



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 31.1.1996
KOM(96) 19 endelig udg.

EU'S FUSIONSKONTROL

GRØNBOG

OM REVISION AF FUSIONSFORORDNINGEN

(forelagt af Kommissionen)

Resumé

Med fusionsforordningen, der blev vedtaget i Rådet i 1989, fik Fællesskabet for første gang et egnet instrument til at føre kontrol med grænseoverskridende fusioner. EU's fusionskontrol betegnes fra mange sider som en succes. Inden for EØS er alle fusioner, der falder ind under forordningen, blevet underlagt samme regler og vurderet af én myndighed, nemlig Kommissionen. Og det er sket hurtigt og effektivt, efter gennemsigtige procedurer.

Siden forordningens ikrafttrædelse i 1990 har Kommissionen vedtaget over 350 endelige beslutninger. I et stort antal sager gav de anmeldte transaktioner ikke anledning til konkurrenceproblemer, og de blev derfor godkendt inden en måneds forløb. Og i de tilfælde, hvor fusionen ville skabe eller forstærke en dominerende stilling, blev der taget skridt til at forhindre en forværring af konkurrencestrukturen på markedet. Der er således blevet nedlagt forbud mod 4 fusioner, og 24 andre blev væsentligt ændret under hensyn til Kommissionens indsigelser.

Efter næsten fem år med EU's fusionskontrol skal Kommissionen nu, i overensstemmelse med, hvad den i 1993 lovede Rådet, vurdere, hvordan fusionsforordningen har fungeret. Der er navnlig tale om en vurdering af de omsætningstærskler, der udløser anmeldelsespligt, samt reglerne for henvisning af sager mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Kommissionen vil i øvrigt også benytte lejligheden til at få rettet op på mangler ved forordningen og imødekomme kritiske bemærkninger angående den måde, hvorpå den hidtil har fungeret.

Denne grønbog indeholder en gennemgang af de nuværende retlige rammer om fusioner på såvel EU-plan som på nationalt plan. Derefter lægges en række muligheder frem til debat. Disse kan opsummeres således:

- Tærskler: for øjeblikket skal fusionsparterne have en verdensomsætning på over 5 mia. ECU, og mindst to af dem skal have en omsætning på over 250 mio. ECU inden for EU. Et stort antal fusioner, der vil kunne påvirke markedsstrukturen i mere end én medlemsstat, når ikke op på disse høje beløb. Ifølge de oplysninger, Kommissionen råder over, vil det være mere hensigtsmæssigt med tærskler på henholdsvis 2 mia. ECU og 100 mio. ECU.
- Anmeldelsespligt i flere lande: virksomheder, der ikke når op på de nugældende høje omsætningstærskler, bliver stillet over for 13 forskellige fusionskontrollsystemer inden for EØS. Nødvendigheden af at indgive anmeldelse til flere nationale myndigheder påfører virksomhederne øget usikkerhed, øget besvær og øgede omkostninger og kan føre til indbyrdes modstridende afgørelser. En sænkning af tærsklerne vil i vid udstrækning løse det problem. Som den "næstbedste løsning" kunne det fastsættes, at fusioner, som ikke når op på omsætningstærsklerne, herefter alene skal behandles af Kommissionen, hvis de ellers skulle være anmeldt i flere medlemsstater.
- Joint ventures: der fremlægges to grundmodeller til forbedring af behandlingen af joint ventures inden for rammerne af EU's konkurrenceret. Disse to grundmodeller gennemgås derefter nærmere, med beskrivelse af de forskellige måder, hvorpå de kan iværksættes.

- Desuden foreslås en række andre, hovedsagelig proceduremæssige forbedringer, med hensyn til godkendelse af tilsagn i første undersøgelsesfase og andre aspekter ved forordningen.
- Bankers indtægter: der fremsættes forslag til forenkling af den metode, der benyttes til beregning af kredit- og finansieringsinstitutters omsætning og dens geografiske fordeling.

Formålet med denne grøn bog er at få sat gang i en bred debat. Den er udarbejdet i lyset af de udtalelser, der er fremkommet fra andre EU-institutioner, fra medlemsstaterne samt fra erhvervslivet og jurister under den rundspørge, Kommissionen foretog sidste år. De forslag og løsningsmodeller, der skitseres i denne grøn bog, må dog ikke betragtes som hverken fuldstændige eller udtømmende.

Kommissionen mener, at forordningens anvendelsesområde bør udvides, således at den kommer til at gælde for et større antal fusioner med fællesskabsdimension. Desuden kan den nuværende praksis forbedres på de måder, der nævnes i grønbogen. Kommissionen vil gerne have alle synspunkter frem, således at alle disse spørgsmål kan blive diskuteret til bunds.

GRØNBOG

Indholdsfortegnelse

- I. INDLEDNING
- II. DET NUVÆRENDE RETSGRUNDLAG
 - A. FUSIONSKONTROL PÅ FÆLLESSKABSNIVEAU
 - B. FUSIONSKONTROL PÅ MEDLEMSSTATSNIVEAU
- III. KRITERIER FOR KOMMISSIONENS KOMPETENCE
 - A. DEN NUVÆRENDE SITUATION
 - B. LØSNINGSMODELLER
- IV. ANDRE ASPEKTER VED FORORDNINGEN
 - A. HENVISNING AF FUSIONER TIL OG FRA MEDLEMSSTATERNE (ARTIKEL 9 OG 22)
 - B. BEHANDLING AF JOINT VENTURES
 - C. TILSAGN I FUSIONSSAGER
 - D. DE MINIMIS-TRANSAKTIONER
 - E. BEREGNING AF OMSÆTNING I KREDIT- OG FINANSIERINGS-INSTITUTTER
 - F. ANDRE ÆNDRINGER ELLER AFKLARINGER
 - Accessoriske begrænsninger i fase 1
 - Tilbagekaldelse af artikel 6-beslutninger
 - Artikel 7
 - Artikel 10, stk. 4
 - Beregning af joint venture-selskabers omsætning
 - Tredjeparters rettigheder
 - "Deltagende virksomheder"
- V. KONKLUSIONER

I. INDLEDNING

1. Rådets forordning nr. 4064/89 om kontrol med fusioner og virksomheds-overtagelser ("fusionsforordningen") blev vedtaget den 21. december 1989 og trådte i kraft den 21. september 1990. Fusionsforordningen gælder for alle fusioner af fællesskabsdimension defineret på grundlag af de deltagende virksomheders årsomsætning.
2. Den første undersøgelse af, hvordan fusionsforordningen fungerer, foretog Kommissionen i 1993. Denne undersøgelse var foranlediget af den retlige forpligtelse til at revidere omsætningstærsklerne i artikel 1 og henvisningsbestemmelserne i artikel 9 og 22. Kommissionen benyttede desuden lejligheden til at gennemgå, hvorledes forordningen som helhed havde fungeret, for at få afklaret, om der var andre områder, hvor der kunne foretages forbedringer.
3. På basis af denne undersøgelse udarbejdede Kommissionen en rapport til Rådet¹, hvori den konkluderede, at der var stærke argumenter for en sænkning af tærsklerne. Kommissionen mente dog, at det ville være klogt at få flere erfaringer med fusionsforordningens anvendelse og virkningerne af medlemsstaternes politik inden for fusionskontrol, før der blev fremsat noget formelt revisionsforslag. Den opfordrede derfor Rådet til at udskyde revisionen af tærsklerne til senest udgangen af 1996. Rådet tilsluttede sig disse konklusioner i september 1993.
4. I de to år, der er gået siden 1993-undersøgelsen, har de retlige, politiske og økonomiske forhold ændret sig betydeligt. Som følge af såvel udvidelsen af Unionen som udviklingen i de gamle medlemsstaters lovgivning er der sket en stigning i antallet af nationale fusionskontrolordninger. På fællesskabsplan er fusionskontrollen trådt ind i en konsolideringsfase med vedtagelsen af en ny gennemførelsesforordning² og et nyt sæt retningslinjer ved udgangen af 1994³. Desuden har fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne videreudviklet principperne for den praktiske anvendelse af subsidiaritetsprincippet. Endelig er den transnationale fusionsvirksomhed blevet intensiveret på baggrund af den stadigt voksende markedsintegration inden for EU og den seneste tids økonomiske opsving⁴. På denne baggrund er det nødvendigt at tage forordningen op til revision for at få afklaret, hvordan fordelene ved det indre marked bedst kan sikres gennem en effektiv europæisk fusionskontrolpolitik.
5. Som led i det igangværende revisionsarbejde har Kommissionens tjenestegrene foretaget en rundspørge hos medlemsstaterne og en række virksomheder, brancheforeninger og rådgivningsfirmaer for at høre deres synspunkter med hensyn til revision af forordningen (jf. bilag I). Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg blev også opfordret til at afgive udtalelse.
6. Denne grønbog offentliggøres som grundlag for yderligere drøftelse af, hvilke ændringer der kan foretages i forordningen. Den har til formål:
 - at analysere den nuværende situation

¹ KOM(93) 385, endelig udg. af 28. juli 1993.

² Kommissionens forordning (EF) nr. 3384/94 af 21. december 1994, EFT nr. L 377 af 31.12.1994, s. 1.

³ Kommissionens meddelelser af 21. december 1994, EFT C 385 af 31.12.1994, s. 1, 5, 12 og 21.

⁴ Efter at have nået et toppunkt i 1990 gik den grænseoverskridende fusionsaktivitet ned i 1991 og stabiliserede sig i de efterfølgende år på omkring 1 350 transaktioner årligt. 1994 var dog præget af en stigning i fusionsaktiviteten både mængdemæssigt og værdimæssigt, Europæisk Økonomi (marts 1995), tillæg A.

- at undersøge, om de nuværende tærskler bør revideres, jf. Kommissionens tilsagn til Rådet i 1993
 - at påvise andre områder, hvor der kan foretages forbedringer, og foreslå mulige løsninger.
7. Kommissionen agter at høre Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om denne grønbog. Desuden opfordrer den alle interesserede til at fremsætte deres bemærkninger til den. Af hensyn til tidsplanen for revisionen bør disse bemærkninger være Kommissionen i hænde senest den 31. marts 1996⁵. Kommissionen vil derpå undersøge resultaterne af denne høringsproces og fremsætte et forslag til Rådet i løbet af 1996.

II. DET NUVÆRENDE RETSGRUNDLAG

A. FUSIONSKONTROL PÅ FÆLLESSKABS NIVEAU

1. Fusionsforordningen
8. Ifølge fusionsforordningen har Europa-Kommissionen beføjelser til at vurdere alle fusioner af fællesskabsdimension, dvs. fusioner, virksomhedsovertagelser eller joint ventures oprettet i fusionsøjemed, hvor: i) alle de deltagende virksomheders samlede omsætning på verdensplan tilsammen overstiger 5 mia. ECU; ii) mindst 2 af de deltagende virksomheders samlede omsætning i Fællesskabet hver især overstiger 250 mio. ECU (hvilket betyder, at de tilsammen skal have mindst 500 mio. ECU inden for EU); og iii) de deltagende virksomheder ikke har over to tredjedele af deres samlede omsætning på fællesskabsplan i én og samme medlemsstat (forordningens artikel 1).
9. Forordningen er baseret på "one-stop shop"-princippet (én kontrolmyndighed). Det betyder, at Kommissionen har enekompetence til at vurdere fusioner af fællesskabsdimension, og at de deltagende virksomheder derfor kun behøver at indgive én anmeldelse inden for Den Europæiske Union. Under de nævnte tærskler er fusioner undergivet den nationale fusionskontrol, hvis en sådan findes. Efter at aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) trådte i kraft i 1994, er Europa-Kommissionens enekompetence i forbindelse med fusioner, der opfylder ovennævnte kriterier, blevet udvidet til at omfatte hele EØS-området.
10. Fordelingen af sager mellem Kommissionen og medlemsstaterne efter artikel 1 suppleres af bestemmelserne i artikel 9, artikel 21, stk. 3, og artikel 22. Ifølge artikel 9 kan Kommissionen henvise sager til en medlemsstat, når de konkurrencemæssige spørgsmål kun berører et specifikt marked på den pågældende medlemsstats område. Efter artikel 22, stk. 3-5, kan en medlemsstat anmode Kommissionen om at anvende fusionsforordningen på transaktioner, der ikke opfylder kriterierne for fællesskabsdimension, men som skaber eller styrker en dominerende stilling på den pågældende medlemsstats område. Efter artikel 21, stk. 3, kan medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger til at beskytte andre legitime interesser end de i fusionsforordningen anførte, herunder bl.a. hensyn til den offentlige sikkerhed, mediepluralitet og tilsynsregler. I forbindelse med sin

⁵ Bemærkningerne kan sendes med fax (fax nr. 32-2-296 43 01) eller med posten til følgende adresse: Kommissionen for Det Europæiske Fællesskab, Generaldirektoratet for Konkurrence (GD IV), Direktorat B-Merger Task Force, Avenue de Cortenberg 150, B-1049 Bruxelles, Belgien.

undersøgelse og vurdering af anmeldte fusioner handler Kommissionen desuden i nær kontakt med medlemsstaternes kompetente myndigheder (fusionsforordningens artikel 19) samt EFTA-Tilsynsmyndigheden (EØS-aftalens artikel 58).

11. Efter fusionsforordningen skal alle fusioner af fællesskabsdimension anmeldes på forhånd. Anmeldte fusioner vurderes ud fra deres virkning på konkurrencestrukturen på fællesmarkedet. Det grundlæggende spørgsmål er, om fusionen "skaber eller styrker en dominerende stilling". Der er to undersøgelsesfaser, hvis varighed er fastsat retligt. Efter en indledende fase på en måned skal Kommissionen afgøre, hvorvidt fusionen rejser alvorlig tvivl om dens forenelighed med fællesmarkedet, og i så fald indlede en indgående undersøgelse. Fire måneder efter at fase 2-proceduren er indledt, skal Kommissionen træffe endelig beslutning om fusionen.

12. Pr. 30. oktober 1995 havde Kommissionen modtaget 376 anmeldelser efter fusionsforordningen. Kommissionen har vedtaget 357 endelige beslutninger:

- 31 beslutninger efter forordningens artikel 6, stk. 1, litra a) (om at fusionen falder uden for fusionsforordningens anvendelsesområde)
- 303 beslutninger efter forordningens artikel 6, stk. 1, litra b) (om at fusionen erklæres forenelig med fællesmarkedet efter første undersøgelsesfase)
- 19 beslutninger efter forordningens artikel 8, stk. 2 (om at fusionen erklæres forenelig med fællesmarkedet efter den indgående fase 2-undersøgelse)
- 4 beslutninger efter forordningens artikel 8, stk. 3 (om forbud mod en fusion).

I 12 sager efter artikel 6, stk. 1, litra b) og i 12 sager efter artikel 8, stk. 2, blev der knyttet betingelser og/eller påbud til godkendelsen for at sikre, at parternes tilsagn blev overholdt. 3 sager blev henvist til medlemsstater efter en anmodning i henhold til artikel 9, og Kommissionen modtog 2 anmodninger fra medlemsstater efter artikel 22, stk. 3. I 3 sager blev artikel 21, stk. 3, bragt i anvendelse.

2. Artikel 66 i traktaten om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF)

13. I henhold til EKSF-traktaten skal alle koncentrationer, der involverer mindst én virksomhed, der er beskæftiget med produktion eller distribution af kul eller stål, og som er etableret i Fællesskabet, godkendes af Kommissionen på forhånd. Med Rådets godkendelse har Kommissionen fastsat minimumsniveauer baseret på virksomhedernes produktionsmængde, og under disse niveauer er koncentrationerne fritaget for kravet om forhåndsanmeldelse. For råstål eller færdige produkter er der f.eks. et minimumsniveau på 6 mio. tons om året, svarende til ca. 2,5 mia. ECU.

B. FUSIONSKONTROL PÅ MEDLEMSSTATSNIVEAU

14. Der findes for øjeblikket 11 nationale fusionskontrolordninger i EU⁶, hvoraf de otte er obligatoriske. Blandt de resterende fire medlemsstater er Nederlandene i gang med at vedtage en ordning med obligatorisk forudgående fusionskontrol, og det kan ikke udelukkes, at de øvrige 3 også indfører national lovgivning i

⁶

Desuden findes der to ordninger med frivillig anmeldelse inden for EØS, nemlig i Island og Norge.

fremtiden. Bilag 2 indeholder en oversigt over hovedtrækkene i de eksisterende nationale systemer og det foreslåede nederlandske system.

15. En komparativ analyse af de forskellige nationale systemer viser, at der er stor forskel på anmeldelseskravene, de anvendte procedurer og de retlige standarder. Det formelle samarbejde mellem de nationale myndigheder, der kan være involveret i samme sag, er stort set begrænset til nogle bilaterale kontakter, normalt med informationsformål.
16. Hvad angår den myndighed, der har kompetence til at behandle fusionssager i de enkelte medlemsstater, forholder det sig i de fleste lande således, at mere end én særskilt myndighed medvirker i beslutningsprocessen. I fem ud af de elleve lande træffes den endelige beslutning af et administrativt/ministerielt organ, i fire af en uafhængig konkurrencemyndighed, i et land af en retslig myndighed og i et land enten af en retslig myndighed (forbud) eller af en konkurrencemyndighed (godkendelse). Endelig kan den uafhængige konkurrencemyndigheds beslutning i to lande underkendes af et administrativt/ministerielt organ ud fra hensyn til den offentlige interesse.
17. Tærsklerne for obligatorisk eller frivillig anmeldelse varierer -også i vid udstrækning med hensyn til de anvendte kriterier (omsætning, enten i det pågældende land eller på verdensplan, verdensomspændende aktiver eller markedsandel i det pågældende land) og interventionstærsklen (den verdensomspændende omsætning for hvert af mindst to af de deltagende selskaber skal f.eks. være 0,36 mio. ECU i Østrig, 25,2 mio. ECU i Irland og 520 mio. ECU i Tyskland, den samlede verdensomspændende omsætning er f.eks. 430 mio. ECU i Sverige og 1,04 mia. ECU i Tyskland, og den samlede omsætning i det pågældende land er f.eks. 125 mio. ECU i Spanien, 180 mio. ECU i Portugal og 300 mio. ECU i Italien og over 1 mia. ECU i Frankrig)⁷. I det omfang de forskellige interventionstærskler ikke fuldt ud svarer til forskellene i de nationale økonomiers respektive størrelser, kan de føre til forskellige grader af kontrol med virksomheder af samme størrelse.
18. Med hensyn til procedurens varighed i de forskellige medlemsstater er den indledende undersøgelsesfase normalt kort og overstiger i intet tilfælde 2½ måned. Varigheden af de mere indgående undersøgelser varierer derimod, især fordi der i visse tilfælde ikke er fastsat nogen frister ved lov, medens de lovfæstede tidsfrister i andre tilfælde kan forlænges, f.eks. med henblik på at indhente yderligere oplysninger. Desuden indebærer en række systemer, at der føres kontrol i en periode efter en fusions gennemførelse, og denne periode varierer fra 1 måned til et ubegrænset tidsrum.
19. Hvad vurderingen angår, anvender alle medlemsstater konkurrencekriterier i deres analyse af de anmeldte fusioner. I de fleste tilfælde er det også muligt at tage hensyn til offentlige eller almene interesser. Det er vanskeligt at fastslå nøjagtigt, hvorledes disse øvrige kriterier vil indvirke på den endelige vurdering af sagen, og det kan variere fra en medlemsstat til en anden.
20. Antallet af sager, der undersøges efter hver af de 11 nationale fusionskontrol-ordninger, varierer betydeligt fra det ene land til det andet. I de lande, hvor der er anmeldelsespligt, svinger det årlige antal sager fra 25 i Portugal og til ca. 1540 i Tyskland⁸. Blandt de lande, hvor anmeldelse er frivilligt, modtog Spanien

⁷ Tærskelbeløbene er omregnet til ECU på basis af gennemsnitskurserne for 1994.

⁸ I de øvrige lande har det gennemsnitlige antal anmeldelser pr. år været følgende: 35 i Belgien, 55 i

gennemsnitligt 24 sager om året, medens der i Det Forenede Kongerige blev anmeldt 150-200 sager om året.

21. Det er også forskelligt, hvorledes medlemsstaterne offentliggør deres beslutninger, og hvilke oplysninger disse beslutninger indeholder. I nogle tilfælde offentliggøres hele beslutningens ordlyd, herunder en vurdering af konkurrenceforholdene. I andre tilfælde offentliggøres kun bestemte beslutninger (f.eks. forbud eller de vigtigste beslutninger), medens der for de øvrige kun udsendes en meddelelse.

III. KRITERIER FOR KOMMISSIONENS KOMPETENCE

A. DEN NUVÆRENDE SITUATION

22. I dette afsnit ser vi på, hvordan fusionssager optimalt kan fordeles mellem Kommissionen og medlemsstaterne i lyset af to fundamentale EU-målsætninger - nemlig subsidiaritetsprincippet og målet om fortsat integration af markederne gennem en hurtig og ensartet vurdering af fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. Derefter foretages på basis af de foreliggende oplysninger en vurdering af, hvorvidt tærsklerne i forordningen bør bibeholdes på det nuværende niveau eller ej.

1. Grundprincipper

Subsidiaritet og fusionskontrol

23. Fusionsforordningen skulle finde anvendelse på væsentlige strukturændringer, "hvis virkninger for markedet går ud over en medlemsstats grænser" (9. betragtning). Fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger blev anset for at være af fællesskabsdimension. Det blev derfor besluttet, at Kommissionen skulle have enekompetence til at behandle dem, medens medlemsstaternes fusionslovgivning skulle finde anvendelse på fusioner, der hovedsagelig havde nationale virkninger.
24. Fordelingen af sager mellem EU og medlemsstaterne inden for fusionskontrol bygger derfor på de samme principper som subsidiaritetsbegrebet. Ifølge subsidiaritetsprincippet (også kaldet "nærhedsprincippet") skal der handles på det mest egnede jurisdiktionsniveau, under hensyn til, hvilke mål der skal virkeliggøres, og hvilke midler Fællesskabet og medlemsstaterne råder over⁹.
25. En fusion har betydelige grænseoverskridende virkninger, hvis den har indvirkninger på konkurrencestrukturen i et geografisk område, der strækker sig ud over en enkelt medlemsstats grænser. Det er f.eks. tilfældet, når fusionsparterne har betydelige aktiviteter i flere medlemsstater, eller når deres aktiviteter i en enkelt medlemsstat kan have betydelige konkurrencemæssige indvirkninger i andre dele af EU, f.eks. når fusionen kan lægge hindringer i vejen for, at konkurrenter fra andre medlemsstater kan få adgang til markedet, således at der lægges hindringer i vejen for den europæiske integration, eller når fusionsparterne

Irland, 132 i Sverige, 238 i Italien og 310 i Østrig (uformelt og formelt). Der er tale om det gennemsnitlige antal årlige anmeldelser i 1993 og 1994. I Grækenland blev der indgivet ca. 25 anmeldelser om året under den tidligere ordning med frivillig anmeldelse.

⁹ Se Kommissionens *Rapport til Det Europæiske Råd om tilpasning af gældende lovgivning til nærhedsprincippet*, KOM(93) 545 endelig udg. af 24.11.1993.

kommer til at indtage en så stærk position i en medlemsstat, at det kan have afsmittende virkninger i resten af EU.

26. For fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger er det således berettiget, at der gribes ind på fællesskabsplan i betragtning af de mål, der ligger til grund for fusionskontrol, og de midler, der står til rådighed for Kommissionen og for medlemsstaterne. Kommissionens undersøgelsesbeføjelser og sanktions- og håndhævelsesforanstaltninger strækker sig ud over de nationale grænser og er dermed større end de enkelte medlemsstats beføjelser. På baggrund af de stadig mere globale eller i hvert fald indbyrdes afhængige økonomier letter kontrol på fællesskabsplan desuden en samlet ensartet vurdering af disse fusioners virkninger.

Markedsintegration og "one-stop shop"-princippet

27. En af de vigtigste måder, hvorpå erhvervslivet kan tage det indre markeds nye udfordringer op, er gennem grænseoverskridende fusioner og virksomheds-overtagelser. De må derfor ses som en positiv konsekvens af markedsintegrationen, såfremt de ikke ødelægger konkurrenceforholdene (fusionsforordningens 3.-5. betragtning).
28. Det er vigtigt, at fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger kontrolleres i samme omfang og på samme måde overalt i Fællesskabet. Det er desuden ønskeligt, at en vurdering på grundlag af konkurrencereglerne ikke forsinker gennemførelsen af dem unødigt eller skaber retsusikkerhed.
29. Fusionsforordningen har derfor to formål - for det første at forhindre konkurrencebegrænsende transaktioner, og for det andet at tilvejebringe et fælles grundlag for vurdering af fusioner af fællesskabsdimension inden for en fast og overskuelig tidsplan. "One-stop shop"-princippet betyder, at fusioner af fællesskabsdimension udelukkende underlægges kontrol på fællesskabsplan, hvilket gør det lettere at virkeliggøre det andet af målene.
30. Det "one-stop shop"-princip, der gælder for fusioner med fællesskabsdimension, er knyttet til subsidiaritetsprincippet - for netop disse transaktioners omfang og virkninger gør det berettiget, at kontrollen udelukkende udøves på fællesskabsplan. Desuden er det også baseret på effektivitetshensyn. Som et alternativ til kontrol på nationalt plan i flere lande forenkler den enekontrol, der foretages på grundlag af fusionsforordningen, de administrative procedurer og sætter virksomhederne i stand til at nedbringe omkostningerne ved omstrukturering på det indre marked til det mindst mulige. Den skaber lige konkurrencevilkår ved at sikre, at alle fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger er underlagt de samme krav med hensyn til anmeldelse, procedurer og retlige standarder.

2. De nuværende tærskler

31. I overensstemmelse med ovenstående bør en fusion af fællesskabsdimension derfor defineres på grundlag af dens virkninger på markedet. Af praktiske årsager og af hensyn til retssikkerheden anvender fusionsforordningen dog kvantitative kriterier til afgrænsning af fusioner med grænseoverskridende virkninger, nemlig de deltagende virksomheders samlede omsætning på verdensplan og på fællesskabsplan.
32. Da forordningen blev vedtaget, blev omsætningstærsklerne fastsat ved et politisk kompromis. Rådet mente derfor, at de burde revideres efter en indledende fase på grundlag af de indhøstede erfaringer (10. betragtning). Kommissionen og Rådet

erklærede desuden, at de var indstillet på at tage andre faktorer i betragtning ud over omsætningen, når tærsklerne skulle revideres.

33. I sin ovennævnte 1993-rapport konkluderede Kommissionen, at i takt med den øgede integration af markederne i Fællesskabet var der også sket en stigning i antallet af grænseoverskridende fusioner, men kun en lille del af disse fusioner faldt ind under fusionsforordningen. I rapporten nævnte den konkrete eksempler på fusioner, der ikke faldt ind under fusionsforordningen, selv om de måtte antages at kunne påvirke konkurrencevilkårene i hele Fællesskabet. På baggrund heraf drog Kommissionen den konklusion, at forordningens tærskler burde sænkes.
34. Resultaterne af Kommissionens rundspørge tyder på, at de grunde, der i 1993 talte for en sænkning af tærsklerne, stadig er gyldige i dag. Selv om der i takt med den øgede integration af markederne er sket et yderligere opsving i de grænseoverskridende fusioner, både med hensyn til deres antal og omfang¹⁰, ser der ud til at være et stigende antal fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger, der ikke når op på de nugældende tærskler. Det hænger sammen med størrelsen af og/eller de særlige træk ved de sektorer, hvor de grænseoverskridende fusioner finder sted, og med størrelsen af de implicerede virksomheder. Det ser desuden også ud til, at adskillige fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger, som ikke når op på tærsklerne, skal anmeldes i flere medlemsstater, hvilket øger usikkerheden og omkostningerne og kan føre til indbyrdes modstridende afgørelser.

Forordningens sektordækning

35. Kommissionens kompetence afhænger af de deltagende virksomheders samlede omsætning på verdensplan og på fællesskabsplan. Det er derfor mest sandsynligt, at fusionsforordningen finder anvendelse på fusioner mellem virksomheder med en meget stor samlet omsætning og/eller konglomerater. Derimod er det mindre sandsynligt, at fusioner, hvor køberen og/eller det overtagne selskab er specialiserede virksomheder, der opererer på mindre, men stadig økonomisk betydelige markeder, vil opfylde kriterierne.
36. Kommissionen har foretaget to særskilte analyser for at få klarlagt forordningens sektordækning. Resultaterne af denne analyse opsummeres i det følgende.
37. Den første analyse blev foretaget ved at sammenholde antallet af anmeldelser efter fusionsforordningen inden for hver enkelt erhvervssektor med AMDATA-tallene for fusioner i den pågældende sektor¹¹. Det fremgik heraf, at i en række sektorer lå dækningen på under eller kun lige godt 10%¹². Som eksempel på disse sektorer kan nævnes maskinindustri, elektro- og elektronikindustri, computerindustri, gummi- og plastprodukter, tekstilvarer, levnedsmiddelindustri, metalvarer, træproduktion, fremstilling af lægeinstrumenter, byggesektoren, energiforsyning, trykkeri- og forlagsvirksomhed, hotel- og cateringvirksomhed, edb-tjenester o.lign. samt bank- og finansvirksomhed. Også i andre sektorer er dækningen kun begrænset. F.eks. er dækningen i den kemiske industri, som tegner sig for det største antal anmeldelser, kun på ca. 16%.

¹⁰

Se fodnote 4.

¹¹

Database med oplysninger om fusioner og overtagelser fra *Acquisitions Monthly*.

¹²

Til sammenligning kan nævnes, at dækningen af visse andre sektorer som f.eks. luftfartssektoren og telesektoren ligger på over 50%. Disse forskelle skyldes de særlige træk, der gør sig gældende for de enkelte sektorer, og som vi kommer nærmere ind på i dette afsnit.

38. Den anden analyse tog sigte på at påvise konkrete fusioner, der har betydelige grænseoverskridende virkninger, men som ikke når op på de nugældende tærskler¹³. Der er tale om fusioner inden for et stort antal forskellige sektorer, heraf også nogle, der allerede blev påvist under den første analyse. Som eksempel kan nævnes den kemiske industri, herunder basiskemikalier samt specialkemikalier og forarbejdede produkter heraf, medicinalindustrien, bilkomponentindustrien, maskin- og elektroindustrien, bioteknologi, byggematerialer, edb-programmel, papirprodukter, forlagsvirksomhed, leasing af fly, turistsektoren og catering.
39. At disse fusioner ikke faldt ind under fusionsforordningen, skyldtes enten, at alle de implicerede virksomheder tilsammen ikke nåede op på tærsklen for verdensomsætningen, eller at der ikke var mindst to af dem, der nåede op på EU-tærsklen. Specielt med hensyn til tærsklen for EU-omsætningen bemærkes, at selv om en meget stor virksomhed overtager en mindre virksomhed med en stor markedsandel inden for EU, vil transaktionen alligevel falde uden for fusionsforordningens rammer, hvis den sidstnævnte virksomhed har en EU-omsætning på under 250 mio. ECU. På samme måde kan det ske, at fusioner mellem to store virksomheder ikke når op på EU-tærsklen, hvis der er tale om en "swap" eller om overtagelse af bestemte dele af virksomheden. I sådanne tilfælde er det for sælgers vedkommende kun omsætningen inden for den overtagne del, der kan tages med i betragtning, og selv om dette repræsenterer en stor markedsandel inden for EU, er det muligt, at fusionen alligevel ikke når op på omsætningstærsklen i forordningen.
40. Omstruktureringer i de fleste af de ovennævnte sektorer har ofte grænseoverskridende virkninger, eftersom virksomhederne normalt er aktive i flere medlemsstater. Den lave dækning tyder derfor på, at et betydeligt antal grænseoverskridende fusioner falder uden for forordningen. I nogle andre sektorer, som bl.a. bank- og finanssektoren eller energiforsyningssektoren, er markedsaktørerne ofte stærkt nationalt orienterede. Men selv i disse sektorer ser det ud til, at aktiviteterne i stigende grad får en grænseoverskridende struktur. Med de nugældende tærskler vil fusioner i disse sektorer forblive uden for EU's jurisdiktion.
41. Der er flere forskellige årsager til, at fusioner af fællesskabsdimension inden for ovennævnte sektorer ikke er omfattet af forordningen. Disse årsager er knyttet til de enkelte sektors særlige karakteristika.
42. For det første ligger selv de største virksomheders samlede omsætning inden for nogle sektorer, såsom tekstilvarer, trykkeri- og forlagsvirksomhed, hotel- og cateringvirksomhed, under de gældende tærskler for verdensomsætningen¹⁴. Dette betyder ikke, at sektoren som sådan er af mindre betydning. Som eksempel kan nævnes, at den europæiske produktion inden for tekstilsektoren i 1993 androg 106 mia. ECU, og forbruget androg 110 mia. ECU. De tre største tekstilvirksomheder i EU er blandt verdens ti største selskaber¹⁵.

¹³ Kommissionen har opstillet to lister med konkrete eksempler på sådanne sager - den første omfattende tiden frem til 1993, og den anden omfattende perioden 1993-1995. Disse lister er blevet fremsendt til medlemsstaterne, men på grund af deres fortrolige karakter er de ikke med i denne gronbog. De fleste af disse sager ville have været omfattet af fusionsforordningen med lavere tærskler på 2 mia ECU (verdensomsætning) og 100 Mio (EU-omsætning).

¹⁴ Disse data stammer fra *DABLESynopsis of European Enterprises* 1995.

¹⁵ *Panorama of EC Industry*, kap. 14, De Europæiske Fællesskabers Publikationskontor (1994).

43. For det andet er virksomhederne inden for en række sektorer specialiseret på delmarkeder med en forholdsvis beskeden samlet omsætning. Inden for disse sektorer vil overtagelse af specialiserede virksomheder med en betydelig markedsstilling eller afhændelse af virksomheder/afdelinger, der indgår i større koncerner, ofte ikke falde ind under fusionsforordningen. F.eks. er der inden for reservedele og komponenter til motorkøretøjer en betydelig fragmentering på grund af en lang række små og mellemstore specialproducenter, selv om der også findes en række store internationale selskaber på dette marked.
44. Maskinindustrien er et andet interessant eksempel. Denne betydelige sektor - i 1992 indtog den femtepladsen inden for Fællesskabets industriproduktion - omfatter en lang række forskellige produkter. Industrien har en polariseret struktur med en høj koncentrationsgrad for de mest avancerede produkter, et begrænset antal meget store virksomheder og et stort antal små og mellemstore virksomheder.
45. Inden for den kemiske sektor og medicinalvareindustrien anmeldes ca. 16% af alle fusioner til Kommissionen, hvilket må siges at være et ret beskedent antal, da der er tale om industrier med transnationale dimensioner. Hovedårsagen hertil er tilsyneladende det store antal forskellige kemiske produkter og tendensen til specialisering via omstrukturering. Denne strategi medfører en række swaps eller overtagelser, der falder uden for forordningen på grund af den overtagne/afhændede virksomheds beskedne omsætning.

Fusionens virksomhedsdækning

46. Med de nuværende tærskler omfatter forordningen kun en lille procentdel af de europæiske virksomheder. Ud af de største 2 200 europæiske virksomheder i DABLE Synopsis of European Enterprises¹⁶ for 1995 havde kun 152 selskaber i EU- og EFTA-landene (7% af alle DABLE-selskaber) i 1993 en verdensomspændende omsætning på over 5 mia. ECU. I alt 293 virksomheder (13% af alle DABLE-selskaber) havde en verdensomspændende omsætning på over 2,5 mia. ECU, således at fusioner mellem dem ville falde ind under fællesskabskontrollen.
47. Selv om disse tal ikke omfatter alle virksomheder, der er omfattet af forordningen, især ikke-europæiske selskaber, antyder de, at forordningens virksomhedsdækning er relativt begrænset. Dette er især af betydning, fordi globaliseringen af markederne og den stigende integration inden for Fællesskabet forventes at føre til, at et større antal virksomheder, herunder mellemstore virksomheder, deltager i grænseoverskridende fusionsaktiviteter i fremtiden. Mellemstore virksomheder, der ikke er omfattet af "one-stop shop"-princippet, vil sandsynligvis være omfattet af flere medlemsstaters jurisdiktion og dermed skulle indgive anmeldelse til flere nationale myndigheder.

To tredjedelsreglen

48. Der foreligger ingen generelle oplysninger om, i hvor vid udstrækning to tredjedelsreglen er blevet anvendt på europæiske selskaber. Kommissionen er dog klar over, at der findes flere store europæiske koncerner, som f.eks. Siemens, der falder ind under to tredjedelsreglen, men alligevel har en betydelig EU-omsætning uden for deres hjemmemarkeder. Fusioner mellem to eller flere sådanne koncerner

¹⁶

Europa-Kommissionens database om store virksomheder.

af samme nationalitet ville ikke være omfattet af forordningen, selv om de kunne få betydelige virkninger inden for Fællesskabet.

Geografiske markeder, der berøres af fusioner under tærsklerne

49. Kommissionen har anmodet medlemsstaterne om at oplyse, i hvor mange af de anmeldte sager i de sidste to år det relevante geografiske marked var større end det nationale eller mere end et nationalt geografisk marked blev berørt.
50. På grundlag af svarene har Kommissionen forsøgt at opstille et skøn over antallet af fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger, der ligger under tærsklerne. I mange tilfælde var det dog næsten umuligt at få oplysninger herom. Selv i de tilfælde, hvor der forelå oplysninger, kunne der kun påvises enkelte fusioner med antageligt grænseoverskridende virkninger, nemlig de fusioner, hvor det geografiske marked var større end det nationale¹⁷. Ifølge disse oplysninger ser det ud til, at mindst ca. 10% af de anmeldte fusioner i Italien, ca. 20% af fusionerne i Frankrig, Spanien, Belgien og Portugal, over 30% i Østrig og over 50% i Tyskland må antages at have betydelige grænseoverskridende virkninger¹⁸.

Anmeldelse til flere nationale myndigheder

51. Fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger, der ikke opfylder fusionens kriterier, er omfattet af national fusionslovgivning. På grund af deres transnationale karakter vil disse transaktioner formodentlig være anmeldelsespligtige i mere end ét land.
52. Når det er nødvendigt at indgive anmeldelser til flere nationale myndigheder, er det en direkte konsekvens af de nugældende høje fællesskabstærskler og det store antal nationale fusionskontrolordninger i EU. Generelt må selve den omstændighed, at en fusion skal anmeldes til flere nationale myndigheder, antages at tyde på, at den har grænseoverskridende virkninger. Sådanne transaktioner bør derfor behandles på fællesskabsplan.
53. Ifølge rundspørgen finder det overvældende flertal af virksomheder, brancheforeninger og rådgivningsfirmaer, at den enekompetence, som blev indført ved fusionsforordningen, er en fordel for erhvervslivet. Når en fusion anmeldes i flere medlemsstater, kan den tid, der går før beslutningen er truffet, variere, og spørgsmålet om, hvornår transaktionen kan gennemføres, vil naturligvis afhænge af den sidste myndigheds beslutning. Hvis de forskellige nationale systemer medfører forskellige indfaldsvinkler, f.eks. med hensyn til anvendelse af kriterier for den offentlige interesse, kan det gøre det vanskeligt at forudsige det endelige resultat. I denne forbindelse forekommer de største fordele ved "one-stop shop"-princippet at ligge i retssikkerheden og den hurtige beslutningsprocedure.
54. Når flere forskellige myndigheder skal behandle en sag, er det i praksis nødvendigt med en koordinering af de oplysninger, der skal gives med hensyn til tidsplaner og argumentation. De oplysninger, som anmeldelsen skal indeholde, og

¹⁷ Fusioner, der berører et eller flere nationale geografiske markeder, kan også have betydelige virkninger, der strækker sig ud over en enkelt medlemsstats grænser, men oplysninger herom er ikke let tilgængelige.

¹⁸ De tyske tal vedrører fusioner med mindst én ikke-tysk virksomhed involveret. Selv om det ikke er alle tilfælde, hvor virksomheder af forskellig nationalitet er involveret, der har virkninger ud over en enkelt medlemsstats grænser, kan disse oplysninger benyttes som et fingerpeg om antallet af transaktioner med grænseoverskridende virkninger.

den måde, hvorpå de skal anføres, må også tilpasses de enkelte nationale markeders og procedurers særlige karakteristika. Desuden er det nødvendigt at have kendskab til forskellige retssystemer og at kunne arbejde på forskellige sprog. For de fleste virksomheders vedkommende betyder dette, at det er nødvendigt at anvende eksterne lokale eksperter.

55. Når der skal indgives flere anmeldelser, medfører det flere omkostninger og mere arbejde såvel eksternt som internt. Det er meget vanskeligt at opgøre, hvilke omkostningsbesparelser anvendelsen af "one-stop shop"-princippet medfører, fordi besparelserne afhænger af, hvor stor virksomheden er, hvor kompliceret sagen er, og hvor mange nationale myndigheder, der ville blive involveret, hvis Kommissionen ikke havde kompetencen. Ifølge rundspørgenser det dog ud til, at anvendelsen af forordningen, generelt og i sammenlignelige tilfælde, medfører en betydelig omkostningsfordel for virksomhederne.
56. Med fusionsforordningens "single stop"-princip er der tilvejebragt ensartede spilleregler for alle virksomheder, der omstrukturerer deres aktiviteter i Europa. Ifølge rundspørgen gør Kommissionens tværnationale karakter det lettere at foretage en global vurdering af grænseoverskridende fusioner og mindsker de tekniske problemer omkring undersøgelse af markeder, der er større end et nationalt marked. Enekompetencen eliminerer risikoen for modstridende beslutninger. Desuden kan man lettere og mere effektivt forhandle sig frem til en løsning på konkurrenceproblemer omkring fusioner, og tredjeparter får bedre mulighed for at blive hørt, når der kun er én myndighed inde i billedet.
57. Nødvendigheden af at indgive flere anmeldelser afhænger kun til dels af, om anmeldelse er obligatorisk eller frivillig i henhold til den nationale lovgivning. Af hensyn til retssikkerheden kan virksomhederne føle, at de bør indgive anmeldelse, selv om det er frivilligt, i hvert fald når deres markedsandele er af en vis størrelsesorden. Under alle omstændigheder er de nødt til at kalkulere risikoen ved ikke at indgive anmeldelse, ikke mindst fordi de nationale myndigheder kan gribe ind, efter at transaktionen er gennemført.

Samlet vurdering

58. De foreliggende oplysninger tyder på, at de nugældende tærskler bør sænkes, således at størsteparten af alle fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger kan blive behandlet på EU-plan. Det vil ikke alene sætte Kommissionen i stand til at behandle flere grænseoverskridende fusioner, hvor der kan være tale om skabelse eller styrkelse af en dominerende stilling, men sagsbehandlingen vil også kunne ske hurtigere og mere konsekvent på basis af "one-stop shop"-princippet.

B. LØSNINGSMODELLER

59. Udgangspunktet i dette afsnit er, at for at give fusionsforordningen en bedre dækning af fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger vil det være mere hensigtsmæssigt at have en tærskel for verdensomsætningen på 2 mia. ECU og en tærskel for mindst to af de deltagende virksomheders EU-omsætning på 100 mio. ECU. En anden, mere begrænset løsning, der bl.a. kunne løse problemerne med anmeldelser i flere medlemsstater, kunne bestå i, at Kommissionens kompetence kun blev udvidet til også at omfatte de fusioner under tærsklerne, der falder ind under mere end et nationalt fusionskontrollsystem.

1. Sænkning af tærsklerne

EU-institutionernes stilling

60. Såvel Europa-Parlamentet som Det Økonomiske og Sociale Udvalg støtter en sænkning af tærsklerne. Det skal især nævnes, at Europa-Parlamentet i sin beslutning af 16. marts 1995 om den 23. beretning om konkurrencepolitikken på ny udtrykte sin støtte til et kommissionsforslag, der i væsentlig grad ville sænke den omsætningstærskel, hvor Kommissionen skulle gribe ind¹⁹. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har ligeledes i sin udtalelse af 25. oktober 1995 om revision af Fællesskabets fusionsforordning kraftigt opfordret Kommissionen til at foreslå en tærskel på 2 mia. ECU for den verdensomspændende omsætning og en tærskel på 100 mio. ECU for EU-omsætningen. Det anbefalede også, at to tredjedelsreglen ophæves²⁰.

Medlemsstaternes holdning

61. Ifølge de hidtidige tilkendegivelser varierer medlemsstaternes synspunkter med hensyn til en sænkning af tærsklerne. En række medlemsstater går stærkt ind for en sænkning af tærsklerne, medens andre ønsker at bibeholde det nuværende niveau. Derimod er der tilsyneladende mere eller mindre generel enighed om, at Kommissionen bør undersøge problemerne med anmeldelse til flere nationale myndigheder og søge at finde en praktisk løsning på dem.

Udtalelser fra virksomheder, brancheforeninger og rådgivningsfirmaer

62. Ifølge Kommissionens rundspørge vil de fleste virksomheder og rådgivningsfirmaer, at dømme efter de modtagne svar, gå ind for en sænkning af tærsklerne for omsætningen på verdensplan og omsætningen på fællesskabsplan. Meningerne var mere delte med hensyn til det ønskelige i at ændre to tredjedelsreglen.
63. 11 ud af de 24 organisationer, der deltog i rundspørgen, gik ind for en sænkning af tærsklerne. En række andre organisationer, herunder UNICE (Sammenlutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa) og ICC (Det Internationale Handelskammer) indtog blandede synspunkter, der afspejlede deres medlemmers divergerende holdninger. De foreslog derfor, at virksomhederne skulle kunne vælge, om de ville anmelde fusioner under tærsklerne enten til Kommissionen eller til de pågældende nationale myndigheder. De fleste organisationer mente, at to tredjedelsreglen burde opretholdes, undtagen BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), der gik ind for dens afskaffelse.

Kommissionens holdning

64. Da forordningen blev vedtaget, udtalte Kommissionen, at tærsklen for den verdensomspændende omsætning burde sænkes til 2 mia. ECU, når de første fire år var gået. Den mente desuden, at omsætningen på fællesskabsplan burde revideres på baggrund af erfaringerne og udviklingen i tærsklen for den verdensomspændende omsætning, hvilket ville indebære en tilsvarende sænkning til 100 mio. ECU.

¹⁹ Jf. punkt 32 i Europa-Parlamentets beslutning om den 23. beretning om konkurrencepolitikken, EFT C 89 af 10.4.1995, s. 146.

²⁰ Udtalelse om revision af fusionsforordningen, ECOSOC 1157/95.

65. Som nævnt ovenfor, ser de nugældende tærskler for både verdensomsætningen og EU-omsætningen ud til at udelukke et stort antal fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger fra at falde ind under forordningen. Resultaterne af de igangværende undersøgelser tyder på, at behovet for en sænkning af tærsklerne er mindst ligeså stort i dag, som det var i 1993. Det er vanskeligt at få fuld klarhed over, hvor lavt tærsklerne bør sættes. Men ud fra de foreliggende oplysninger må det antages, at en tærskel på henholdsvis 2 mia. ECU og 100 mio. ECU vil bringe størsteparten af de grænseoverskridende fusioner ind under forordningens anvendelsesområde, helt i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Det vil også i vid udstrækning løse problemet med de mange nationale anmeldelser, som er nødvendige for en række transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. Det er på indeværende stadium Kommissionens opfattelse, at det er dette niveau, tærsklerne bør sættes til. Samtidig vil den naturligvis også overveje en eventuel revurdering af disse tærskler i lyset af de oplysninger, der måtte komme frem under denne høringsproces.
66. Kommissionen erkender, at to tredjedelsreglen i visse tilfælde kan udelukke fusioner med grænseoverskridende virkninger fra forordningens anvendelsesområde. Hvis der skulle indføres en tre fjerdedelsregel, ville mange af disse sager falde ind under forordningen. Til gengæld ville også et stort antal sager, der hovedsagelig kun har indvirkning i et enkelt land, blive omfattet af forordningen. Kommissionen finder derfor på nuværende tidspunkt, at det formodentlig vil være i større overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet at bibeholde to tredjedelsreglen.
67. Det er blevet nævnt over for Kommissionen, at en sænkning af tærsklerne kunne forøge antallet af anmeldelser, der hovedsagelig har virkninger på nationalt plan, og dermed også antallet af anmodninger om henvisning efter artikel 9. Det drøftes under IV.A. nedenfor, hvilke virkninger en sænkning af tærsklerne vil få for anvendelsen af artikel 9.

Inflationen og Unionens udvidelse

68. Kommissionen har undersøgt, hvilken indvirkning inflationen og Unionens udvidelse har haft på de eksisterende tærskler. Virkningen synes dog ret begrænset:
- i) Inflation og valutakursudsving (dvs. devaluering eller appreciering) i perioden 1989-1994 inden for EU har gennemsnitlig ført til en udhuling af den første tærskel fra 5 mia. til 4,3 mia. ECU og af den anden tærskel fra 250 mio. til 216 mio. ECU. Selv om der er tale om en ikke ubetydelig udhuling, er den i lyset af de tal, der blev nævnt ovenfor under punkt 61, ikke stor nok til at fjerne behovet for en sænkning af de nugældende tærskler.
 - ii) Det blev tilkendegivet over for Kommissionen, at udvidelsen af Unionen ville betyde, at flere virksomheder kom til at falde ind under forordningens anvendelsesområde, fordi deres omsætning på fællesskabsplan ville stige, og/eller to tredjedelsreglen ikke længere ville finde anvendelse. Men blandt de sager, der er blevet anmeldt til Kommissionen siden den 1. januar 1995, er det kun et begrænset antal, der har opfyldt kriterierne på grund af den supplerende omsætning i de nye medlemsstater.

Skøn over stigningen i antallet af sager

69. Det er vanskeligt at forudsige nøjagtigt, hvor stort et antal ekstra sager en sænkning af tærsklerne vil medføre. Der er opstillet et skøn på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne. De anførte tal vedrører antallet af nationale anmeldelser af fusioner i 1993 og 1994, der ville falde ind under fusionsforordningen, hvis tærsklerne for omsætningen på verdensplan og på fællesskabsplan blev nedsat til henholdsvis 2 mia. ECU og 100 mio. ECU, og hvis to tredjedelsreglen blev opretholdt.
70. På dette grundlag skønnes det, at Kommissionens arbejdsbyrde vil stige med yderligere 65-80 sager om året. Det svarer godt til en prognose fra GD II²¹ på 65 ekstra sager om året eller 90, hvis man også medtager joint ventures oprettet i fusionsøjemed.

Indvirkning på Kommissionens ressourcer

71. Der blev udtrykt bekymring over, hvorvidt forøgelsen af Kommissionens arbejdsbyrde på grund af en sænkning af tærsklerne ville udgøre en fare for de eksisterende procedurers effektivitet og konkurrenceanalysens kvalitet. Et forslag om sænkning af tærsklerne bør være begrundet i generelle politiske hensyn, men må naturligvis tage hensyn til behovet for yderligere ressourcer, således at det ikke skader kontrollens kvalitet og effektivitet.

2. Sager, hvor der indgives anmeldelse til flere nationale myndigheder

72. Fusioner, der er anmeldelsespligtige i flere medlemsstater, kan generelt anses for at have betydelige grænseoverskridende virkninger. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør de derfor behandles på fællesskabsplan. Desuden fører nødvendigheden af at anmelde en fusion i flere lande til øget usikkerhed, større besvær og større omkostninger for virksomhederne og kan føre til indbyrdes modstridende beslutninger i strid med grundtanken om, at spillereglerne må være ens for alle.
73. Der er udbredt bekymring i erhvervslivet over fusioner under tærsklerne, der opfylder anmeldelseskravene i flere nationale systemer. Derfor opfordrede virksomhederne og brancheforeningerne, også selv om de ikke gik ind for en generel sænkning af tærsklerne, kraftigt Kommissionen til at fremsætte et forslag, der sikrer, at sådanne sager behandles på fællesskabsplan.

Politiske valgmuligheder

74. Fusionskontrolordningerne i EU er meget forskelligartede. En harmonisering af disse ordninger, f.eks. ved et fællesskabsdirektiv, ville lette den administrative byrde i forbindelse med indgivelse af flere nationale anmeldelser. Kommissionen vil hilse ethvert harmoniseringsinitiativ velkomment, navnlig med hensyn til anmeldelsernes form og andre procedureregler. Men samtidig vil harmonisering dog nok ikke være den bedste løsning på problemet af følgende årsager. Selv om man ser bort fra vanskelighederne og den tid, der er nødvendig til ændring af de nationale love, skal virksomhederne stadig anmelde fusioner til flere nationale myndigheder og give oplysninger om de særlige træk, der gør sig gældende på de

²¹

"Competition and Integration: Community Merger Control Policy", 57 European Economy (1994), 2.2.3.4, s. 38.

enkelte nationale markeder. Det værste er dog, at fusioner med betydelige grænseoverskridende virkninger fortsat vil skulle behandles på medlemsstatsniveau i strid med subsidiaritetsprincippet.

75. En række brancheforeninger, herunder UNICE, ICC, CNPF (Conseil National du Patronat Français) og AGREF (Associations des Grandes Entreprises Françaises) har foreslået, at de deltagende virksomheder i fusioner, der skal anmeldes til flere nationale myndigheder, men som ligger imellem de nuværende tærskler og visse nærmere fastsatte lavere tærskler - f.eks. 2 mia. ECU og 100 mio. ECU - skal kunne vælge, om de vil anmelde deres fusion til Kommissionen eller til de pågældende nationale myndigheder. Kommissionen eller de pågældende nationale myndigheder ville i så fald få enekompetence. Det er klart, at denne løsning er ønskelig ud fra erhvervslivets synspunkt, fordi den giver størst fleksibilitet. Men på den anden side indebærer den også, at valget af jurisdiktion bliver overladt til de deltagende virksomheders eget skøn. Den bedste måde at løse problemet på på indenværende stadium forekommer derfor at være, at der opstilles klare og objektive kriterier for kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Losningsforslag

76. Som det fremgår af det ovenstående, ser det ud til, at en sænkning af tærsklerne blev til 2 mia. ECU og 100 mio. ECU²², ville få størstedelen af de fusioner, der har betydelige grænseoverskridende virkninger, til at falde ind under forordningen. Samtidig ville det i vid udstrækning løse problemerne med flere anmeldelser, fordi en del af disse sager ellers skulle have været anmeldt til flere nationale myndigheder.
77. En anden, mere begrænset, løsning, især på problemerne med indgivelse af flere anmeldelser, kunne bestå i kun at udvide Kommissionens kompetence til de fusioner under tærsklerne, der falder ind under mere end én national kontrolordning. Ved denne løsning ville flere grænseoverskridende fusioner blive omfattet af forordningen, men ikke så mange, som hvis tærsklerne blev sænket. Som følge af forskellene i de tærskler for anmeldelsespligt, der gælder i de nationale lovgivninger, og fraværet af fusionskontrol i nogle medlemsstater, afhænger nødvendigheden af at indgive flere anmeldelser af, på hvilke nationale markeder fusionsparterne primært opererer. Efter Kommissionens opfattelse er denne mere afgrænsede løsning derfor det minimum, der er nødvendigt for at nå frem til en kompetencefordeling, der stemmer overens med subsidiaritetsprincippet.
78. I overensstemmelse hermed kunne Kommissionens kompetence udvides til at omfatte fusioner, der skal anmeldes i flere medlemsstater, men ligger midt imellem de nugældende tærskler og et sæt nærmere fastsatte lavere tærskler, f.eks. på 2 mia. ECU for verdensomsætningen og 100 mio. ECU for EU-omsætningen. Fusionsforordningens artikel 1 kunne ændres, således at den fastsætter, at en fusion i forordningens betydning, der ikke opfylder kriterierne i stk. 2, alligevel er af fællesskabsdimension, når den falder ind under flere medlemsstaters jurisdiktion.
79. En fusion vil blive anset for at falde ind under flere medlemsstaters jurisdiktion, hvis den opfylder de nationale kriterier for anmeldelse i de nationale obligatoriske kontrolsystemer eller frivillige anmeldelsessystemer. Kommissionen finder, at også

²²

Se punkt 65 ovenfor.

frivillige systemer er relevante i denne forbindelse. En fusion, der opfylder kriterierne i flere systemer, må antages at have betydelige grænseoverskridende virkninger, uanset om de nationale systemer er obligatoriske eller frivillige. Hvis man ved afgørelsen af, hvor mange nationale ordninger der er inde i billedet, skulle se bort fra frivillige systemer, ville der ske forskelsbehandling mellem virksomheder, der deltager i grænseoverskridende transaktioner, afhængigt af hvilke nationale markeder der berøres i de enkelte tilfælde. Endelig anmeldes fusioner også under frivillige systemer af hensyn til retssikkerheden, især når parterne har en ikke ubetydelig markedsandel.

80. Med hensyn til spørgsmålet om, hvor mange nationale lovgivninger der skal være tale om, bør følgende tages i betragtning. Efter Kommissionens opfattelse må en fusion, der falder ind under mindst to landes jurisdiktion, antages at kunne have betydelige grænseoverskridende virkninger og bør derfor behandles på EU-plan. Det er dog blevet påpeget over for Kommissionen, at en fusions fællesskabsdimension nok vil være mere åbenlys, når mindst tre nationale jurisdiktioner er involveret. Medlemsstaterne fremførte også, at man i tilfælde, hvor der kun var to nationale myndigheder involveret, kunne løse eventuelle problemer mere eller mindre tilfredsstillende gennem bilateral samordning. Derimod ville det naturligvis blive alt for kompliceret og dermed ineffektivt at koordinere behandlingen, når tre eller flere nationale systemer er involveret. Gyldigheden af argumenterne for, at der skal være mindst tre nationale systemer inde i billedet, bør udforskes nærmere under denne høring.

Procedure

81. De ovennævnte sager vil blive undergivet de samme materielle og proceduremæssige regler, som gælder for enhver anden fusion i fusionsforordningens forstand, med følgende undtagelse: Ud over de normale krav til Kommissionens kompetence vil det være nødvendigt at fastslå, om fusionen når op på anmeldelsestærsklerne i flere medlemsstater.
82. Der findes to grundlæggende indfaldsvinkler: Enten tilkendegiver de berørte medlemsstater, om deres nationale tærskler finder anvendelse, og Kommissionen er i så fald bundet af deres vurdering. Eller også træffer Kommissionen selv afgørelsen. Sidstnævnte fremgangsmåde vil have den ulempe, at Kommissionen da skal fortolke den nationale fusionslovgivning. Det vil give problemer i praksis og kan medføre, at Kommissionen og medlemsstaterne fortolker den nationale lovgivning forskelligt. Kommissionen foretrækker derfor den første fremgangsmåde.
83. I det følgende beskrives to måder, hvorpå afgørelsen om anvendelse af national lovgivning kan træffes:
- i) Som led i den formelle anmeldelse giver parterne i CO-formularen (på et af EU's officielle sprog) alle oplysninger, der viser, at fusionen når op på anmeldelsestærsklerne i flere medlemsstater. En kopi af CO-formularen sendes til medlemsstaterne som sædvanlig. Når fusionen ikke op på tærsklerne, skal de berørte medlemsstater inden en bestemt tidsfrist (f.eks. 1-2 uger) underrette Kommissionen herom. Gør de berørte medlemsstater ikke indsigelse mod parternes vurdering inden for den fastsatte frist, er det Kommissionen, der har kompetencen.
 - ii) Inden den formelle anmeldelse underretter parterne Kommissionen om fusionen. På dette stadium kræves der ingen CO-formular, men kun

oplysninger, der viser, at transaktionen er en fusion i fusionsforordningens forstand og opfylder anmeldelseskriterierne i medlemsstaterne. Derpå følges samme procedure som beskrevet under i). Der er to varianter til dette scenario:

- parterne er forpligtede til at underrette Kommissionen om fusionen inden for de tidsfrister, der er fastsat i artikel 4, men fase 1-fristen begynder først at løbe, når jurisdiktionsproblemet er løst, og den fuldstændige CO-formular er indgivet, eller
- parterne underretter Kommissionen om fusionen, før den endelige aftale er indgået, eller før overtagelsen har fundet sted.

84. Under de indledende kontakter med de berørte kredse blev det over for Kommissionen påpeget, at disse procedurer kunne give anledning til visse praktiske vanskeligheder. Især ville det ikke altid være let hurtigt at fastslå, om en fusion opfylder de nationale anmeldelseskriterier, specielt ikke i de tilfælde, hvor tærsklerne er baseret på markedsandele.
85. Det kan måske blive vanskeligt at anvende de nationale tærskler i praksis, men det er i så fald ikke en situation, der er skabt af Kommissionens forslag. Virksomhederne er i forvejen undergivet nationale lovgivninger og skal undersøge, om de forskellige anmeldelsestærskler gælder for deres transaktion. I tiden efter udsendelsen af denne grønbog vil Kommissionen få lejlighed til at undersøge dette spørgsmål samt eventuelle andre praktiske problemer, der måtte opstå.
86. Det er under alle omstændigheder klart, at jo færre medlemsstaters lovgivning, der skal være involveret, for at Kommissionen kan have kompetencen, jo enklere er procedurerne, og jo større er retssikkerheden for de deltagende virksomheder. Efter Kommissionens opfattelse vil proceduren være mest enkel, når der kun er to medlemsstater involveret, hvorimod systemet bliver særdeles vanskeligt at styre, hvis mere end tre medlemsstater er involveret, og dette gælder både ud fra de deltagende virksomheders og de involverede myndigheders synspunkt.

Antallet af sager, hvor der indgives anmeldelse til flere nationale myndigheder

87. Kommissionen har for øjeblikket kendskab til ca. 100 sager, hvor der i de sidste 2½ år har måttet indgives flere nationale anmeldelser. Ca. 35% af disse sager blev anmeldt til mere end to og op til ti nationale myndigheder.
88. Dette tal repræsenterer langt fra det samlede antal sager, hvor der i denne periode har skullet indgives flere anmeldelser. Kommissionen råder for øjeblikket ikke over nogen statistiske oplysninger fra medlemsstaterne angående 1995, som var et år præget af intens fusionsaktivitet. De oplysninger, der foreligger for 1993-1994, er meget vanskelige at analysere, fordi de ikke registreres på samme måde i alle medlemsstater. Endelig vil der nok i fremtiden blive indgivet et større antal anmeldelser til flere nationale myndigheder, efterhånden som virksomhederne får større kendskab til nyindførte fusionskontrolordninger, og efterhånden som nye systemer træder i kraft i Fællesskabet og anmeldelse under frivillige ordninger bliver mere almindeligt. Markedsintegrationen og dermed stigningen i den grænseoverskridende fusionsaktivitet vil også forøge antallet af anmeldelser, der indgives til flere nationale myndigheder. Af disse årsager vil det ekstra antal sager, som Kommissionen skal behandle, nok blive større end de ovennævnte tal.

IV. ANDRE ASPEKTER VED FORORDNINGEN

89. Foruden spørgsmålet om tærsklerne vedrørte Kommissionens rundspørge en række særlige områder, hvor der kunne foretages forbedringer i forordningen. Grønbogen indeholder derfor forslag om ændringer eller klarlæggelser af de nuværende bestemmelser.
90. Desuden vil Kommissionen også undersøge EKSF-traktatens bestemmelser om virksomhedskoncentrationer, herunder tærskler. Disse spørgsmål strækker sig ud over rækkevidden af den nuværende revision og vil ikke blive drøftet yderligere i dette dokument.
91. De foreslåede ændringer er fortrinsvis af proceduremæssig art. Med hensyn til de materielle spørgsmål har rundspørgen indkredset en række områder, det ville være nyttigt at afklare, såsom begrebet oligopolistisk dominans, "failing firm"-argumentet og "efficiencies"-argumentet. Disse spørgsmål kan bedst behandles i fortolkningsmeddelelser.

A. Henvisning af fusioner til og fra medlemsstaterne (artikel 9 og 22)

Artikel 9

92. Fusioner, der hovedsagelig har nationale virkninger, kan bedst behandles på nationalt plan. Det er muligt, at fusioner af denne art kan nå op på de nuværende tærskler. Disse sager kan i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet henvises til de nationale myndigheder efter reglerne i forordningens artikel 9. Tre fusioner er hidtil blevet henvist til de nationale myndigheder: *Steetley/Tarmac* til de britiske myndigheder, *Holdercim/Cedest* til de franske myndigheder og *McCormick/CPC/Rabobank/Ostmann* til de tyske myndigheder.
93. Erhvervslivet og langt størsteparten af medlemsstaterne har givet udtryk for tilfredshed med den måde, hvorpå bestemmelserne i denne artikel har fungeret. Samtidig er der dog blevet fremsat en række forslag med henblik på at klarlægge eller forbedre henvisningsproceduren. Det blev også påpeget, at der i tilfælde af en sænkning af tærsklerne kunne ske en stigning i antallet af sager, der hovedsagelig har nationale virkninger, og dermed en stigning i anmodningerne om henvisning efter artikel 9.
94. Kommissionen mener, at eventuelle ændringer i artikel 9 bør begrænses, især hvis tærsklerne ikke bliver sænket, for ellers risikerer man at forrykke den hårfine balance, der er skabt af de nuværende henvisningsbestemmelser, eller at miste fordelene ved "one-stop shop"-princippet. En for hyppig brug af artikel 9 kunne formindske retssikkerheden for virksomhederne og forudsætter nok en harmonisering af de vigtigste bestemmelser i de nationale fusionsordninger.
95. Kommissionen foreslår derfor, at artikel 9 bibeholdes i den nuværende form med følgende undtagelse for fusioner, der ikke berører en væsentlig del af fællesmarkedet. Det kunne fastsættes, at den medlemsstat, der anmoder om henvisning, i sådanne tilfælde skal meddele Kommissionen, at fusionen berører et særskilt marked på dens område, der ikke udgør en væsentlig del af fællesmarkedet. Derimod skal den ikke bevise, at der er risiko for, at fusionen skaber eller styrker en dominerende stilling på det pågældende marked.

96. Kommissionen agter desuden at undersøge, om dens praksis med hensyn til anvendelsen af artikel 9 bør belyses yderligere, f.eks. ved en fortolkningsmeddelelse.

Artikel 22

97. Artikel 22, stk. 3, er allerede blevet anvendt i to sager²³, og den betragtes generelt som et nyttigt stykke værktøj, især for de medlemsstater, der ikke har indført en fusionskontrolordning. Kommissionen foreslår derfor, at den bibeholdes. I lyset af erfaringerne kunne der dog foretages følgende ændringer:

- Det kunne udtrykkeligt fastsættes, at en anmodning efter artikel 22 også kan fremsættes af flere medlemsstater, der handler efter fælles overenskomst. En sådan anmodning ville for eksempel være hensigtsmæssig i sager, hvor en fusion vil skabe eller styrke en dominerende stilling på et område, der er større end en enkelt medlemsstats territorium, og ville give Kommissionen mulighed for at undersøge fusionens virkninger i fuldt omfang.
- Det kunne anføres, at fusionen ville blive stillet i bero fra den dato, hvor artikel 22-meddelelsen modtages, forudsat at den ikke er trådt i kraft forud for denne dato.
- For at harmonisere tidsfristerne efter artikel 10 og 22 kunne artikel 22, stk. 4, ændres således:
"Den frist for indledningen af proceduren, der er fastsat i artikel 10, stk. 1, løber fra dagen efter modtagelsen af medlemsstatens anmodning".
- Artikel 23 bør også ændres, for at Kommissionen kan vedtage gennemførelsesbestemmelser om tidsfristerne i artikel 22.

B. Behandling af joint ventures

Den nuværende situation

98. Der skelnes i EU's konkurrenceregler mellem joint ventures oprettet i henholdsvis fusionsøjemed og samarbejdsøjemed. Joint ventures oprettet i fusionsøjemed falder ind under fusionsforordningens anvendelsesområde, medens joint ventures oprettet i samarbejdsøjemed behandles i henhold til forordning nr. 17/62 og andre forordninger om gennemførelse af EF-traktatens artikel 85.
99. I henhold til fusionsforordningens artikel 3, stk. 2, som fortolket i Kommissionens meddelelse af 1994²⁴, er joint venture-selskaber oprettet i fusionsøjemed selvstændigt fungerende virksomheder²⁵, og deres stiftelse bevirker ikke nogen samordning af fortsat uafhængige virksomheders konkurrenceadfærd. For at være relevant skal en samordning medføre en begrænsning af konkurrencen som omhandlet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1. Joint venture-selskaber, der ikke falder

²³ I British Airways/Dan Air og RTL/Veronica/Endemol.

²⁴ Kommissionens meddelelse af 21. december 1994 om joint ventures oprettet i fusionsøjemed og i samarbejdsøjemed, EFT C 385 af 31.12.1994, s. 1.

²⁵ Dvs. at de varetager alle de funktioner, der normalt varetages af andre virksomheder, der opererer på det samme marked, og råder over tilstrækkelige økonomiske og andre ressourcer til at udøve disse aktiviteter på et varigt grundlag.

ind under artikel 3, stk. 2, anses for at være oprettet i samarbejdssøjemed. Sidstnævnte joint venture-type omfatter en lang række arrangementer, der strækker sig fra strukturbestemte transaktioner til kartellignende samarbejde.

100. I Kommissionens rundspørge udtrykte såvel en stor del af erhvervslivet som en række medlemsstater store betænkeligheder ved forskelsbehandlingen mellem de joint ventures, der er oprettet i fusionsøjemed, og de joint ventures, der er oprettet i samarbejdssøjemed og medfører strukturændringer. De to typer transaktioner kan siges at have nogenlunde samme virkninger for markedsstrukturernes. Men de er for øjeblikket undergivet forskellige regler. Denne situation opfattes af mange som værende utilfredsstillende, især i betragtning af at der er forskelle i fristerne for vurderingen og i virksomhedernes retssikkerhed.
101. Kommissionen har erkendt, at det er ønskeligt at harmonisere de regler, der finder anvendelse på joint ventures, ved at indføre en særlig hurtig procedure for visse strukturelle joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed²⁶. Kommissionen har givet sig selv en tomåneders frist, der begynder at løbe den 1. januar 1993, til at tage stilling til spørgsmålet omkring disse transaktioner. Ifølge Kommissionens rundspørge betegner dette en positiv udvikling, men den sikrer stadig ikke fuldstændig ligebehandling.

Er der behov for ændringer?

102. Når der etableres et selvstændigt fungerende joint venture i samarbejdssøjemed, indebærer det en gennemgribende ændring af de implicerede virksomheders struktur. Sådanne joint ventures kan i den henseende have samme virkninger for markedsstrukturernes, som hvis de blev oprettet i fusionsøjemed. Den største forskel mellem de to typer joint venture består i, at ved et selvstændigt fungerende joint venture oprettet i samarbejdssøjemed antages moderselskabernes uafhængige tilstedeværelse på samme marked som deres joint venture eller på tilknyttede markeder at kunne føre til samordning af deres konkurrenceadfærd. Derfor lægges der andre kriterier til grund for disse joint ventures. De er også underlagt andre procedureregler, både med hensyn til tidsfrister og retssikkerhed. Eftersom sådanne joint ventures kan indebære, at der overføres betydelige ressourcer fra moderselskaberne, bør det overvejes, i hvilket omfang forskelsbehandlingen bør reduceres.
103. Efter de nugældende regler foretages vurderingen af de fleste joint ventures oprettet i fusionsøjemed inden for en måned (fase 1), og den resterende del behandles inden for fem måneder (tilbundsgående behandling i fase 2). I samtlige tilfælde afsluttes proceduren med en formel beslutning om godkendelse eller forbud, som kun kan tilbagekaldes under ekstraordinære omstændigheder (se fusionsforordningens artikel 8, stk. 5). Er der ikke truffet nogen beslutning inden for disse frister, anses det pågældende joint venture for at være godkendt.
104. Der findes ingen sådanne lovmæssige frister for strukturelle joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed. Den tomånedersfrist, der gælder for behandlingen af nogle af dem, er kun en rent intern frist i Kommissionen. Desuden er det i betragtning af de nuværende procedurekrav i forordning 17/62 ikke muligt at vedtage en formel beslutning inden for to måneder - der kan kun udsendes en administrativ skrivelse, der ikke er bindende for myndigheder og domstole i medlemsstaterne.

²⁶

Der er her tale om selvstændigt fungerende joint venture-selskaber oprettet i samarbejdssøjemed og en række delvis selvstændigt fungerende joint venture-selskaber uden adgang til markedet, især joint venture-selskaber, der beskæftiger sig med forskning og udvikling eller produktion.

Der er ingen hverken lovmæssig eller intern frist for, hvornår den tilbundsgående undersøgelse skal være afsluttet. I henhold til forordning nr. 17/62 gælder desuden, at når der indrømmes fritagelse, skal den indrømmes for et bestemt tidsrum, og beslutningen kan tilbagekaldes eller ændres under de i denne forordnings artikel 8, stk. 3, nævnte omstændigheder.

105. De ovennævnte forskelle skyldes, at de to typer joint venture er underlagt forskellige gennemførelsesforordninger, og at der antoges at være grundlæggende forskel mellem konkurrencebegrænsninger, der skal vurderes efter artikel 85, og fusioner, der ikke falder ind under det generelle forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og praksis. En ændring af det nugældende system vil nødvendigvis skulle holdes inden for rammerne af EU's retssystem. Det ville ligge uden for rammerne af EU-institutionernes beføjelser at ændre noget ved det materielle indhold af artikel 85, stk. 1.
106. Det er endnu uvist, i hvilket omfang systemet har givet anledning til problemer i praksis. Men generelle konkurrencepolitiske hensyn, bl.a. ønsket om at gøre systemet mere enkelt, gennemsigtigt og effektivt, kan naturligvis også retfærdiggøre ændringer.

Muligheder til overvejelse

107. Bortset fra den mulighed, der består i pragmatiske forbedringer af de interne procedurer for at fremskynde beslutningsprocessen (f.eks. ved at afkorte de gældende interne frister), er der fem andre muligheder, der må overvejes, og som alle vil kræve ny lovgivning. Disse fem muligheder kan opdeles i to grupper baseret på to forskellige fremgangsmåder - i den første gruppe er der tale om procedurespørgsmål, uden at der ændres noget ved de materielle kriterier, medens løsningsmodellerne i den anden gruppe vil indebære, at strukturelle joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed bliver underlagt såvel de materielle kriterier som procedurereglerne i fusionsforordningen.
108. I. Procedureændringer
- a. At indføre nye procedurer til behandling af selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed gennem vedtagelse af en ny forordning, med henblik på at forenkle procedurerne, fremskynde beslutningstagningen og øge retssikkerheden.
 - b. At fastsætte, at selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed skal behandles efter fusionsforordningen.
 - c. At udvide anvendelsesområdet for Kommissionens gruppefritagelsesforordninger om horisontalt samarbejde (og vedtage en ny på de områder, der ikke falder ind under de eksisterende forordninger), således at de kommer til at gælde også for selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed, med indsigelsesprocedurer og tærskler for markedsandele.
109. II. Ændringer af materielle kriterier og procedurer
- a. At udvide fusionsforordningens artikel 3, stk. 2, til også at gælde for alle selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdssøjemed.

- b. At udvide fusionsforordningens artikel 3, stk. 2, til at omfatte alle joint ventures, hvadenten de er selvstændigt fungerende eller ej, med undtagelse af karteller forklædt som joint ventures.
110. Alle disse muligheder vil få betydelig indvirkning på prioriteringen og ressourceallokeringen inden for Kommissionen.

Bemærkninger til de enkelte muligheder

111. Den mulighed, der består i pragmatiske ændringer af de interne procedurer, vil forbedre den nuværende situation uden at ændre noget i gældende ret. Eftersom der alene er tale om interne procedurer, vil den hurtigt kunne gennemføres. Der bliver imidlertid kun tale om rent interne ændringer, der ikke hurtigt vil skabe øget retssikkerhed.

Procedureændringer

112. Retssikkerheden vil kunne øges hurtigere med løsning a, der indebærer Rådets vedtagelse af en ny procedureforordning, således at der bliver indført en procedure for strukturelle joint ventures oprettet i samarbejdsøjemed i stil med fusionsforordningens procedurer. Hovedvægten vil være lagt på mere strømlinede procedurer, samtidig med at de nuværende materielle kriterier opretholdes.
113. Med løsning b vil selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdsøjemed fortsat være underlagt bestemmelserne i artikel 85, stk. 1 og 3. Men samtidig vil de blive bragt ind under fusionsforordningens procedureregler i stedet for reglerne i forordning nr. 17 og de andre nugældende gennemførelsesforordninger.
114. Det vil betyde, at disse joint ventures vil få de fordele i relation til tidsfrister og andre procedureregler, som fusionsforordningen giver. De vil også blive underlagt samme anmeldelses- og andre procedureregler. Men de kriterier, der anlægges, vil stadig være baseret på sondringen mellem fusionsøjemed og samarbejdsøjemed - joint ventures oprettet i fusionsøjemed vil være underlagt kriterierne i artikel 2, medens selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdsøjemed vil være underlagt kriterierne i artikel 85, stk. 1 og 3. Fritagelser efter artikel 85, stk. 3, vil være tidsbegrænsede og kunne tilbagekaldes i overensstemmelse med de nugældende regler og praksis, der lægger særlig vægt på konkurrenceforholdet mellem joint venture-virksomhedens moderselskaber.
115. Ved løsning c vil bestemmelserne i fusionsforordningens artikel 3, stk. 2, forblive uændrede. Kommissionen vil i stedet for gøre brug af de lovgivningsbeføjelser, den har i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2821/71, til at få størsteparten af disse joint ventures bragt ind under en gruppefritagelse. Med henblik herpå kunne forordning (EØF) nr. 417/85 og 418/85 udvides og slås sammen. Der vil være adgang til gruppefritagelse op til en vis markedsandel. Tærsklerne herfor skulle fastsættes et godt stykke over de nuværende tærskler (10% for selvstændigt fungerende joint ventures, 20% for delvis selvstændigt fungerende joint ventures). For de joint ventures, der ikke falder ind under den automatiske fritagelse, kunne der gælde en indsigelsesprocedure med to frister - den første på to måneder, inden for hvilke Kommissionen skulle danne sig en holdning (svarende til den eksisterende interne frist, men nu retligt bindende), og den anden på fem måneder, inden for hvilke den endelige beslutning - positiv eller negativ - skal træffes.

116. I dette tilfælde vil der fortsat gælde to forskellige sæt kriterier. Reglerne om individuelle procedurer vil ikke blive harmoniseret, men dog tilnærmet hinanden, hvilket vil resultere i en hurtigere sagsbehandling. Anvendelsen af et kriterium baseret på markedsandelen kan ganske vist i praksis give anledning til visse vanskeligheder. Men indsigelsesproceduren vil indebære, at det bliver Kommissionen, der i sin endelige analyse får ansvaret for at definere det relevante marked og beregne parternes markedsandele. De sager, hvor kravene til automatisk fritagelse er opfyldt, vil ikke være anmeldelsespligtige. Fritagelser efter forordningen kommer til at gælde i ligeså lang tid som gruppefritagelsen.

Materielle og proceduremæssige ændringer

117. Ved løsning a vil fusionsforordningens artikel 3, stk. 2, blive ændret, således at det herefter fastsættes, at "oprettelsen af et joint venture, der varetager en selvstændig erhvervsvirksomheds samtlige funktioner, udgør en fusion efter stk. 1, litra b)". Det vil indebære, at kriterierne for dominerende stilling i forordningens artikel 2 rent materielt også kommer til at gælde for selvstændigt fungerende joint ventures oprettet i samarbejdsøjemed. Med hensyn til de samarbejdsaspekter, der ikke er accessoriske, skulle det fastsættes, at artikel 85 finder anvendelse, enten inden for rammerne af samme procedure eller særskilt.
118. Denne løsning vil sikre retssikkerhed og hurtig sagsbehandling. Den vil desuden simplificere sondringen mellem joint ventures oprettet i henholdsvis samarbejds- og fusionsøjemed, fordi alle selvstændigt fungerende joint ventures vil være underlagt samme procedurer og kriterier, undtagen med hensyn til ikke-accessoriske konkurrencebegrænsninger. Denne løsning vil indebære en revurdering af artikel 85's rækkevidde i relation til Kommissionens hidtidige, mangeårige praksis og må under alle omstændigheder holdes inden for rammerne af artikel 85 som fortolket af EF-Domstolen.
119. Hvad angår kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne, vil denne løsning bevirke, at den kompetencefordeling, der er fastsat i fusionsforordningens artikel 1, kommer til at gælde for alle selvstændigt fungerende joint ventures. Den nationale lovgivning vil således finde anvendelse på selvstændigt fungerende joint ventures, der ikke når op på tærsklerne.
120. Endelig vil løsning b bevirke, at alle joint ventures, undtagen skjulte karteller, kommer til at falde ind under fusionsforordningen via en udvidelse af artikel 3, stk. 2. For samtlige joint ventures vil det resultere i ændringer i både de materielle kriterier og procedurerne. Der vil kunne opnås samme retssikkerhed og samme hurtige sagsbehandling, som for øjeblikket eksisterer for joint ventures oprettet i fusionsøjemed. Denne løsning vil også indebære en revurdering af rækkevidden af artikel 85, stk. 1, i relation til Kommissionens hidtidige praksis, og den må også under alle omstændigheder holdes inden for rammerne af bestemmelserne i artikel 85 og EF-Domstolens fortolkning af dem. Den vil rejse problemer med at få identificeret de joint ventures, som stadig vil være omfattet af artikel 85 (skjulte karteller).

Konklusioner

121. Som det allerede vil være fremgået, vil Kommissionen gerne have mere at vide om, hvor stort et problem forskelsbehandlingen mellem de to typer joint ventures opfattes som, bl.a. i relation til frister, procedurer, materielle kriterier og retssikkerhed. Det vil helt klart få indflydelse på valget mellem de forskellige løsningsmodeller. De ovennævnte procedureændringer vil forbedre procedurerne,

herunder også fristerne, og øge retssikkerheden. Set ud fra de ovennævnte kriterier ser de materielle og proceduremæssige ændringer ud til at kunne give den mest omfattende og ensartede behandling af de to typer joint ventures. Kommissionen indtager på indeværende stadium en åben holdning med hensyn til, hvilken af de nævnte muligheder der bedst kan løse problemerne med forskelsbehandlingen af disse joint ventures og samtidig tilgodeser ønsket om en mere enkel, gennemsigtig og effektiv konkurrencepolitik.

C. Tilsagn i fusionssager

122. I henhold til fusionsforordningens artikel 8, stk. 2, kan der knyttes betingelser og påbud til en fase 2-beslutning om godkendelse af en fusion, således at det sikres, at parterne overholder de tilsagn, de har afgivet over for Kommissionen. Tilsagn skal afgives inden tre måneder efter indledningen af fase 2 (artikel 18 i Kommissionens forordning 3384/94). Der foreslås ingen ændringer i Kommissionens praksis på dette område.
123. Det er Kommissionens praksis også at acceptere tilsagn i fase 1 i sager, hvor de konkurrencemæssige problemer er indlysende og begrænsede i forhold til hele transaktionen og let kan afhjælpes, og hvor der uden besvær kan føres kontrol med, at tilsagnene indfries. Godkendelse af fusionen er baseret på, at disse tilsagn opfyldes. Kommissionen finder, at en sådan fremgangsmåde tilgodeser konkurrenceproblemet og de foreliggende muligheder for at løse det. Erhvervslivet og rådgivningsfirmaerne støtter da også generelt muligheden for at acceptere tilsagn i fase 1, fordi man herved undgår de omkostninger og den tid, det indebærer at indlede fase 2-procedurer. Det er Kommissionens politik at give medlemsstaterne og andre interesserede parter lejlighed til at fremsætte bemærkninger til de foreslåede tilsagn, før der vedtages en beslutning efter artikel 6, stk. 1, litra b).
124. Kommissionen mener, at de gældende regler giver den mulighed for at acceptere og håndhæve tilsagn i fase 1. Retssikkerheden ville dog blive større, hvis forordningen indeholdt en udtrykkelig bestemmelse herom. Samtidig må accept af sådanne tilsagn ske på en måde, der sikrer gennemsigtighed samt konsultation af medlemsstaterne og andre berørte i god tid.

Ændringsforslag

125. I overensstemmelse med ovenstående kan fusionsforordningens artikel 6, stk. 1, litra b), bringes på linje med artikel 8, stk. 2 og stk. 5, litra b), således at Kommissionen får udtrykkelige beføjelser til at acceptere og håndhæve tilsagn i fase 1.
126. For at sikre gennemsigtighed og give medlemsstaterne og andre interesserede parter tilstrækkelig tid til at fremsætte deres bemærkninger, skønnes det, at en periode på mindst to uger fra det tidspunkt, hvor tilsagnene afgives, vil være nødvendig. Der kan derfor overvejes tre mulige procedureløsninger:
- Der kan fastsættes en konsultationsperiode på to uger fra det tidspunkt, hvor tilsagnene afgives. Det kan føre til, at fase 1 forlænges med højst to uger.
 - Den nuværende fase 1 forlænges ikke. Virksomhederne skal afgive deres tilsagn i så god tid, at en konsultation på to uger kan finde sted, inden der er gået en måned. I betragtning af den stramme tidsfrist i fase 1 vil denne

løsning kun være mulig i praksis, hvis konkurrenceproblemet og dets løsning er blevet påvist på et meget tidligt stadium i sagsbehandlingen. Ellers kan parterne trække deres oprindelige anmeldelse tilbage og indgive en ny anmeldelse, der omfatter de foreslåede tilsagn. I tilfælde af tilbagetrækning og ny anmeldelse kan Kommissionen eventuelt træffe beslutning umiddelbart efter den tre ugers periode, der gælder for anmodninger efter artikel 9.

- Der kan indføres en mekanisme svarende til artikel 9, således at tilsagn kræves forelagt senest tre uger efter anmeldelsen, og fase I forlænges til 6 uger.

D. De minimis-transaktioner

127. I denne grønbog defineres en transaktion som *de minimis*, hvis den ikke eller kun i ubetydelig grad påvirker konkurrencestrukturerne i Fællesskabet.
128. Nogle *de minimis*-transaktioner kan falde ind under fusionsforordningen. For eksempel vil fusioner, der ikke medfører nogen overlapning mellem de fusionerede aktiviteter i Fællesskabet, måske skulle anmeldes på grund af parternes omsætning på andre markeder i Fællesskabet end de af fusionen berørte (jf. sagerne Seagram/MCA og JCSAT/SAJAC). I de sidste to år er 10 fusioner, der ikke eller kun i ringe grad medførte en overlapning, blevet anmeldt til Kommissionen.
129. Et andet eksempel på *de minimis*-transaktioner er joint ventures med en meget lille omsætning, der kan være anmeldelsespligtige på grund af størrelsen af moderselskabernes omsætning. I de sidste to år har der været mindst 20 joint ventures med en omsætning på under 100 mio. ECU. De var imidlertid ikke alle *de minimis*-transaktioner, eftersom markedsandelene i flere af sagerne var større end 25%.
130. En række virksomheder og sammenslutninger, der deltog i Kommissionens rundspørge, fremførte, at anmeldelse af *de minimis*-transaktioner er en unødvendig byrde for erhvervslivet. Sådanne transaktioner burde derfor udelukkes fra fusionsforordningens anvendelsesområde eller undersøges efter forenklede procedurer.
131. Af følgende årsager finder Kommissionen imidlertid ikke på nuværende tidspunkt, at *de minimis*-transaktioner bør udelukkes fra fusionsforordningen. Hvis *de minimis*-fusioner blev defineret på grundlag af omsætningstærskler, ville der være risiko for, at også transaktioner, der medførte konkurrenceproblemer, ville være udelukket. Tærskler baseret på markedsandelen ville være mere hensigtsmæssige, men ville formindske retssikkerheden. Hvis *de minimis*-fusioner blev udelukket fra fusionsforordningens anvendelsesområde, ville de heller ikke være omfattet af "one-stop shop"-princippet og skulle i så fald anmeldes til flere forskellige nationale myndigheder.
132. På grund af ovennævnte definitionsproblemer mener Kommissionen også, at det vil være vanskeligt at ophæve udsættelsen af alle sådanne fusioner efter fusionsforordningens artikel 7. Derfor bør den eksisterende procedure forenkles mest muligt i det omfang, hvor anmeldelse af *de minimis*-transaktioner udgør en unødigt byrde.

133. Ifølge de nuværende regler kræves der kun et begrænset antal oplysninger om *de minimis*-transaktioner, der anmeldes til Kommissionen. Den nye CO-formular²⁷ giver mulighed for anmeldelse i kort form i tilfælde, hvor et joint venture-selskabs omsætning og/eller omsætningen for de overførte aktiviteter er på under 100 mio. ECU i EOS, og de overførte aktivers samlede værdi er på under 100 mio. ECU i EOS. Med hensyn til andre transaktioner end joint ventures kræves der ingen markedsoplysninger, når parternes samlede markedsandel ikke overstiger 15% på samme produktmarked, og den individuelle eller samlede markedsandel ikke overstiger 5% på et forudgående eller efterfølgende produktmarked, hvor en eller flere af parterne udøver virksomhed. Disse bestemmelser reducerer i forvejen anmeldelsesbyrden betydeligt. I praksis kan kravet til oplysninger på CO-formularen om nødvendigt lempes yderligere.

134. Desuden kan Kommissionen træffe en beslutning i kort form i *de minimis*-tilfælde uden at skulle afvente en lovmæssig frists udløb. Disse proceduremæssige forbedringer vil ikke kræve ændring af fusionsforordningen.

E. Beregning af omsætningen i kredit- og finansieringsinstitutter

135. I forbindelse med kredit- og finansieringsinstitutter anvender fusionsforordningen i lighed med en række medlemsstaters nationale fusionskontrollove aktiver i stedet for omsætning med henblik på anvendelse af artikel 1, stk. 2. For at beregne omsætningen på fællesskabsplan og afgøre, om to tredjedelsreglen finder anvendelse, fordeles aktiverne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på grundlag af lån og kreditter til Fællesskabets og medlemsstaternes indbyggere set i forhold til de samlede lån og kreditter.

136. I forbindelse med Kommissionens nuværende fremgangsmåde er der blevet peget på to problemer:

- i) et teoretisk omsætningstal beregnet på grundlag af aktiverne udelukker visse transaktioner (f.eks. valutatransaktioner og værdipapirforretninger) fra den teoretiske omsætning
- ii) det er i praksis vanskeligt at påvise en låntagers bopæl, som kan ændre sig igennem lånets løbetid. Derfor er en geografisk fordeling af omsætningen meget besværlig for bankerne.

137. For at løse disse problemer overvejer Kommissionen at ændre sin fremgangsmåde:

i) Omsætning

138. Kommissionen har undersøgt, om brugen af aktiver eller bruttobankindkomst ville medføre betydelige ændringer i antallet eller typen af banker, der falder ind under fusionsforordningen. I den forbindelse blev det konkluderet, at begge grundlag gav stort set samme resultater. Det indrømmes dog, at anvendelsen af bankindkomst vil afspejle banktransaktionernes økonomiske realitet mere korrekt.

139. Bruttobankindkomst omfatter mindst de poster, der er anført i artikel 28 B, stk. 1, 2, 3 og 4, i direktiv 86/635/EØF om bankers og andre penge- og finansieringsinstitutters årsregnskaber og konsoliderede regnskaber. Derfor vil rente-

²⁷

Bilag til Kommissionens forordning (EF) nr. 3384/94 af 21. december 1994, EFT L 377 af 31.12.1995, s. 1.

indtægter, indtægter af værdipapirer, provisionsindtægter og fortjeneste på finansielle transaktioner også indgå heri.

140. Det kan være mere hensigtsmæssigt at anvende bruttobankindkomsten og ikke nettobankindkomsten som basis for beregning af omsætning. Det skyldes, at nettobankindkomst i praksis svarer til bruttooverskud inden for f.eks. fremstillingsvirksomhed og serviceerhverv og ikke til omsætning. Det ville derfor ikke være i overensstemmelse med Kommissionens generelle fremgangsmåde ved beregning af omsætning at anvende et sådant grundlag for banker. Det må dog undersøges nærmere, hvilken af de to typer bankindkomst der bedst afspejler de økonomiske realiteter i hele banksektoren.

ii) Geografisk fordeling af omsætningen

141. Kommissionen er klar over, at det kan være besværligt for bankerne at skulle fordele indkomsten efter låntagerens bopæl. Selv om det i Kommissionens meddelelse om beregning af omsætning er fastsat, at omsætning af tjenesteydelser generelt henregnes til det sted, hvor kunden har bopæl, indeholder meddelelsen dog også en undtagelse fra denne regel, når det gælder interbanklån²⁸. For at forenkle Kommissionens fremgangsmåde kunne man derfor fastslå, at fordelingen af bankindkomst bør baseres på det sted, hvor den bankfilial, der yder lånet eller præsterer tjenesteydelsen, er beliggende.

F. Andre ændringer eller afklaringer

Accessoriske begrænsninger i fase 1

142. For at opnå et klart retsgrundlag for accept af accessoriske begrænsninger i fase 1-beslutninger bør følgende bestemmelse indføres i artikel 6, stk. 1, litra b):

"Den beslutning, hvorved fusionen erklæres forenelig med fællesmarkedet, skal også omhandle begrænsninger, der er direkte knyttet til og nødvendige for fusionens gennemførelse."

Tilbagekaldelse af artikel 6-beslutninger

143. I lighed med artikel 8-beslutninger bør det udtrykkeligt fastsættes i forordningen, at Kommissionen kan tilbagekalde en beslutning efter artikel 6, stk. 1, litra a) eller artikel 6, stk. 1, litra b), hvis:

"erklæringen om forenelighed bygger på urigtige oplysninger, som kan tilskrives en af de deltagende virksomheder, eller der til grund for erklæringen foreligger en svigagtig adfærd."

Artikel 7

144. For at harmonisere den periode, hvor fusioner kan udsættes, med varigheden af fase 1, bør udsættelsesperioden efter artikel 7, stk. 1, udvides fra tre uger til den tid, der går, indtil den endelige beslutning er vedtaget.
145. Der er blevet peget på, at betingelserne for undtagelse fra udsættelsesbestemmelsen er alt for strenge. I særdeleshed er det blevet påpeget, at hvis det er klart, at en fusion ikke skaber konkurrencemæssige problemer - f.eks. i forbindelse med

²⁸

Jf. punkt 45 og 66 i Kommissionens ovennævnte meddelelse om beregning af omsætningen.

de minimis-transaktioner - bør Kommissionen kunne indrømme undtagelse, når det er hensigtsmæssigt, selv om de deltagende virksomheder ikke ville lide alvorlig skade. Artikel 7 kan ændres for at muliggøre dette.

Artikel 10, stk. 4

146. Artikel 10, stk. 4, indeholder mulighed for en ekstraordinær suspension af den firemånedersfrist, Kommissionen har til at træffe artikel 8-beslutninger i sager, når Kommissionen, på grund af omstændigheder, der kan tilskrives en i fusionen deltagende virksomhed, har været nødsaget til at kræve en oplysning ved en beslutning i henhold til artikel 11 eller beordre en kontrolundersøgelse ved en beslutning i henhold til artikel 13. Denne bestemmelse bør udvides til udtrykkeligt også at gælde i fase 1.

Beregning af joint venture-selskabers omsætning

147. I forbindelse med vedtagelsen af fusionsforordningen mente Kommissionen og Rådet, at der samtidig med en revision af tærsklerne burde foretages en ny undersøgelse af metoden til beregning af joint venture-selskabers omsætning, som omhandlet i artikel 5, stk. 5. Spørgsmålet er i mellemtiden blevet afklaret i Kommissionens ovennævnte meddelelse om beregning af omsætning. Det anses ikke for nødvendigt at foretage ændringer i denne forbindelse.

Tredjeparters rettigheder

148. Der er blevet peget på, at tredjeparter kun har ganske kort tid til at fremsætte deres bemærkninger til tilsagn afgivet under fase 1. Dette spørgsmål blev drøftet under IV.C. ovenfor.
149. Det er også blevet nævnt, at alle tredjeparter, der berøres direkte af Kommissionens indsigelser, bør have de rettigheder, som tilfalder tredjeparter, der skriftligt har anmodet om at blive hørt i henhold til fusionsforordningens artikel 18, stk. 4. Kommissionen vil overveje, hvorvidt den nuværende situation bør ændres på dette punkt.

"Deltagende virksomheder"

150. Kommissionen vil tage forordningens tekst op til fornyet overvejelse for at få fjernet alle uklarheder og inkonsekvente punkter med hensyn til brugen af udtrykket "deltagende virksomheder".

V. KONKLUSIONER

151. På baggrund af ovenstående drages følgende konklusion:

- I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet ser det ud til, at de nuværende tærskler for anvendelse af fusionsforordningen bør sænkes, således at den kommer til at omfatte et større antal transaktioner med betydelige grænseoverskridende virkninger. I den henseende forekommer det mest hensigtsmæssigt at indføre en tærskel på 2 mia. ECU for omsætningen på verdensplan og på 100 mio. ECU for mindst to af de deltagende virksomheders omsætning på fællesskabsplan.

- For at løse specielt problemerne omkring nødvendigheden af at indgive flere anmeldelser, kunne en anden løsning af mere begrænset rækkevidde bestå i at fastsætte, at kun de fusioner, der skal anmeldes til flere nationale myndigheder, og som ikke når op på de nugældende tærskler, herefter også skal behandles af Kommissionen.
 - Der bør overvejes en række andre, hovedsagelig proceduremæssige, forbedringer af forordningen, herunder bl.a. med hensyn til behandlingen af joint ventures og tilsagn i første undersøgelsesfase.
152. Kommissionen vil gerne have en generel debat i gang om denne grønbog og opfordrer hermed alle interesserede til at fremsætte deres bemærkninger til den inden den 31. marts 1996.

Bilag 1

Resumé af rundspørgen hos medlemsstaterne, erhvervslivet og rådgivningsfirmaer

Medlemsstaterne

Samtlige medlemsstater blev anmodet om at give oplysninger om deres nationale lovgivning om fusionskontrol, antallet af sager, der blev behandlet i 1993 og 1994, og hvad de vedrørte, samt mulighederne for samarbejde med andre nationale myndigheder. Desuden blev de anmodet om at fremsætte deres synspunkter om subsidiaritet inden for fusionskontrol og om ændringer i fusionsforordningen, bortset fra tærsklerne. Alle medlemsstater svarede.

Erhvervslivet

Kommissionen kontaktede i alt 289 virksomheder i EØS, Schweiz, Japan, USA og Norge inden for både produktions- og servicesektoren. Spørgeskemaerne vedrørte virksomhedernes erfaringer med den nationale lovgivning og EU-lovgivningen om fusionskontrol, fordelene ved "one-stop shop"-princippet og eventuelle ændringer, de måtte ønske i de nuværende tærskler. De blev også anmodet om at give eksempler på sager, som de har skullet anmelde til flere nationale myndigheder. Desuden blev virksomhederne spurgt, om der burde foretages andre ændringer i forordningen. Der blev indgivet i alt 118 svar.

Brancheorganisationer

Repræsentative europæiske organer samt nationale brancheforeninger blev kontaktet, og der blev udsendt i alt 40 spørgeskemaer. Der blev stillet de samme spørgsmål som i spørgeskemaet til virksomhederne. Der blev modtaget svar fra 25 organisationer.

Rådgivningsfirmaer

I alt 54 rådgivningsfirmaer, som enten var advokat- eller konsulentfirmaer med erfaringer inden for Fællesskabet og de nationale retsregler om fusionskontrol, fik tilsendt spørgeskemaer. Disse indeholdt spørgsmål om deres holdning til anmeldelsespraksis, EU's fusionskontrol, ændringer i tærsklerne og andre ændringer i forordningen. De blev også anmodet om eksempler på sager, der har skullet anmeldes til flere nationale myndigheder. I alt 24 virksomheder svarede.

	Udsendte spørgeskemaer	Modtagne svar	Svarprocent
Medlemsstater	15	15	100%
Erhvervslivet	289	118	41%
Brancheforeninger	40	25	63%
Rådgivnings- firmaer	54	24	44%

BILAG 2

Nationale fusionskontrolordninger i EØS

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstant	<u>Procedurer:</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfæstede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
IRL	A -> endelig beslutning KM -> udtalelse	a) ja b) ja ¹ c) -	a) bruttoaktiver eller omsætning for hver af mindst to virksomheder ¹ b) 10 mio. EIP/ 20 mio. EIP (12,6 mio. ECU/ 25,2 mio. ECU) ²	a) 30 dage efter anmeldelsen eller modtagelsen af oplysninger b) 3 måneder efter anmeldelsen eller modtagelsen af oplysninger	a) ja b) beskæftigelse plus andre almene hensyn	a) - b) aviser og blade: ingen tærskler
SVERIGE	KM -> godkendelse RI -> forbud	a) ja b) ja c) -	a) samlet omsætning på verdensplan b) 4 mia. SEK (430 mio. ECU)	a) 1 måned b) 4 måneder efter anmeldelsen for henvielse til RI Ingen frist for RI	a) ja b) offentlig interesse	-

¹ Der er ikke kun tale om aktiver og omsætning i Irland, og tærsklerne kan opfattes som værende baseret på virksomhedernes aktiver og omsætning på verdensplan, når mindst én af dem udøver virksomhed i Irland. I praksis opererer "Department of Enterprise and Employment" med en "kortformsanmeldelse", der giver anledning til fremsendelse af en administrativ skrivelse for at tilgodese problemerne omkring lovens tilsyneladende omfattende rækkevidde.

² Disse beløb er omregnet til ECU efter gennemsnitskursene for 1994.

	Kompetent organ A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstans	Procedurer: a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	Tærskler a) kriterier b) niveau	Lovfæstede tidsfrister a) fase 1 b) fase 2	Vurderingskriterier a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	Sektorregulering a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
SPANIEN	A -> endelig beslutning KM -> udtalelse (plus undersøgelse i fase 2)	a) nej b) ja c) inden 5 år efter fusionens gennemførelse	a) markedsandel i Spanien <u>eller</u> samlet omsætning i Spanien b) 25%/20 mia. ESP (125 mio. ECU)	a) 1 måned efter anmeldelsen b) 6 måneder efter anmeldelsen	a) ja b) intern konkur- renceevne, økonomiske og tekniske frem- skridt, forbedring af distributionen	a) - b) kredit- og finansie- ringsinstitutter, forsikrings- selskaber: særlige tærskler
PORTUGAL	A -> endelig beslutning KM -> udtalelse (for fase 2)	a) ja b) ja c) -	a) markedsandel i Portugal <u>eller</u> samlet omsætning i Portugal b) 30%/30 mia. PTE (180 mio. ECU)	a) 50 arbejdsdage efter anmeldelsen b) 95 arbejdsdage efter anmeldelsen	a) ja b) økonomisk balance eller intern konkurrenceevne	a) kredit- og finansierings- institutter, forsikrings- selskaber
DET FORENEDE KONGE- RIGE	A -> endelig beslutning KM -> udtalelse	a) nej b) ja c) MMC (inden seks måneder efter fusionens gennemførelse eller modtagelsen af oplysninger)	(for fusionen) a) bruttoaktiver overtaget på verdensplan <u>eller</u> markedsandel i Det Forenede Kongerige b) 70 mio. GBP (90,9 mio. ECU)/25%	(for anmeldelse) a) 35 arbejdsdage efter anmeldelsen (MMC) b) 6 (+3 måneder) fra referencetidspunktet ingen frist for Secr. of State	a) ja b) offentlig interesse	a) - b) bladhuse, vandværker, medier

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstans	<u>Procedurer:</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfæstede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
GRÆKEN- LAND	KM (A kan under- kende beslutnin- gen af hensyn til den offentlige interesse)	a) ja b) ja c) anmeldelse inden en måned efter fusionens gennemførelse	(for fusionen) a) markedsandel i Grækenland <u>eller</u> samlet omsætning på verdensplan + om- sætning for hver af mindst 2 virksom- heder i Grækenland b) 25%/50 mio. ECU/5 mio. ECU	(for fusionen) a) 1 måned efter den fuldstændige anmeldelse b) 3 måneder efter den fuldstændige anmeldelse (+ mulighed for forlængelse)	a) ja b) generelle økonomiske gevinster eller den offentlige interesse	a) - b) 1) medier b) 2) kredit- institutter, forsikrings- selskaber: særlige tærskler
BELGIEN	A -> undersøgelse KM -> beslutning	a) ja b) ja	a) markedsandel i Belgien <u>og</u> samlet omsætning b) 25%/3 mia. BEF (70 mio. ECU)	a) 1 måned efter anmeldelsen b) 1 måned + 75 dage efter anmeldelsen (udsættelse mulig med henblik på yderligere oplysninger osv.)	a) ja b) teknisk og økonomisk udvikling, generel økonomisk betyd- ning, intern kon- kurrenceevne, for- udsat at begræns- ningerne er absolut nødvendige, og at konkurrencen ikke udelukkes	a) - b) banker, kre- dit- og finansie- ringsinstitutter, forsikrings- selskaber: særlige tærskler

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstant	<u>Procedurer:</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfæstede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
FRANKRIG	A -> endelig beslutning + undersøgelse KM -> udtalelse + undersøgelse (fase 2)	a) nej b) ja c) på et hvilket som helst tidspunkt efter gennemførelsen	a) samlet omsæt- ning i Frankrig + omsætning for mindst 2 virksom- heder <u>eller</u> markeds- andelen i Frankrig b) 7 mia. FRF + 2 mia. FRF (1 060 mio. ECU + 300 mio. ECU)/25%	a) 2 måneder efter anmeldelsen b) 6 måneder efter anmeldelsen	a) ja b) økonomisk og social balance	a)-b) pressen og den audiovisuelle sektor

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstant	<u>Procedurer:</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfæstede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
b2 TYSKLAND	KM (A : anmodning om særlig ministeriel godkendelse	a) ja b) ja c) 1 år efter den fuldstændige anmeldelse	(for fusionen) a) 1 virksomheds omsætning på verdensplan <u>eller</u> omsætningen for hver af mindst 2 virksomheder b) 2 mia. DEM/ 1 mia. DEM (1,04 mia. ECU/ 520 mio. ECU) Efterfølgende kontrol Alle parter verdensomsætning tilsammen: 500 mio. DEM (260 mio. ECU)	a) 1 måned efter den fuldstændige anmeldelse b) + 3 måneder (kan forlænges efter fælles overenskomst)	a) ja (KM) b) offentlig interesse	a) - b) kredit- institutter, forsikrings- selskaber: særlige tærskler

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativ/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinans	<u>Procedure:</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfestede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
ITALIEN	K.M. (A kan læsesætte almene kriterier, der skal anvendes af KM: findes dog ikke for øjeblikket)	a) ja b) ja c) -	a) Samlet omsætning i Italien <u>eller</u> målselskabets omsætning i Italien b) 606 mia. ITL/ 60.6 mia. ITL (300 mio. ECU/ 30 mio. ECU)	a) 30 dage efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse b) + 45 dage (+30 dage i undtagel- sesilfælde med henblik på yderligere oplys- ninger)	a) ja b) generelle nationaløkonomiske interesser (se første kolonne)	a) - b) film- produktion og distribution: særlige tærskler
ØSTRIG	RI	a) ja b) ja c) ja (for mindre fusioner forpligtelse til at underrette RI)	(for fusionen) a) samlet omsætning og omsætning for hver af mindst 2 virksomheder på verdensplan b) 3.5 mia. ATS/ 5 mio. ATS (250 mio. ECU/ 0.36 mio. ECU)	a) 4 uger efter fuldstændig anmeldelse b) 5 måneder efter fuldstændig anmeldelse	a) ja b) konkurrence- hensyn	a) - b) 1) medier b) 2) banker, forsikrings- selskaber: særlige tærskler

90

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstans	<u>Procedurer</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfæstede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
NEDER- LANDENE (endnu ikke i kraft)	A	a) ja b) ja c) -	a) samlet omsætning og omsætningen for hver af mindst 2 virksomheder i Nederlandene b) 250 mio. NLG/ 30 mio. NLG (116 mio. ECU/ 14 mio. ECU)	a) 4 uger efter modtagelsen af anmeldelsen b) 13 uger efter modtagelsen af anmeldelsen	a) ja b) generelle økonomiske interesser	a) banker, forsikrings- selskaber

92

	<u>Kompetent organ</u> A: administrativt/ ministerielt organ KM: selvstændig konkurrence- myndighed RI: retsinstans	<u>Procedurer:</u> a) anmeldelsespligt b) forudgående fusionskontrol c) efterfølgende fusionskontrol	<u>Tærskler</u> a) kriterier b) niveau	<u>Lovfæstede tidsfrister</u> a) fase 1 b) fase 2	<u>Vurderingskriterier</u> a) dominans eller konkurrence- begrænsning b) andet	<u>Sektorregulering</u> a) sektorer udelukket fra fusionskontrol b) særlig regulering
ISLAND	KM -> endelig beslutning	a) nej b) ja c) ja	a) formodning om en dominerende stilling eller en begrænsning af konkurrencen på Island b) intet	a) - b) 2 måneder efter at myndigheden har fået kendskab til fusionen eller overtagelsen	a) ja b) nej	a) intet b) intet
NORGE	KM -> endelig beslutning A -> appel af KM's beslutning	a) nej b) ja c) ja	a) etablering eller stærkelse af en be- tydelig konkurrence- begrænsning i strid med den effektive udnyttelse af sam- fundets ressourcer i Norge b) intet	a) - b) inden 6 måneder efter aftalen om overtagelsen	a) ja b) nej	a) intet b) intet

ISSN 0254-1459

KOM(96) 19 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

08

Katalognummer : CB-CO-96-050-DA-C

ISBN 92-78-00178-3

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

43