

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget (2. samling)
(Alm. del - bilag 418)
indre marked
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	4. marts 2002

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat vedrørende Europa-Kommissionens grønbog om revision af EU's fusionskontrolregler, KOM(2201) 745/6 final.

22. februar 2002

Industri

Sag 3:1105-0202-23

/aj

Europa-Kommissionens grøn bog om revision af EU's fusionskontrolregler. COM(2201) 745/6 final

Resumé

Kommissionen har offentliggjort en grøn bog, der tager sigte på at skabe en debat om, hvorvidt EU's fusionskontrol fungerer hensigtsmæssigt. På baggrund heraf vil der senere blive foreslået ændringer af EU's fusionskontrolregler. Fristen for at fremsætte bemærkninger til grønbogen er fastsat til den 31. marts 2002.

Området reguleres i øjeblikket af Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, som ændret ved forordning nr. 1310/97.

Grønbogen tager sigte på at tilpasse forordningen i lyset af de ændringer og den globalisering, der har fundet sted i fusionsaktiviteterne gennem de seneste 12 år. Desuden er det målet at skabe en mere effektiv og gennemsigtig fusionskontrol med større retssikkerhed for virksomhederne

Grønbogen indeholder forslag om at nedbringe antallet af såkaldte multiple fusioner, dvs. fusioner, der skal anmeldes til flere nationale myndigheder. Det

foreslås, at Kommissionen tildeles kompetence i sager, der ellers skulle behandles parallelt i tre eller flere medlemsstater. Omvendt skal det også være lettere for en medlemsstat at få kompetence i fusionssager, der umiddelbart er så store at de skal behandles af Kommissionen, men i øvrigt har større tilknytning til den pågældende medlemsstat.

Endvidere foreslås en række procedureregler ændret, herunder tidsfristerne for virksomheders afgivelse af tilsagn (løfter om strukturelle eller adfærdsmæssige ændringer, som

virksomhederne vil foretage for at afhjælpe de konkurrenceskadelige virkninger af fusionen).

Endelig er det grønbogens formål at igangsætte en debat om, hvilke vurderingskriterier der bør anvendes i fusionssager. EU anvender i dag et andet kriterium end f.eks. USA, Australien og Canada.

Grønbogen ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

- Baggrund og indhold

Revisionen igangsættes efter en revisionsklausul, som forpligter Kommissionen til med jævne mellemrum at gennemgå fusionskontrolforordningen. Seneste ændring blev foretaget i 1997.

Såfremt grønbogen fører til, at der udarbejdes et konkret forslag til ændring af fusionskontrolforordningen, er den fornødne hjemmel hertil i TEF artikel 83 og artikel 308, dvs. der kræves enstemmighed for en vedtagelse.

Forordningen regulerer fusioner og virksomhedsovertagelser (herefter fusioner), der via deres økonomiske størrelse og geografiske omsætningsspredning inden for EU er så store, at de har såkaldt "fællesskabsdimension" og dermed er anmeldelsespligtige til Europa-Kommissionen. Det er forordningens primære opgave at sikre, at den effektive konkurrence i EU ikke påvirkes negativt af fusioner.

Siden forordningens ikrafttræden i 1990 er antallet af anmeldelsespligtige fusioner steget kraftigt. Dette gælder både for fusioner, som Kommissionen skal behandle og mindre fusioner, som medlemsstaterne behandler i medfør af nationale fusionskontrolregler. Antallet af anmeldelser til Kommissionen forventes fortsat at stige. Det skyldes primært den tiltagende globalisering samt den forventede udvidelse af EU fra 2004. Det er en af grundene til, at reformen af fusionskontrolforordningen er igangsat.

Endvidere ønsker Kommissionen med grønbogen at igangsætte en bred debat om Kommissionens vurderingskriterier for fusioner.

Kommissionen foreslår følgende:

- At ændre kriterierne, for om en fusion har fællesskabsdimension, og derved skal behandles af Kommissionen. Det er hensigten at reducere antallet af multiple fusioner (fusioner, der skal anmeldes i flere medlemsstater). Kommissionen mener, at tærskelværdierne, der lægger vægt på virksomhedernes omsætning, kan udskiftes med et mere fleksibelt system, hvor fusioner, der skal anmeldes til tre eller flere medlemsstater, automatisk skal tillægges fællesskabsdimension. Alternativt kan der ændres i tærskelværdierne, på en måde så flere multiple fusioner opnår fællesskabsdimension.
- At det skal være nemmere for medlemsstater at anmode om ret til at behandle en fusion af fællesskabsdimension, nemlig når fusionssagen har særlig tilknytning til den pågældende medlemsstat.

Det nuværende henvisningsystem har en negativ indvirkning på timing, retssikkerheden og virksomhedernes og konkurrencemyndighedernes effektivitet. Eventuelt kan der udarbejdes "guidelines" til hjælp for medlemsstaterne. I samme ånd skal det være muligt for Kommissionen, på eget initiativ, at henvise en fusion til national behandling.

- At det skal være nemmere for flere nationale myndigheder samlet at henvise en multipel fusion til behandling i Kommissionen. Det er det et problem, at medlemsstaternes frister for anmeldelse og behandling af fusioner er forskellige. Kommissionen er usikker på, hvorledes disse problemer kan løses uden, at det også vil medføre ændringer af nationale lovgivninger.
- At udvide fusionsbegrebet og således udvide forordningens anvendelsesområde. Særligt i tre scenarier, med successive transaktioner, bør disse transaktioner vurderes samlet, og således i fællesskab udgøre én fusion : 1) En virksomheds erhvervelse af fuld kontrol over én del af en koncern og delvis kontrol over en anden del af samme koncern 2) Successiv erhvervelse af værdipapirer, 3) To virksomheders/koncernes udveksling af aktiver. Endvidere bør kreditinstitutters, forsikringsselskabers og andre finansielle virksomheders investering – og dermed erhvervelse af andele i – virksomheder, der har behov for kapitaltilførsel vurderes under fusionskontrolforordningen.
- At indlede en debat om, hvorvidt det nuværende vurderingskriterium for fusioners godkendelse i Kommissionen – "skabelse eller styrkelse af dominerende stilling" – bør udskiftes med det vurderingskriterium, der anvendes i f.eks. USA, Canada og Australien – "en væsentlig reduceret konkurrence". Ulempen ved at ændre vurderingskriterium er, at det bl.a. vil medføre et tab af den praksis, der er hidtil opbygget i et nyt vurderingskriterium vil også betyde, at medmindre medlemsstaternes nationale fusionskontrolregler også ændres på dette punkt, vil der opstå betydelige forskelle indenfor EU. *Fordelene* ved at tilpasse sig andre store landes/regioners vurderingskriterium er bl.a., at virksomhederne på globalt plan kan teste en planlagt fusions virkninger ud fra ét vurderingskriterium. Nationale myndigheder vil også få nemmere ved at samarbejde om multiple fusioner på globalt plan.
- At indføre en yderligere mulighed for at forenkle proceduren for fusioner, der er åbenbart harmløse. En gruppefritagelse er måske løsningen. Eller en bagatelgrænse i forordningen, hvorved Kommissionen ikke skal undersøge dominansproblemer på små markeder. Særligt retssikkerhed og gennemsigtighed bekymrer dog Kommissionen i forbindelse med dette forslag.
- At indføre større fleksibilitet for virksomheders anmeldelse af en fusion til Kommissionen. Det er p.t. ingen hjemmel i forordningen til at virksomheder kan anmelde *før* eksempelvis en bindende overdragelsesaftale er indgået. Der ville være visse effektivitetsfordele herved, særligt i forbindelse med koordinering af fusionsundersøgelser i forskellige lande/regioner. Ulempen er, at anmeldelser af fusioner før end, der ligger en bindende aftale mellem parterne, kan resultere i fortrolighedsproblemer, mangel på informationer om fusionen samt en u hensigtsmæssig anvendelse af Kommissionens ressourcer.
- At indføre en "stop the clock" mulighed for de fusionerende virksomheder. Virksomhederne kan dermed anmode om, at fristerne holder op med at løbe i forbindelse med fremsættelse af tilsagn i den sidste fase af fusionsbehandlingen (fase 2). "Stop the clock" muligheden medfører, at der tilføjes 20-30 arbejdsdage til den normale 3-månedersfrist, som parterne har til fremsættelse af tilsagn. Disse dage skal deles mellem parterne og Kommissionen, således at Kommissionen også tildeles tid til at vurdere tilsagnene. Formålet er også at undgå, at der fremsættes tilsagn i 11. time, hvor Kommissionens beslutningsoplæg allerede er udsendt til medlemmerne af Det Rådgivende Udvalg.
- At håndhævelses- og sanktionsbestemmelserne i forordningen effektiviseres, således at de svarer til moderniseringsforslaget for de almindelige konkurrenceregler i EU (art. 81 og 82). Kommissionen skal bl.a. have beføjelser til at optage vidneforklaringer på bånd og den skal kunne fastsætte bøder på baggrund af procentdel af omsætning (op til 1% af den årlige omsætning). Endvidere skal Kommissionen have mulighed for at true med tvangsbøder, når det forventes at være nødvendigt får at opnå en respondents fulde besvarelse i rette tid. Endelig skal Kommissionen kunne foretage undersøgelser af brancher med henblik på, at undersøge virkningerne af fusionsaktiviteten.

- At der indføres en bemyndigelsesbestemmelse i forordningen, så Kommissionen gennem en Kommissionsforordning kan udstede regler om indførelse af gebyrer for anmeldelse af fusioner. Da en række medlemsstater har i øjeblikket indført anmeldelsesgebyrer, overvejer Kommissionen det hensigtsmæssige en harmonisering på området.
- At der foretages en vurdering af de retssikkerhedsgarantier, som forordningens administrative procedurer giver såvel de fusionerende virksomheder som deres medarbejdere, kunder, leverandører og andre berørte 3.-mænd. Her tænkes bl.a. på aktindsigt, ankemuligheder, mundtlig høring samt høringsofficerernes og Det Rådgivende Udvalgs rolle i beslutningsprocessen. Kommissionen mener, at systemet fungerer tilfredsstillende i øjeblikket, men er alligevel interesseret i bidrag og erfaringer fra andre lande/regioner, da der altid er mulighed for forbedringer. Kommissionen understreger, at forslag til forbedringer skal tage højde for, at forbedringer ét sted i proceduren ofte har negative konsekvenser andre steder i sagsbehandlingen.

Kommissionen anmoder interesserede parter om at komme med kommentarer og egne erfaringer til ovenstående. Desuden er konkrete forslag til ændringer af forordningen velkomne.

- Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om grønbogen.

- Nærheds- og proportionalitets princippet

Grønbogen har ikke i sig selv konsekvenser for Nærheds- og proportionalitetsprincippet.

- Gældende dansk ret

Den danske konkurrencelov indeholder også regler om fusionskontrol. Imidlertid finder loven ikke anvendelse på fusioner, der er omfattet af EU-reglerne eller henvises til behandling hos Kommissionen. De danske regler ligger tæt op ad EU's forordning. Således vil det, ved en ændring af forordningen, formentlig være hensigtsmæssigt at ligeledes at ændre de danske fusionsregler. Dette er især af hensyn til retssikkerheden og msigtigheden for de fusionerende virksomheder.

De danske fusionsregler kan muligvis blive berørt på følgende områder:

1. en eventuel ensartning af de nationale fusionsreglers frister for anmeldelse og vurdering af en fusion,
2. udvidelse af fusionsbegrebet (national tilpasning til forordningen)
3. en eventuel harmonisering af kriterierne for vurdering af fusioner, hvis vurderingskriteriet i fremtiden skal ændres, og
4. En eventuel harmonisering af anvendelsen af anmeldelsesgebyrer.

Endelig skal det nævnes, at i det omfang Kommissionen udvider sit kompetenceområde, vil det medføre færre anmeldelser under det danske regelsæt. Ligeledes vil Kommissionens foreslåede ret til på eget initiativ at henvise en fusion til en medlemsstat kunne medføre et øget antal fusioner til national behandling i Danmark.

1. Høring

Grønbogen er sendt til høring hos medlemmerne af EF-Specialudvalget vedrørende konkurrence. Fristen for medlemmernes fremsendelse af bemærkninger er den 22. januar 2002. Konkurrencestyrelsen har pr. den 8. februar 2002 modtaget følgende bemærkninger til Kommissionens grønbog:

Forbrugerrådet støtter forslaget om, at udvide Kommissionens kompetence i sager, hvor fusioner skal anmeldes til flere medlemsstater. Forbrugerrådet støtter endvidere forslaget om, at forbrugere skal have bedre mulighed for at blive hørt i forbindelse med fusionsager. Forbrugerrådet vil i samarbejde med BEUC (europæisk forbrugerorganisation) komme med forslag til hvorledes, forbrugere bedre kan bli ve hørt ifbm. konkurrencesager, og ligeledes afgive et samlet hørings svar vedr. grønbogen til Kommissionen.

Finansrådet/ Børsmæglerforeningen/ Investeringsforeningsrådet/ Forsikring & Pension/ Realkreditrådet (tilsammen herefter den finansielle sektor) er principielt positivt indstillet over for grønbogen. Sektoren støtter forslaget om at forenkle proceduren for henvisning af fusioner til nationale medlemsstater. Vedrørende "stop the clock" proceduren og vedr. ændring af vurderingskriteriet for fusioner, mener den finansielle sektor, at Kommissionen skal foretage nærmere analyser.

Landbrugsrådet er uenig i, at Kommissionen skal have udvidet kompetence ved multiple fusioner. Rådet mener, at der bør etableres relevante objektive kriterier for, hvornår en fusion kan hjemvises til national behandling, således at Kommissionen ikke kan nægte hjemvisning, hvis disse kriterier er opfyldt. Endvidere understreger Landbrugsrådet vigtigheden af ankesager på fusionsområdet behandles særlig hurtigt og søg er en mulighed for, at fusionstilsagn kan ankes separat fra selve beslutningen om godkendelse af en fusion.

Bryggeriforeningen støtter initiativerne i grønbogen.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd støtter generelt initiativerne i grønbogen og er positivt indstillet overfor, at EU tilpasser sig de globale vurderingskriterier for fusioner, dog under forudsætning af, at medlemsstaterne også ændrer vurderingskriterier.

Danmarks Rederiforening (DR) støtter generelt grønbogens initiativer. DR mener dog ikke, at rent finansielle pengeplaceringer bør omfattes af forordningen, da disse efter DR's opfattelse normalt ikke rejser konkurrencemæssige bekymringer. Endvidere bør det nuværende vurderingskriterium for fusioner bibeholdes, dog bør effektivitetshensynet indarbejdes i dette vurderingskriterium.

DR ser gerne en forhånds anmeldelses- og godkendelsesprocedure – i lighed med de danske regler – indført i forordningen. Endvidere ser DR gerne, en pligt for Kommissionen til at erklære en anmeldelse for fuldstændig, hvorefter Kommissionens frister begynder at løbe. En sådan pligt findes i mange medlemsstaters nationale fusionsregler. Endelig er DR imod bøudeudmåling på baggrund af omsætning og imod, at Kommissionen torniveau skal kunne fastlægge anmeldelsesgebyrer.

Dansk Industri (DI) støtter forslaget om, at det skal være lettere for medlemsstater at henvise sager til Kommissionen. Omvendt finder DI, at adgangen til at henvise sager til nationale myndigheder – af hensyn til virksomhedernes retssikkerhed – ikke bør lattes. Endelig mener DI, at der bør foretages grundige analyser af de respektive vurderingskriterier inden stillingtagen, og at det umiddelbart ser ud til, aelig;rende vurderingskriterium bør bevares.

Advokatrådet støtter initiativerne i grønbogen. Advokatrådet er dog imod indførelse af anmeldelsesgebyrer.

1. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Selve grønbogen skønnes ikke at ville få lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

1. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det er vurderingen, at de nævnte ændringer af forordningen vil effektivisere den samfundsmæssige ressourceanvendelse, idet der lægges op til mindre dobbeltarbejde mellem de nationale myndigheder hhv., mellem de nationale myndigheder og Kommissionen. Således kan det forventes, at det i fremtiden vil blive nemmere for Konkurrencestyrelsen at anmode om at få henvist en fusion til national behandling, ligesom det vil være nemmere for flere nationale myndigheder i fællesskab at anmode Kommissionen om at overtage sager, hvor en fusion ellers skulle behandles parallelt af flere myndigheder.

1. Tidligere forelæggelse i Europaudvalget

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.