

Revision af fusionsgennemførelsesforordningen og revision af Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure

Forklarende bemærkninger

I. Indledning

EU's fusionskontrol har til formål at sikre, at større virksomhedsomstruktureringer ("fusioner")¹ ikke medfører varig skade på konkurrencen ved i væsentlig grad at hæmme den effektive konkurrence på det indre marked eller en væsentlig del heraf. EU's fusionsforordning² indeholder de vigtigste regler for vurdering af fusioner. Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 af 7. april 2004 om gennemførelse af EU's fusionsforordning omhandler proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med EU's fusionskontrol ("fusionsgennemførelsesforordningen")³.

Blandt de fusioner, der har en EU-dimension, og som anmeldes til Kommissionen hvert år, anses ca. 93 % for ikke at give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder og godkendes uden betingelser⁴. På denne baggrund har Kommissionen i årenes løb bestræbt sig på i) at fokusere sine ressourcer på sager, der potentielt kunne give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, og ii) at reducere (hvor det er muligt) den administrative byrde i forbindelse med fusionskontroller — men uden at det går ud over den effektive håndhævelse.

I 2000 indførte Kommissionen en forenklet procedure for kategorier af fusionssager, der fra begyndelsen ikke anses for at give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder. I disse sager skal de anmeldende parter forelægge Kommissionen færre oplysninger (herunder ved anvendelse af den korte anmeldelsesformular), og Kommissionen foretager ikke en omfattende markedsundersøgelse, hvilket også bevirker, at der kræves færre oplysninger fra tredjemand. Sådanne procedurer afsluttes normalt hurtigere⁵.

I 2013 vedtog Kommissionen en række foranstaltninger ("forenklingspakken fra 2013") primært med det formål at udvide kategorierne af forenklede sager og sænke oplysningskravene i forbindelse med anmeldelser af fusioner⁶.

I 2016 iværksatte Kommissionen en evaluering af visse proceduremæssige og jurisdiktionsmæssige aspekter af EU's fusionskontrol ("evalueringen")⁷.

¹ For en definition af fusioner i forbindelse med EU's fusionskontrol henvises der til artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1) ("EU's fusionsforordning").

² EU's fusionsforordning erstattede Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EFT L 395 af 30.12.1989, s. 1).

³ EUT L 133 af 30.4.2004, s. 1. Fusionsgennemførelsesforordningen erstattede Kommissionens forordning (EF) nr. 447/98 af 1. marts 1998 om anmeldelser, frister og udtalelser i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 (EFT L 61 af 2.3.1998, s. 1).

⁴ I 1990-2020 konkluderede Kommissionen, at fusioner kunne hæmme den effektive konkurrence betydeligt i gennemsnitligt 7,14 % af alle anmeldte fusioner årligt.

⁵ Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner efter Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 (EFT C 217 af 29.7.2000, s. 32).

⁶ Forenklingspakken fra 2013 omfattede Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1269/2013 af 5. december 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 802/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT L 336 af 14.12.2013, s. 1) og Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (EUT C 366 af 14.12.2013, s. 5, berigtigelse: EUT C 11 af 15.1.2014, s. 6) ("meddelelsen om en forenklet procedure").

I marts 2021 offentliggjorde Kommissionen et resumé af resultaterne af evalueringen⁸. Evalueringen viste, at Kommissionen efter forenklingsspakken fra 2013 i højere grad målrettede sine ressourcer mod de mest komplicerede sager, og at den administrative byrde var blevet reduceret, uden at det forringede effektiviteten af EU's fusionskontrol. Som følge heraf har forenklingsspakken fra 2013 medført betydelige omkostningsbesparelser for fusionsparterne og Kommissionen. Evalueringen viste også, at der er yderligere sager, som typisk er uproblematisk, men som i øjeblikket ikke er omfattet af den forenklede procedure, og at oplysningskravene i anmeldelser kan være for brede for visse fusioner. Dette skaber unødvendige byrder for Kommissionen og fusionsparterne og fører også til forsinkelser. Samtidig viste evalueringen, at der er behov for yderligere afklaring af de omstændigheder, hvorunder en sag teknisk set opfylder betingelserne for forenklet behandling, men som ikke behandles efter den forenklede procedure af Kommissionen.

I forlængelse af resultaterne af evalueringen iværksatte Kommissionen i marts 2021 en konsekvensanalyse med det formål at undersøge forskellige muligheder for revision af fusionsgennemførelsesforordningen og meddelelsen om en forenklet procedure⁹. I denne konsekvensanalysefase indsamlede Kommissionen dokumentation gennem i) en åben offentlig høring (26. marts 2021-18. juni 2021), ii) drøftelser med interessenter og nationale konkurrencemyndigheder i EØS og iii) interne undersøgelser og høringer med henblik på at vurdere risici og fordele ved forskellige muligheder.

På grundlag af denne dokumentation udarbejdede Kommissionen et udkast til en revideret fusionsgennemførelsesforordning (med fire bilag og ledsaget af en meddelelse i EU-Tidende) og et udkast til en revideret meddelelse om en forenklet procedure. I disse udkast tages der hensyn til al den dokumentation, der indtil videre er indsamlet som led i Kommissionens konsekvensanalyse.

Den 6. maj 2022 indledte Kommissionen en offentlig høring om et udkast til en revideret fusionsgennemførelsesforordning og et udkast til en revideret meddelelse om en forenklet procedure. Formålet med denne offentlige høring er at indsamle feedback fra interessenter vedrørende udkastet til en revideret fusionsgennemførelsesforordning og udkastet til en revideret meddelelse om en forenklet procedure og især vedrørende de ændringer, som Kommissionen foreslår. Den offentlige høring om udkastene er således et af elementerne af den undersøgelse, som Kommissionen er i gang med. Den vil indgå i konsekvensanalysen, som de endelige udgaver af den reviderede fusionsgennemførelsesforordning og meddelelsen om en forenklet procedure vil blive baseret på.

⁷ Køreplanen for evaluering af proceduremæssige og jurisdiktionsmæssige aspekter af EU's fusionskontrol kan findes på https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, "Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control", 26.3.2021, SWD (2021) 66 final.

⁹ Revision af Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser og af Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner (Ares(2021)2139418 — 26.3.2021), som findes på https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_da. Det overordnede mål med denne konsekvensanalyse er at forbedre EU's fusionskontrolprocedurer, som har til formål at forhindre varig skade på konkurrencen på det indre marked som følge af konkurrencebegrænsende fusioner. De specifikke mål er i) at målrette fusionsundersøgelsesprocessen bedre, så Kommissionen kan koncentrere sine undersøgelser om de sager, der fortjener en mere detaljeret gennemgang, og ii) at reducere de administrative omkostninger og byrder i forbindelse med fusionsundersøgelsen.

II. Oversigt over og redegørelse for de vigtigste ændringer i udkastene

I resten af disse bemærkninger sammenfattes og forklares de vigtigste ændringer i udkastet til en revideret fusionsgennemførelsesforordning og udkastet til en revideret meddelelse om en forenklet procedure. De er struktureret som følger: Afsnit II.A omhandler Kommissionens forslag om at udvide og præcisere de kategorier af sager, der kan underkastes en forenklet behandling. I afsnit II.B og II.C ses der nærmere på Kommissionens forslag om at strømline undersøgelsen af forenkledede og ikkeforenkledede sager. I afsnit II.D fokuseres der på forslagene vedrørende fremsendelse af dokumenter til Kommissionen (herunder anmeldelser).

II.A. Udvidelse og præcisering af kategorierne af forenkledede sager

Evalueringen viste, at der kan være nogle, om end potentielt begrænsede, muligheder for yderligere udvidelse af kategorierne af forenkledede sager eller for at indføre yderligere fleksibilitet i undersøgelsen af sager efter den forenkledede procedure, som ikke falder ind under nogen af de nuværende kategorier af forenkledede sager, men hvor der ikke er sandsynlighed for konkurrenceproblemer. I evalueringen blev det også foreslået at præcisere de scenarier, hvor Kommissionen kan undersøge en fusion efter den ikkeforenkledede procedure, selv om sagen teknisk set ville være berettiget til forenklet behandling.

På denne baggrund og på grundlag af den dokumentation, der hidtil er indsamlet i forbindelse med konsekvensanalysen, foreslår Kommissionen følgende ændringer af meddelelsen om en forenklet procedure.

Kommissionen foreslår *for det første*, at punkt 5 i meddelelsen om en forenklet procedure revideres med henblik på at udpege to nye kategorier af sager, der kan underkastes forenklet behandling, når de involverer vertikale forbindelser:

- a. ifølge alle plausible markedsdefinitioner er fusionsparternes individuelle eller samlede markedsandele i tidligere omsætningsled under 30 % og deres samlede købsandel er under 30 %, og
- b. ifølge alle plausible markedsdefinitioner er fusionsparternes individuelle eller samlede markedsandele i tidligere og senere omsætningsled under 50 %, HHI-delta er under 150, og den mindste virksomhed med hensyn til markedsandel er den samme i tidligere og senere omsætningsled.

Kommissionen foreslår *for det andet*, at der indføres fleksibilitetsbestemmelser i udkastet til den reviderede meddelelse om en forenklet procedure (punkt 8 og 9). Disse bestemmelser vil gøre det muligt for Kommissionen at benytte den forenkledede procedure på fusioner, som ikke umiddelbart falder ind under nogen af de forenkledede behandlingskategorier (jf. punkt 5). Udkastet til den reviderede meddelelse om en forenklet procedure indeholder f.eks.:

- a. en fleksibilitetsbestemmelse vedrørende horisontale overlapninger, hvor fusionsparternes samlede markedsandel er på 20-25 %, og for vertikale forbindelser, hvor parternes individuelle eller samlede markedsandele i tidligere og senere omsætningsled er på 30-35 %
- b. en fleksibilitetsbestemmelse vedrørende joint venture-selskaber med en omsætning og aktiver på mellem 100 og 150 mio. EUR i EØS og
- c. en fleksibilitetsbestemmelse vedrørende vertikale forbindelser, hvor fusionsparternes individuelle eller samlede markedsandele ikke overstiger 50 % på det ene marked og 10 % på det andet marked.

Kommissionen foreslår *for det tredje*, at meddelelsen om en forenklet procedure udvides med en klarere og mere detaljeret liste over de omstændigheder, hvor en fusion, der teknisk opfylder betingelserne for forenklet behandling, skal undersøges som en ikkeforenklet sag¹⁰.

II.B. Strømlining af undersøgelsen af forenklede sager

Evalueringen viste, at der efter forenklingsspakken fra 2013 er sket en generel reduktion af oplysningskravene i forbindelse med en række sager, og at varigheden af drøftelserne forud for anmeldelsen blev kortere i navnlig enkle sager. Oplysningskravene kan dog strømlines yderligere i enkle sager, og flere af disse sager kan anmeldes uden forudgående drøftelser.

På denne baggrund og på grundlag af den dokumentation, der hidtil er indsamlet i konsekvensanalysen, foreslår Kommissionen, at den korte CO-formular (som i dag er vedlagt som bilag II til fusionsgennemførelsesforordningen) erstattes med udkastet til den reviderede korte CO-formular.

I modsætning til den formular, der anvendes i dag, og som hovedsagelig indeholder spørgsmål i fri tekst, indeholder udkastet til den reviderede korte CO-formular (i bilag II til udkastet til den reviderede fusionsgennemførelsesforordning) primært multiple choice-spørgsmål og tabeller, der skal udfyldes med ord og tal. Anmeldelsen af forenklede sager vil blive hurtigere og mindre arbejdskrævende for både fusionsparterne og Kommissionen. Der er tale om følgende justeringer:

- a. I udkastet til den reviderede korte CO-formular strømlines Kommissionens spørgsmål vedrørende kompetencevurderingen af fusionen. Del 3 i den formular, der anvendes i dag, indeholder spørgsmål i fri tekst, mens del 6 i den reviderede korte CO-formular indeholder en liste over udsagn om de grundlæggende faktiske omstændigheder, der er relevante for kompetencevurderingen af fusionen. De anmeldende parter skal vælge ét eller flere af disse udsagn.
- b. I udkastet til den reviderede korte CO-formular strømlines også Kommissionens spørgsmål vedrørende realitetsvurderingen af fusionen. Den formular, der anvendes i dag, indeholder del 6, 7¹¹, 8¹² og 9¹³, som alle kræver svar i fri tekst. I stedet indeholder udkastet til den reviderede korte CO-formular:
 - i. del 7 om den kategori af forenklet behandling, som fusionen hører under. I denne del skal de anmeldende parter vælge en eller flere kategorier (ved at afkrydse det relevante felt)
 - ii. del 8-10 om horisontale overlapninger og vertikale forbindelser. Disse dele indeholder hovedsagelig tabeller, hvor de anmeldende parter skal indsætte ord (f.eks. navne på konkurrenter) eller tal (f.eks. markedsandele), og
 - iii. del 11 om "forbehold og undtagelser". Dette vedrører de omstændigheder, under hvilke Kommissionen efter den ikkeforenklede procedure vil undersøge en sag, der teknisk set opfylder betingelserne for forenklet behandling. Denne del indeholder en liste over de relevante forbehold og undtagelser, og de anmeldende parter skal angive, om de hver især finder anvendelse, ved at vælge "Ja" eller "Nej".

¹⁰ Punkt 11 ff. i udkastet til den reviderede meddelelse om en forenklet procedure.

¹¹ Vedrørende markedsoplysninger i sager, hvor fusionen giver anledning til horisontale overlapninger eller vertikale forbindelser.

¹² Vedrørende markedsoplysninger i sager, hvor fusionen ikke giver anledning til horisontale overlapninger eller vertikale forbindelser.

¹³ Vedrørende joint venture-selskabers samarbejds-mæssige virkninger.

Endelig foreslår Kommissionen, at meddelelsen om en forenklet procedure udvides med en ny kategori af sager, der kan omfattes af en "superforenklet" behandling. Denne kategori omfatter fusioner, som er faldet ind under punkt 5, litra a), i udkastet til den reviderede meddelelse om en forenklet procedure ("joint venture-selskaber uden for EØS"), og alle sager, hvor der ikke er horisontale overlapninger eller ikkehorisontale forbindelser mellem de fusionerende parter aktiviteter (punkt 5, litra c), i udkastet til den reviderede meddelelse om en forenklet procedure. Parterne skal anmelde disse fusioner ved at afkrydse de relevante felter i udkastet til den reviderede korte CO-formular (del 7), og de skal ikke udfylde del 8-11. Parterne opfordres til at anmelde disse fusioner direkte uden forudgående kontakt.

II.C. Strømlining af undersøgelsen af ikkeforenklede sager

På grundlag af Kommissionens erfaringer med sin håndhævelsespraksis i løbet af årene viste resultaterne af evalueringsresultaterne, at nogle af oplysningskravene i ikkeforenklede sager kunne strømlines. Det vil navnlig være hensigtsmæssigt at ændre CO-formulærens struktur og indskrænke oplysningskravene.

På denne baggrund og på grundlag af den dokumentation, der hidtil er indsamlet i konsekvensanalysen, foreslår Kommissionen, at den korte CO-formular (som i dag er vedlagt som bilag I til fusionsgennemførelsesforordningen) revideres som følger¹⁴:

Kommissionen foreslår *for det første*, at der gives klare instrukser til de anmeldende parter, som har til hensigt at anmode om dispensation for visse dele eller punkter i udkastet til den reviderede CO-formular. Kommissionen foreslår også en markering af de dele af udkastet til den reviderede CO-formular, der er særligt egnede til en anmodning om dispensation¹⁵ (herunder en række spørgsmål i del 8 i den nuværende CO-formular).

Kommissionen begrænser *for det andet* oplysningskravene for markeder, der er omfattet af fleksibilitetsbestemmelserne i punkt 8 i udkastet til den reviderede meddelelse om en forenklet procedure¹⁶. Dette strømliner de relevante dele i den nuværende CO-formular, hvor disse markeder anses for at være berørt, og de gældende oplysningskrav er langt mere omfattende.

Kommissionen foreslår *for det tredje*, at der medtages tabeller, som kræver oplysninger om horisontale overlapninger og vertikale forbindelser, der involverer produkter under udvikling. Med disse tabeller søger Kommissionen at ensrette anmodninger om oplysninger fra forskellige sagsbehandlere om produkter under udvikling og formalisere de anmeldende parter praksis med at give detaljerede oplysninger om produkter under udvikling, navnlig i sektorer, hvor innovation er et centralt konkurrenceparameter.

Kommissionen foreslår *for det fjerde*, at visse oplysningskrav i del 8 i den nuværende CO-formular vedrørende "Samarbejdsaftaler", "Samhandelen mellem medlemsstaterne og import fra lande uden for EØS" og "Brancheorganisationer" fjernes.

¹⁴ Kommissionen foreslår også, at RS-formulæren (i bilag III til fusionsgennemførelsesforordningen) og RM-formulæren (i bilag IV til fusionsgennemførelsesforordningen) revideres.

¹⁵ Punkt 3.4, 3.5, 3.6 og 3.7 samt del 10 i denne CO-formular.

¹⁶ Se afsnit II.A ovenfor.

II.D. Indførelse af elektroniske anmeldelser

På grund af de ekstraordinære foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med covid-19-pandemien, har Kommissionen midlertidigt accepteret og rent faktisk tilskyndet til digitale anmeldelser siden maj 2020. På grundlag af disse erfaringer og for at fremme Kommissionens digitale omstilling er det hensigtsmæssigt at fastsætte (permanente) regler for digital fremsendelse af dokumenter i forbindelse med EU's fusionskontrol.

På denne baggrund og på grundlag af den dokumentation, der er indsamlet i forbindelse med konsekvensanalysen, foreslår Kommissionen, at det i udkastet til den reviderede fusionsgennemførelsesforordning fastsættes, at fremsendelsen af dokumenter til og fra Kommissionen fremover i princippet skal ske ved hjælp af digitale midler (artikel 22 i udkastet til den reviderede fusionsgennemførelsesforordning). Dette omfatter anmeldelser¹⁷.

¹⁷ Der er også planlagt en nødmekanisme, hvor dokumenter kan sendes til Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence pr. post eller ved personlig aflevering (under ekstraordinære omstændigheder og af hensyn til forretningskontinuiteten).