



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.6.2000
COM(2000) 399 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

an anvendelsen af tærsklerne i fusionsforordningen

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

an anvendelsen af taersklerne i fusionsforordningen

BAGGRUND

1. Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 ("fusionsforordningen") blev vedtaget i december 1989 og trådte i kraft i september 1990. Et af fusionsforordningens hovedprincipper var, at Kommissionen skulle have enekompetence til at behandle store fusioner, der kunne formodes at få virkninger ud over de enkelte nationale markeder. Fusioner af fællesskabsdimension blev defineret på grundlag af kvantitative omsætningstærskler, der blev fastlagt i forordningens artikel 1.
2. At Kommissionen skulle have enekompetence til at behandle fusioner af fællesskabsdimension er desuden en følge af subsidiaritetsprincippet. Ud fra det europæiske erhvervslivs synspunkt betød Kommissionens enekompetence også, at virksomhederne kun skulle indgive anmeldelse til en myndighed ("*one-stop shop*"-princippet), og dette blev i vid udstrækning betragtet som afgørende for, at de administrative omkostninger i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner kunne holdes på et rimeligt niveau.
3. Desuden blev Kommissionens enekompetence til at undersøge sådanne fusioner anset for at være af væsentlig betydning for, at der kunne skabes *lige konkurrencevilkår* for de fusioner, som gennemførelsen af det indre marked ville medføre. Dette princip blev i vid udstrækning betragtet som den mest effektive måde, hvorpå man kunne sikre, at alle fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger blev undergivet ensartede regler.
4. Det blev allerede fra begyndelsen fastsat, at omsætningstærsklerne i fusionsforordningens artikel 1 skulle revideres i 1993. På daværende tidspunkt blev erfaringerne dog anset for utilstrækkelige, og revisionen af tærsklerne blev derfor udsat. I 1998 blev fusionsforordningen ændret ved Rådets forordning nr. 1310/97 efter en indgående undersøgelse af de erfaringer, man havde opnået. Ændringerne vedrørte en lang række områder i forordningen. I artikel 1 blev der indføjet et nyt stykke (artikel 1, stk. 3), der skulle løse et problem, som man var stødt på under revisionen, nemlig at et betydeligt antal sager, der ikke nåede op på omsætningstærsklerne i artikel 1, stk. 2, skulle anmeldes i flere medlemsstater. Dette betød naturligvis, at en række fusioner, der ikke nåede op på den forholdsvis høje tærskel i artikel 1, stk. 2, men dog havde betydelige grænseoverskridende virkninger, ikke nød godt af "*one-stop shop*"-princippet. Der var derfor tegn på, at det ikke var lykkedes at skabe de lige konkurrencevilkår, der var formålet med fusionsforordningen.
5. Det kan fremføres, at den letteste måde, hvorpå man kunne løse problemet med anmeldelser i flere medlemsstater, ville være at give Kommissionen kompetence i sager, der ellers skulle have været anmeldt til to eller flere medlemsstater. Denne løsning, der tilsyneladende var enkel, var dog ikke mulig, fordi de nationale regler om fusionskontrol stadig var vidt forskellige. Det, der blandt andet forhindrede anvendelsen af denne løsning, var, at nogle medlemsstater ikke havde nogen fusionskontrol, og at andre havde en ordning baseret på frivillige anmeldelser. Under

disse omstændigheder mente man, at det ville blive alt for kompliceret at lade nationale anmeldelseskrav ligge til grund for Fællesskabets kompetence, og at der var risiko for, at det blev usikkert, hvor bestemte transaktioner skulle anmeldes.

6. Af disse årsager blev der ved Rådets forordning nr. 1310/97 indført et nyt sæt lavere omsætningstærskler, der tog sigte på at nå det samme resultat (artikel 1, stk. 3, er beskrevet nedenfor). I henhold til fusionsforordningens artikel 1, stk. 4, skal Kommissionen inden den 1. juli 2000 aflægge rapport til Rådet om gennemførelsen af tærsklerne og kriterierne i artikel 1, stk. 2 (de oprindelige tærskler), og artikel 1, stk. 3 (de nye, lavere tærskler).
7. Undersøgelsen af, hvorledes de nuværende omsætningstærskler fungerer, er nødvendigvis af teknisk karakter. Hovedformålet med denne rapport er derfor at analysere, om de eksisterende omsætningstærskler er velegnede, når det skal afgøres, om fusioner er af fællesskabsdimension. Ud over den tekniske analyse kan det være hensigtsmæssigt at foretage en mere indgående gennemgang af Fællesskabets regler om fusionskontrol for at vurdere, om den eksisterende ordning kan tage den kommende tids udfordringer op. Disse udfordringer omfatter dels eksterne faktorer, såsom udvidelsen af Fællesskabet og den fortsat kraftige stigning i fusionsaktiviteterne, dels interne faktorer, såsom moderniseringen af Fællesskabets kartel- og monopolregler¹.

De nuværende tærskler

8. Som anført ovenfor er det formålet med fusionsforordningens omsætningstærskler at opdele kompetencen til at vurdere fusioner mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder. Artikel 1, stk. 2, lyder således:

"Med henblik på denne forordning er en fusion af fællesskabsdimension, når

- (a) alle deltagende virksomheders samlede omsætning på verdensplan tilsammen overstiger 5 mia. ECU, og
- (b) mindst to af de deltagende virksomheders samlede omsætning i Fællesskabet hver især overstiger 250 mio. ECU,

medmindre hver af de deltagende virksomheder har over to tredjedele af deres samlede omsætning på fællesskabsplan i en og samme medlemsstat".

9. Artikel 1, stk. 3, der trådte i kraft i 1998, udvider Kommissionens enekompetence til at vurdere visse fusioner med lavere omsætning. Som anført ovenfor tog indførelsen af artikel 1, stk. 3, hovedsagelig sigte på at dække transaktioner, der indebærer lavere omsætning, men som alligevel skal anmeldes i tre eller flere medlemsstater. Artikel 1, stk. 3, er affattet således:

"Med henblik på denne forordning er en fusion, der ikke når op på de i stk. 2 fastsatte tærskler, alligevel af fællesskabsdimension, når

¹ Jf. punkt 79-81 i Kommissionens hvidbog om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 85 og 86 [nu 81 og 82] - *Kommissionens program nr. 99/027 - offentliggjort den 28.4.1999.*

- (a) alle de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet omsætning på verdensplan, der overstiger 2,5 mia. ECU
- (b) alle de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet omsætning i hver af mindst tre medlemsstater, der overstiger 100 mio. ECU
- (c) mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet omsætning i hver af mindst tre medlemsstater som omhandlet i litra b), der overstiger 25 mio. ECU, og
- (d) mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet omsætning i Fællesskabet, der overstiger 100 mio. ECU

medmindre hver af de deltagende virksomheder har over to tredjedele af deres samlede omsætning på fællesskabsplan i en og samme medlemsstat".

10. Som det fremgår af ovenstående, skal det i henhold til artikel 1, stk. 3, efterprøves, om virksomhederne har en betydelig omsætning i *tre* medlemsstater². Dette betyder i princippet, at det efterprøves, om der er tale om grænseoverskridende virkninger. Under de drøftelser, der førte til vedtagelsen af denne ændring, mente man, at Fællesskabets interesse ville være mere indlysende i sager, der involverede tre eller flere medlemsstater, og at man, så længe der kun var to medlemsstater involveret, kunne undgå potentielle konflikter gennem bilaterale kontakter. Som det fremgår senere i denne rapport kan bestemmelsen om tre i stedet for to medlemsstater kritiseres for ikke at omfatte alle transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. I denne forbindelse kan det siges, at artikel 1, stk. 3, tager sigte på at give virksomhederne mulighed for at anvende "one-stop shop"-princippet i situationer, hvor omkostningerne ved at skulle indgive anmeldelse i flere medlemsstater ellers ville blive for høje.
11. I denne rapport vurderes det, hvorledes tærsklerne i artikel 1, stk. 2 og 3, fungerer på grundlag af Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders erfaringer og ud fra det europæiske erhvervslivs synsvinkel. De oplysninger, der anvendes i denne rapport, vedrører hovedsagelig perioden fra marts 1998 til december 1999 ("rapporteringsperioden").

I. FÆLLESSKABSDIMENSION - KOMMISSIONENS ERFARINGER

12. Det samlede antal fusioner, der anmeldes til Kommissionen, vil generelt afhænge af følgende tre hovedfaktorer:
- a) definitionen af begrebet "fusion" i fusionsforordningen
 - b) den omsætning, der er nødvendig for at definere "fællesskabsdimension", og
 - c) virksomhedernes fusionsaktivitet.

² Det skal også bemærkes, at de gældende EØS-regler ikke giver Kommissionen kompetence i sager om fusioner, der når op på tærsklerne i artikel 1, stk. 3, i en "blandet" landegruppe bestående af medlemsstater og EFTA-stater. En fusion, der når op på kriterierne i artikel 1, stk. 3, i f.eks. Danmark, Sverige og Norge, vil ikke falde ind under Kommissionens kompetence.

a) Begrebet "fusion" i fusionsforordningen

13. Ved en af ændringerne af fusionsforordningen i 1998 blev en række joint ventures, der tidligere var blevet anset for ikke at falde ind under forordningens anvendelsesområde, omfattet af denne (nemlig de såkaldte selvstændigt fungerende joint venture-selskaber oprettet i samarbejdsøjemed).
14. I rapporteringsperioden blev der anmeldt ca. 30 sådanne joint venture-selskaber. Heraf var kun et (eller 3%) baseret på omsætningskriterierne i artikel 1, stk. 3.
15. Udvidelsen af fusionsforordningen til at omfatte alle ovennævnte joint venture-selskaber anses generelt for hensigtsmæssig. Erfaringerne har vist, at disse sager er velegnede til fusionsforordningens mere strukturerede vurderingsform. At disse selskaber er blevet omfattet af fusionsforordningen har for de deltagende virksomheder betydet lavere omkostninger og kortere frister i forbindelse med den lovfæstede godkendelse. I denne rapport er det nødvendigt at erindre om, at Kommissionens hvidbog om modernisering (se ovenfor) giver mulighed for at udvide fusionsbegrebet yderligere, således at det også kommer til at omfatte andre joint venture-sager, herunder joint venture-selskaber, der kun beskæftiger sig med produktion. Afhængigt af den endeligt vedtagne udvidelse af fusionsbegrebet, vil det skønsmæssigt øge antallet af anmeldte sager i henhold til fusionsforordningen med mindst 25-35 sager årligt.

b) Den omsætning, der er nødvendig for at definere "fællesskabsdimension"

16. Hvis vi et øjeblik ser bort fra fusionsbegrebets dynamiske udvikling, der er beskrevet ovenfor, vil antallet af sager, der anmeldes til Kommissionen, afhænge af fusionsaktiviteten (se nedenfor) og den andel af disse fusioner, der vil nå op på de eksisterende omsætningstærskler.
17. Indledningsvis skal det bemærkes, at fusionsforordningen, der er baseret på mekaniske omsætningstærskler for opdelingen af kompetencen mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder, omfatter to korrektionsmekanismer. Den første er den såkaldte totredjedelsregel, der er fastsat i både artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3. Det vil blive vurderet særskilt nedenfor, hvorledes denne regel fungerer.
18. Den anden korrektionsmekanisme er den ordning, hvorved en eller flere medlemsstater kan anmode Kommissionen om at vurdere fusioner, der ikke når op på tærsklerne i fusionsforordningen (artikel 22). Omvendt kan en medlemsstat i tilfælde, der falder ind under fusionsforordningen, anmode om at få overdraget kompetencen, hvis transaktionen specielt berører konkurrencen i den pågældende medlemsstat (artikel 9). Selv om denne henvisningsordning som sådan ikke behandles i denne rapport, kan det dog være nødvendigt at se på, hvorledes henvisningsordningen mellem Kommissionen og medlemsstaterne vil fungere, hvis de eksisterende omsætningstærskler revideres.

Artikel 1, stk. 2

19. Ændringerne af fusionsforordningen i 1998 berørte ikke de oprindelige omsætningskriterier i artikel 1, stk. 2³. Det er Kommissionens erfaring, at kriteriet i artikel 1, stk. 2, fortsat er effektivt, når det gælder påvisning af fusioner af egentlig fællesskabsdimension i modsætning til nationale fusioner. Som anført nedenfor har undersøgelsen blandt repræsentanter for det europæiske erhvervsliv ikke vist, at de gældende omsætningstærskler i artikel 1, stk. 2, burde hæves.

Artikel 1, stk. 3

20. I rapporteringsperioden modtog Kommissionen 45 anmeldelser efter artikel 1, stk. 3, dvs. 9% af alle anmeldelser, der blev indgivet i denne periode.
21. For at vurdere, hvorledes artikel 1, stk. 3, fungerer, vil dette afsnit omfatte en statistisk sammenligning mellem sager, der anmeldes i henhold til denne bestemmelse og i henhold til artikel 1, stk. 2. Sammenligningen vil først fokusere på, om det er mest sandsynligt, at sager der anmeldes efter artikel 1, stk. 3, er af national karakter. Derefter vil der blive foretaget en sammenligning mellem de sager, der anmeldes efter de to bestemmelser, for at fastslå, om den ene type skaber flere konkurrencemæssige problemer end den anden.
22. For at vurdere, hvor stort et geografisk marked de sager, der blev anmeldt efter artikel 1, stk. 3, berørte, kan man blandt andet se på det (de) geografiske marked(er), som disse fusioner berører. I denne forbindelse skal det først understreges, at Kommissionen ofte lader spørgsmålet om afgrænsning af det geografiske marked stå åbent, hvis den pågældende fusion ikke skaber konkurrencemæssige problemer uanset markedsafgrænsningen. Ikke desto mindre er det interessant, at kun fem af de sager, der blev anmeldt efter artikel 1, stk. 3, vedrørte nationale geografiske markeder for alle de relevante produkter⁴. Desuden berørte *alle* disse fem sager, der udgjorde lidt under 13% af alle anmeldte sager efter artikel 1, stk. 3, mere end ét nationalt marked. Kommissionens erfaringer tyder derfor ikke på, at sager, der anmeldes efter artikel 1, stk. 3, påvirker et begrænset geografisk marked. Sammenholdt hermed skal det nævnes, at ca. 12% af de anmeldte sager efter artikel 1, stk. 2, berørte nationale markeder.
23. Beslutninger om de sager, der er anmeldt efter artikel 1, stk. 3, viser, at mindst halvdelen af disse sager berørte et relevant geografisk marked, der var mindst lige så stort som EU. I otte tilfælde var det berørte geografiske marked mindst på størrelse med EU som helhed⁵, i ti andre sager var de berørte geografiske markeder mindst på

³ Det skal bemærkes, at de gældende omsætningskriteriers absolutte niveau berøres af faktorer som inflation og valutakurssvingninger. F.eks. svarer det oprindelige kriterium i artikel 1, stk. 2, litra a), dvs. 5 mia. EUR, til ca. 4,3 mia. EUR, hvis man antager, at inflationstakten har været på gennemsnitlig 1,5% om året siden 1990. Ud fra den samme antagelse svarer kriteriet i artikel 1, stk. 2, litra b), dvs. 250 mio. EUR, til ca. 215 mio. EUR.

⁴ ICI/Williams, sag COMP/M.1167; Vedior/Select Appointments, sag COMP/M.1702, AKZO Nobel/Hoechst Roussel Vet, sag COMP/M.1681; Johnson and Johnson/Depuy, sag COMP/M.1286 og Getronics/Wang, sag COMP/M.1561.

⁵ Lucchini/Ascometal, sag COMP/M.1567; Getronics/Wang, sag COMP/M.1561; Newell/Rubbermaid, sag COMP/M.1355; Voest Alpine Stahl/Vossloh/VAE, sag COMP/M.1259; Siebe/Eurotherm, sag COMP/M.1195; UPM-Kymmene/April, sag COMP/M.1006; Hyundai Electronics/LG Semicon, sag COMP/M.1492; Huhtamaki Oyj/Packaging Industries Van Leer, sag COMP/M.1656).

størrelse med EØS⁶, og i et tilfælde var det geografiske marked verdensomspændende⁷.

24. Det skal bemærkes, at der blev konstateret konkurrencemæssige problemer i fire af de anmeldte sager efter artikel 1, stk. 3. Tre af disse sager blev godkendt i første fase ved en beslutning med tilsagn efter artikel 6, stk. 1, litra b)⁸. En sag blev godkendt ved en beslutning med tilsagn i henhold til artikel 8, stk. 2, efter en fuldstændig fase 2-undersøgelse⁹. Lidt under 9% af de anmeldte transaktioner efter artikel 1, stk. 3, skabte derfor konkurrencemæssige problemer i den pågældende periode. Dette svarer nøjagtigt til tallet for anmeldte sager efter artikel 1, stk. 2, hvor der også blev konstateret konkurrencemæssige problemer i ca. 9% af sagerne.
25. På baggrund af de foreliggende oplysninger ser det ud til, at fusioner, der anmeldes efter artikel 1, stk. 3, generelt berører markeder, der er større end de nationale. Det ser derfor ud til, at fusioner, der falder ind under artikel 1, stk. 3, har en klar fællesskabsdimension. Desuden er der lige stor sandsynlighed for, at disse sager og de sager, der anmeldes efter artikel 1, stk. 2, skaber konkurrencemæssige problemer.

Totredjedelsreglen

26. Det er vanskeligt at finde pålidelige statistikker over anvendelsen af totredjedelsreglen i forbindelse med fusioner, der ikke nåede op på omsætningstærsklerne i artikel 1. Dette skyldes, at de nationale anmeldelseskrav ikke forpligter parterne til at angive deres EU-omsætning i de enkelte medlemsstater. Alligevel har en række medlemsstater været i stand til at fremlægge skøn over de sager, de har fået forelagt, og som opfyldte totredjedelsreglen. Disse skøn er anført i næste afsnit.
27. Kommissionens egne erfaringer er, at visse sager, der ellers skulle have været anmeldt, ikke opfyldte kriterierne i artikel 1 på grund af totredjedelsreglen. Kommissionens oplysninger på dette område er dog på ingen måde fuldstændige. Et nyligt eksempel på en sag med betydelige grænseoverskridende virkninger, som ikke opfyldte kriterierne i artikel 1 på grund af totredjedelsreglen, var fusionen mellem Chase Manhattan Corporation og Robert Flemmings Holdings Limited. Disse to internationale finansielle selskaber administrerer aktiver, der måles i hundreder af milliarder dollars, og har verdensomspændende aktiviteter i 40-50 lande. De to selskaber har dog over to tredjedele af deres samlede omsætning i Det Forenede Kongerige.
28. Et andet eksempel på, at totredjedelsreglen henviser transaktioner af samme art til forskellige myndigheder, er de to store fusioner, der for nylig blev dannet på det

⁶ Lucent Technologies/Ascend Communications, sag COMP/M.1440; Dana/Glacier Vandervell, sag COMP/M.1335; Constructor/Dexion, sag COMP/M.1318; ELF Atochem/Atohaas, sag COMP/M.1158; Ispat/Unimetal, sag COMP/M.1509; Norsk Hydro/SAGA, sag COMP/M.1573; Suez Lyonnaise/Nalco, sag COMP/M.1631; Dupont/Sabancı, sag COMP/M.1538; Dupont/Teijin, sag COMP/M.1599 og Solutia/Viking Resins, sag COMP/M.1763.

⁷ Solvay/BASF, sag COMP/M.1469.

⁸ Akzo Nobel/Hoeschst Roussel Vet, sag COMP/M.1681; Pakhoed/Van Ommeren II, sag COMP/M.1621 og Johnson&Johnson/Depuy, sag COMP/M.1286.

⁹ Sanitec/Sphinx, sag COMP/M.1578.

tyske elmarked, nemlig VEBA/VIAG og RWE/VEW. Disse to fusioner omfatter store transaktioner i Tyskland og i mindre omfang i andre medlemsstater. Selv om de havde direkte indvirkning på elmarkedet i Tyskland, var det også sandsynligt, at de ville få betydelige virkninger på elmarkederne i nabolandene. I RWE/VEW-sagen havde hver af parterne over to tredjedele af deres samlede omsætning i den samme medlemsstat. I VEBA/VIAG-sagen var det kun den ene part, der havde to tredjedele af sin samlede omsætning i en enkelt medlemsstat, og den anden parts omsætning var på lidt under to tredjedele. Som følge heraf faldt VEBA/VIAG-sagen ind under Kommissionens kompetence, medens dette ikke var tilfældet med RWE/VEW-sagen.

c) Virksomhedernes fusionsaktivitet

29. Nedenstående tabel viser udviklingen i antallet af anmeldte sager efter fusionsforordningen i de sidste 10 år.

År	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Anmeldelser	12	63	60	58	95	110	131	172	235	292

30. Ovennævnte tal skal illustrere den fortsat kraftige stigning i antallet af fusioner, hvilket skyldes mange forhold (gennemførelsen af det indre marked, indførelsen af euroen, globaliseringen af økonomien, forberedelserne til Fællesskabets udvidelse osv.).
31. I forbindelse med denne rapport om anvendelsen af tærsklerne i fusionsforordningens artikel 1 er ovennævnte tal interessante, fordi de viser, at stigningen i anmeldte sager *ikke* skyldes ændringerne af forordningen i 1998. Dette fremgår af, at der skete en stigning fra 1998 til 1999. De foreliggende statistiske oplysninger for de første fire måneder i 2000 tyder ikke på, at denne udvikling er vendt (95 anmeldelser mod 92 i samme periode i 1999). Det skal understreges, at der ikke er noget, der tyder på, at den kraftige fusionsaktivitet ikke skulle fortsætte i den kommende tid. I betragtning af at denne udvikling klart påvirker Kommissionens ressourcer, bør det undersøges meget nøje, om forslag, der medfører en yderligere stigning i antallet af sager, som anmeldes efter fusionsforordningen, kan gennemføres i praksis.

d) Konklusion

32. På grundlag af Kommissionens hidtidige erfaringer kan det konkluderes, at omsætningskriterierne i både artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3, er velegnede til at dække fusioner af fællesskabsdimension. Der er derfor ingen objektiv grund til at overveje foranstaltninger, der ville begrænse Kommissionens kompetence med hensyn til sådanne transaktioner.
33. Den omstændighed, at de fleste af de fusioner, der opfylder de eksisterende omsætningskrav, har betydelige grænseoverskridende virkninger, kan dog ikke besvare spørgsmålet om, hvorvidt de eksisterende tærskler omfatter *alle* (eller endog de fleste) fusioner af fællesskabsdimension. Dette spørgsmål vil blive behandlet nedenfor ud fra de nationale konkurrencemyndigheders og erhvervslivets synsvinkel.

II. FÆLLESSKABSDIMENSION - DE NATIONALE KONKURRENCEMYNDIGHEDERS ERFARINGER

34. I forbindelse med det nuværende samarbejde mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder er der indsamlet statistiske oplysninger om fusioner, der blev anmeldt efter national lovgivning i perioden marts 1998-december 1999. De nationale anmeldelseskrav er forskellige, når det gælder omfanget af de ønskede oplysninger, f.eks. omfatter nogle, men ikke alle, oplysning om fusionsparternes omsætning på EU-plan, oplysning om, hvorvidt der kræves anmeldelse til flere forskellige myndigheder osv. De oplysninger, Kommissionen har modtaget, er dog tilstrækkelige til, at der kan drages en række foreløbige konklusioner om anvendelsen af omsætningstærsklerne i artikel 1.

Anmeldelse i flere medlemsstater

35. En måde, hvorpå man kan analysere anvendelsen af omsætningstærsklerne, er at se på antallet af sager, der på trods af indførelsen af artikel 1, stk. 3, har måttet anmeldes i flere medlemsstater. De foreliggende statistikker¹⁰ tyder på, at de anmeldende parter i ca. 8% af sagerne, eller ved 364 ud af 4 303 transaktioner, indgav anmeldelse til mere end én national konkurrencemyndighed¹¹. Logisk set må det antages, at de nationale anmeldelseskrav i hver medlemsstat har til formål at dække transaktioner, der typisk kan få betydelige virkninger i den pågældende medlemsstat. Det forhold, at disse 364 fusioner skulle anmeldes i mere end én medlemsstat, er derfor i sig selv et fingerpeg om, at transaktionerne må have haft betydelige grænseoverskridende virkninger.
36. Ved en yderligere undersøgelse viser det sig, at de fleste af de 364 transaktioner, der blev anmeldt i mere end én medlemsstat, blev anmeldt i to medlemsstater (294 transaktioner). Relativt få fusioner blev anmeldt i tre medlemsstater (31 transaktioner), og 39 transaktioner blev anmeldt i mere end tre medlemsstater¹².
37. Da det i artikel 1, stk. 3, efterprøves, om fusioner har grænseoverskridende virkninger og en betydelig omsætning i *tre* medlemsstater, kan det fremføres, at de transaktioner, der skal anmeldes til to nationale konkurrencemyndigheder, ikke skulle skabe problemer. Denne konklusion gælder dog ikke, hvis det skulle blive anset for hensigtsmæssigt at fjerne trelandskriteriet fra artikel 1, stk. 3.
38. På denne baggrund var under 2% af alle de transaktioner, der blev anmeldt til de nationale konkurrencemyndigheder, af den type, som artikel 1, stk. 3, tager sigte på at dække, dvs. transaktioner, der skulle anmeldes til mere end to nationale myndigheder. Det kan dog ikke lades ude af betragtning, at det antal transaktioner, der blev anmeldt til tre eller flere nationale konkurrencemyndigheder (70 sager) klart oversteg det antal sager, der blev anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 1,

¹⁰ Grækenland har endnu ikke givet oplysninger.

¹¹ Med hensyn til det antal virksomheder, der deltog i fusionerne, omfattede langt de fleste fusioner (84%) to virksomheder, 10% omfattede tre virksomheder, og endelig var der mere end tre virksomheder involveret i 4% af fusionerne. Disse tal har holdt sig uændrede i den periode, hvor oplysningerne blev indsamlet.

¹² Det geografiske aspekt, dvs. hvilke medlemsstater der var involveret, er ikke blevet vurderet yderligere, da det ikke er af direkte betydning for denne rapport.

stk. 3, i samme periode (45 sager). De oplysninger, som de nationale konkurrencemyndigheder har givet, tyder derfor på, at artikel 1, stk. 3, i sin nuværende form ikke har fjernet behovet for, at et betydeligt antal transaktioner anmeldes til flere forskellige myndigheder. For at besvare spørgsmålet om, hvorfor disse transaktioner ikke opfyldte kravene i artikel 1, stk. 3, kræves der en mere indgående analyse af omstændighederne omkring de konkrete sager.

Analyse af omsætningen ved transaktioner, der anmeldes til de nationale konkurrencemyndigheder

39. Kommissionen har anmodet de nationale konkurrencemyndigheder om at oplyse omsætningen i de sager, der blev anmeldt i rapporteringsperioden. Oplysningerne vedrører omsætningen på verdensplan, på EU-plan og i de enkelte medlemsstater. Det skal dog bemærkes, at det varierer fra den ene medlemsstat til den anden, hvor detaljerede omsætningsoplysninger de anmeldende parter skal give i henhold til national lovgivning. De oplysninger, der anvendes i denne rapport, er de oplysninger, som de nationale konkurrencemyndigheder har til rådighed. Dette medfører en vis usikkerhed om forholdet mellem omsætningsoplysningerne og kravene i fusionsforordningen. Det er vigtigt at understrege, at der vil være en forskel i de statistiske oplysninger, hvis medlemsstaterne ikke anvender de samme grupper som i artikel 5. Selv om de foreliggende oplysninger kan anvendes til at vise bestemte tendenser, er der derfor behov for mere detaljerede oplysninger, før der kan drages endelige konklusioner.
40. Omsætningsoplysningerne for alle fusioner, der er anmeldt i mere end én medlemsstat, dvs. de 364 sager, der blev anmeldt til to eller flere nationale konkurrencemyndigheder, er således blevet analyseret med hensyn til tærsklerne i fusionsforordningens artikel 1, stk. 2. I hele perioden fra marts 1998 til december 1999 var der i forbindelse med ca. 25% af de anmeldte transaktioner tale om en samlet omsætning på verdensplan på over de 5 mia. EUR, der er fastsat i artikel 1, stk. 2, litra a). Disse sager opfyldte dog ikke kriterierne i artikel 1, stk. 2, litra b), dvs. at en af de deltagende virksomheder havde en samlet omsætning i Fællesskabet på under 250 mio. EUR. I mange af disse tilfælde (85%) var målselskabets omsætning i Fællesskabet på under 150 mio. EUR. På grundlag af skøn udarbejdet af nogle nationale konkurrencemyndigheder fandt totredjedelsreglen desuden anvendelse på ca. 70% af de transaktioner, der nåede op på tærsklen på 5 mia. EUR.
41. Da artikel 1, stk. 3, er relativt ny, er der lagt særlig vægt på anvendelsen af de tærskler, der er fastsat i denne artikel. Som nævnt ovenfor blev 45 sager i rapporteringsperioden anmeldt til Kommissionen efter kriterierne i artikel 1, stk. 3, dvs. ca. 9% af alle anmeldelser (494), som Kommissionen modtog i samme periode.
42. De nationale konkurrencemyndigheders oplysninger er blevet analyseret med hensyn til tærsklerne i fusionsforordningens artikel 1, stk. 3. I perioden marts 1998-december 1999 var der ved 36% af de anmeldte transaktioner tale om en samlet omsætning på verdensplan på over de 2,5 mia. EUR, der er fastsat i artikel 1, stk. 3, litra a).
43. Nogle af disse transaktioner opfyldte ikke trelandskriterierne i artikel 1, stk. 3, litra b) og c). Disse kriterier skal i en vis forstand ses i sammenhæng. De skal tilsammen sikre, at transaktioner, der anmeldes til Kommissionen, indebærer en samlet minimumsomsætning (100 mio. EUR) og en individuel minimumsomsætning

(25 mio. EUR) i mindst tre medlemsstater. I de fleste af de sager, der ikke var af fællesskabsdimension, var disse to kriterier eller det ene af dem ikke opfyldt. Kriteriet i artikel 1, stk. 3, litra c), har tilsyneladende været afgørende i de fleste tilfælde, hvilket betyder, at man ikke nåede op på tærsklen på 25 mio. EUR i den tredje medlemsstat, som det var påkrævet. De foreliggende statistikker kunne dog kun vise meget omtrentligt, hvor mange af de sager, artikel 1, stk. 3, litra b), og artikel 1, stk. 3, litra c), udelukkede fra Fællesskabets kompetence. Selv om de foreliggende oplysninger kan bruges til at vise bestemte tendenser, er der dog således behov for mere detaljerede oplysninger, inden der kan drages endelige konklusioner.

44. En række transaktioner opfyldte heller ikke kravet om en individuel omsætning på fællesskabsplan på 100 mio. EUR, som fastsat i artikel 1, stk. 3, litra d). På grundlag af skøn udarbejdet af nogle nationale konkurrencemyndigheder fandt totredjedelsreglen desuden anvendelse i ca. 65% af de transaktioner, hvor virksomhederne nåede op på tærsklen på 2,5 mia. EUR. Også i dette tilfælde kunne de foreliggende statistikker kun vise meget omtrentligt, hvor mange af de sager, der var anmeldt til flere forskellige myndigheder, artikel 1, stk. 3, litra d), udelukkede fra Fællesskabets kompetence.
45. De foreliggende omsætningstal giver mulighed for at drage den foreløbige konklusion, at ca. 25-30 sager (af de 70, der blev anmeldt i tre eller flere medlemsstater) var nær på at opfylde kriteriet i artikel 1, stk. 3, litra b). I forbindelse med disse transaktioner kan der dog ikke på grundlag af de foreliggende oplysninger drages endelige konklusioner med hensyn til kriterierne i litra c) og d). Så selv ud fra den antagelse, at faktorer som inflationen i tidens løb kunne medføre, at en række sager, der allerede var "nær ved", til sidst ville falde ind under fusionsforordningen, ville under halvdelen af de sager, der blev anmeldt i tre eller flere medlemsstater, rent faktisk være "nær ved". På samme grundlag var under 10% af de sager, der blev anmeldt i to eller flere medlemsstater, desuden "nær ved" at falde ind under fusionsforordningen.
46. Med henblik på en bedre sammenligning af de fusionsstatistikker, som medlemsstaterne har indsendt, indeholder nedenstående tabel en oversigt over den statistiske analyse i undersøgelsesperioderne.

	April-August 1998	Sept.-Dec. 1998	Januar-Juni 1999	Juli-December 1999
Samlet andel af de transaktioner, der blev anmeldt til mere end én national konkurrencemyndighed (ud af samtlige anmeldelser)	4%	10%	10%	9%
Andel af sådanne sager, der blev anmeldt i to/tre eller flere medlemsstater	85% / 15%	85% / 15%	85% / 15%	83% / 17%
Tærsklen i artikel 1, stk. 2, litra a): omsætning på verdensplan på 5 mia. EUR	25% opfyldte kriteriet	35% opfyldte kriteriet	15% opfyldte kriteriet	25% opfyldte kriteriet

Tærsklen i artikel 1, stk. 2, litra b): omsætning på fællesskabsplan 250 mio. EUR <i>Procentsatserne er kun vejledende</i>	Målselskab < 150 mio. EUR (95%)	Målselskab < 150 mio. EUR (92%)	Målselskab < 150 mio. EUR (85%) < 200 mio. EUR (95%)	Målselskab < 150 mio. EUR (87%) < 200 mio. EUR (95%)
Tærsklen i artikel 1, stk. 3, litra a): omsætning på verdensplan på 2,5 mia. EUR	30% opfyldte kriteriet	45% opfyldte kriteriet	30% opfyldte kriteriet	36% opfyldte kriteriet
Tærsklen i artikel 1, stk. 3 - (b): virksomhedernes omsætning i mindst 3 medlemsstater: 100 mio. EUR - (c): mindst 2 virksomheders omsætning: 25 mio. EUR - (d): mindst 2 virksomheders omsætning: 100 mio. EUR <i>Procentsatserne er vejledende og foreligger hovedsagelig kun for artikel 1, stk. 3, litra d)</i>	Samlet omsætning (målselskab) i de fleste tilfælde (90%) < 100 mio. EUR	Samlet omsætning (målselskab) i de fleste tilfælde (90%) < 100 mio. EUR	Samlet omsætning (målselskab) i de fleste tilfælde (95%) < 100 mio. EUR	Samlet omsætning (målselskab) i de fleste tilfælde (90%) < 100 mio. EUR; nogle (7%) < 150 mio. EUR, men nåede ikke tærsklen på 25 mio. EUR i en medlemsstat

47. Ud over de statistiske oplysninger, som Kommissionen har indhentet hos medlemsstaterne, har den også indsamlet statistiske oplysninger på grundlag af transaktioner, der blev drøftet, før de blev anmeldt, men som i sidste instans ikke nåede op på tærsklerne i artikel 1, stk. 2, og/eller artikel 1, stk. 3. Selv om antallet af sådanne sager er ret begrænset (14), ser resultatet generelt ud til at være i overensstemmelse med de nationale konkurrencemyndigheders erfaringer. I de fleste af disse 14 sager nåede virksomhederne op på tærsklen for omsætningen på verdensplan i henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), og artikel 1, stk. 3, litra a). Tre af sagerne nåede ikke op på tærsklen i artikel 1, stk. 2, litra b), vedrørende den samlede omsætning på fællesskabsplan, og i tre sager nåede man ikke op på den samlede omsætning på fællesskabsplan, der er fastsat i artikel 1, stk. 3, litra d). Otte transaktioner opfyldte ikke kriteriet i artikel 1, stk. 3, litra c), da virksomhederne ikke var nået op på tærsklen på 25 mio. EUR i mere end to medlemsstater.

De geografiske virkninger af de transaktioner, der er anmeldt til de nationale konkurrencemyndigheder

48. Som anført ovenfor i afsnittet om Kommissionens erfaringer på grundlag af sager efter artikel 1, stk. 3, kan en given fusions virkninger i Fællesskabet bl.a. måles ved

at undersøge, om det berørte marked er større end det nationale (eller om mere end et nationalt marked berøres). Et betydeligt antal sager (over 4 000) er blevet anmeldt til de nationale konkurrencemyndigheder, og det har derfor været umuligt i den periode, der har været til rådighed til udarbejdelse af denne rapport, at undersøge, hvorvidt de sager, der er blevet behandlet af de nationale konkurrencemyndigheder, berørte mere end et nationalt marked. Inden der foreslås en ændring af de eksisterende tærskler, vil det dog klart være ønskeligt, at der foretages en sådan undersøgelse, i hvert fald i forbindelse med de sager, der skulle anmeldes i mere end en medlemsstat.

III. FÆLLESSKABSDIMENSION - UD FRA DET EUROPÆISKE ERHVERVSLIVS SYNSVINKEL

Indledning

49. I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har Kommissionen opfordret virksomhederne og deres repræsentanter (brancheforeninger og advokater) til at besvare et spørgeskema. Spørgeskemaet tog først og fremmest sigte på at indsamle yderligere oplysninger om anvendelsen af tærsklerne i artikel 1, men også om forhold, der er forbundet med en sådan anvendelse. Desuden blev de adspurgte opfordret til at fremsætte bemærkninger eller forslag til yderligere forbedring af fusionsforordningens anvendelse.

50. Først gives en statistisk oversigt over de svar, som Kommissionen modtog fra erhvervslivet om de eksisterende tærskler. Dernæst gennemgås de hyppigst forekommende synspunkter vedrørende behovet for yderligere revision.

Analyse af svarene om anvendelsen af tærsklerne

Generelle statistiske oplysninger om svarene

51. Tabel 1 viser, hvilken type organisationer der besvarede spørgeskemaet.

Svar fra	Antal	%-sats
Virksomheder	18	49%
Brancheforeninger	11	30%
Advokater	8	22%
Svar i alt	37	-

Statistiske oplysninger om de enkelte spørgsmål

52. Tabel 2 indeholder svarene på de enkelte spørgsmål for hver type organisation. Spørgsmålenes ordlyd er kort gengivet.

Spørgsmål	Alle organisationer		Virksomheder		Brancheforeninger		Advokater	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej

Er kriterierne i artikel 1, stk. 2, velegnede, når det drejer sig om at overdrage kompetencen til Kommissionen?	78%	22%	78%	22%	64%	36%	100%	0%
Er tærsklerne i artikel 1, stk. 2, velegnede, når det skal afgøres, om en fusion er af fællesskabsdimension?	65%	35%	56%	44%	55%	45%	100%	0%
Er kriterierne i artikel 1, stk. 3, velegnede, når det drejer sig om at overdrage kompetencen til Kommissionen?	62%	38%	61%	39%	45%	55%	88%	13%
Er tærsklerne i artikel 1, stk. 3, velegnede, når det skal afgøres, om en fusion er af fællesskabsdimension?	46%	54%	39%	61%	36%	64%	75%	25%
Har anmeldelse til flere forskellige myndigheder, dvs. at kriterierne i artikel 1, stk. 3, ikke var opfyldt, skabt større problemer?	27%	73%	39%	61%	9%	91%	25%	75%
Afspejler totredjedelsreglen på tilfredsstillende måde transaktioner af national karakter (med hensyn til artikel 1, stk. 2, eller artikel 1, stk. 3)?	65%	35%	61%	39%	73%	27%	63%	37%

Svar på spørgsmålene om tærsklernes anvendelse

53. I de fleste svar blev det understreget, at det ud fra erhvervslivets synspunkt er fusionsforordningens hovedformål at sikre hurtige, effektive og forudseelige beslutninger om fusioners og tilsvarende transaktioners indvirkning på konkurrenceforholdene. Mange henviste i deres svar til "one-stop shop"-princippet og til behovet for "lige konkurrencevilkår". Det er den generelle opfattelse, at de nuværende omsætningstærskler i artikel 1 ikke giver erhvervslivet mulighed for at drage fuld nytte af disse ledende principper (i den forstand, at et stort antal transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger fortsat skal anmeldes til flere nationale myndigheder). Af denne grund stiller de fleste af de adspurgte sig da også positivt til en sænkning og forenkling af tærsklerne og til ethvert andet forslag om en ensartet anvendelse af "one-stop shop"-princippet.

Bemærkninger til tærsklerne i artikel 1, stk. 2

54. Som det fremgår af ovenstående tabel mener de fleste, at tærsklerne i artikel 1, stk. 2, er velegnede, når det gælder om at overdrage kompetencen til Kommissionen (78%), og at disse tærskler er velegnede, når det skal afgøres, om en fusion er af

fællesskabsdimension (65%). Da ingen af de adspurgte har udtalt sig om, at de gældende tærskler bør forhøjes, ser det ud til, at en tilfredshed på under 100% skyldes, at det er den generelle opfattelse, at tærsklerne bør sænkes. Mange har derfor fremført, at flere faktorer, såsom gennemførelsen af det indre marked, medfører, at en betydelig andel af fusionerne under disse tærskler har virkninger, der strækker sig ud over en enkelt medlemsstat.

55. I denne forbindelse foreslog mange, at de nuværende omsætningstærskler blev sænket, hvorved Kommissionen ville få større kompetence i fusionsager. Det hyppigst forekommende forslag er, at kravet om den samlede omsætning på verdensplan nedsættes til 2 mia. EUR, og at kravet om omsætningen på fællesskabsplan nedsættes til 100 mio. EUR for to parter. (Der var dog ingen, der fremlagde "videnskabelige" beviser til støtte for indførelsen af disse bestemte tærskler. I stedet blev der ofte henvist til Kommissionens bemærkninger i forbindelse med vedtagelsen af fusionsforordningen i 1989, hvor Kommissionen udtalte, at det ville være hensigtsmæssigt at sænke tærsklen til 2 mia. EUR.) Mange af de adspurgte, der fremsatte dette forslag, anførte, at en sådan ændring ville give mulighed for at ophæve artikel 1, stk. 3, som de betragtede som kompliceret og ikke tilstrækkelig effektiv.
56. Der blev fremsat en række andre forslag til sænkning af tærsklerne. Et af disse forslag går ud på, at kravet til verdensomsætningen skulle fjernes, og at der i stedet burde lægges større vægt på omsætningen i EU/EØS (da kriteriet for verdensomsætningen er et unøjagtigt mål for virkningen på fællesskabsplan). Andre forslag går ud på, at man i stedet for omsætningskriterier indfører et kriterium baseret på aktiver eller markedsandel på europæisk plan.
57. Der er fremsat yderligere forslag til, hvorledes Kommissionens kompetence til at vurdere fusioner kan udvides betydeligt; det er således blevet foreslået, at der indføres en begrænsning af de ønskede oplysninger i en anmeldelse af transaktioner, der sandsynligvis ikke vil få negative virkninger på konkurrenceforholdene. Det er også blevet foreslået, at "stand still"-bestemmelserne ikke finder anvendelse på sådanne transaktioner.

Bemærkninger til tærsklerne i artikel 1, stk. 3

58. En betydeligt mindre andel af de adspurgte mener, at tærsklerne i artikel 1, stk. 3, er velegnede, når det drejer sig om at overdrage kompetencen til Kommissionen (62%). Desuden har de fleste svaret negativt på spørgsmålet om, hvorvidt tærsklerne i artikel 1, stk. 3, er velegnede, når det skal afgøres, om en fusion er af fællesskabsdimension (54%). De fremsatte bemærkninger stiller ikke spørgsmålstejn ved, om transaktioner, der når op på disse tærskler, er af fællesskabsdimension. Tværtimod går den vigtigste kritik på, at tærsklerne i artikel 1, stk. 3, udelukker et stort antal transaktioner fra at drage fordel af "one-stop shop"-princippet og dermed fører til alt for mange anmeldelser til flere nationale myndigheder. Nogle af de adspurgte har anført, at kravet om en betydelig omsætning i tre, i stedet for to, medlemsstater i høj grad reducerer mulighederne for anvendelse af artikel 1, stk. 3, på transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. Dette synspunkt støttes i vid udstrækning af de nationale konkurrencemyndigheders statistiske oplysninger, jf. afsnit II ovenfor.

59. Ifølge svarene betragtes kriterierne i artikel 1, stk. 3, også som alt for komplicerede (i forhold til kriterierne i artikel 1, stk. 2). Især har mange af de adspurgte oplyst, at det kan være både dyrt og tidkrævende at skulle oplyse de relevante omsætningstal for hver enkelt medlemsstat. Virksomhederne afholder normalt disse omkostninger blot for at konstatere, at en bestemt transaktion *ikke* er anmeldelsespligtig i henhold til fusionsforordningen. I disse tilfælde skal de pågældende virksomheder naturligvis også afholde omkostningerne ved anmeldelse til de nationale myndigheder. Det anføres som særlig vanskeligt at beregne det nødvendige omsætningstal på nye markeder (såsom markederne for informationsteknologi), hvor den stærke ekspansion desuden siges at have tendens til at gøre de senest foreliggende reviderede omsætningstal til et upålideligt mål for fællesskabsinteressen.
60. Endelig mener de adspurgte, at "one-stop shop"-princippet også bør gælde for mindre transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. De mener, at hovedproblemet i forbindelse med anmeldelse til mange forskellige myndigheder er, at det indebærer betydeligt større omkostninger, f.eks. til lokale advokater og oversættelser, og at det er mere tidkrævende, da der skal tages hensyn til mange forskellige nationale retsregler. Et andet problem er, at anmeldelse til mange forskellige myndigheder kan medføre modstridende resultater for den samme transaktion, da medlemsstaternes lovgivning er forskellig, og da det er uklart, hvilke frister der gælder for gennemførelsen, da transaktionen er undergivet flere forskellige nationale ordninger for fusionskontrol. Endelig menes antallet af involverede nationale konkurrencemyndigheder at gøre det mere kompliceret at finde løsninger på de påviste konkurrenceproblemer.
61. På grundlag af denne kritik har mange af de adspurgte foreslået, at artikel 1, stk. 3, afskaffes, og at tærsklerne i artikel 1, stk. 2, sænkes betydeligt. (Som anført ovenfor er det mest almindelige forslag, at den samlede omsætning på verdensplan bør nedsættes til 2 mia. EUR, medens omsætningen på fællesskabsplan bør fastsættes til 100 mio. EUR for to parter.)
62. Et andet forslag, der undertiden omtales som det "næstbedste", går ud på at sænke omsætningstærsklerne i artikel 1, stk. 3, og/eller at erstatte det nuværende "trelandskriterium" med et "tolandskriterium". Det mest almindelige forslag til sænkning af disse tærskler går ud på, at tærsklen på 2 mia. EUR for omsætningen på verdensplan bør bibeholdes, medens "trelandstærsklen" bør sænkes. De adspurgte har især foreslået, at den samlede omsætning på EU-plan (artikel 1, stk. 3, litra b),) sænkes til 50 mio. EUR, og at tærsklen for den individuelle omsætning (artikel 1, stk. 3, litra c),) sænkes til 15 mio. EUR.
63. Nogle af de adspurgte har også foreslået, at Kommissionen automatisk bør have kompetence i sager, hvor det ellers ville være nødvendigt at indgive anmeldelse til tre eller flere nationale konkurrencemyndigheder. (Som anført ovenfor var dette Kommissionens oprindelige forslag i grønbogen fra 1996. Det blev dog forkastet under konsultationerne, fordi det var alt for kompliceret.)

Bemærkninger til totredjedelsreglen

64. De adspurgte blev også opfordret til at udtale sig om, hvorvidt totredjedelsreglen (jf. både artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3) på tilfredsstillende måde afspejler transaktioner af national karakter. Selv om de fleste (65%) har svaret, at dette er tilfældet, mener en stor del af de adspurgte, at mange transaktioner med betydelige

grænseoverskridende virkninger er udelukket fra "one-stop shop"-princippet på grund af totredjedelsreglen.

65. Det blev især fremført, at selv en tredjedel af omsætningen kan være tegn på betydelige aktiviteter i udlandet, navnlig når store virksomheder er involveret (hvilket formodentlig er tilfældet under den nuværende tærskel på 5 mia. EUR). De adspurgte har også fremført, at dette kunne medføre en urimelig forskelsbehandling mellem virksomheder, der har deres hovedaktiviteter i større medlemsstater (og som sandsynligvis opfylder totredjedelsreglen), og virksomheder, der har deres hovedaktiviteter i en mindre medlemsstat.
66. Der er fremsat en række forslag, som tager sigte på at reducere totredjedelsreglens virkninger ved at forøge den andel af omsætningen, der kræves i en enkelt medlemsstat. Forslagene varierer fra tre fjerdedele til fem sjettedele af den relevante omsætning. Andre adspurgte har fremført, at totredjedelsreglen ikke er nødvendig, da artikel 9 vil være tilstrækkelig til at beskytte de enkelte medlemsstaters berettigede interesser. Flere af de adspurgte har dog samtidig anført, at en alt for udbredt anvendelse af artikel 9 mindsker retssikkerheden, og at denne artikels anvendelsesområde bør fortolkes strengt.

Bemærkninger til spørgsmål uden for artikel 1

67. Ud over spørgsmålene om omsætningstærsklerne i artikel 1 blev de adspurgte også opfordret til at fremsætte generelle eller særlige bemærkninger til, hvorledes fusionskontrolordningen kunne forbedres. Der blev fremsat en lang række vidt forskellige bemærkninger hertil, og nogle vedrører henvisningsbestemmelserne i artikel 9 og 22. På grund af de nære forbindelser mellem henvisningsbestemmelserne og omsætningstærsklerne vil der blive redegjort for disse bemærkninger nedenfor¹³.

Henvisningsbestemmelserne

68. Som nævnt ovenfor er nogle af de adspurgte skeptiske over for en øget anvendelse af artikel 9 (henvisning fra Kommissionen til en medlemsstat). De er af den opfattelse, at henvisninger kan medføre yderligere omkostninger og skabe større retsikkerhed. De yderligere omkostninger begrundes med, at det kan være nødvendigt at konsultere juridiske eksperter i den pågældende medlemsstat, at der er behov for oversættelser, og at der eventuelt er længere ventetid. Den øgede usikkerhed begrundes med, at fusionskontrollen i en række medlemsstater ikke blot skal opfylde konkurrencemæssige kriterier, men også beror på forskellige "offentlige interesser". Nogle af de adspurgte har også nævnt, at flere nationale fusionskontrolordninger på forskellige trin giver mulighed for politisk indgriben.
69. Med hensyn til artikel 22 (henvisning fra en eller flere medlemsstater til Kommissionen) har nogle af de adspurgte fremført, at der bør træffes foranstaltninger for at muliggøre en effektiv anvendelse af denne bestemmelse i sager, hvor der indgives anmeldelse til flere myndigheder. Selv om der blev indført en sådan mulighed med de ændringer, der blev foretaget i fusionsforordningen i

¹³ Andre spørgsmål, som erhvervslivet har omtalt, vedrører andre materielle bestemmelser i fusionsforordningen samt procedurmæssige og institutionelle spørgsmål, der er relevante for Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder. Disse er anført i bilaget til denne rapport.

1998, er det endnu ikke forekommet, at to eller flere medlemsstater i fællesskab har henvist sager til Kommissionen efter artikel 22, stk. 3. Det kan ikke konkluderes på grundlag af de foreliggende oplysninger, hvorfor der ikke er foretaget fælles henvisning af sager i tilfælde, hvor en transaktion har skullet anmeldes til flere nationale myndigheder.

IV. FORELØBIG ANALYSE OG PÅVIRKNINGEN AF RESSOURCERNE

70. Som nævnt ovenfor viser Kommissionens erfaringer, at fusioner, der når op på omsætningstærsklerne i artikel 1, stk. 2, og/eller artikel 1, stk. 3, generelt har betydelige grænseoverskridende virkninger. Dette bekræftes af de synspunkter, som det europæiske erhvervsliv har givet udtryk for (sidstnævnte ville desuden i vid udstrækning gå ind for en stigning i antallet af sager, der behandles af Kommissionen). Derimod har en række medlemsstater udtrykt tvivl om, hvorvidt der er behov for at ændre den nuværende kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Ikke desto mindre er de fleste medlemsstater enige i, at der er behov for en mere indgående undersøgelse af disse spørgsmål, og en sådan undersøgelse bør ikke kun bygge på statistikker, men også på en vurdering af, hvilke virkninger det har, at en fusion skal anmeldes i flere medlemsstater¹⁴. Medlemsstaterne har også givet udtryk for, at de fortsat er villige til at give Kommissionen yderligere empiriske oplysninger.
71. Kommissionen mener dog, at flere forhold tyder på, at et stort antal sager med betydelige grænseoverskridende virkninger ikke falder ind under fællesskabsreglerne på grund af de gældende tærskler. De tal, Kommissionen har modtaget fra de nationale konkurrencemyndigheder, tyder i høj grad på, at dette problem *ikke* løses ved at sænke tærsklen for den samlede omsætning på verdensplan. For allerede på det gældende niveau nåede 25% af alle anmeldelserne til de nationale konkurrencemyndigheder op på tærsklen på 5 mia. EUR i artikel 1, stk. 2¹⁵. I alle disse tilfælde nåede virksomhederne enten ikke op på tærsklen på 250 mio. EUR eller var omfattet af totredjedelsreglen. Samtidig overskred 36% af anmeldelserne til de nationale konkurrencemyndigheder tærsklen på 2,5 mia. EUR i artikel 1, stk. 3. De foreliggende oplysninger på dette område tyder på, at ca. 10% af disse sager (eller ca. 400 sager) også overskred tærsklen på 100 mio. EUR i artikel 1, stk. 3, litra d). Derfor opfyldte disse sager enten ikke et af trelandskriterierne eller totredjedelsreglen. De foreliggende statistiske oplysninger er ikke tilstrækkeligt detaljerede til, at der kan drages en mere nøjagtig konklusion om hovedårsagen til dette fænomen.
72. Trods ovennævnte forbehold viser de foreliggende oplysninger, at de to vigtigste årsager til, at disse sager ikke når op på de eksisterende tærskler, er kravet i artikel 1, stk. 3, om en mindsteomsætning i *tre* medlemsstater og totredjedelsreglen. (En tredje

¹⁴ Medlemsstaterne har også rejst en række spørgsmål, som de mener bør undersøges mere indgående undersøgelse. Disse er anført i bilaget til denne rapport.

¹⁵ De procentsatser, der er anført her, er baseret på de omsætningstal, som de nationale konkurrencemyndigheder har givet Kommissionen, dvs. i forbindelse med sager, der anmeldes til flere nationale myndigheder. Der ville være behov for indsamling af yderligere oplysninger, hvis man skulle foretage en vurdering af de resterende sager, der behandles af de nationale konkurrencemyndigheder.

årsag kunne være, at blandt andet visse industrigrene inden for "ny teknologi" ikke har en omsætning af det omfang, der kræves i fusionsforordningen.)

73. De foreliggende oplysninger giver mulighed for en forsigtig vurdering af, hvor store virkninger de nuværende kriterier i artikel 1, stk. 3, har. Det fremgår af de nationale konkurrencemyndigheders statistiske oplysninger, at det i mindre grad er omsætningens *størrelse*, der udelukker Fællesskabets kompetence, end det *antal* medlemsstater, hvor der kræves en sådan omsætning. Dette betyder, at det selv med en lavere omsætningstærskel sandsynligvis "kun" ville have været de 70 sager, der blev anmeldt til to eller flere medlemsstater, der ville være faldet ind under artikel 1, stk. 3. Den omstændighed, at dette tal (70 sager) er betydeligt højere end det antal sager, der er anmeldt efter artikel 1, stk. 3 (45 sager), giver et stærkt fingerpeg om, at de nuværende kriterier bør revideres. Det skal også bemærkes, at det ikke kan konkluderes på grundlag af de foreliggende oplysninger, hvor meget tærsklerne i artikel 1, stk. 3, skulle sænkes, for at de 70 sager ville falde ind under fusionsforordningen.
74. På den anden side ville en nedsættelse af antallet af "berørte" medlemsstater fra tre til to give større mulighed for, at nogle af, eller måske alle, de 364 sager, der blev anmeldt til mere end en national konkurrencemyndighed, skulle behandles efter fællesskabsreglerne.
75. Som anført i indledningen tog fusionsforordningen oprindeligt sigte på at skabe lige konkurrencevilkår for alle fusioner, der kunne tænkes at få betydelige grænseoverskridende virkninger. De foreliggende oplysninger giver et stærkt fingerpeg om, at de nuværende tærskler i artikel 1 ikke er optimale til dette formål og ikke skaber en "one-stop shop"-kontrol for mange transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. Visse transaktioner har selv efter indførelsen af artikel 1, stk. 3, skullet anmeldes til syv eller flere medlemsstater (og til flere konkurrencemyndigheder i ansøgerlandene)¹⁶.
76. Totredjedelsreglen bevirker ifølge Kommissionens erfaringer, at en række transaktioner med klare grænseoverskridende virkninger udelukkes fra fusionsforordningens anvendelsesområde. Det skal også bemærkes, at en betydelig del (35%) af det europæiske erhvervsliv har anført, at denne regel ikke udskiller "nationale transaktioner" på en tilfredsstillende måde. Det må dog konkluderes, at de foreliggende oplysninger er utilstrækkelige til, at der kan drages endelige konklusioner.
77. Der er derfor behov for indsamling af yderligere oplysninger og undersøgelser, før der kan drages endelige konklusioner eller foreslås bestemte ændringer. Ikke desto mindre viser de foreliggende tal, at det ville få væsentlig indvirkning på Kommissionens ressourcer, hvis det blev indført, at alle transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger konsekvent skulle behandles efter fællesskabsreglerne¹⁷.

¹⁶ F.eks. CSM/Leaf, der blev anmeldt i ni medlemsstater (B, D, DK, IRL, I, NL, S, FI og UK), United Technologies Corp/Electrolux Commercial Refrigeration, der blev anmeldt i otte medlemsstater (A, D, DK, GR, NL, I, S og FI) samt i Kroatien, Estland, Polen og Rumænien.

¹⁷ Principielt ville det også være muligt at harmonisere de nationale regler yderligere, eventuelt kombineret med en mere fleksibel henvisningsordning. På grundlag af de bemærkninger, som

78. Ovennævnte indvirkning på ressourcerne kan også påvises på grundlag af det antal grænseoverskridende transaktioner, som de nationale konkurrencemyndigheder behandlede i rapporteringsperioden. Der var som nævnt tale om mindst 364 sager. Sammenholdt med det samlede antal sager, der blev anmeldt til Kommissionen i samme periode (494 sager), er der klart tale om et stort antal. Der er også grund til at tro, at det faktiske antal sager med betydelige grænseoverskridende virkninger, der blev anmeldt til de nationale konkurrencemyndigheder, endda er større. Dette skyldes til dels, at de nationale fusionskontrolordninger endnu ikke er harmoniseret, idet nogle medlemsstater f.eks. ikke har nogen fusionskontrol, medens andre har ordninger baseret på frivillig anmeldelse¹⁸. Dette betyder sandsynligvis, at en række sager med betydelige grænseoverskridende virkninger ikke indgår i statistikkerne over sager, der anmeldes til mere end én konkurrencemyndighed. Hvis de grænseoverskridende virkninger blev målt i de enkelte konkrete tilfælde, f.eks. ved at undersøge, om de relevante markeder er større end de nationale (eller om mere end ét nationalt marked berøres), er det sandsynligt, at et større antal sager ville falde ind under fællesskabsreglerne. Desuden ville disse sagers andel stige med gennemførelsen af det indre marked¹⁹.
79. Disse potentielle virkninger for Kommissionens ressourcer bekræftes i vid udstrækning af erhvervslivet. Mange af de adspurgte har bemærket, at der i de senere år er sket en kraftig stigning i antallet af transaktioner, der anmeldes efter fusionsforordningen. De forventer generelt, at denne tendens vil blive forstærket i de kommende år. Desuden går de generelt ind for en betydelig sænkning af tærsklerne i artikel 1 som nævnt ovenfor. Det er blevet foreslået, at Kommissionen indfører en afgift for anmeldelse af fusioner, hvis ikke der på anden måde kan skaffes de nødvendige ressourcer til behandling af et betydeligt større antal fusionsager²⁰.

V. KONKLUSION

80. Det kan konkluderes, at det på nuværende tidspunkt ser ud til, at kriterierne i artikel 1, stk. 3, og måske også kriterierne i artikel 1, stk. 2, medfører, at et stort antal transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger og dermed af fællesskabsinteresse, ikke falder ind under Fællesskabets regler for fusionskontrol. Det europæiske erhvervsliv har også tilkendegivet, at dette er et problem og en hindring for de europæiske virksomheders investeringsbeslutninger.

erhvervslivet har fremsat, ser det dog ikke ud til, at virksomhederne går ind for dette, da enhver afvigelse fra "one-stop shop"-princippet anses for at skabe mindre forudsigelighed og øge de administrative omkostninger. Begrundelsen for disse påstande skal dog undersøges nærmere i forbindelse med den mere indgående revision.

¹⁸ Blandt de medlemsstater, der har frivillige anmeldelsesordninger, indførte Spanien en obligatorisk ordning i 1999, og forslag til en sådan ændring er fremsat, men endnu ikke vedtaget i Frankrig og Danmark. Også Det Forenede Kongerige overvejer en række ændringer i sine regler for fusionskontrol. Indførelsen af mere national kontrol forventes yderligere at forøge antallet af anmeldelser til flere forskellige myndigheder.

¹⁹ Antallet af anmeldelser efter fusionsforordningen vil stige yderligere, hvis hvidbogens forslag om behandling af flere joint ventures efter fusionsforordningen vedtages.

²⁰ Anmeldelsesafgifter anvendes for øjeblikket i visse lande, herunder USA, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Østrig og Spanien. På europæisk plan nævnes et tal på 30 000 EUR, der ikke anses for urimeligt. På grundlag af f.eks. 400 anmeldelser årligt vil en sådan ordning medføre indtægter på 12 mio. EUR og dermed give mulighed for en ikke ubetydelig forøgelse af arbejdskraftressourcerne.

81. På denne baggrund mener Kommissionen, at der er behov for en mere indgående undersøgelse af reglerne for fællesskabskompetence i fusionssager. På nuværende tidspunkt ser det også ud til, at eventuelle ændringer i fusionsforordningen for at fjerne denne ubalance sandsynligvis vil kræve:
- at det nuværende system for fordeling af sager (arbejdsdelingen) mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder ændres betydeligt
 - at Kommissionen tildeles betydelige ekstra ressourcer til behandling af alle fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger i Europa
 - at der gennemføres en mere indgående revision, ikke blot af de eksisterende omsætningstærskler, men også af andre materielle regler og procedureregler for fusionskontrol.
82. Kommissionen opfordrer derfor Rådet til at tage oplysningerne i denne rapport til efterretning og godkende, at der i samarbejde med medlemsstaterne og andre interesserede parter foretages en mere indgående undersøgelse af den mest velegnede ordning for fællesskabskompetence i fusionssager samt andre spørgsmål i denne forbindelse.
83. Kommissionen vil også forelægge Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg denne rapport til orientering.

BILAG TIL KOMMISSIONENS RAPPORT TIL RÅDET OM ANVENDELSE AF TÆRSKLERNE I FUSIONSFORORDNINGEN

1. Kommissionen har modtaget bemærkninger fra medlemsstaterne og fra erhvervslivet om, hvorvidt spørgsmål, der ikke falder ind under artikel 1, bør medtages i revisionen af fusionsforordningen. Disse forslag er kort gengivet i dette bilag, der dog ikke indeholder en udtømmende liste over alle de forslag, som Kommissionen har modtaget.
2. Desuden er det muligt, at denne liste over spørgsmål, der ikke vedrører tærsklerne, vil blive udvidet, især fordi den mere indgående analyse sandsynligvis vil indebære kontakter med interesserede parter, der endnu ikke har givet deres mening til kende. Desuden må Kommissionen nødvendigvis lægge særlig vægt på behovet for at bevare og udvikle en ensartet fusionskontrol i Europa som helhed. Det kan ikke udelukkes, at dette vil omfatte forslag, herunder en række administrative ændringer, og at dette kan strække sig ud over de spørgsmål, der nævnes i denne rapport.

A. Spørgsmål, der ikke vedrører tærsklerne, og som medlemsstaterne mener bør indgå i en eventuel revision af fusionsforordningen

3. En lang række medlemsstater har foreslået, at revisionen foruden tærsklerne bør omfatte de nuværende henvisningsbestemmelser (artikel 9 og 22). Medlemsstaterne betragter disse bestemmelser som vigtige instrumenter til finjustering af omsætningstærsklerne i artikel 1. Det er generelt blevet foreslået, at revisionen tager sigte på at forbedre effektiviteten og gennemsigtigheden i forbindelse med artikel 9 og 22. Desuden har flere medlemsstater omtalt de berørte virksomheders behov for retssikkerhed i forbindelse med henvisningerne samt det nyttige i at indsamle objektive oplysninger om eventuelle virkninger for de omkostninger, som de involverede virksomheder skal afholde i henvisningssager.
4. Medlemsstaterne har også påpeget behovet for at revidere procedurereglerne vedrørende deres rolle (via Det Rådgivende Udvalg for Fusioner) i fusionsager, hvor der afgives tilsagn, som skal afhjælpe konkurrenceproblemerne. Medlemsstaterne er betænkelige ved, at det nuværende system ikke altid giver mulighed for effektive og gennemsigtige drøftelser på grund af de forskellige tidsfrister under proceduren.
5. Endelig har medlemsstaternes repræsentanter foreslået, at en række andre spørgsmål medtages i revisionen. De omfatter blandt andet muligheden for at indføre regler i fusionsforordningen om en forenklet behandling af rutinesager. Desuden er det blevet foreslået, at det undersøges, hvorvidt reglerne om bøder og tvangsbøder i artikel 14 og 15 er effektive.
6. Flere medlemsstater har fremført, at revisionen bør omfatte virkningerne af EU's udvidelse.

B. Spørgsmål, der ikke vedrører tærsklerne, og som erhvervslivet mener bør indgå i en eventuel revision af fusionsforordningen

7. Forpligtelsen til at anmelde fusioner af fællesskabsdimension opstår ved aftalens indgåelse, offentliggørelsen af overtagelses- eller ombytningstilbuddet eller erhvervelsen af en kontrollerende andel (jf. artikel 4, stk. 1). Disse begreber er

forklaret mere indgående i Kommissionens meddelelse om fusionsbegrebet. De adspurgte har dog foreslået, at begreberne "offentliggørelse", "aftale", "erhvervelse af kontrol" klarlægges yderligere. Nogle af de adspurgte har foreslået, at det bliver muligt at indgive anmeldelse, før der er indgået en retligt bindende aftale.

8. Andre af de adspurgte har foreslået, at reglerne i artikel 5 om beregning af omsætning revideres og forenkles, især hvad finansielle virksomheder angår.

Proceduremæssige og institutionelle spørgsmål

Ressourcer

9. Som anført i rapporten går mange af de adspurgte fra erhvervslivet ind for en betydelig sænkning af tærsklerne i artikel 1. For at finansiere det øgede antal anmeldelser ser erhvervslivet ud til at ville acceptere indførelsen af en afgift for anmeldelse af fusioner.
10. I denne forbindelse er virksomhederne sig i vid udstrækning bevidst, at Kommissionen skal afsætte passende midler til at kunne klare den forventede arbejdsbyrde i forbindelse med fusionssagerne, således at den nuværende åbenhed og kvalitet kan opretholdes. Der er givet praktiske eksempler på de negative konsekvenser af utilstrækkelige ressourcer, herunder den kortere tid, som Kommissionens tjenestemænd kan bruge på en bestemt sag. Et andet eksempel, der har været nævnt, går ud på, at det kan være upraktisk og tidsspilde, hvis det på grund af ressourceproblemer skulle blive nødvendigt at udskifte medlemmerne af den gruppe, der er udpeget til at undersøge en anmeldelse²¹.

Prioritering

11. Desuden er det blevet foreslået, at der indføres foranstaltninger, som giver Kommissionen mulighed for at koncentrere sine ressourcer om anmeldte transaktioner, der vil få betydelig indvirkning på konkurrenceforholdene. Nogle af de adspurgte har således anført, at fristen på en måned til fase 1-undersøgelser kan være for kort til en effektiv og gennemsigtig behandling af sagen. Muligheden for en lidt længere fase 1-undersøgelse, f.eks. seks uger, har derfor været nævnt, især ved behandling af klager. Det er også blevet foreslået, at der træffes yderligere foranstaltninger til at formindske byrderne for de anmeldende parter i forbindelse med andre enklere sager (f.eks. forenkling af CO-formularen, der anvendes ved anmeldelse af fusioner til Kommissionen).

Procedurespørgsmål

12. Nogle af de adspurgte har foreslået, at der indføres en lovfæstet frist for Kommissionens mulighed for at erklære en anmeldelse ufuldstændig (en sådan erklæring betyder, at fristen på en måned starter på ny, jf. artikel 4, stk. 2, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EF) nr. 447/98). Der er fremsat flere forslag til, hvad der vil være en passende frist (inden for 1-3 uger efter anmeldelsen).

²¹ Forholdsvis enkle tekniske foranstaltninger, såsom indførelse af talebaseret elektronisk post, hvor der kan efterlades besked, hvis sagsbehandlerne er fraværende, er også blevet nævnt som nødvendige prioriterede områder.

13. Nogle af de adspurgte har foreslået, at de eksisterende regler om behandling af forretningshemmeligheder og andre fortrolige oplysninger revideres. Forslagene går i begge retninger, idet nogle ønsker indført større beskyttelse, f.eks. ved at Kommissionen træffer yderligere foranstaltninger for at sikre, at følsomme oplysninger ikke afsløres i dens publikationer, såsom pressemeddelelser, medens andre har foreslået, at den nuværende beskyttelse reduceres, f.eks. ved at de anmeldende parter får adgang til klager fra tredjemand på et tidligere trin i proceduren, end det for øjeblikket er fastsat i artikel 18. (De anmeldende parter har adgang til Kommissionens sagsakter efter modtagelsen af en "klagepunktsmeddelelse".)

Procedure på nationalt plan

14. Nogle af de adspurgte har foreslået, at fusionskontrolproceduren på nationalt plan harmoniseres yderligere for at nedbringe omkostningerne og usikkerheden i forbindelse med anmeldelser til flere forskellige myndigheder. De foreslåede harmoniseringsforanstaltninger går blandt andet ud på, at de nationale ordninger bør have samme anmeldelsestærskler op til det niveau, hvor sagerne skal anmeldes til Kommissionen. Andre forslag går ud på, at anmeldelse til flere nationale konkurrencemyndigheder bør kunne indgives på et fællesskabsprog, og at de nationale frister for behandling harmoniseres.

Procedure på domstolsniveau

15. De nuværende muligheder for at appellere Kommissionens beslutninger efter fusionsforordningen betragtes af nogle som utilfredsstillende. Det er derfor blevet foreslået, at der indføres en hasteprocedure ved EU-domstolene for appel af fusionsbeslutninger