

Europa Kommissionens indflydelse på dansk konkurrencepolitik

Stefan Brendstrup, Ph.D.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Dansk konkurrencepolitik har igennem det seneste årti gennemgået en bemærkelsesværdig forandring fra at være baseret på kontrolprincippet til at være baseret på forbudsprincippet. Derved er den danske konkurrencepolitik bragt i overensstemmelse med EU's konkurrencepolitik, hvilket synes at have haft markant betydning for en række af de aktører, der har været involveret i de processer, der ledte frem til principskiftet. For Europa Kommissionen har konkurrencepolitikken stor betydning som grundlag for etableringen af et fælles indre marked og der har fra EU's grundlæggelse været lagt vægt på den tyske konkurrencelov, der som den eneste europæiske var baseret på forbudsprincippet. Det er derfor en nærliggende tanke, at den danske konkurrencepolitik har været under betydelig indflydelse fra Europa Kommissionens side. Spørgsmålet er imidlertid om det er en rigtig antagelse?

I denne artikel vil vi se nærmere på Europa Kommissionens rolle som konkurrencepolitisk aktør og hvilken indflydelse den har haft for de senere års markante omlægning af dansk konkurrencepolitik. Først gennemgås det seneste årtis ændringer i dansk konkurrencelovgivning, der synes så markante, at det kalder på en forklaring. Dernæst klargøres Europa Kommissionens konkurrencepolitiske kompetencer og hovedlinierne i den

forskning, der netop har EU's indflydelse på medlemsstaterne som sit genstandsfelt præsenteres. Og endelig vurderes på den baggrund, hvilken indflydelse, der er grundlag for at slutte, at Europa Kommissionen har haft på udviklingen i dansk konkurrencelovgivning i det seneste tiår.

2. Principskifte i dansk konkurrencelovgivning

Da et bredt flertal i Folketinget i maj 1997 vedtog en ny konkurrencelov markerede det et klart skift i de bagvedliggende principper (Boje & Kallestrup 2004: 252-53).¹ Dansk konkurrencelovgivning hvilede som i de fleste øvrige europæiske lande fra sin etablering på det såkaldte kontrolprincip, ifølge hvilket alt er tilladt, indtil det bliver forbudt. Men fra 1997 blev dette erstattet med det såkaldte forbudsprincip ifølge hvilket konkurrencehæmmende aktiviteter er forbudt, indtil de evt. måtte blive kendt lovlige. En så markant politisk forandring finder almindeligvis ikke sted uden en forhistorie. Forhistorien er i dette tilfælde, at det kom til at fremstå som en nødvendighed at Danmark tilpassede sin konkurrencepolitik til EU's, selvom det slet ikke var det.

Bevidstheden om mulighederne for et principskifte havde eksisteret længe og ikke mindst ved Danmarks indtræden i EF i 1973 blev det genstand for opmærksomhed. I modsætning

til den europæiske tradition havde amerikansk konkurrencelovgivning fra sin etablering hvilet på forbudsprincippet, hvilket Tyskland ved etableringen af sin konkurrenceregulering og myndighed i 1955 havde ladet sig inspirere af. Herfra overtog EF efter det tyske forbillede en forbudsbaseret konkurrenceregulering, der derfor i et vist omfang stod i et modsætningsforhold til den danske kontrol- og offentlighedsbaserede regulering, da Danmark i 1973 indtrådte i EF. Denne modsætning blev imidlertid ved flere lejligheder vurderet ikke at være mere alvorlig, end at gevinsterne ved at bringe dansk konkurrencelovgivning i større overensstemmelse med EF lovgivningen ikke ville opveje de vanskeligheder, der ville være forbundet dermed.

Mest eksplicit kom dette til udtryk i monopollovsudvalgets betænkning nr. 1075 fra 1986: »Fra monopollov til konkurrencelov«, hvori spørgsmålet om behovet for et principskifte stod meget centralt. Det blev imidlertid vurderet, at der ville være store vanskeligheder forbundet med et principskifte og at fordelene derved ikke syntes at kunne opveje disse. Dels fordi den danske regulering jo egentlig havde fungeret tilfredsstillende i de forløbne 50 år og dels fordi principperne alligevel kunne afbøjes og tilpasses, hvilket udvalget fandt, at de faktisk blev i de fleste af de lande, hvis regulering udvalget undersøgte.

Monopollovudvalgets konklusion blev, at der inden for nogle lettere modificerede rammer burde ske et skifte i retning af en mere offensiv brug af konkurrencelovgivningen til at fremme effektivitet i produktion såvel som omsætning frem for som hidtil at benytte den mere defensivt til at forhindre misbrug af markedsmagt, men at der ikke var grundlag for at gennemføre større ændringer. Baseret herpå blev et lovforslag udformet og vedtaget i 1989 med virkning fra 1. januar 1990. Men hermed var sagen ikke slut. Dårligt var loven trådt i kraft, før der igen rejstes tvivl om behovet for et principskifte.

De følgende år bød på konkurrencepolitisk principskifte i vore nordiske nabolande, nye konstateringer af den manglende EF konformitet og nye sonderinger i erhvervskredse. Vejen til principskiftet blev dog først alvorlig banet med regeringsskiftet i januar 1993, der næsten faldt sammen med offentliggørelsen af en OECD rapport, hvori svigtende konkurrence i Danmark blev konstateret og koblet sammen med den svage danske lovgivning på området (OECD 1993). Kort efter regeringsskiftet blev endnu et udvalg nedsat, der denne gang benævntes »konkurrencelovsudvalget«, hvis opgave det var at udforme retningslinier for en dansk konkurrencelovgivning baseret på forbudsprincippet. I udvalget sad udover et stort antal repræsentanter (20) fra erhvervsorganisationer, interessegrupper og myndigheder også tre sagkyndige jurister. Disse eksperter skulle senere sammen med Forbrugerrådet komme til at skille sig ud, da de fandt, at det kompromis om delvis overgang til forbudsprincippet, som de øvrige parter var nået til enighed om, var halvhjertet og ikke ville sikre tilstrækkelig konformitet med EU's konkurrenceregler.

Forskelle i opfattelser mellem de involverede parter, der afgav høringssvar på »konkurrencelovsudvalgets« betænkning (Betænkning 1297/1995), og udenforstående sagkyndige, kom endnu engang frem, da såvel Finansredegørelsen som Det Økonomiske Råds rapport i efteråret 1995 pegede på problemer med konkurrencen i Danmark og følgelig behov for opstramning af lovgivningen. Da CD's udtræden af regeringen i december 1996 fjernede nogle af de regeringsinterne uenigheder, der havde hindret fremsættelsen af et lovforslag på området, gik det stærkt, og allerede i starten af februar 1997 blev et forslag til ny konkurrencelov (Lovforslag L 172), der strammede betydeligt på flere punkter i forhold til konkurrencelovsudvalgets betænkning, fremlagt og senere vedtaget med nogle få ændringer i maj 1997.

Hermed var et principskifte i dansk konkurrencelovgivning, der bragte denne i grundlæggende overensstemmelse med EU lovgivningen, samt de regler der var gældende i vore nabolande, gennemført. Det skulle dog hurtigt vise sig, at processen med stramninger af den danske konkurrencelovgivning langt fra var tilendebragt.

3. Processen med stramninger fortsætter

Selvom regeringen med de stramninger, der var indeholdt i den nye konkurrencelov, klart var gået imod store dele af erhvervslivets interesser, så var sagkundskaben endnu ikke tilfreds. Allerede måneden efter lovvedtagelsen kom endnu en OECD rapport (OECD 1997), hvori ændringerne blev budt velkommen, men behovet for yderligere stramninger samtidigt blev påpeget. Året efter, i 1998, blev den fulgt af en rapport fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, hvori det generelt høje danske prisniveau blev dokumenteret, og snart fulgte Ugebrevet Mandag Morgen efter med en kraftig kritik af Konkurrencerådets konstruktion og dets måde at forvalte loven på. Dermed var startskuddet til endnu en debat om behovet for stramninger givet. Socialistisk Folkeparti greb anledningen og med henvisning til bl.a. Det Økonomiske Råds kritik fra efteråret 1995 samt Arbejderbevægelsens Erhvervsråds rapport fremsatte partiet, præcis som tilfældet var i marts 1993, i marts 1999 et beslutningsforslag om ændring af konkurrenceloven (B 100).

Erhvervsminister, Pia Gjellerup, svarede umiddelbart, at det var for hurtigt med nye ændringer før den nye lov havde fået lov at virke lidt længere, men allerede i maj ændrede hun signaler og arbejdet med forberedelsen af endnu en stramning var allerede i gang. De nye forslag blev fremlagt i oktober 1999 og dannede udgangspunkt for forhandlinger med såvel erhvervsliv som de borgerlige partier, der dog i februar 2000 trak sig ud med henvisning til manglende muligheder for at nå et forlig.

Nok engang kom sagkundskaben på banen, idet OECD lige efter sammenbruddet i forhandlingerne for tredje gang publicerede en rapport, hvori dansk konkurrencelovgivning blev kritiseret for utilstrækkelig stramhed og den politiske proces blev af OECD betegnet »langsom, omstændelig og kun gradvist forbedrende« (Boje & Kallestrup, 2004: 260). Kritikkerne fik yderligere skyts i Konkurrenceredegørelsen i efteråret 1999, der nok engang konstaterede, at det danske prisniveau generelt var for højt, og at der kun fandtes forbedringer i el- og telekommunikationssektorerne, der havde været underlagt EU direktiver, der havde ansporet konkurrencen i disse sektorer. En højere grad af overensstemmelse med EU's konkurrencelovgivning blev derfor også nok engang kraftigt anbefalet.

I februar 2000 var erhvervsministeren klar med endnu et lovforslag, der indeholdt klare stramninger, og efter en høringsfase, der kun førte til mindre justeringer, blev forslaget fremsat i marts 2000, vedtaget i maj og trådte i kraft i oktober (Lov nr. 416 af 31. maj 2000). Endnu et skridt i retning af større konformitet med EU's lovgivning var dermed taget, men hermed var det ikke slut.

Allerede inden lovens ikrafttræden blev den udsat for kritik fra bl.a. Forbrugerrådets side og nok engang var OECD i november 2000 på banen med endnu en omgang kritik af den danske konkurrencelovgivning (OECD 2000). Og endnu engang dokumenteredes i Konkurrenceredegørelsen fra maj 2001 det høje danske prisniveau, der nok engang sammenkædedes med den svagere konkurrencelovgivning. I tilgift hertil blev behovet for en stram og virksom konkurrencelovgivning demonstreret i praksis ved flere lejligheder. Nogle år tidligere var en dansk producent af fjernvarmerør fundet skyldig i karteldannelse, siden kom i juli 2001 Europa Kommissionens efter dansk målestok enorme bøder på 293 og 97 mio. kr. til henholdsvis SAS og Maersk Air for deres kartellignende sam-

arbejde og endelig blev det såkaldte el-kartel oprullet. Alle sammen sager, der var oprullet i EU regi og pådømt af Europa Kommissionen og derfor udstillede dansk konkurrence-lovgivning som svag.

Regeringsskiftet i efteråret 2001 førte ikke til den kursændring, man måske kunne have ventet, men satte kun en midlertidig stopper for de politiske bestræbelser på at gennemføre endnu en stramning. Den nye Erhvervsminister, Bendt Bendtsen, slog hurtigt ind på en linie, der overordnet set også handlede om stramninger, og i maj 2002 kunne endnu en stramning vedtages (L 171 af 29. maj 2002).

Selvom disse foreløbigt sidste stramninger ikke i sig selv var meget bemærkelsesværdige, så var det bemærkelsesværdigt, at en borgerlig regering, der under forhandlingerne om de tidligere stramninger havde været ganske kritiske, nu pludseligt selv gennemførte stramninger. Uenighederne i Folketinget var i løbet af 1990'erne blevet reduceret til et spørgsmål om hastigheden og graden af stramningerne, mens spørgsmålet om nødvendigheden deraf ikke længere lod sig stille. Det er hele denne stramningsproces og det forhold at de gennemførte stramninger ikke fører til en afdæmpning af »stramningspreset«, men derimod en igennem perioden stadig stigende tilslutning, der rejser denne artikels centrale spørgsmål: Er udviklingen i dansk konkurrencepolitik udtryk for EU's store indflydelse, eller hvordan kan udviklingen forklares?

4. Europa Kommissionens konkurrencepolitiske kompetencer

At mistanken samler sig om Europa Kommissionens rolle, når kilderne til reformen af dansk konkurrencelovgivning skal findes, er ingen tilfældighed. Henvisningerne til den manglende overensstemmelse mellem dansk og europæisk konkurrencelovgivning har været hyppige og vedvarende igennem hele perioden. Lad os derfor kort se på Europa

Kommissionens kompetencer og aktiviteter på det konkurrencepolitiske område.

Europa Kommissionens konkurrencepolitik tager udgangspunkt i Traktatens artikler 81-86 (tidligere 85-90) om »Regler for virksomheder« samt artiklerne 87-89 (tidligere 92-94) om statsstøtte. Derudover har Kommissionen hjemmel til fusionskontrol i medfør af forordning nr. 4064/89. Forordninger har direkte retsvirkning i medlemslandene og skal altså ikke som direktiver implementeres i national lovgivning. Det skal tillige nævnes at Kommissionen i art. 86, stk. 3 har hjemmel til at udstede direktiver uden om Rådet og Parlamentet, når det drejer sig om offentlige og monopol lignende virksomheder, der typisk befinder sig inden for de ledningsbundne forsyningssektorer. Denne procedure valgte kommissionen at benytte i relation til telekommunikation (Dir 96/2/EF) ligesom det første forslag til et direktiv om skabelse af et indre marked for elektricitet også var hjulmet i denne bestemmelse. Under indtryk af medlemsstaternes kraftige modstand mod forslaget ændrede Kommissionen dog senere strategi og fremsatte et direktivforslag, der skulle vedtages efter samarbejdsproceduren med Parlamentet (Schmidt 1998a, 1998b)

Det er i Traktatens regler for virksomheder, at det formuleres, at konkurrencebegrænsende adfærd er forbudt med mindre den er omfattet af en klar undtagelse og det er heri Kommissionen gives kompetence til at udstede bøder for at sikre overholdelsen af forbudene (Art. 83, stk. 2). Med baggrund heri samler EU's konkurrencepolitik sig om fire områder: Antitrust, fusionskontrol, liberaliseringer og statsstøtte. Debatten om dansk konkurrencelovgivning har helt overvejende handlet om antitrust, hvilket primært vil sige konkurrencehæmmende aftaler, men efter at principskiftet blev gennemført på dette område med lovændringen i 1997 har opmærksomheden i stigende grad rettet sig mod de øvrige områder.

EU traktatens bestemmelser om antitrust har retsvirkning i medlemslandene, hvilket indikerer at Danmark ved tilslutningen til Fællesskabet i 1973 pludseligt fik to parallelle konkurrencereguleringer. Der var imidlertid og ville fortsat ikke være nogen formelle problemer i dette. Primært kunne det give anledning til uklarhed om de gældende regler blandt virksomhederne samt indebære ekstra administrative opgaver at håndtere begge samtidige regelsæt. Det var primært dette, der blev vurderet i Monopollovudvalgets betænkning fra 1986, hvori disse byrder ikke blev fundet tilstrækkeligt tunge til at kunne begrunde et principskifte i dansk konkurrenceregulering.

At der rent juridisk ikke er noget til hinder for, at medlemslandene fastholder deres hidtidige konkurrencepolitik uanset at denne måtte være baseret på et andet grundlag end EU's, og at Europa Kommissionen ikke har nogen formelle kompetencer til at ændre dette, er naturligvis ikke det samme som at Europa Kommissionen ikke gerne ser en højere grad af overensstemmelse og aktivt søger at fremme dette. Internt i Kommissionen har Generaldirektoratet for Konkurrence ofte spillet en central rolle med at kontrollere, at andre generaldirektorater ikke tillod ulovlig statsstøtte eller på anden måde accepterede fritagelse for konkurrence udover det nødvendige på deres respektive ressortområder.

I de senere år har Europa Kommissionen også taget initiativ til at danne flere uformelle netværk, hvor henholdsvis de enkelte landes konkurrencemyndigheder (International Competition Network, ICN) og uafhængige energiregulatorer (Council of European Energy Regulators, SEER samt European Energy Regulators Group for Energy and Gas) mødes og diskuterer og udveksler erfaringer i relation til reguleringsmæssige problemstillinger.

Der er således ingen grund til at tvivle om, at Europa Kommissionen ser konkurrencereg-

lerne som helt vitale for etableringen af Det Indre Marked og derfor ønsker at lægge et pres på medlemsstaterne for at sikre deres aktive medvirken dertil. Og når en lang række stramninger af dansk konkurrencepolitik samtidigt kan registreres, så er det fristende at konkludere, at kommissionen er lykkedes med sit forehavende og har fået lagt et pres på danske beslutningstagere, der har fået dem til at afvige fra den hidtidige reguleringstradition på dette område.

Samtidigt kan det dog lige så klart konstateres, at Europa Kommissionen ikke besidder nogle formelle kompetencer til at kræve en harmonisering af medlemslandenes konkurrencelovgivninger generelt, og et EU's pres, i det omfang det har fundet sted, derfor kun kan have haft en indirekte karakter. Og kan det virkelig være tilstrækkeligt til at igangsætte reformer så omfattende, som dem vi har været vidner til i Danmark?

5. EU's indflydelse på medlemslandene – tre opfattelser

At EU har indflydelse på medlemslandene er der bred enighed om blandt de fleste. Men hvilken grad af indflydelse og hvordan den gør sig gældende er til gengæld højst omdiskuteret. Efter introduktionen af Det Indre Marked i 1986 bredte der sig en opfattelse af, at EU's overordnede mål var at harmonisere medlemslandenes politikker således at disse inden for en årrække ville konvergere mod den fælles fastlagte linie. Inden for de senere år er der imidlertid vokset en forskningsgren frem, der tager som sit empiriske udgangspunkt, at der kan iagttages en betydelig variation i medlemslandenes måder at tilpasse sig EU's regulering, hvilket den følgelig har som sit mål at kortlægge årsagerne til. Denne litteratur benævner slet og ret sig selv *Euro-pæisering*,² hvilket defineres som:

Europeanization is defined as the process of influence deriving from European decisions and impacting member states' po-

licies and political and administrative structures. It comprises the following elements: The European decisions, the processes triggered by these decision as well as the impacts of these processes on national policies, decision processes and institutional structures. (Héritier 2001:3)

Europæiseringslitteraturen er primært bygget op om to forklarende variable: graden af overensstemmelse mellem EU's regulering og det nationale udgangspunkt (misfit) og medlemslandenes evne og kapacitet til at tilpasse sig (mediating factors).

Misfit antagelsen lyder grundlæggende, at jo større afstanden mellem EU's krav og det nationale udgangspunkt er, jo vanskeligere vil den nationale tilpasning være, hvorfor denne kun kan forventes at finde sted i begrænset omfang (se navnlig Börzel & Risse 2003). Der findes et par variationer over denne antagelse. Den ene lyder, at hvis misfit er meget lille, så kan det i virkeligheden godt være, at der ikke sker nogen tilpasning, fordi EU så at sige ikke tilfører tilstrækkelige ressourcer til tilhængerne af forandring, til at det kan vippe den nationale politiske balance. Anskuet i dette perspektiv vil kun lande med medium grad af misfit tilpasse sig, da de med høj grad af misfit vil have for stor indbygget modstand, og de med lav grad af misfit ikke vil få tilført tilstrækkeligt ressourcer fra EU til at ændre den balance, der har skabt den nationale politik. En anden variant peger på, at man først kan vurdere betydningen af misfit, når man har analyseret hvor godt rod-fæstet den nationale politik, der er kommet under pres af EU krav, måtte være i nationale institutionelle strukturer (Knill 2001a).

Værdien af misfit-antagelserne er imidlertid omdiskuteret, idet en række empiriske studier modsiger sammenhængen. England tilpassede sig f.eks. EU's krav til en returemballage politik langt hurtigere end Tyskland, til trods for at England ingen politik havde,

mens tyskerne allerede havde nationale krav, der faktisk overgik EU's (Haverland 2000). Selvom også sådanne analyser har været kritiseret for at være mangelfulde (Bailey 2002), så synes der at være stemning for at betragte misfit som en nødvendig men ikke tilstrækkelig forudsætning for national tilpasning, hvilket vil sige, at uden misfit er det ikke sandsynligt, at EU reguleringen vil føre til handling på det nationale plan, men at eksistensen af misfit på den anden side er utilstrækkelig til at forudsige, hvad der vil ske (Börzel & Risse 2003:58). Men selv denne beskedne antagelse er blevet undsagt i det hidtil største studie inden for europæiseringsforskningen, hvori 6 direktivers indplacering i national lovgivning i alle 15 medlemslande blev fulgt (Falkner, Hartlapp, Leiber et al. 2002; Falkner 2003; Falkner, Hartlapp, Leiber et al. Forthcoming). Dette studie foreslår i stedet at en gruppe lande simpelthen har en kultur for at tilpasse sig uanset EU kravenes umiddelbare overensstemmelse med det nationale udgangspunkt, mens en anden gruppe af lande har en kultur for det modsatte. Midt imellem befinder sig en gruppe af lande, for hvilke graden af national tilpasning afhænger af en række medierende faktorer.

Antagelserne om betydningen af en række medierende faktorerers betydning for den nationale tilpasning til EU regulering har således vundet bred tilslutning uanset om det skal forklare tilpasningen i alle lande eller blot i en midtergruppe. Imidlertid er spørgsmålet om nationale medierende faktorer så komplekst, at det er vanskeligt at pege på et enkelt forhold som afgørende og yderligere vanskeligt at analysere effekterne af et enkelt forhold isoleret fra andre forhold af potentiel betydning. Interessen samler sig primært om det politiske systems reformkapacitet. Det engelske valg-system, hvor kun vinderen i en valgkreds opnår repræsentation i Parlamentet, sikrer eksempelvis, at der altid findes en majoritetsregering, der ikke i særlig høj grad er afhængig

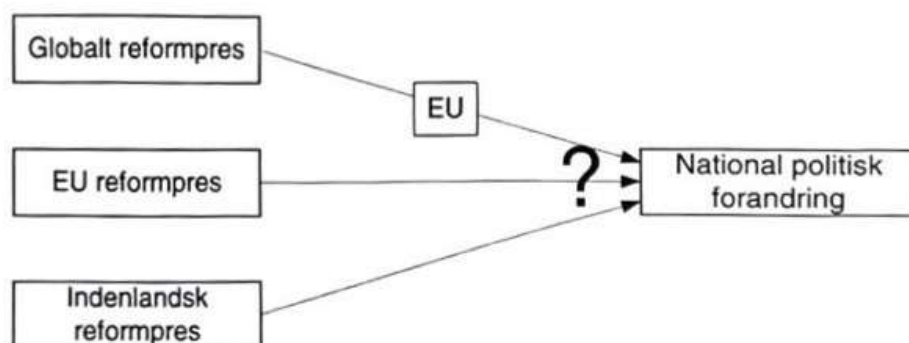
af oppositionen og som derfor er kapabel til at gennemføre selv ret vidtgående reformer. Det danske valgsystem indebærer at vi ofte har minoritetsregeringer og at selv majoritetsregeringer ofte inddrager oppositionen i såkaldt brede forlig, selvom det ikke er formelt nødvendigt (Christiansen 2003), hvilket nedsætter en siddende regerings muligheder for at gennemtvinge reform. Og endelig er reformkapaciteten i det tyske politiske system yderligere reduceret som resultat af den føderale struktur, hvor lovforslag både skal godkendes i det nationale Parlament (Bundestag), men derudover også i et andet kammer (Bundesrat), hvori delstaternes regeringer er repræsenteret, hvilket indebærer at flertallet kan være af en anden politisk observans end Bundesregeringen, hvormed reformkapaciteten reduceres kraftigt. Reform kapaciteten vurderes ofte ved at vurdere antallet af såkaldte veto-punkter, hvilket vil sige punkter i en beslutningsproces, hvor den siddende regering ikke kan gennemføre en beslutning på egen hånd, hvorved der bliver åbnet op for privat interesserepræsentation (Tsebelis 2000; Immergut 1990). Studier af medlemslandenes politiske systemer og strukturer kan således give nogle klare indikationer af den forventelige grad af tilpasning, i de tilfælde hvor EU's regulering er væsentligt ude af trit med det nationale politiske udgangspunkt. I tilgift hertil opereres imidlertid også med et lands grundlæggende værdiorientering og med timingen af EU's tiltag i forhold til nationale processer som væsentlige medierende faktorer (Héritier & Knill 2001).

Fælles for de to antagelser om forhold af betydning for medlemslandenes måder at tilpasse sig EU krav på er, at de tager udgangspunkt i EU's indflydelse og fokuserer på variationen i hvordan indflydelsen gør sig gældende. Men at man uden videre kan tage udgangspunkt i, at det netop er EU's indflydelse, der igangsætter politiske forandringsprocesser i medlemslandene er imidlertid omdiskuteret. Flere har peget på det forhold, at der heri ligger en risiko for at undervurdere glo-

bale kilder til politisk reform, som EU måske oven i købet yder en slags beskyttelse imod (Bulmer & Lequesne 2002). Som det påpeges, indgår mange af de politiske emner, som EU tager op, i globale tendenser snarere end Europæiske. Eksempelvis peger studier på, at de Europæiske lande var sent ude i forhold til en række andre industrialiserede lande såvel som mange tredje verdens lande, når det gælder liberaliseringer af offentlige forsyningssektorer (Levi-Faur 2004). At EU generelt skulle være afgørende for at liberaliseringer er blevet gennemført i det omfang tilfældet er, svækkes ligeledes af det forhold, at flere Europæiske lande (medlemmer af EU såvel som ikke-medlemmer) er gået forud for EU. Denne tilgang betoner således en generel og global tendens til spredning af politik over landegrænser, som også helt naturligt har ramt EU's medlemslande.

Over for denne opfattelse står en opfattelse af, at »det internationale« eller EU ofte tillægges langt større betydning for nødvendigheden af nationale »tilpasninger« end der reelt er belæg for (Kerwer & Teutsch 2001), hvilket har givet anledning til en mytedannelse om internationalt pres (Marcussen 2004). Der kan være tre kilder til overvurderinger af EU's betydning: Den første er den ovenfor diskuterede, at reformen ville være kommet under alle omstændigheder, som antydtes i et citat fra en analyse af jernbanereformer: »The directive was preparing the way for what we would like to do anyway« (Knill 2001b: 90). Dernæst kan det være en kildefejlslutning om EU's betydning, at nationale politikere ofte anvender henvisninger til udefrakommende pres som en legitimeringskilde for upopulære politiske tiltag (Radaelli 1999; 2003; Kallestrup 2002). Det har endog været hævdet at evnen til at påvirke den nationale diskurs i retning af behov for politiske tilpasninger kan medvirke til at forklare forskelle i velfærdsreformer i Vesteuropæiske lande (Schmidt 2002). Og endelig skal man ikke overse, at EU kan anvendes

som et instrument til at gennemføre politik, som det ikke er lykkedes at komme igennem med på det nationale niveau. Mange miljøorganisationer synes eksempelvis at have fået øje på dette og et land som Danmark, der ellers har været betragtet som et foregangsland på miljøområdet, sættes nu oftere og oftere under pres af EU regulering. De tre synsvinkler på EU's indflydelse kan illustreres som i figur 1:



Figur 1. Kilder til reformpres.

Inden for hver af de tre nævnte tilgange er der udført analyser, hvis resultater fremstår særdeles plausible og rimelige. Det spørgsmål, der derfor melder sig, er, om det overhovedet er muligt at skelne fra det globale, det europæiske og det nationale pres for reform, der kan føre til politisk forandring på nationalt niveau, og herunder særligt om EU's rolle herfor kan isoleres.

Rent teoretisk må man spørge, om den indflydelse, EU kan udøve på sine medlemsstater, er af en kvantitativ eller kvalitativ anderledes karakter end andre typer af reformpres. Inden for policy transfer litteraturen skelnes eksempelvis mellem forskellige grader af frivillighed i tilpasningen til et reformpres. Fra den frivillige og indenlandsk drevne efterligning af andre landes politik over læringsprocesser medieret af mere eller mindre strukturerede internationale netværk til harmonisering af politikker inden for forpligtende in-

ternationale samarbejder og tvungen tilpasning, udøvet af internationale organisationer (Bennett 1997; Dolowitz & Marsh 2000; Bennett 1991; Levi-Faur 2002).

EU's virkemidler dækker bredt fra forordninger, der har direkte retsvirkning i medlemsstaterne (tvang), over direktiver, der skal implementeres i national lovgivning (harmonisering), til blødere tiltag, hvor EU organiserer

netværk, hvori best practices og fælles løsnings- og reguleringsmodeller diskuteres og udvikles (netværksmedieret læring). Dette sidste fik sit gennembrud med indførslen af Den Åbne Koordinationsmetode, der blev vedtaget på topmødet i Lissabon i 2000, men tendensen ses som tidligere nævnt også i oprettelsen af nye netværk for nationale regulatorer på energiområdet (Council of European Energy Regulators) og nationale konkurrencemyndigheder (International Competition Network), hvor Kommissionen i begge tilfælde har været initiativtager. Tager man i betragtning, at tre fjerdedele af EU's samlede regeludstedelse sker i form af forordninger (Blom-Hansen & Christensen 2004: 60), fremstår det pres, EU kan lægge på sine medlemsstater, som langt hårdere end andre kilder til reformpres. Men netop på konkurrenceområdet, som denne artikel omhandler, er EU overvejende henvist til påvirkning gennem direktiver på specifikke områder eller gennem etablering af

netværk, hvilket modificerer EU's særstatus i forhold til de øvrige kilder til reformpres.

En kvalitativ vurdering af et pres kan baseres på en analyse af, hvilke mekanismer det kan gøre brug af og herunder hvor mange ressourcer presset kan tilføre de aktører i en medlemsstat, der måtte ønske reform. Det gør en forskel om en reformtilhænger kan henvise til positive udenlandske erfaringer med liberaliseringer, eller om de kan henvise til det uundgåelige i reform, fordi EU kan forventes at ville gribe ind. Inden for europæiseringslitteraturen er dette søgt indfanget ved at skelne mellem positiv integration (= forskrifter for national lovgivning) og negativ integration (= forbud mod nationale barrierer for markedsdannelse) samt framing mekanismer (= rammer for nationale politiske diskussioner) (Scharpf 1999; Knill & Lehmkuhl 2002). Det reformpres, EU kan udøve, adskiller sig som nævnt fra globale og indenlandske reformkræfter ved at kunne tilføre flere ressourcer til de aktører i medlemsstaterne, der måtte ønske reform, idet EU råder over instrumenter, der indebærer et højere element af tvang. Men EU adskiller sig også ved at kunne benytte flere samtidige mekanismer, således at »gode eksempler« på bedre regulering, der giver reformtilhængere nye kort på hånden, kan suppleres med truslen om mere tvangsmæssige løsninger, der svækker reformmodstanderes position. EU indtager således umiddelbart en særstatus i spørgsmålet om kilderne til reformpres.

Desværre kan der ikke fra denne konstatering direkte sluttes, at EU generelt har været afgørende for at en reform har fundet sted på områder, hvor EU Kommissionen har været aktiv. Problemet er, at de ekstra ressourcer EU kan tilføre reformtilhængere i et medlemsland måske slet ikke er nødvendige for at udløse reformen. Vi kan derfor kun med sikkerhed sige, at EU har været afgørende for reform i de tilfælde hvor:

1. EU har skabt et reformpres på et tidspunkt, hvor andre kilder til reformpres ikke synes at have haft betydning.
2. Eller de andre kilder til reformpres har været til stede, men har vist sig utilstrækkelige til at udløse en reform.

Det er netop en oplagt svaghed ved Europæiseringslitteraturen, at den forudsætter EU's indflydelse uden at have variation herpå i sine studier (Haverland 2003). Det er en central udfordring for denne litteratur at søge EU's indflydelse isoleret fra andre kilder til reformpres. Metodisk kan dette ske ved at designe komparative studier, hvor man sammenligner identiske reformer i flere lande inden for og uden for Europa, eller før og efter EU, hvor alle andre forklarende variable kan holdes konstant. Da dette er en fordring, der vanskeligt lader sig opfylde i praksis, kan man supplere med systematisk at forestille sig fraværet af EU: Hvad ville der være sket, hvis ikke EU havde stillet krav om reform? Man slutter sig altså til EU's indflydelse på en lidt omvendt måde, hvor EU må antages at have været afgørende i de tilfælde, hvor reformen uden EU's indflydelse ikke synes at have været mulig. Det skal medgives, at det er en hypotetisk metode, men til denne såkaldte »counterfactual reasoning« knytter der sig trods alt en række principper, der kan medvirke til at øge mulighederne for at drage slutninger på baggrund heraf (Haverland 2003; Fearon 1991). En sådan analyse gennemført på jernbaneområdet har stillet spørgsmålstejn ved den antagelse om EU's betydning på dette område, som en række case-studier i Héritier et. al ellers baserer sig på (Nielsen & Krogh 2004).

6. Kilder til pres på dansk konkurrencelovgivning

Selvom EU som nævnt ikke har konkrete kompetencer til at kræve dansk konkurrencelovgivning ændret, så har EU alligevel indirekte kunnet medvirke til at svække dansk konkurrencelovgivnings position. Dette har

dels kunnet ske ved at vedtage direktiver på eksempelvis telekommunikation og elområdet, der førte til mere vidtrækkende liberaliseringer, end det danske reguleringsregime lagde op til. EU Kommissionens har også direkte grebet ind med bødepålæg i kartelsager, der omfattede danske aktører. Der var også den mulighed, at de danske konkurrencemyndigheder kunne vælge at anvende EU-konkurrencereglerne som hjemmel for danske sager. Og samtidigt fandtes der i efteråret 2000 på EU niveau tanker om at decentralisere kompetencer i relation til EU's konkurrencelovgivning, hvilket dog evt. ikke ville kunne tillades med hensyn til Danmark, idet vores bødeniveau og sanktionsmuligheder ikke var tilstrækkelige. EU har altså kunnet medvirke til at svække dansk konkurrencelovgivnings status som national lovgivning og dermed kunnet skabe et vist pres for en reform af denne. Men EU har ikke taget reguleringsmæssige initiativer, der direkte konfronterede dansk konkurrencelovgivning eller på anden måde direkte forsøgt at lægge pres på Danmark for at bringe dansk konkurrencelovgivning i overensstemmelse med EU's, og med de manglende kompetencer til at kræve ændringer i dansk lovgivning synes den faktiske forandring ikke umiddelbart at kunne forklares som resultat af EU's indflydelse.

Set i dette lys er det slående så mange henvisninger der var til den manglende konformitet med EU's konkurrencelovgivning, når man studerer den proces, hvorigennem den danske konkurrencelovgivning, som tidligere beskrevet i en række omgang blev væsentligt strammet, hvormed det underforstås, at den manglende overensstemmelse var problematisk.

Hele processen, der ledte frem til principskiftet i 1997, indledtes således konkret med et beslutningsforslag fremsat af SF i Folketinget i marts 1993 om »EF-harmonisering af konkurrencelovgivningen« (Boje & Kallstrup 2004: 244). Det, der skabte uenighed i det Konkurrencelovsudvalg, der blev nedsat

på foranledning af SFs beslutningsforslag, var netop om det fremlagte forslag var tilstrækkeligt konformt med EU konkurrenceretten, hvilket udvalgets tre sagkyndige lagde stor vægt på og ikke fandt opfyldt, hvorfor de fremkom med en mindretalsudtalelse. Formuleringer om tilpasninger til EU-reglerne kan ligeledes findes i forbindelse med de revisioner af konkurrenceloven, der fulgte oven på principskiftet i 1997. Disse henvisninger til behovet for EU konformitet blev fremsat upåagtet at Monopollovsudvalget få år tidligere havde fundet, at den manglende konformitet ikke udgjorde et selvstændigt problem eller at de afledte administrative effekter deraf kunne begrunde et principskifte i dansk konkurrencelovgivning.

Dette indikerer, at henvisningerne til EU har været benyttet som et bekvemt argument blandt de, der ønskede forandring. EU kommer til at optræde som en ressource, der kan bringes i anvendelse af de aktører, der gerne vil igangsætte en reformproces. Hele processen med stramningerne foregår i en periode, hvor forbrugerpolitiske prioriteringer er i fremvækst, men frem for at slå på dette, anvendes snarere henvisninger, der undergraver den hidtidige politik.

OECD og andre økonomiske ekspertorganer kommer til at optræde i en lignende rolle som ressourcer, der er tilgængelige for reformkræfter. SF henviste således direkte til OECD's rapport fra slutningen af januar 1993, da partiet i marts 1993 fremsatte det føromtaltede beslutningsforslag og til såvel Det Økonomiske Råds rapport fra 1995, samt Arbejderbevægelsens Erhvervsråds rapport fra 1998, da partiet igen i marts 1999 fremsatte endnu et beslutningsforslag om ændringer af konkurrenceloven.

OECD har da også med hele fire rapporter³ monitoreret hele den danske proces og leveret omfattende kritik, såvel som ros for de tiltag, der for OECD at se pegede i den rigtige

retning. Timing'en har nogle gange været påfaldende god, hvilket jo enten kan skyldes tilfældigheder, at OECD har stor politisk tæft, eller at indenlandske aktører har været gode til at udnytte den ressource OECD rapporter har udgjort. Den samme funktion har udover de nævnte rapporter fra Det Økonomiske Råd fra efteråret 1995 og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds rapport fra 1998, Finansredegørelsen fra 1995 samt flere af Konkurrencestyrelsens konkurrenceredegørelser også haft.

Dertil kommer, at vore nordiske nabolande i starten af 1990'erne ændrede deres respektive konkurrencelovgivninger, så disse blev baseret på forbudsprincippet, således at Danmark efterhånden udgjorde en lille konkurrencepolitisk ø, hvor kontrolprincippet herskede i et hav af forbudsbaserede konkurrencepolitikker. Der bliver ofte peget på, at politiske vinde let blæser fra et land til et andet, og at et land som Danmark i det konkrete tilfælde fik demonstreret at et skifte faktisk kunne lade sig gøre, hvilket pludseligt fik dansk erhvervsliv til at fremstå som om det bad om en internationalt set konkurrencepolitisk særstilling, når de kæmpede for en bevarelse af status quo. Der er imidlertid ikke mange henvisninger til de norske, svenske og finske lovændringer i den danske debat, hvilket svækker opfattelsen af disse som væsentlige for den danske udvikling. Når de alligevel er interessante at beskæftige sig med, så skyldes det, at ingen af landene på tidspunktet for lovændringerne var medlemmer af EU, hvilket endnu engang understreger, at det ikke alene er i EU's formelle kompetencer vi skal søge efter det pres, der kan udløse nationale politiske reformer.

7. En proces med egendynamik eller en magtbalance der tippede?

Når det er konstateret, at EU ikke direkte kan siges at have været afgørende for de omfattende ændringer i dansk konkurrencepolitik, der bragte den i overensstemmelse med EU's

politik, men at såvel international påvirkning som nationale aktører spillede en rolle, er vi så henvist til at lægge det hele sammen og konstatere, at der var tale om en uafvendelig udvikling? Somme tider er det fristende at anskue processer, som dem vi har oplevet på det konkurrencepolitiske område, som drevet af en slags egendynamik. Der synes blandt de politiske aktører og herunder ikke mindst modstanderne af reform, at være skabt en udbredt opfattelse af en »uafvendelig udvikling«, som det ikke ville være muligt at stille sig op imod. Et sådan indtryk bekræftes ved læsningen af Boje & Kallestrups bog om udviklingen i dansk konkurrencepolitik:

»Med en omverden som tydeligvis udviklede sig i retning af en strammere konkurrencelovgivning i tråd med EU-rettens konkurrenceprincipper, kombineret med en hidtil meget liberal dansk konkurrencelovgivning, havde sagen efterhånden udviklet sig til et spørgsmål om den danske konkurrencereguleringens legitimitet i bredere henseende.«

(Boje & Kallestrup 2004: 254)

En lang række af de erhvervsorganisationer, der bakkede op om kompromisforslaget, havde helst set en konkurrencelovgivning, der fortsat var baseret på kontrolprincippet, men de tilsluttede sig udkastet i lyset af, at den politiske udvikling gik i retning af en vis grad af forbud, og under forudsætning af, at reglerne ville blive administreret »med de fornødne dispensationer.«

(ibid: 245)

Opfattelsen af at processer kan løbe i retning af tilpasning af national lovgivning til EU lovgivning nærmest ved egen kraft synes i overensstemmelse med et af de nyeste teoretiske skud på europæiseringslitteraturen, der tillægger medlemslandes politiske kultur stor vægt i analysen af variationen i deres måder at reagere på EU regulering:

Modellen er udviklet i forbindelse med en undersøgelse af medlemslandenes såkaldte compliance adfærd på det socialpolitiske område, hvor EU har udstedt direktiver, hvis indhold skal gengives i national lovgivning. Dette, at der er udstedt direktiver, der skal implementeres i national lovgivning, er som nævnt ikke tilfældet på det konkurrencepoli-

volverede parter i det lange løb vil blive tilgodeset, uanset at det aktuelle EU krav om tilpasning måske ikke tilgodeser specifikke grupper, så synes der i forbindelse med ændringerne i den danske konkurrencelovgivning at være tale om en klar omfordeling mellem henholdsvis erhvervs- og forbrugerinteresser, hvor de sidste har vundet frem på

t 1: Good compliance culture	→	Society expects compliance, elites feel pressure to comply (and typically do so, plus fund adequate administration)	→	Government can impose behaviour on adversely affected interests who are used to comply ↓
t 2: Good compliance culture reinforced	←	Expectations raised that next time, again good compliance will prevail (and other actors may profit, in turn)	←	Public discourse stresses long term gain for all of respected rule of law (not: advantage of free riding, as in other countries) ←

Kilde: (Falkner 2003)

Tabel 1. Mekanismer der bringer national lovgivning i overensstemmelse med EU's lovgivning

tiske område. Alligevel er det en overvejelse værd, om lignende mekanismer kan udløses også på områder, hvor EU ikke kan lægge et formelt pres på medlemslandene.

Mindretalsudtalelsen fra de tre sagkyndige i konkurrencelovsudvalget, der netop tillagde overensstemmelsen med EU's konkurrenceregler den helt overvejende betydning passer utrolig godt med »elites feel pressure to comply«, hvilket i Falkners model netop udpeges som en typisk udløsende årsag til igangsættelse af en politisk proces i retning af EU overensstemmelse. De øvrige elementer derimod synes mindre dækkende for den konkurrencepolitiske proces i Danmark. Hvor Falkner betoner EU tilpasning som et overordnet nul- eller plus-sums spil, hvor alle in-

bekostning af de første. Dette retter søgelyset mod mere aktørorienterede forklaringer.

Blandt de aktørcentrerede tilgange til at forklare omfordelingen mellem erhvervs- og forbrugerinteresser kan der skelnes mellem henholdsvis en rationel og en sociologisk forklaringsramme. Set i et rationelt teoretisk perspektiv, så har EU's tilstedeværelse sammen med OECD's rapporter og nationale økonomiske rapporter tilført forbrugerinteresserne tilstrækkelige ressourcer til at magtbalancen i forhold til erhvervsinteresserne er blevet forskubbet, således at en omlægning af politikken blev mulig. Erhvervsinteresserne har set i dette perspektiv været tvunget til at acceptere en ændring og er af strategiske årsager gået med til dette i håb om trods alt at opnå

nogen indflydelse på, hvorledes de nye regler udformedes, og dermed forhåbentlig begrænse skaderne. Her er det altså EU som ressource, der tillægges den primære betydning.

I en ligeledes aktørcentreret men mere sociologisk baseret forklaring ville man anskue den politiske forandring foranlediget af overgangen til nye politiske værdier skabt gennem politiske læringsprocesser, hvorigennem centrale aktører har ændret præferencer (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Hall 1993). Her ville man sige, at den politiske forandring er et resultat af et skifte i det grundlæggende rationale, hvorpå politikken er baseret, der igen er en følge af en læringsproces, hvorigennem det er lykkedes en koalition af tilhængere af det nye forbrugerpolitiske rationale at overbevise hidtidige modstandere af forandring om det gavnlige for samfundet som helhed i at basere politikken herpå. Her ville navnlig de økonomiske rapporter, der demonstrerede det højere danske prisniveau og dermed den for samfundet skadelige effekt af den hidtidige førte politik blive tilagt betydning. Et skifte fra at betragte en beskyttelse af dansk erhvervsliv som det samfundsøkonomisk bedste til at betragte friere konkurrence og lavere forbrugerpriser, som det efterstræbelsesværdige.

Uanset hvilken af disse varianter man vælger, bliver den tilsyneladende egendynamik omdannet til en proces, hvori en række aktører, med de ressourcer de hver især har til rådighed, har søgt enten at ændre den danske konkurrencelovgivning i en retning, de betragtede som mere optimal, eller at fastholde den i udgangspositionen. I det konkrete tilfælde vurderes det, at være mest frugtbart at betragte processen som udtryk for en omfordeling mellem erhvers- og forbrugerpolitiske interesser udløst af ændret ressourcefordeling mellem de aktører, der repræsenterede disse.

Baggrunden for denne forskydning i magtbalancen synes at placere sig et sted midt imellem den strategiske og læringsorienterede forklaring. Generelt er der siden indgangen til 1990'erne sket en bevidstgørelse om det konkurrencepolitiske område blandt flere eksisterende politiske aktører, der ikke tidligere havde beskæftiget sig med dette og derfor ikke indgik i den eksisterende magtbalance på området. Et tydeligt eksempel på dette er SFs meget aktive indgriben, idet partiet fremsatte det beslutningsforslag i Folketinget i marts 1993 om »EF-harmonisering af konkurrencelovgivningen«, der senere førte til den lovændring i 1997, hvori principskiftet blev tydeligt. Men også Det Økonomiske Råd gav sig i 1995 for første gang til at analysere det konkurrencepolitiske område, ligesom Konkurrencestyrelsens årlige konkurrencerdegørelser pludseligt bliver vigtige referencer i debatten.

Givet denne ressourcetilgang blandt fortalere for et konkurrencepolitisk skifte vælger erhvervsinteresserne af strategiske årsager at koncentrere sig om at begrænse skaderne, snarere end at fastholde en uforbeholden modstand og dermed risikere at blive sat uden for indflydelse. Det er ved nationale aktører snarere end ved EU at vi skal hæfte os.

8. Europa Kommissionens begrænsede men stigende indflydelse

Europa Kommissionens indflydelse på dansk konkurrencepolitik og udviklingen heri lader sig ikke isolere fra andre kilder til reformpres og spørgsmålet om dens indflydelse på dansk konkurrencepolitik er derfor vanskeligt at besvare klart. Dog synes der grundlag for at konkludere, at indflydelsen ikke er så stor, som man ved at følge den konkurrencepolitiske debat i det forløbne tiår kunne få indtryk af. Til gengæld er det vurderingen, at Kommissionens indflydelse meget vel kan være stigende i de kommende år. I det følgende skal disse to vurderinger kort underbygges.

De senere års markante ændringer i dansk konkurrencepolitik har været drevet af danske politiske aktører, der har ønsket forbrugerpolitiske og samfundsøkonomiske prioriteringer fremmet på bekostning af erhvervsinteresser. Europa Kommissionen har været en vigtig ressource for disse aktører, men der er meget der tyder på, at dansk konkurrencepolitik ville være blevet ændret også uden EU's indflydelse. Argumentet herfor er, at de vedvarende negative vurderinger af dansk konkurrencepolitik som især OECD fremkommer med, men som også fremsættes af Det Økonomiske Råd, Finansministeriet og Konkurrencestyrelsen udøvede en tilstrækkelig indflydelse på balancen mellem erhvervsinteresser og forbruger/samfundsøkonomiske interesser, til at denne ville være tippet også uden EU's indflydelse.

Omvendt kan man spørge om Danmark også ville have ændret konkurrencepolitik, hvis situationen havde været den modsatte, at EU's konkurrencepolitik baserede sig på kontrolprincippet ligesom den danske lovgivning i udgangspunktet gjorde, men at Danmark ønskede at gå foran for EU og indføre forbudsprincippet, således at dansk lovgivning var blevet bragt ud af trit med EU's. Der er meget, der tyder på, at dette ikke ville have været tilfældet. Det forhold at dansk konkurrencelovgivning var grundlæggende ude af trit med EU's konkurrenceregler, har givet den et skær af illegitimitet, der har gjort den sværere at forsvare end ellers. Hvor »bevisbyrden« almindeligvis påhviler de, der ønsker politisk forandring, så har bevisbyrden i dette tilfælde i højere grad været ligeligt fordelt, hvorved reformtilhængerne ikke har behøvet så mange ekstra ressourcer for at få forandring igennem. Derved er forandringen i hvert fald gået hurtigere end tilfældet ellers ville have været. EU har medvirket til at bringe status quo i en politisk forsvarsposition.

Som det tydeligt fremgår, er der rigeligt rum for spekulationer om, hvad der ville være

sket, hvis det ene eller andet forhold havde været anderledes. Det er karakteristisk for forsøgene på at besvare spørgsmålet om EU's indflydelse i termer af stor, lille eller midt imellem at samspillet er så intrikat, at et klart svar vanskeligt kan gives. Det er derfor i første omgang mere frugtbart at spørge, hvornår EU har indflydelse og hvordan EU's indflydelse kan gøre sig gældende? EU's indflydelsesmuligheder strækker sig som tidligere nævnt over et kontinuum fra tvangsmæssige indgreb i form af forordninger, der har direkte retsvirkning i medlemslandene, over direktiver der skal implementeres i national lovgivning, til påvirkning gennem netværk af strategiske nationale aktører som en nyere mekanisme, der er under udvikling, og rent forbillede-agtig påvirkning som noget nationale aktører kan henvise til.

Hidtil har EU's indflydelse på det konkurrencepolitiske overvejende været henvist til den sidste type mekanisme, hvilket altså i samspillet med OECD og andre økonomiske ekspertorganer har været tilstrækkeligt til at udløse en reform af dansk konkurrencepolitik. Men i 2001 tog Kommissionen initiativ til at danne et netværk af nationale konkurrencemyndigheder, der dels skal give disse bedre muligheder for at udøve myndighed i de hyppige transnationale sager, men som også helt givet vil påvirke de nationale konkurrencemyndigheder i retning af at arbejde for større grad af overensstemmelse mellem nationale lovgivninger end tilfældet ellers har været. Derved er en ny indflydelseskanal for Europa Kommissionen blevet åbnet, hvilket danner baggrund for vurderingen af, at Kommissionens indflydelse fremover kan forventes at blive større end hidtil.

Noter

1. Beskrivelsen af udviklingen i dansk konkurrencepolitik er i høj grad informeret af Per Boje & Morten Kallestrups bog: »Marked, Erhvervsliv og Stat. Dansk konkurrencelovgivning og det sto-

- re danske erhvervsliv» (2004).
2. Det oprindelige europæiseringsfokus på politik- og institutionsskabelse på EU-niveau er derfor nu snarere blevet omdøbt til Europæisk integration (Featherstone 2003).
 3. januar 1993, OECD Economic Surveys 1992-1993 B Denmark
Juni 1997, OECD Economic Surveys 1996-1997 B Denmark
Februar 2000, The Regulatory Reform Programme, delrapport om konkurrencepolitikken I Danmark
November 2000, Review of Regulatory Reform in Denmark.

Litteratur

- Bailey, Ian (2002). »National adaptation to European integration: institutional vetoes and goodness-of-fit«, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 5, pp. 791-811.
- Bennett, Colin J. (1991). »Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?«, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 215-232.
- Bennett, Colin J. (1997). »Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability«, *Governance*, Vol. 10, No. 3, July, pp. 213-33.
- Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*, Århus: Magtudredningen.
- Boje, Per & Morten Kallestrup (2004). *Marked, Erhvervsliv og Stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2003). »Conceptualizing the Domestic Impact of Europe«, pp. 57-82 in Kevin Featherstone & Claudio Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, Simon & Christian Lequesne (2002). *New Perspectives on EU-Member State Relationships*, No. 4, Questions de Recherche Centre d'études et de recherches internationales.
- Christiansen, Flemming Juul (2003). *The Inclusion of Challenger Parties into Legislative Accommodations in Danish Parliamentary Politics*, Paper presented at ECPR Conference, 18-21 September, Marburg. Aarhus: Dept. of Political Science.
- Dolowitz, David & David Marsh (2000). »Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making«, *Governance*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-23.
- Falkner, G., M. Hartlapp, S. Leiber & O. Treib (Forthcoming). »New Governance« and Social Europe: Theory and Practice of Minimum Harmonization and Soft Law in the Multilevel System.
- Falkner, Gerda (2003). *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*, Paper, presented at ECPR Conference, 18-21 September 2003, Marburg, Germany. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Falkner, Gerda, Hartlapp, Miriam, Leiber, Simone, and Treib, Oliver (2002). »Transforming Social Policy in Europe? The EC's Parental Leave Directive and Misfit in the 15 Member States«, in *Working Paper 02/11.*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Fearon, James D. (1991). »Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science«, *World Politics*, Vol. 43, pp. 169-195.
- Featherstone, Kevin (2003). »Introduction: In the Name of Europe«, pp. 3-26 in Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. (1993). »Policy Paradigms, Social Learning, and the State«, *Comparative Politics*, April, pp. 275-296.
- Haverland, Markus (2000). »National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points«, *Journal of Public Policy*, Vol. 20, No. 1, pp. 83-103.
- Haverland, Markus (2003). *Methodological issues in Europeanisation research: the »no variation« problem*, paper presented at ECPR general conference Europeanisation: challenges of a new research agenda, 18-21 September 2003, Marburg.
- Héritier, Adrienne (2001). »Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking«, pp. 1-23 in Kerwer Knill Lehmkuhl Teutsch & Douillet Héritier, *Differential Europe. The European Union Impact on national Policy-making*, Lanham, Boulder, New York & Oxford.: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne & Christoph Knill (2001). »Differential Responses to European Policies: A Comparison«, pp. 257-295 in Kerwer Knill Lehmkuhl Teutsch & Douillet Héritier, *Differential Europe. The European Union Impact on national Policy-*

- making, Lanham, Boulder, New York & Oxford.: Rowman & Littlefield.
- Immergut, Ellen (1990). »Institutions, Veto Points, and Health Results: A Comparative Analysis of Health Care«, *Journal of Public Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 391-416.
- Kallestrup, Morten (2002). »Europeanisation as a discourse: Domestic Policy Legitimation through the Articulation of a »Need for Adaptation««, *Public Policy and Administration*, vol. 17, no. 2, pp. 110-124.
- Kerwer, Dieter & Michael Teutsch (2001). »Elusive Europeanization: liberalizing road haulage in the European Union«, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 1, pp. 124-143.
- Knill, Christoph (2001a). *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph (2001b). »Reforming Transport Policy in Britain: Congruence with Europe but Separate Development«, pp. 57-97 in Kerwer Knill Lehmkuhl Teutsch & Douillet Héritier (Eds.), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Knill, Christoph & Dirk Lehmkuhl (2002). »The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms«, *European Journal of Political research*, Vol. 41, no. 2, pp. 255-280.
- Levi-Faur, David (2002). *Herding towards a New Convention: On herds, shepherds, and lost sheep in the liberalization of the telecommunications and electricity industries.*, Politics Papers, Nuffield College.
- Levi-Faur, David (2004). »On the »Net Impact« Of Europeanization«, *Comparative Political studies*, Vol. 37, No. 1, pp. 3-29.
- Marcussen, Martin (2004). »Myter om og studiet af den offentlige forvaltnings internationalisering« in Morten Kelstrup, Ove K. Pedersen & Ib Damgaard Petersen (Eds.), *Jubilæumsskrift: Tolv foredrag om politiske processer og strukturer i det 21. århundrede*, Copenhagen: Forlaget Politiske Studier.
- Nielsen, Jakob Pors and Krogh, Morten Størum Damm (2004). »Jernbanereformer i Europa B nødvendigheden af en sammentænkning af et europæiserings- og et læringsperspektiv«, Upubliceret manus. Dept. of Political Science, Aarhus University.
- OECD (1993). *OECD Economic Surveys 1992-1993 B Denmark*. Paris: OECD.
- OECD (1997). *OECD Economic Surveys 1996-1997 B Denmark*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Review of Regulatory Reform in Denmark*. Paris: OECD
- Radaelli, Claudio M. (1999). »The Power of Policy Narratives in the European Union: The Case of Tax Policy«, pp. 98-115 in Dietmar Braun & Andreas Busch (Eds.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Radaelli, Claudio M. (2003). »The Europeanization of Public Policy«, pp. 27-56 in Kevin Featherstone & Claudio Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Susanne K. (1998a). »Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law«, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 169-84.
- Schmidt, Susanne K. (1998b). *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Schmidt, Vivien A. (2002). »Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?«, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 168-193.
- Tsebelis, George (2000). »Veto Players and Institutional Analysis«, *Governance*, Vol. 13, No. 4, pp. 441-474.
- Wise, Michael (2000). »The Role of Competition Policy in Regulatory Reform«, pp. 23-77 in OECD, *Journal of Competition Law and Policy*, Vol. 2, No. 1.