut, d'un autre côté, admettre la compatibilité avec le marché commun d'accords restrictifs de concurrence prévoyant dans des secteurs en crise ou des industries en mutation des réductions concertées de capacités de production. Dans la mesure où elle constate une réelle situation de surcapacité structurelle, la Commission peut envisager d'admettre de tels accords, mais non sans les subordonner au maintien de conditions satisfaisantes de concurrence et à un assainissement réel des structures de production; cet assainissement structurel devrait en outre garantir à brève échéance une amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne.

### Contrôle des concentrations

Aux termes d'une vingtaine d'années d'application, il apparaît ainsi que les règles communautaires de concurrence, qui ont dû être mises en oeuvre dans des conditions économiques très contrastées allant d'une période d'expansion longue et soutenue à une phase de récession marquée, ont résisté à l'épreuve des faits. Un système de contrôle orienté par un principe général d'interdiction mais assorti de possibilités dérogatoires leur donne une souplesse d'application suffisante qui permet de tenir compte des conditions économiques momentanément prévalentes. Lorsque la Commission constate une lacune dans les règles existantes, elle propose les moyens nécessaires pour y suppléer. Tel fut le cas pour le traité CECA qu'il a fallu compléter pour ouvrir une possibilité temporaire d'encadrement des aides à la sidérurgie. Tel devrait en définitive être le cas pour le contrôle des grandes concentrations en vue duquel la Commission a proposé depuis longtemps au Conseil l'introduction dans le domaine du traité CEE des dispositions complémentaires appropriées; à ce sujet, dès que le Parlement se sera prononcé sur la proposition modifiée de la Commission déjà discutée par le Comité Economique et Social au cours de l'été 1982, la Commission insistera auprès du Conseil pour qu'il prenne à son tour position.

### Réformes des procédures

A noter enfin que le 12<sup>ème</sup> rapport rend compte des réformes que la Commission a introduites dans le déroulement des procédures administratives. Ces modifications répondent aux souhaits émanant des milieux économiques et juridiques intéressés qui portaient sur une amélioration de la sécurité juridique des entreprises et une accélération des procédures, ainsi que sur l'octroi de garanties supplémentaires d'objectivité dans le traitement des affaires.

Dans ce cadre, la Commission a pris les mesures suivantes :

1. Valorisation de l'instrument des lettres administratives en assouplissant la pratique administrative dans l'appréciation des demandes d'attestation négative par laquelle l'inapplicabilité de l'article 85 par 1 du Traité CEE à une entente est constatée.
2. Adjonction d'une note d'information sous forme de document annexé à chaque mandat d'inspection, note qui explique l'étendue et les limites des pouvoirs des fonctionnaires chargés de l'enquête ainsi que les droits des entreprises qui font l'objet de ces vérifications.
3. Ouverture des dossiers les concernant aux entreprises impliquées dans une procédure administrative, en améliorant ainsi l'exercice des droits de leur défense.
4. Création de la fonction du conseiller-auditeur qui a pour mission d'assurer le bon déroulement de la phase orale de la procédure et de contribuer ainsi au caractère objectif tant de l'audition que de la décision ultérieure éventuelle.

5

## RESUME DU DOCUMENT

Le douzième rapport sur la politique de concurrence, annexé au seizième 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 accords de spécialisation, ainsi qu'aux accords de distribution. Les mesures concrètes d'amélioration des procédures sont également décrites. Un chapitre est 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.

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 italiens des tabacs, ainsi que 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.

La 3ème partie du Rapport, après la présentation traditionnelle des opérations d'absorption, de fusion, de prise de participation et de création de filiales communes intervenues dans la Communauté, s'efforce d'analyser l'impact de l'évolution de la structure des marchés sur l'intensité de la concurrence. Cette analyse porte également sur les autres facteurs concurrentiels ayant une influence sur la compétitivité.

Cette approche, qui utilise entre autres les résultats du programme d'études de la Commission, met principalement l'accent sur le marché communautaire dans son ensemble, sans négliger cependant les particularités nationales qui subsistent en raison, notamment, des imperfections du marché intérieur.

Une analyse de la politique des prix dans l'industrie automobile et dans le secteur des livres précède les conclusions de cette partie.