Rapport fra udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne

December 2008

Indhold

Indhold ... 3
1. Indledning ... 6
1.1. Kommissorium for udvalget ... 6
1.2. Oversigt over indholdet af udvalgets rapport ... 8
2. Udvalgets overvejelser og anbefalinger ... 10
2.1. Indledning ... 10
2.2. Fusioner underlagt fusionskontrol – anmeldelsespligt ... 11
2.3. Forenklet behandling af uproblematiske fusioner ... 15
2.4. Forbedret dialog om virkningerne af en fusion ... 17
2.5. Tidsfrister for afgørelse af fusionssager ... 18
2.6. Mulighed for uformel rådgivning inden anmeldelse ... 20
2.7. Fordeling af kompetence mellem Kommissionen og den danske konkurrencemyndighed ... 21
2.8. Samfundsøkonomiske effekter af udvalgets anbefalinger ... 21
3. Baggrunden for og formålet med fusionskontrol ... 25
3.1. Formålet med fusionskontrol og konkurrencelovens fusionsbegreb ... 25
3.2. Formålet med at fusionere set fra virksomhedernes synspunkt ... 27
3.3. De typiske virkninger af en fusion ... 27
4. Fusionskontrol i Danmark ... 32
4.1. Tærskelværdier for anmeldelsespligt ... 32
4.2. Det materielle fusionskriterium ... 34
4.3. Procedurer for anmeldelse og sagsbehandling ... 35
4.3.1. Prænotifikation ... 35
4.3.2. Anmeldelse ... 36
4.3.3. Oplysningskrav ved anmeldelse ... 37
4.3.4. Frister for konkurrencemyndighedens behandling af fusionssager ... 38
4.3.5. Konkurrencemyndighedens sagsbehandling ... 39
4.3.6. Konkurrencemyndighedens arbejdsprocesser ... 42
4.4. Klageadgang for andre end de fusionerende virksomheder ... 46
4.5. Oversigt over antallet af fusioner behandlet i perioden 2000-2008 ... 47
5. Fusionskontrol i andre retssystemer ... 48
5.1. International Competition Network's anbefalinger ... 48
5.1.1. ICN's overordnede principper for fusionskontrol ... 49
5.1.2. ICN's anbefalinger til udformning af fusionskontrolregler ... 50
5.2. EU-fusionskontrol ... 54
5.2.1. Tærskelværdier ... 54
5.2.2. Procedurer for anmeldelse og sagsbehandling af fusioner med fællesskabsdimension ... 55
5.2.3. Henvisning af fusioner – kompetence- fordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne ... 65
5.2.4. Det materielle fusionskriterium ... 66
5.2.5. Klageadgang for andre end de fusionerende virksomheder ... 66

5.3. Hovedtendenserne i EU9, Norge og USA 67
5.3.1. EU9 og Norge 67
5.3.2. USA 70
6. Er den danske fusionskontrol lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med? 74
6.1. Indledning 74
6.2. Kravene til en effektiv fusionskontrol 74
6.3. Tærskelværdier 75
6.3.1. Niveauet for tærskelværdier 76
6.3.2. Fusioner uden for den nuværende fusionskontrol 78
6.3.3. Konkrete eksempler på muligt problematiske fusioner, der ikke har været omfattet af fusionskontrolreglerne 79
6.4. Procedurer for anmeldelse og sagsbehandling 82
6.4.1. Fleksibel prænotifikationsfase 82
6.4.2. Oplysningskrav ved anmeldelse 83
6.4.3. Smidig og hurtig sagsbehandling 84
6.4.4. Hensigtsmæssige tidsfrister for sagsbehandling 84
6.5. Regler for høring – klagepunktsmeddelelse 88
6.6. Klageadgang 89
6.7. Kriteriet for materiel vurdering 89
6.8. Henvisning af fusioner – kompetence fordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne 90
7. Modeller for ændring af tærskelværdier 92
7.1. Opstilling af modeltærskelværdier 94
7.1.1. Øvre modeltærskelværdier 94
7.1.2. Nedre modeltærskelværdier 95
7.2. Brancher omfattet af fusionskontrol ved modeltærskel-værdier 96
7.3. Store virksomheders opkøb af små virksomheder 103
7.4. Konkrete eksempler på problematiske fusioner i relation til modeltærskelværdierne 107
7.4.1. Øvre grænse 107
7.4.2. Nedre grænse 108
7.5. Antal anmeldelser ved modeltærskelværdier 109
7.5.1. Selskabsretlige fusioner 109
7.5.2. Udenlandske erfaringer 110
7.5.3. Antal anmeldelser vurderet ud fra dansk erhvervsstruktur 118
7.5.4. Konklusion om antal anmeldelser 120
7.6. Fordele og ulemper ved de forskellige modeltærskel-værdier 121
7.7. Nationale og globale tærskelværdier 123
8. Modeller for effektivisering af fusionskontrollen 126
8.1. Indledning 126
8.2. Prænotifikationsfasen 126
8.2.1. Model for vejledning om prænotifikationsfasen 127
8.2.2. Vurdering af modellen 127
8.3. Forenklede oplysningskrav ved anmeldelse af fusioner 128
8.3.1. Model for hvilke fusioner der kan anmeldes forenklet 129

8.3.2. Model for forenklet anmeldelsesformular 131
8.3.3. Vurdering af modellen 132
8.4. Model for sagsbehandling af uproblematiske fusioner 133
8.4.1. Model for forenklet sagsafslutning 133
8.4.2. Vurdering af modellen 134
8.5. Tidsfrister for konkurrencemyndighedens behandling 137
8.5.1. Model for tidsfrister 137
8.5.2. Vurdering af modellen 138
8.6. Regler for høring – klagepunktsmeddelelse 140
8.6.1. Model for klagepunktsmeddelelse 140
8.6.2. Vurdering af modellen 141
8.7. Klageadgang 142
8.7.1. De danske regler om klageadgang 142
8.7.2. EU-reglerne om klageadgang 142
8.7.3. Model for udvidelse af klageadgangen 147
8.7.4. Skøn over mulige tredjemandsklager 149
8.7.5. Vurdering 151
9. Samfundsøkonomiske effekter af fusionskontrol 155
9.1. Indledning og sammenfatning 155
9.2. Scenarier for antal fusioner og afledte omkostninger 155
9.2.1. Myndighedernes ressourceforbrug 156
9.2.2. Virksomhedernes ressourceforbrug 158
9.2.3. Samlet ressourceforbrug 159
9.3. Fusionskontrollens konkurrenceeffekter 160
9.4. Fusionskontrollens gevinster ved lavere tærskelværdier 165
9.5. Andre effekter 168
10. Udvalgets sammensætning og arbejde 170
10.1. Sammensætningen af udvalget om ændring fusionskontrolreglerne 170
10.2. Udvalgets arbejde 170
Bilagsoversigt 172
Bilag 7.1 Beregning af anmeldelser ud fra selskabsretlige fusioner 173
Bilag 7.2. Beregning af anmeldelser ud fra danske virksomheders omkostningsfordeling 175
Bilag 9.1. Afledte omkostninger – beregningsforudsætninger mv. 180
Bilag 9.2. Fusionskontrollens økonomiske effekter. 182
Bilag 9.4. Prisændringer ved konkurrencehæmmende fusioner 185

1. Indledning

1.1. Kommissorium for udvalget

I regeringens globaliseringsstrategi ”Fremgang, fornyelse og tryghed” fra april 2006 har regeringen fastsat målsætninger om, at konkurrencen i Danmark i 2010 skal være på højde med de bedste OECD-lande, og at antallet af brancher med konkurrenceproblemer skal være halveret.

Som et af initiativerne til at sikre at Danmark kan leve op til målsætningerne nedsatte regeringen den 25. januar 2008 udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne med følgende kommissorium:

”**Kommissorium for udvalg om ændring af fusionskontrolreglerne**

Baggrund

Formålet med danske fusionskontrolregler er at sikre, at fusioner på danske markeder ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Kontrolreglerne skal sikre, at Konkurrencemyndighederne har mulighed for at vurdere de konkurrencemæssige konsekvenser af en fusion, inden fusionen gennemføres. På baggrund af de konkurrencemæssige konsekvenser afgør Konkurrencemyndighederne, om fusionen kan godkendes.

Fusionskontrolregler indeholder kriterier for hvilke fusioner, der er omfattet af fusionskontrollen. Kriterierne for anmeldelsespligt skal være objektive og sikre, at myndighederne får mulighed for at behandle de konkurrencemæssigt problematiske fusioner. Det skal endvidere tilstræbes, at kriterierne ikke medfører unødig administrativt besvær for virksomhederne.

Kriterierne for anmeldelsespligt er i både Danmark og i landene i EU hovedsageligt baseret på tærskelværdier for omsætningen hos de virksomheder, der indgår i fusionen. Der er typisk tale om to grænser: En grænse for virksomhedernes samlede årsomsætning og en grænse for den enkelte virksomheds årsomsætning. Virksomhederne skal kun anmelde fusioner, hvor omsætningen ligger over begge disse grænser.

De danske tærskelværdier er høje sammenlignet med andre lande. Den danske tærskelværdi på 3,8 mia. kr. for den samlede omsætning er den højeste i EU. Tærskelværdien for de enkelte virksomheder på 300 mio. kr. ligger også højt og er fx højere end i Tyskland, som har en væsentlig større økonomi end Danmark. De høje danske tærskelværdier betyder, at det er relativt få virksomhedsfusioner i Danmark, der undergår kontrol.

I forbindelse med Konkurrenceredegørelsen 2007 har Konkurrencestyrelsen analyseret problematikken om fusionskontrol og har i den forbindelse beskrevet 13 tilfælde, hvor ikke-anmeldelsespligtige fusioner har skabt eller styrket dominans på danske markeder.

Udvalgets opgaver
På baggrund af ovennævnte er det besluttet at nedsætte et udvalg, der skal vurdere de danske fusionskontrolregler. Målet er, at sikre at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv, som i lande vi normalt sammenligner os med.

Udvalget skal opstille konkrete modeller for ændring af fusionsreglerne, således at flere fusioner omfattes af fusionskontrollen.

Udvalget skal blandt andet vurdere fordele og ulemper ved en nedsættelse af tærskelværdierne for både den samlede årlige omsætning og de enkelte virksomheders omsætning globalt såvel som nationalt. Udvalget skal også vurdere fordele og ulemper ved at lade successive opkøb af forskellige små og mindre virksomheder, der falder under omsætningsgrænserne, være omfattet af kontrol.

Udvalget skal vurdere både de konkurrencemæssige virkninger og de administrative konsekvenser af en ændring af fusionsreglerne – for såvel virksomheder som konkurrencemyndigheden

Udvalget skal endvidere overveje, om der er behov for ændrede anmeldelsesprocedurer, herunder forenklede procedurer for konkurrencemæssigt uproblematiske fusioner samt ændrede regler for tidsfrister mv. for myndighedernes behandling af fusionssager.

Udvalget skal i sit arbejde inddrage internationale erfaringer.

På grundlag af de ovenfor nævnte analyser og vurderinger skal udvalget vurdere, hvorvidt der er behov for en ændring af fusionsreglerne, hvis fusionskontrollen i Danmark skal være lige så effektiv, som i de lande vi normalt sammenligner os med. Hvis udvalget vurderer, at der er behov for at ændre fusionsreglerne, skal udvalget fremsætte konkrete anbefalinger til, hvordan det kan ske.

Udvalget kan til brug for dets overvejelser inddrage relevante myndigheder, interessenter og brancheorganisationer.

Udvalget skal færdiggøre sit arbejde inden den 1. oktober 2008.

Sammensætning af udvalget
Direktør Agnete Gersing, Konkurrencestyrelsen (formand)
1 medlem udpeget af Konkurrencestyrelsen
1 medlem udpeget af Økonomi- og Erhvervsministeriet
1 medlem udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
1 medlem udpeget af Dansk Industri
1 medlem udpeget i fællesskab af Forsikring & Pension, Finansrådet og Realkreditrådet
1 medlem udpeget af Håndværksrådet
1 medlem udpeget af Dansk Erhverv
1 medlem udpeget af Landbrugsrådet

1 medlem udpeget af Forbrugerrådet
1 medlem udpeget af Advokatrådet
3 uafhængige eksperter udpeget af økonomi- og erhvervsministeren
Sekretariatsfunktionen varetages af Konkurrencestyrelsen."

Fristen for fremlæggelse af udvalgets rapport blev efterfølgende forlænget til udgangen af 2008.

For en nærmere beskrivelse af udvalgets sammensætning og arbejde henvises til rapportens kapitel 10.

1.2. Oversigt over indholdet af udvalgets rapport

I det følgende introduceres kort de emner, der behandles i rapportens forskellige kapitler.

Kapitel 2 indeholder udvalgets overvejelser og konkrete anbefalinger til ændring af fusionskontrolreglerne med henblik på at sikre, at dansk fusionskontrol er lige så effektiv som i sammenlignelige lande. Anbefalingerne vedrører fusioner underlagt fusionskontrol - anmeldelsespligt (tærskelværdier), forenklet behandling af uproblematiske fusioner, forbedret dialog om virkningerne af en fusion, tidsfrister for afgørelse af fusionssager, mulighed for uformel rådgivning inden anmeldelse og fordeling af kompetence mellem Kommissionen og den danske konkurrencemyndighed.[1]

I kapitel 3 belyses konkurrencelovens fusionsbegreb og formålet med fusionskontrol, formålet med at fusionere set fra virksomhedernes synspunkt samt de typiske virkninger af en fusion.

I kapitlerne 4 og 5 redegøres for regler og procedurer for fusionskontrol i Danmark og i en række andre retssystemer.

I kapitel 6 vurderer udvalget, om den nuværende fusionskontrol i Danmark er lige så effektiv, som i lande Danmark normalt sammenligner sig med.

I kapitel 7 opstilles seks modeller for nedsættelse af de nugældende tærskelværdier for anmeldelsespligt med henblik på, at flere fusioner fremover omfattes af fusionskontrol.

I kapitel 8 opstiller udvalget modeller for ændring af reglerne vedrørende forenklet behandling af uproblematiske fusioner, forbedret dialog om virkningerne af en fusion, tidsfrister for afgørelse af fusionssager og mulighed for uformel rådgivning inden anmeldelse.

[1] I rapporten benyttes betegnelsen "konkurrencemyndighed" som samlet betegnelse for Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet. Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencerådet og forestår behandlingen af fusionssagerne og kan træffe afgørelse i uproblematiske fusioner. Fusionssager, der afgøres med tilsagn eller forbud, afgøres typisk af Konkurrencerådet.

I kapitel 9 foretages en samlet vurdering af de samfundsøkonomiske effekter af fusionskontrol ved at afveje omkostningerne forbundet med de opstillede modeller for lavere tærskelværdier overfor de afledte økonomiske effekter af fusionskontrol.

I kapitel 10 redegøres for udvalgets sammensætning og arbejde.

De i kapitlerne nævnte bilag er optrykt til slut i rapporten.

2. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

2.1. Indledning

Formålet med fusionskontrol er at sikre, at fusioner ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Fusioner kan således medføre konkurrenceproblemer, som konkurrencemyndigheden ikke efterfølgende vil kunne gribe ind overfor. Fusionskontrolreglerne skal give konkurrencemyndigheden mulighed for at vurdere de konkurrencemæssige konsekvenser af en fusion, inden den gennemføres.

Fusionskontrol indebærer omkostninger for konkurrencemyndigheden og de virksomheder, som omfattes af kontrollen. Det gælder også i de uproblematiske fusioner. Men de samfundsmæssige gevinster forbundet med at forhindre de konkurrenceskadelige fusioner i at blive gennemført er – selv med forsigtige antagelser – betydelige.

Fusionskontrolreglerne indeholder dels kriterier for hvilke fusioner, der er omfattet af kontrollen, dels det materielle kriterium for konkurrencemyndighedens vurdering samt formelle sagsbehandlingsregler.

I henhold til kommissoriet skal udvalget vurdere de danske fusionskontrolregler for at sikre, at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med. Udvalget skal opstille konkrete modeller for ændring af fusionskontrolreglerne, således at flere fusioner omfattes af kontrollen. Udvalget skal vurdere både de konkurrencemæssige virkninger og de administrative konsekvenser af en ændring af fusionskontrolreglerne – for såvel virksomheder som konkurrencemyndigheden. Hvis udvalget vurderer, at der er behov for at ændre fusionskontrolreglerne, skal udvalget fremsætte konkrete anbefalinger til, hvordan det kan ske.

Udvalget har lagt til grund, at ”effektiv fusionskontrol” indebærer, *at* kontrollen i videst muligt omfang sikrer, at fusioner ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt; *at* kontrollen er tilrettelagt på en måde, som tilgodeser, at afgørelserne hviler på et solidt grundlag; *at* der i fusionskontrollen skal være en hensigtsmæssig balance mellem størst mulig forudsigelighed og konkurrencemyndighedens nødvendige skønsudøvelse; og *at* kontrollen i øvrigt er mindst mulig ressourcekrævende - både for virksomhederne og for konkurrencemyndigheden.

Det danske kriterium for materiel vurdering af fusionssager er i overensstemmelse med det materielle kriterium i EU’s fusionskontrolforordning. Kun ganske få lande, herunder Tyskland, har strammere regler end EU. Efter udvalgets opfattelse er der ikke grund til på dette område at indføre strammere regler i Danmark end i EU og i størstedelen af EU-landene.

På en række andre områder finder udvalget, at der er behov for at ændre de nugældende regler, hvis den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i sammenlignelige lande. Disse indsatsområder er:

- Fusioner underlagt fusionskontrol – anmeldelsespligt (tærskelværdier)
- Forenklet behandling af uproblematiske fusioner
- Forbedret dialog om virkningerne af en fusion
- Tidsfrister for afgørelse af fusionssager
- Mulighed for uformel rådgivning inden anmeldelse
- Fordeling af kompetence mellem Kommissionen og den danske konkurrencemyndighed.

På de områder, hvor udvalget har fundet behov for ændring af de eksisterende regler, har udvalget hentet inspiration primært fra principperne i EU's fusionskontrolregler. EU har haft fusionskontrol i en længere årrække og har på baggrund af de løbende erfaringer flere gange justeret det EU-retlige fusionskontrolsystem. Principperne for den EU-retlige fusionskontrol er således velafprøvede. Virksomhederne er omfattet af EU-reglerne ved gennemførelse af fusioner med fællesskabsdimension, og en bedre overensstemmelse mellem regelsættene vil dermed også være en fordel for virksomhederne.

Nedenfor gennemgås udvalgets overvejelser og anbefalinger i relation til de enkelte indsatsområder. Endvidere redegøres for de konkurrencemæssige virkninger og de administrative konsekvenser af udvalgets anbefalinger.

2.2. Fusioner underlagt fusionskontrol – anmeldelsespligt

De danske tærskelværdier er meget høje i forhold til tærskelværdierne i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Det gælder særligt tærskelværdien for den samlede omsætning (øvre grænse), som er den højeste i EU9-landene, men også tærskeværdien for omsætningen i de enkelte virksomheder (nedre grænse) ligger højt. Udvalget finder, at hvis den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med, er der behov for at sætte tærskelværdierne ned.

Udvalget har opstillet seks modeller for tærskelværdier baseret på national omsætning og estimeret antal anmeldelser, de samfundsøkonomiske gevinster og omkostningerne for virksomhederne henholdsvis konkurrencemyndigheden ved de enkelte modeller, jf. oversigten i tabel 2.1. Det er i forbindelse med beregningerne forudsat, at der indføres forenklet behandling af uproblematiske fusioner (der henvises til kapitel 2, afsnit 2.3 om forenklet behandling af uproblematiske fusioner).

Tabel 2.1. Seks modeller for tærskelværdier og estimering af antal anmeldelser, de samfundsøkonomiske gevinster og omkostningerne for virksomhederne og konkurrencemyndigheden ved de enkelte modeller, opgjort pr. år

Modeller	Estimater af antal anmeldelser[1]	Skønnede omkostninger for virksomheder[2] (mio. kr.)	Skønnede omkostninger for konkurrencemyndigheden[2] (mio.kr.)	Samlede skønnede samfundsøkonomiske gevinster[3] (mio. kr.)	Skønnede samfundsøkonomiske nettogevinster[4] (mio. kr.)
Model A Øvre grænse 900 mio. kr. Nedre grænse 225 mio. kr.	25-46	30	6	281	244
Model B Øvre grænse 900 mio. kr. Nedre grænse 200 mio. kr.	27-48	33	7	303	263
Model C Øvre grænse 900 mio. kr. Nedre grænse 100 mio. kr.	40-61	46	9	401	345
Model D Øvre grænse 600 mio. kr. Nedre grænse 200 mio. kr.	45-69	52	10	411	349
Model E Øvre grænse 600 mio. kr. Nedre grænse 100 mio. kr.	55-82	62	12	423	349
Model F Øvre grænse 300 mio. kr. Nedre grænse 100 mio. kr.	90-143	99	18	442	324

[1] Der henvises til tabel 7.14 i kapitel 7, afsnit 7.5 om antal anmeldelser ved modeltærskelværdier.
[2] Tallene bygger på middelværdien af de skønnede omkostninger for virksomhederne henholdsvis konkurrencemyndigheden. Virksomhedernes skønnede omkostninger udgøres primært af udgifter til advokatbistand og til internt arbejde i virksomheden. Der henvises til tabel 9.3 i kapitel 9, afsnit 9.2 om scenarier for antal fusioner og afledte omkostninger.
[3] Tallene bygger på middelværdien af de samlede skønnede gevinster. Der henvises til tabel 9.5 i kapitel 9, afsnit 9.4 om fusionskontrollens gevinster ved lavere tærskelværdier.
[4] Tallene bygger på middelværdien af de skønnede nettogevinster. Der henvises til tabel 9.5 i kapitel 9, afsnit 9.4 om fusionskontrollens gevinster ved lavere tærskelværdier.
Anm.: Det er i forbindelse med beregningerne forudsat, at uproblematiske fusioner fremadrettet kan anmeldes efter en forenklet procedure, og at konkurrencemyndigheden kan godkende sådanne fusioner på baggrund af en forenklet sagsbehandling (der henvises til kapitel 2, afsnit 2.3 om forenklet behandling af uproblematiske fusioner).

Selvom estimaterne er forbundet med usikkerhed, er der ingen tvivl om, at jo lavere et niveau tærskelværdierne fastsættes til, jo større bliver omkostningerne for virksomhederne og konkurrencemyndigheden. Men samtidig øges de samfundsøkonomiske gevinster, når tærskelværdierne sænkes.

Fastsættes tærskelværdierne med en øvre grænse på 900 mio. kr. og en nedre grænse på 225 mio. kr. (model A), skønnes de samlede omkostninger at udgøre 36 mio. kr., mens de samlede samfundsøkonomiske gevinster skønnes at udgøre 281 mio. kr.

Nedsættes tærskelværdierne i stedet til en øvre grænse på 900 mio. kr. og en nedre grænse på 100 mio. kr. (model C), skønnes de samlede omkostninger at udgøre 55 mio. kr., mens de samlede samfundsøkonomiske gevinster skønnes at udgøre 401 mio. kr.

Fastsættes tærskelværdierne til 300 mio. kr. henholdsvis 100 mio. kr. (model F), stiger de skønnede omkostninger væsentligt til 117 mio. kr., mens de skønnede samlede samfundsøkonomiske gevinster stiger til 442 mio. kr.

Ved vurdering af de mulige niveauer for tærskelværdier må der sondres mellem den øvre og den nedre grænse.

Ved nedsættelse af den øvre grænse bliver flere brancher/markeder omfattet af fusionskontrol. Dermed får konkurrencemyndigheden i højere grad mulighed for at vurdere de konkurrencemæssige konsekvenser af fusioner, inden disse gennemføres. Samtidig vil en nedsættelse af den øvre tærskelværdi indebære, at flere uproblematiske fusioner vil skulle anmeldes. De hermed forbundne omkostninger vil imidlertid kunne begrænses betragteligt, såfremt der indføres forenklet behandling af uproblematiske fusioner, jf. kapitel 2, afsnit 2.3 om forenklet behandling af uproblematiske fusioner. Baseret på Kommissionens erfaringer, vurderes det, at ca. 50 pct. heraf vil kunne anmeldes i forenklet form og behandles efter en forenklet procedure.

Ved nedsættelse af den nedre tærskelværdi opnås bl.a., at store virksomheders opkøb af mindre konkurrenter i højere grad bliver omfattet af fusionskontrol.

Ved en nedre tærskelværdi på fx 100 mio. kr. vil disse typer af fusioner blive undergivet fusionskontrol i væsentligt større omfang end i dag, men der vil dog også være fusioner mellem store virksomheder og mindre konkurrenter, der ikke vil blive anmeldelsespligtige ved en nedre tærskelværdi på 100 mio. kr.

Udvalget har drøftet en række modeller, herunder særligt en højere nedre tærskelværdi kombineret med enten en diskretionær kontrolbeføjelse (dvs. en adgang for konkurrencemyndigheden til at tage fusionssager op af egen drift, selvom den ene virksomhed har en omsætning, der ikke oversigter den nedre tærskelværdi) eller et supplerende tærskelværdisystem med en øvre tærskelværdi på fx 3 mia. kr. henholdsvis en nedre tærskelværdi på 50 mio. kr. Dette ville i vidt omfang give mulighed for at kontrollere store virksomheders opkøb af mindre konkurrenter. Udvalget finder imidlertid, at en højere nedre tærskelværdi suppleret med en diskretionær kontrolbeføjelse vil skabe for stor uforudsigelighed for virksomhederne. Mens et todelt tærskelværdisystem alt andet lige vil skabe større forudsigelighed, finder udvalget dog, at det mest enkle og hensigtsmæssige for virksomhederne vil være at operere med ét enkelt sæt tærskelværdier.

Med et sæt tærskelværdier på 900 mio. kr. for den øvre grænse og 100 mio. kr. for den nedre grænse vil ikke alle store virksomheders opkøb af mindre konkurrenter blive omfattet af fusionskontrol. En sænkning af tærskelværdierne til dette niveau vil imidlertid medføre anmeldelsespligt for den væsentligste del af de fusioner, som vil kunne skabe konkurrenceproblemer, herunder fusioner mellem store virksomheder og mindre konkurrenter. Udvalget finder på den baggrund, at konkurrencemyndigheden dermed fremover vil kunne gennemføre en lige så effektiv fusionskontrol, som i lande Danmark normalt sammenligner sig med, uden at virksomhederne eller myndigheden påføres uforholdsmæssigt store omkostninger.

Af kommissoriet fremgår, at det i udvalgets overvejelser vedrørende fremtidige tærskelværdier skal indgå, hvorvidt tærskelværdierne skal baseres på national henholdsvis global omsætning.

De eksisterende regler indeholder en særlig bestemmelse, hvor anmeldelseskriteriet vurderes på baggrund af både national og global omsætning. Baggrunden for den eksisterende § 12, stk. 1, nr. 2, er, at også fusioner, der involverer en virksomhed, som har hele eller hovedparten af sin omsætning i udlandet, kan få betydning for konkurrencen i Danmark. Det vil kunne være tilfældet, hvis fusionen blokerer for tilgang af en ny betydelig aktør på det danske marked, hvor der i forvejen er konkurrenceproblemer, fx i form af betydelig koncentration.

Udvalget finder, at den eksisterende bestemmelse med de nuværende høje tærskelværdier indebærer en mere effektiv fusionskontrol end i andre lande, der ikke supplerer deres nationale tærskelværdier med globale tærskelværdier. Det har i praksis vist sig, at bestemmelsen siden indførelsen af dansk fusionskontrol i 2000 har udløst anmeldelsespligt for et antal fusioner, bl.a. en fusion der blev godkendt med tilsagn. Selvom det danske regelsæt herved til forskel fra andre sammenlignelige landes fusionskontrolregler vil indeholde to sæt tærskelværdier, finder udvalget derfor, at der er gode grunde til at videreføre denne bestemmelse. I og med at de globale tærskelværdier ikke nedsættes, vil bestemmelsen ikke føre til flere anmeldelser end i dag. Indføres der forenklet behandling for uproblematiske fusioner i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger, jf. kapitel 2, afsnit 2.3 om forenklet behandling af uproblematiske fusioner, må det antages, at en række af de fusioner, der vil være anmeldelsespligtige efter § 12, stk. 1, nr. 2, vil kunne behandles efter den forenklede procedure. Samlet set finder udvalget imidlertid, at bestemmelsen bør videreføres uændret i de fremtidige fusionskontrolregler.

De eksisterende regler tager ikke højde for, at visse internationale virksomheder ikke regnskabsmæssigt kan udskille omsætningen på det danske marked. Dette er uhensigtsmæssigt. Udvalget finder, at problemet kan løses ved, at for virksomheder, der ikke regnskabsmæssigt kan udskille omsætningen på det danske marked, lægges de regnskabsmæssige oplysninger om omsætningen på det nærmeste større marked, som omfatter det danske marked, til grund for vurderingen af, om fusionen er anmeldelsespligtig på baggrund af tærskelværdierne i § 12, stk. 1.

I omsætningsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 895 af 21. september 2000 om beregning af omsætning i konkurrenceloven) er der bl.a. fastsat regler for, hvorledes omsætningen for de deltagende virksomheder i en fusion opgøres. Bekendtgørelsen er ikke ændret siden fusionskontrollens indførelse i 2000, og udvalget finder, at der er behov for en opdatering.

Udvalget anbefaler på denne baggrund:

- At den øvre tærskelværdi for omsætning i Danmark fastsættes til 900 mio. kr.
- At den nedre tærskelværdi for omsætning i Danmark fastsættes til 100 mio. kr.
- At den nuværende bestemmelse i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 2, om anmeldelse baseret på global omsætning bevares med uændrede tærskelværdier.
- At der indføres en regel om, at for virksomheder, der ikke regnskabsmæssigt kan udskille omsætningen på det danske marked, lægges de regnskabsmæssige oplysninger om omsætningen på det nærmeste større marked, som omfatter det danske marked, til grund for vurderingen af, om fusionen er anmeldelsespligtig på baggrund af tærskelværdierne i § 12, stk. 1.

2.3. Forenklet behandling af uproblematiske fusioner

Alle fusionssager skal i dag behandles efter de samme procedurer. De fusionerende virksomheder skal afgive samme detaljerede oplysninger, herunder særligt om de berørte markeder, uanset om der er tale om en uproblematisk fusion eller en mere kompleks og måske problematisk fusion. Endvidere skal konkurrencemyndigheden undergive alle sager en egentlig behandling også i de tilfælde, hvor en fusion er åbenlyst uproblematisk.

Udvalget finder, at hvis den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med, er der behov for ændring af de nugældende regler.

Fusioner, der ud fra nogle fastsatte kriterier på forhånd kan vurderes at være uproblematiske, bør kunne godkendes af konkurrencemyndigheden på baggrund af en forenklet sagsbehandling. Konkurrencemyndigheden skal på baggrund af en vurdering af anmelders oplysninger og efter en offentliggørelse af anmeldelsen med frist for tredjeparter til fremsættelse af indsigelser, kunne afslutte behandlingen af sagen, medmindre høringen eller forhold, som konkurrencemyndigheden i øvrigt er bekendt med, giver begrundet anledning til at undergive fusionen en dybtgående behandling. En sådan procedure svarer til den procedure, Kommissionen anvender.

Det er naturligvis af stor betydning, at det sikres, at alene fusioner, der er konkurrencemæssigt uproblematiske, vil kunne blive omfattet af en sådan forenklet procedure. De kriterier, Kommissionen anvender, er opstillet på baggrund af Kommissionens erfaringer

med fusionsbehandling. Da der er parallelitet mellem det materielle vurderingskriterium i Danmark og i EU, finder udvalget det hensigtsmæssigt, at kriterierne for, hvornår en fusion kan blive omfattet af den forenklede godkendelsesprocedure, fastsættes med afsæt i Kommissionens kategorisering af uproblematiske fusioner.

En procedure for forenklet godkendelse af uproblematiske fusioner gør det muligt at indføre forenklede anmeldelseskrav. Forenklede oplysningskrav kan etableres ved at indføre en forenklet anmeldelsesformular, som kan anvendes ved anmeldelse af de typer af fusioner, som opfylder kriterierne for at kunne godkendes efter en forenklet sagsbehandling. En sådan forenklet anmeldelsesformular skal indeholde de få, konkrete oplysninger, som konkurrencemyndigheden skønner, er nødvendige til vurderingen af, om fusionen er uproblematisk. Denne formular skal udgøre et alternativ til de eksisterende oplysningskrav, som er oplistet i anmeldelsesformular (K2), i henhold til hvilken virksomhederne fortsat vil skulle afgive oplysninger ved anmeldelse af de fusioner, som ikke opfylder kriterierne for en godkendelse efter en forenklet sagsafslutning. Et sådant todelt anmeldelsessystem svarer til Kommissionens system.

Indførelse af forenklede oplysningskrav for uproblematiske fusioner vil indebære en væsentlig lettelse for virksomhederne i forhold til de eksisterende oplysningskrav ved en fusionsanmeldelse i dag. Som angivet i tabel 9.1 i kapitel 9, afsnit 9.2 om scenarier for antal fusioner og afledte omkostninger, skønnes det, at mere end 90 pct. af de anmeldte fusioner vil kunne godkendes uden tilsagn. Baseret på Kommissionens erfaringer vurderes det, at ca. 50 pct. af alle anmeldelsespligtige fusioner vil kunne anmeldes i forenklet form og behandles efter en forenklet procedure.

Udvalget vurderer, at der for såvel virksomhederne som konkurrencemyndigheden vil være store fordele i form af ressourcebesparelser og hurtigere afgørelser ved at indføre en mulighed for, at uproblematiske fusioner kan godkendes på grundlag af en forenklet anmeldelse og efter en forenklet sagsbehandling.

Virksomhederne og konkurrencemyndigheden vil kunne nøjes med at afgive, henholdsvis behandle færre og mindre detaljerede oplysninger ved anmeldelse af uproblematiske fusioner end efter de nugældende regler. Hertil kommer, at virksomhederne vil kunne forvente en afslutning af de uproblematiske fusioner på et tidligere tidspunkt end i dag, eftersom konkurrencemyndigheden ikke skal foretage en dybtgående behandling af sådanne fusioner. Uproblematiske fusioner afsluttes i dag oftest i fase I, hvorved virksomhederne får en afgørelse af sagen senest fire uger efter indgivelse af en fuldstændig anmeldelse. I hovedparten af de sager, der vil kunne behandles efter den forenklede procedure, må det forventes, at virksomhederne vil kunne få afsluttet sagen umiddelbart efter udløbet af fristen for fremsættelse af indsigelser mod fusionen.

En mulighed for godkendelse efter en forenklet sagsbehandling indebærer imidlertid også ulemper, primært for konkurrencemyndigheden. For det første vil konkurrencemyndigheden være nødsaget til i høj grad at lægge anmelders oplysninger til grund frem for selv at indhente oplysninger til brug for sagens vurdering. Det vil derfor være af stor betyd-

ning, at konkurrencemyndigheden kan have tiltro til, at de oplysninger, anmelder har indgivet, er rigtige. Endvidere vil konkurrencemyndigheden i højere grad end ved en dybtgående behandling være henvist til at lade markedet, dvs. konkurrenter, kunder og leverandører m.fl., opdage og påpege eventuelle konkurrenceproblemer ved en fusion i forbindelse med den høring, der foretages.

Udvalget finder det derfor hensigtsmæssigt at indføre en bestemmelse, hvorefter konkurrencemyndigheden, hvis den - efter at have godkendt en fusion på baggrund af en forenklet sagsbehandling - bliver bekendt med, at en virksomhed har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger ved anmeldelsen, kan træffe beslutning om at tilbagekalde godkendelsen og kræve, at parterne foretager fuldstændig anmeldelse med henblik på at indlede en dybtgående undersøgelse af fusionen.

Indførelse af forenklet behandling af uproblematiske fusioner gør det muligt at ophæve den eksisterende mulighed for forhåndsgodkendelse af planlagte fusioner i konkurrencelovens § 12 c, stk. 7.

Udvalget anbefaler:

- At der indføres mulighed for godkendelse af uproblematiske fusioner på baggrund af en forenklet sagsbehandling.
- At der med afsæt i Kommissionens kategorisering af fusioner fastlægges kriterier for, hvornår en fusion kan godkendes efter en forenklet sagsbehandling.
- At der med afsæt i den procedure, Kommissionen anvender, indføres mulighed for en forenklet anmeldelsesprocedure for uproblematiske fusioner.
- At såfremt konkurrencemyndigheden - efter at have godkendt en fusion på baggrund af en forenklet sagsbehandling - bliver bekendt med, at en virksomhed har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger, kan myndigheden træffe beslutning om at tilbagekalde godkendelsen og kræve, at parterne foretager fuldstændig anmeldelse med henblik på at indlede en dybtgående undersøgelse af fusionen.
- At konkurrencelovens § 12 c, stk. 7, ophæves.

2.4. Forbedret dialog om virkningerne af en fusion

Den danske lovgivning, herunder navnlig forvaltningsloven, indeholder regler, der sikrer, at virksomheder har ret til at blive hørt, forinden en myndighed træffer afgørelse om virksomhedernes retsforhold. Det er udvalgets vurdering, at de eksisterende regler også på konkurrenceområdet sikrer virksomhederne tilstrækkelig adgang til at udtale sig, forinden konkurrencemyndigheden træffer endelig afgørelse.

Der har imidlertid vist sig i praksis at være et behov for, at konkurrencemyndigheden i behandlingen af fusionsanmeldelser, der overgår til fase II-behandling, på et relativt tidligt tidspunkt og på skriftligt grundlag påpeger de elementer ved fusionen, som efter kon-

kurrencemyndighedens umiddelbare vurdering vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, såfremt fusionen godkendes uden tilsagn.

Udvalget finder, at hvis den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med, er der behov for ændring af de nugældende procedurer.

Indførelse af en procedure for konkurrencemyndighedens afgivelse af en klagepunktsmeddelelse, vil have den fordel for de fusionerende virksomheder, at de på baggrund af klagepunktsmeddelelsen vil have et bedre grundlag for – tilstrækkeligt tidligt i processen – at vurdere, hvilke tilsagn de vil tilbyde med henblik på at imødekomme myndighedens betænkeligheder ved fusionen.

Udvalget finder, at et sådant instrument i Danmark vil kunne udgøre et godt supplement til de eksisterende regler om høring, idet det vil give såvel de fusionerende virksomheder som konkurrencemyndigheden et fleksibelt og forbedret grundlag for vurdering af fusionens virkninger og eventuelle relevante tilsagn til imødegåelse af disse virkninger.

Udvalget anbefaler:

- At der i en vejledning foreskrives en procedure for konkurrencemyndighedens afgivelse af en klagepunktsmeddelelse, der påpeger de elementer ved fusionen, som efter konkurrencemyndighedens umiddelbare vurdering vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, såfremt fusionen godkendes uden tilsagn.

2.5. Tidsfrister for afgørelse af fusionssager

De nugældende danske fusionskontrolregler indeholder en frist for konkurrencemyndighedens afgørelse på tre måneder. Danmark har – sammen med Italien – de absolut korteste tidsfrister for fusionsbehandling i EU. Til sammenligning har en række lande, herunder Sverige og Nederlandene, tidsfrister på omkring 120 kalenderdage, mens Kommissionen og lande som Belgien, Norge og Frankrig har tidsfrister for konkurrencemyndighedens afgørelse på mellem 140 og 160 kalenderdage (der henvises til figur 6.3 i kapitel 6, afsnit 6.4.4 om hensigtsmæssige tidsfrister for sagsbehandling).

I praksis betyder de korte tidsfrister, at det i komplekse og/eller problematiske fusionssager kan være vanskeligt for konkurrencemyndigheden at tilrettelægge sagsbehandlingen på en hensigtsmæssig måde. Denne situation er utilfredsstillende for såvel myndigheden som virksomhederne.

Udvalget finder, at hvis den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med, er der behov for ændring af de nugældende regler.

Tidsfrister, der giver konkurrencemyndigheden mulighed for at foretage en grundig sagsbehandling, vil alt andet lige skabe et bedre grundlag for at træffe materielt rigtige afgørelser. Ved fastsættelse af fristernes længde skal dette hensyn afvejes i forhold til virksomhedernes interesse i at opnå en afgørelse inden for kortest mulig tid. Selvom tidsfristerne forlænges, bør konkurrencemyndigheden fortsat bestræbe sig på at behandle alle fusionsanmeldelser hurtigst muligt.

En forlængelse af tidsfristerne i de danske fusionskontrolregler vil i højere grad end i dag give konkurrencemyndigheden den fornødne tid til i komplekse sager at foretage de nødvendige undersøgelser af fusionens virkninger for konkurrencen. Det vil også i højere grad muliggøre, at konkurrencemyndigheden undervejs i processen ved en klagepunktsmeddelelse underretter parterne om de konkurrencehæmmende virkninger af en fusion, og herved giver parterne grundlag for at foreslå tilsagn tidligere i processen, end tilfældet er i dag.

En forlængelse af tidsfristerne vil kun få begrænset betydning for den store andel af anmeldelsespligtige fusioner, som er uproblematiske, og som derfor oftest kan afsluttes i fase I. Derimod vil en længere tidsfrist få betydning for de problematiske fusioner, som kræver dybtgående behandling, og som derfor overgår til fase II. Udvalget vurderer imidlertid, at det vil være en fordel for de pågældende virksomheder, at tidsfristerne er længere end i dag, fordi konkurrencemyndigheden vil have bedre tid til at vurdere fusionens effekter og underrette virksomhederne herom, og fordi virksomhederne på baggrund heraf har bedre tid til at overveje mulige tilsagn til løsning af de konkurrenceproblemer, fusionen er årsag til.

Selvom de ordinære tidsfrister forlænges, finder udvalget det hensigtsmæssigt, at reglerne tillige giver mulighed for forlængelse i særlige tilfælde. Det vil indebære fordele også for virksomhederne i de komplekse fusionssager fx at sikre, at konkurrencemyndigheden og virksomhederne har tilstrækkelig tid til at vurdere og drøfte effekten af tilsagn, som virksomhederne måtte tilbyde sent i processen. Endvidere vil en regel om, at fristen i fase II vil kunne forlænges med op til 20 hverdage, hvis der er enighed herom, være en fordel for såvel konkurrencemyndigheden som for virksomhederne, idet dette åbner op for en mere fleksibel behandling af fusionssagen.

Der er ikke grundlag for at forvente, at den danske konkurrencemyndighed på forsvarlig vis skal kunne behandle fusioner på væsentligt kortere tid end myndighederne i de lande, Danmark normalt sammenligner sig med. Henset til at fusionssager ofte kan være komplekse, kræve omfattende markedsundersøgelser og dybtgående vurdering, finder udvalget, at særligt den nuværende tidsfrist i fase II er for kort. På den baggrund anbefaler udvalget, at tidsfristerne forlænges, således at de bringes på niveau med Kommissionens tidsfrister (der henvises til figur 8.1 i kapitel 8, afsnit 8.5 om tidsfrister for konkurrencemyndighedens behandling).

Afslutningsvis bemærkes, at forlængelse af tidsfristerne i overensstemmelse med udvalgets anbefaling gør det muligt at ophæve den eksisterende mulighed for forlængelse i konkurrencelovens § 12 d, stk. 3, 2. pkt.

Udvalget anbefaler:

- At der i fase I indføres en frist på 25 hverdage regnet fra fuldstændig (evt. forenklet) anmeldelse til at træffe beslutning om,
    - at fusionen godkendes på grundlag af en forenklet procedure, eller
    - at fusionen godkendes, evt. med tilsagn, eller
    - at indlede en særskilt undersøgelse af fusionen
- At der i fase II indføres en frist på 90 hverdage regnet fra beslutningen om at indlede særskilt undersøgelse til at træffe beslutning om,
    - at fusionen godkendes, evt. med tilsagn, eller
    - at fusionen forbydes
- At fristen i fase II forlænges, hvis virksomhederne foreslår nye eller reviderede tilsagn sent i forløbet. I så fald vil fristen kunne forlænges, således at konkurrencemyndigheden altid har minimum 20 hverdage til at vurdere tilsagnene.
- At der indføres mulighed for, at fristen i en fase II-sag endvidere kan forlænges på virksomhedernes anmodning eller på konkurrencemyndighedens anmodning under forudsætning af, at virksomhederne samtykker heri. Den aftalte forlængelse vil maksimalt kunne være 20 hverdage.
- At konkurrencemyndigheden i øvrigt gennemfører sagsbehandlingen så hurtigt som forsvarligt.
- At konkurrencelovens § 12 d, stk. 3, 2. pkt., ophæves.

2.6. Mulighed for uformel rådgivning inden anmeldelse

Det er forudsat i forarbejderne til de danske fusionskontrolregler, at fusionerende virksomheder kan rette henvendelse til konkurrencemyndigheden, inden anmeldelse indgives. Denne fase kaldes prænotifikationsfasen og er ikke reguleret af fusionskontrolreglerne. Prænotifikationsfasen benyttes i praksis af virksomhederne til at søge rådgivning hos konkurrencemyndigheden om anmeldelse og tilrettelæggelse af den efterfølgende sagsbehandling.

Udvalget finder, at hvis den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med, er der behov for en vejledning til virksomhederne om prænotifikationsfasen.
Udvalget vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en vejledning herom i lighed med den, Kommissionen har udsendt. En sådan vejledning vil indebære en fordel specielt for de virksomheder og rådgivere, der har begrænset erfaring med fusionsbehandling.

Udvalget anbefaler:

- At konkurrencemyndigheden i en vejledning om fusionskontrol beskriver, hvordan prænotifikationsfasen kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

2.7. Fordeling af kompetence mellem Kommissionen og den danske konkurrencemyndighed

De danske fusionskontrolregler tager ikke fuldt ud højde for den situation, at Kommissionen henviser en fusion til behandling hos den danske konkurrencemyndighed, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt konkurrencemyndigheden har kompetence til at behandle sagen, fordi fusionsparternes omsætning ikke overstiger de danske tærskelværdier. Selvom henvisningsreglerne efter konkurrencemyndighedens vurdering i praksis fungerer tilfredsstillende og ved en nedsættelse af tærskelværdierne må forventes at blive anvendt i endnu mere begrænset omfang end i dag, er en sådan uklarhed uhensigtsmæssig.

Udvalget anbefaler:

- At konkurrencelovens nugældende § 12, stk. 5, ændres således, at konkurrencemyndigheden kan behandle alle fusioner henvist af Kommissionen efter fusionskontrolforordningen, uanset om de fusionerende parters omsætning ligger under de danske tærskelværdier.

2.8. Samfundsøkonomiske effekter af udvalgets anbefalinger

Ved en samlet vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser af fusionskontrollen skal de gevinster, som følger af fusionskontrollens virkning på konkurrenceforholdene, afvejes imod de omkostninger, som fusionskontrollen giver anledning til hos myndigheder og virksomheder.

Sænkes tærskelværdierne, vil fusionskontrollen bidrage til, at flere gevinster kan høstes i takt med, at flere fusioner med skadelige konkurrencevirkninger bliver anmeldelsespligtige og dermed kan godkendes med tilsagn eller eventuelt forbydes. Samtidig vil omkostningerne stige for både myndigheder og virksomheder i takt med, at antallet af anmeldte fusioner stiger.

Nedsættes tærskelværdierne til en øvre grænse på 900 mio. kr. og en nedre grænse på 100 mio. kr. i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger, skønnes omkostningerne at udgøre henholdsvis knap 50 mio. kr. for virksomhederne og knap 10 mio. kr. for konkurrencemyndigheden, mens de samlede samfundsøkonomiske gevinster skønnes at udgøre omkring 400 mio. kr.

Omkostninger til fusionskontrol for virksomhederne beror i høj grad på udgifter til advokatbistand. Omkostningerne må ses i sammenhæng med de øvrige – betydelige - transak-

tionsomkostninger, som virksomhederne må overveje i tilknytning til en beslutning om at fusionere. Omkostningerne til fusionskontrol må således anses for begrænsede i forhold til de samlede omkostninger forbundet med gennemførelse af en fusion.

Et sæt tærskelværdier på 900 mio. kr. for den øvre grænse og 100 mio. kr. for den nedre grænse vil medføre anmeldelsespligt for den væsentligste del af de fusioner, som vil kunne skabe konkurrenceproblemer. Konkurrencemyndigheden vil dermed kunne gennemføre en lige så effektiv fusionskontrol, som i lande Danmark normalt sammenligner sig med, uden at virksomhederne eller myndigheden påføres uforholdsmæssigt store omkostninger.

Ved indførelse af mulighed for forenklet behandling af uproblematiske fusioner antager udvalget, at ca. 50 pct. af de anmeldte fusioner fremadrettet vil kunne behandles efter disse forenklede procedurer. Dette vil medføre en væsentlig lettelse i håndteringen af fusionskontrol for såvel virksomheder som konkurrencemyndigheden.

Det er udvalgets vurdering, at en styrket fusionskontrol i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger vil indebære betydelige gevinster (netto) for samfundsøkonomien. Det skyldes især, at flere fusioner med konkurrenceskadelige virkninger omfattes af fusionskontrol, men også at procedurerne for behandling af åbenlyst uproblematiske fusioner forenkles med færre omkostninger til følge.

En effektiv fusionskontrol indebærer ikke blot, at der gennemføres forudgående kontrol af konkrete fusioner. En effektiv fusionskontrol har også en præventiv effekt. Visse fusioner vil således aldrig blive søgt gennemført, fordi virksomhederne på forhånd må formode, at konkurrencemyndighederne vil vurdere, at fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, og at fusionen derfor vil blive forbudt. I andre tilfælde vil virksomhederne gennem valget af fusionspartner tilrettelægge fusionen på en sådan måde, at konkurrencemyndighederne vil kunne tillade fusionen. Udvalget har ikke ladet denne præventive effekt indgå i beregningerne af de samfundsøkonomiske gevinster, som derfor må anses for at blive endnu større end ovenfor skitseret.

Samlet vurderes det, at den danske fusionskontrol vil blive lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med, såfremt de af udvalget fremsatte anbefalinger gennemføres i deres helhed.

Samlet oversigt over udvalgets anbefalinger

Udvalget anbefaler

Vedrørende fusioner underlagt fusionskontrol – anmeldelsespligt (tærskelværdier)

- At den øvre tærskelværdi for omsætning i Danmark fastsættes til 900 mio. kr.
- At den nedre tærskelværdi for omsætning i Danmark fastsættes til 100 mio. kr.
- At den nuværende bestemmelse i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 2, om anmeldelse baseret på global omsætning bevares med uændrede tærskelværdier.
- At der indføres en regel om, at for virksomheder, der ikke regnskabsmæssigt kan udskille omsætningen på det danske marked, lægges de regnskabsmæssige oplysninger om omsætningen på det nærmeste større marked, som omfatter det danske marked, til grund for vurderingen af, om fusionen er anmeldelsespligtig på baggrund af tærskelværdierne i § 12, stk. 1.

Vedrørende forenklet behandling af uproblematiske fusioner

- At der indføres mulighed for godkendelse af uproblematiske fusioner på baggrund af en forenklet sagsbehandling.
- At der med afsæt i Kommissionens kategorisering af fusioner fastlægges kriterier for, hvornår en fusion kan godkendes efter en forenklet sagsbehandling.
- At der med afsæt i den procedure, Kommissionen anvender, indføres mulighed for en forenklet anmeldelsesprocedure for uproblematiske fusioner.
- At såfremt konkurrencemyndigheden - efter at have godkendt en fusion på baggrund af en forenklet sagsbehandling - bliver bekendt med, at en virksomhed har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger, kan myndigheden træffe beslutning om at tilbagekalde godkendelsen og kræve, at parterne foretager fuldstændig anmeldelse med henblik på at indlede en dybtgående undersøgelse af fusionen.
- At konkurrencelovens § 12 c, stk. 7, ophæves.

Vedrørende forbedret dialog om virkningerne af en fusion

- At der i en vejledning foreskrives en procedure for konkurrencemyndighedens afgivelse af en klagepunktsmeddelelse, der påpeger de elementer ved fusionen, som efter konkurrencemyndighedens umiddelbare vurdering vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, såfremt fusionen godkendes uden tilsagn.

Vedrørende tidsfrister for afgørelse af fusionssager

- At der i fase I indføres en frist på 25 hverdage regnet fra fuldstændig (evt. forenklet) anmeldelse til at træffe beslutning om,
    - at fusionen godkendes på grundlag af en forenklet procedure, eller
    - at fusionen godkendes, evt. med tilsagn, eller
    - at indlede en særskilt undersøgelse af fusionen
- At der i fase II indføres en frist på 90 hverdage regnet fra beslutningen om at indlede særskilt undersøgelse til at træffe beslutning om,
    - at fusionen godkendes, evt. med tilsagn, eller
    - at fusionen forbydes

• At fristen i fase II forlænges, hvis virksomhederne foreslår nye eller reviderede tilsagn sent i forløbet. I så fald vil fristen kunne forlænges, således at konkurrencemyndigheden altid har minimum 20 hverdage til at vurdere tilsagnene. • At der indføres mulighed for, at fristen i en fase II-sag endvidere kan forlænges på virksomhedernes anmodning eller på konkurrencemyndighedens anmodning under forudsætning af, at virksomhederne samtykker heri. Den aftalte forlængelse vil maksimalt kunne være 20 hverdage. • At konkurrencemyndigheden i øvrigt gennemfører sagsbehandlingen så hurtigt som forsvarligt. • At konkurrencelovens § 12 d, stk. 3, 2. pkt., ophæves.
Vedrørende mulighed for uformel rådgivning inden anmeldelse • At konkurrencemyndigheden i en vejledning om fusionskontrol beskriver, hvordan prænotifikationsfasen kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.
Vedrørende fordeling af kompetence mellem Kommissionen og den danske konkurrencemyndighed • At konkurrencelovens nugældende § 12, stk. 5, ændres således, at konkurrencemyndigheden kan behandle alle fusioner henvist af Kommissionen efter fusionskontrolforordningen, uanset om de fusionerende parters omsætning ligger under de danske tærskelværdier.

3. Baggrunden for og formålet med fusionskontrol

I dette kapitel beskrives baggrunden for og formålet med fusionskontrol. I afsnit 3.1. beskrives formålet med fusionskontrol, og konkurrencelovens fusionsbegreb belyses. I afsnit 3.2. beskrives virksomhedernes formål med at fusionere, og i afsnit 3.3. behandles de typiske virkninger af en fusion.

3.1. Formålet med fusionskontrol og konkurrencelovens fusionsbegreb

Konkurrenceloven har til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere, jf. lovens § 1.[2] Begrebet "virksom konkurrence" sigter både til strukturelle og adfærdsmæssige forhold. Ved strukturelle forhold forstås, at antallet af aktører på markedet er tilstrækkeligt stort under hensyntagen til stordriftsfordele, og at adgangen til markedet ikke er begrænset. Ved adfærdsmæssige forhold forstås bl.a., at virksomhederne på markedet tager kommercielle beslutninger uafhængigt af hinanden.[3]

Formålet med fusionskontrol er at sikre, at fusioner ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.[4] Fusioner kan således medføre strukturelle konkurrenceproblemer, som konkurrencemyndigheden ikke efterfølgende vil kunne gribe ind overfor med hjemmel i konkurrencelovens almindelige forbudsbestemmelser. Fusionskontrolreglerne skal give konkurrencemyndigheden mulighed for at vurdere de konkurrencemæssige konsekvenser af en fusion, inden den gennemføres.

Konkurrencelovens fusionsbegreb omfatter både sammenlægninger af virksomheder og virksomhedsovertagelser. Det afgørende for, at der er tale om en fusion i konkurrencelovens forstand, er, at to eller flere uafhængige virksomheder sammensmeltes til én virksomhed, eller at én eller flere virksomheder erhverver kontrol over en anden virksomhed. Joint ventures falder under visse betingelser også ind under begrebet. Konkurrencelovens fusionsbegreb er beskrevet nedenfor i boks 3.1.

---

[2] Jf. lovforslag nr. L 63 som vedtaget den 16. december 2004, FT 2004-05, 1. samling, Tillæg C, s. 105.

[3] Jf. lovforslag nr. L 172 med bemærkninger som fremsat den 20. februar 1997, 1996-97, tillæg A, s. 3652.

[4] Kriteriet i konkurrenceloven for at godkende henholdsvis forbyde en fusion er, om en fusion "hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling", jf. § 12 c, stk. 2.

Boks 3.1. Konkurrencelovens fusionsbegreb

Konkurrencelovens § 12 a fastlægger, hvornår der er tale om en fusion i lovens forstand:

”Ved en fusion forstås i denne lov,

1) når to eller flere hidtil uafhængige virksomheder sammensmeltes til én virksomhed, eller
2) når en eller flere personer, som allerede kontrollerer mindst én virksomhed eller en eller flere virksomheder ved opkøb af andele eller aktiver gennem aftale eller på anden vis erhverver den direkte eller indirekte kontrol over det hele eller dele af en eller flere andre virksomheder.

Stk. 2. Oprettelse af et joint venture, som på et varigt grundlag varetager en selvstændig erhvervsvirksomheds samtlige funktioner, udgør en fusion efter stk. 1, nr. 2.

Stk. 3. Efter denne lov opnås kontrol over en virksomhed gennem rettigheder, aftaler eller på andre måder, som enkeltvis eller tilsammen giver mulighed for at få afgørende indflydelse på virksomhedens drift.

Stk. 4. Der foreligger ikke en fusion i henhold til stk. 1,

1) når kreditinstitutter, andre finansielle virksomheder eller forsikringsselskaber, hvis sædvanlige virksomhed indbefatter transaktioner og handel med værdipapirer for egen eller fremmed regning, midlertidigt er i besiddelse af andele, som de har erhvervet i en virksomhed med henblik på videresalg, for så vidt de ikke udøver den til disse andele knyttede stemmeret med henblik på at fastlægge virksomhedens konkurrencemæssige adfærd eller alene udøver denne stemmeret med det formål at forberede hel eller delvis afhændelse af denne virksomhed eller af dens aktiver eller afhændelse af disse andele og afhændelsen sker senest et år efter erhvervelsen,

2) når kontrollen erhverves af en person, der efter lovgivningen om konkurs m.v. kan råde over virksomheden, eller

3) når de i stk. 1, nr. 2, nævnte transaktioner gennemføres af holdingselskaber som defineret i årsregnskabsdirektivet, dog med den begrænsning, at de stemmerettigheder, der er knyttet til de andele, de er i besiddelse af, navnlig i forbindelse med udnævnelse af medlemmer af ledelsesorganerne og tilsynsorganerne i de virksomheder, hvor de har andele, kun benyttes til at bevare den fulde værdi af disse investeringer og ikke til direkte eller indirekte at bestemme den konkurrencemæssige adfærd i disse virksomheder.

Stk. 5. Konkurrencerådet kan efter anmodning forlænge fristen i stk. 4, nr. 1, hvis kreditinstituttet, den finansielle virksomhed eller forsikringsselskabet godtgør, at der ikke har været rimelig mulighed for at foretage afhændelsen inden for den fastsatte frist.”

I de tilfælde, hvor en planlagt fusion vurderes at hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal fusionen som udgangspunkt forbydes, jf. konkurrencelovens § 12 c. Målsætningen om at sikre, at fusioner ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, kan dog ofte opfyldes ved at knytte vilkår eller udstede påbud til en godkendelse af en fusi-

on.[5] Derved opnås, at fusioner gennemføres på en sådan måde, at de fordele for de fusionerende virksomheder, der fx kan ligge i at opnå en større styrke på eksportmarkederne, ikke betales af de danske forbrugere i form af højere priser eller i form af, at mindre konkurrenter risikerer at blive presset ud af markedet.

En effektiv fusionskontrol indebærer ikke blot, at der gennemføres forudgående kontrol af konkrete fusioner. En effektiv fusionskontrol har også en præventiv effekt. Visse fusioner vil således aldrig blive søgt gennemført, fordi virksomhederne på forhånd må formode, at konkurrencemyndighederne vil vurdere, at fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, og at fusionen derfor vil blive forbudt. I andre tilfælde vil virksomhederne gennem valget af fusionspartner tilrettelægge fusionen på en sådan måde, at konkurrencemyndighederne vil kunne tillade fusionen.

3.2. Formålet med at fusionere set fra virksomhedernes synspunkt

Set fra virksomhedernes side er formålet med at indgå i en fusion normalt at opnå fordele knyttet til størrelse. Den enkelte virksomhed kan blive større enten ved at investere i og udvide sin egen bedrift (organisk vækst) eller ved at indgå i fusioner.

Der kan være en række strategiske fordele ved fusionsmodellen. Gennem en fusion vil en virksomhed opnå en hurtigere vækst end ved organisk vækst. Ligeledes vil en virksomhed kunne erhverve immaterielle rettigheder i form af fx varemærker, patenter og know how samt kunne opnå adgang til nye markeder, eksisterende distributionsnet og kundedatabaser.

Ved fusioner kan der i nogle tilfælde opnås omkostningsbesparelser gennem stordrift og synergieffekter. Er der virksom konkurrence på det pågældende marked, vil sådanne effektivitetsgevinster kunne komme både den fusionerede virksomhed og forbrugerne til gode.

Et formål med at indgå i en fusion kan i nogle tilfælde også være at begrænse konkurrencen på markedet, fx ved at opkøbe en aggressiv konkurrent eller ved at gøre det vanskeligere for konkurrenter at ekspandere eller få adgang til markedet.

3.3. De typiske virkninger af en fusion

Nogle fusioner vil ikke have betydning for konkurrencen. Det kan fx gælde fusioner mellem virksomheder i forskellige brancher, hvor fusionen alene medfører en risikospredning hos fusionsparterne og dermed giver fusionsparterne større robusthed over for markedsændringer.[6]

---

[5] Jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 242, FT 1999-2000, Tillæg A, s. 6805.

[6] Jf. pkt 11-14 i Kommissionens retningslinjer for vurdering af ikke-horisontale fusioner efter fusionsforordning (EUT 2008/C 265/07) (herefter ”Kommissionens ikke-horisontale retningslinjer”).

Andre fusioner kan begrænse konkurrencen og dermed skade forbrugerne, fx gennem højere priser eller et mindre varieret produktudbud. Det er især fusioner mellem virksomheder i samme omsætningsled og inden for samme branche (horisontale fusioner), som kan påvirke konkurrencesituationen.[7] Fusioner mellem virksomheder inden for samme branche, men i forskellige omsætningsled (vertikale fusioner), vil dog også kunne have konkurrencemæssig betydning. Et eksempel herpå kan være en fusion mellem en producent og en distributør, der hindrer eller fjerner faktiske eller potentielle konkurrenters adgang til forsyninger eller markeder og dermed mindsker deres evne og/eller incitament til at konkurrere.[8]

En fusion kan skabe eller styrke en dominerende stilling, og dette vil i sig selv kunne svække konkurrencen. Det gælder også, selvom den fusionerede virksomhed ikke overtræder forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler eller forbuddet mod misbrug af dominans.

En fusion kan også skabe eller forstærke en høj koncentrationsgrad på et marked, uden at den fusionerede virksomhed opnår en dominerende stilling. Også dette vil i sig selv kunne svække konkurrencen. Det skyldes, at på et marked med få udbydere, vil hver enkelt virksomheds dispositioner have betydelig effekt på konkurrenterne. Virksomhederne bliver dermed mere gensidigt afhængige. For at maksimere indtjeningen må virksomhederne ved fastlæggelsen af egne konkurrencemæssige dispositioner tage højde for konkurrenternes forventede reaktioner. Dette kan føre til, at få store virksomheder i vidt omfang tilsammen agerer på markedet på samme måde som en monopolist.[9] Denne type adfærd kaldes ofte stiltiende koordineret adfærd og opstår uden nogen former for aftaler eller kontakt i øvrigt mellem virksomhederne på markedet.[10]

Et mindre konkurrencepres som følge af en fusion indebærer risiko for, at mulige effektivitetsgevinster ved fusionen ikke kommer forbrugerne til gode. Når der kun er få konkurrenter, vil virksomhederne opnå et større overskud ved fx at følge med prisstigninger fra en konkurrent end ved at konkurrere intensivt. Selvom konkurrencemyndigheden principielt har mulighed for at imødegå nogle af de problemer, som en fusion kan skabe, fx ved indgreb over for urimeligt høje priser, er der en række væsentlige skadevirkninger, som konkurrencemyndigheden ikke kan gribe ind over for. Det gælder fx, hvor fusionen fører

---

[7] Jf. afsnit IV i Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT 2004/C 31/03) (herefter "Kommissionens horisontale retningslinjer").

[8] Jf. pkt. 17 ff i Kommissionens ikke-horisontale retningslinjer.

[9] Denne situation omtales også som kollektiv dominans. Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 14. maj 2008 i den anmeldte fusion mellem Lemvigh-Müller og Brdr. A. & O. Johansen

[10] De tre betingelser, der skal være opfyldt for, at kollektiv dominans kan siges at bestå , følger af retspraksis, jf. afgørelse fra Retten i Første Instans i sag T-342/99 Airtours mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 2585, præmis 62. For det første skal de koordinerende virksomheder i tilstrækkeligt omfang kunne kontrollere, om koordineringsbetingelserne overholdes. For det andet må der eksistere en form for disciplinære foranstaltninger, som kan iværksættes, når der afsløres afvigelser. For det tredje bør udenforstående virksomheder såsom nuværende og fremtidige konkurrenter, der ikke deltager i koordineringen, samt kunder ikke kunne bringe de forventede resultater af koordineringen i fare.

til højere priser, der dog ikke kan karakteriseres som urimelige, til mindre varieret vareudbud eller til lavere innovation på længere sigt, fordi den fusionerede virksomhed ikke er underlagt et tilstrækkeligt konkurrencepres.

De nævnte risici for skadelige virkninger for konkurrencen som følge af en fusion vil i sagens natur være mindre, hvis der på markedet er virksomheder, som har incitamenter og evne til en aktiv konkurrenceadfærd – såkaldte ”*mavericks*”. Eksistensen af en ”maverick”-virksomhed medfører et aktivt konkurrencepres, der kan føre til lavere priser og/eller et mere varieret produktudbud. En ”maverick”-virksomhed kan være lille og alligevel udgøre en væsentlig konkurrencetrussel for de andre virksomheder på markedet, såfremt virksomheden er i stand til at øge sit udbud af varer og/eller tjenester. Konkurrencetruslen kan bestå i, at ”maverick”-virksomheden kan vokse sig større. Men derudover kan eksistensen af en lille ”maverick”-virksomhed også udgøre en modvægt til en stiltiende koordineret adfærd.

Virksomheder med en stor andel af markedet har derfor et særligt incitament til at opnå kontrol over ”maverick”-virksomheden. Hensynet til at kunne forhindre overtagelse af aggressive konkurrenter som fx en ”maverick”-virksomhed er et af hensynene bag fusionskontrol.

Ved vurderingen af en fusions virkninger gælder det generelt, at jo højere koncentrationsgraden er på et marked, jo større er risikoen for konkurrenceproblemer som følge af fusionen.

For at måle koncentrationsgraden på det relevante marked anvender man ofte Herfindahl-Hirschman-indekset (”HHI”), jf. boks 3.2.

Boks 3.2. HHI

HHI beregnes som summen af kvadraterne på alle virksomhedernes individuelle markedsandele. Høje markedsandele bliver tillagt en forholdsmæssigt større vægt i HHI. Selvom det er ønskeligt, at alle virksomheder indgår i beregningen, behøver det ikke at have nogen betydning, at der mangler oplysninger om meget små virksomheder, fordi sådanne virksomheder ikke påvirker HHI væsentligt. Mens HHIs absolutte niveau kan give et indledende fingerpeg om konkurrenceintensiteten på markedet efter fusionen, er ændringen i HHI (betegnet som "delta") en nyttig indikation af den ændring i koncentrationen, som fusionen direkte medfører.[11]

Ifølge Kommissionens horisontale retningslinjer er det som udgangspunkt usandsynligt, at der kan påvises konkurrenceproblemer ved en fusion, der hæver HHI med mindre end 250 og resulterer i et HHI på under 2.000, eller ved en fusion, der hæver HHI med mindre end 150 og resulterer i et HHI på over 2.000.[12]

Ifølge de amerikanske konkurrencemyndigheders *Horizontal Merger Guidelines*[13] indikerer en HHI på 1.000-1.800 moderat koncentration, mens en HHI på over 1.800 indikerer høj koncentration. Fusioner på moderat koncentrerede markeder, der hæver HHI med mere end 100, og fusioner på højt koncentrerede markeder, der hæver HHI med mere end 50, kan vække bekymring for konkurrencen hos de amerikanske myndigheder.

HHI-niveauer og ændringer heri kan alene anvendes som et indledende tegn på, hvorvidt der kan være tale om konkurrencemæssige problemer som følge af en fusion.[14]

Ud over koncentrationsgrad er der også en række andre markedsforhold, som kan øge risikoen for, at fusioner kan skade konkurrencen, jf. boks 3.3.

[11] Jf. pkt. 16 i Kommissionens horisontale retningslinjer.

[12] Disse vejledende tærskler kan fraviges i nedadgående retning, hvis der er særlige forhold på markedet, som øger risikoen for, at fusionen skaber konkurrenceproblemer. Det gælder fx, hvis a) en fusion involverer en potentiel ny virksomhed på markedet eller en virksomhed, der for nylig er kommet ind på markedet, og som har en beskeden markedsandel, b) en eller flere af fusionsparterne er særdeles innovative, uden at det giver sig udslag i markedsandelene, c) der er betydeligt krydsejerskab blandt markedsdeltagerne, d) en af fusionsparterne er en "maverick"-virksomhed, som med stor sandsynlighed vil udgøre en modvægt til koordinerede virkninger, e) der er en høj grad af gennemsigtighed om centrale konkurrenceparametre for virksomhederne på markedet, eller hvis f) en af fusionsparterne har en markedsandel på mindst 50 pct. inden fusionen.

[13] http://www.ftc.gov/bc/docs/horizmer.htm.

[14] Pkt. 20-21 i Kommissionens horisontale retningslinjer.

Boks 3.3. Markedsforhold, som øger risikoen for konkurrenceproblemer ved fusioner

- Produkterne/ydelserne fra de fusionerede parter er meget ens (nære substitutter).
- Kunderne har begrænsede muligheder for at skifte leverandør. Det kan være tilfældet, hvis der er betydelige omkostninger forbundet med leverandørskift, eller hvis der kun eksisterer få alternative leverandører.
- Virksomhederne på markedet er underlagt kapacitetsbegrænsninger, som indebærer, at de ikke på kort sigt kan øge udbuddet af produkter/ydelser. Det kan skyldes flere forhold:
    - Kapacitetsbegrænsninger inden for virksomheden, som betyder, at udvidelse af produktionen kun kan ske ved store nyinvesteringer eller ved højere omkostninger.
    - Kapacitetsgrænser uden for virksomheden. Disse kan fx være begrænsninger i adgang til leverancer, distributionsnet, infrastruktur og rettigheder.
- Adgangen til markedet for nye virksomheder er begrænset pga. adgangsbarrierer.
- Fravær af en ”maverick”-virksomhed på markedet.
- Der er en høj grad af gennemsigtighed om centrale konkurrenceparametre for virksomhederne på markedet.
- Der er betydeligt krydsejerskab blandt virksomhederne på markedet. Krydsejerskab formindsker generelt virksomhedernes incitamenter til at konkurrere aggressivt.

Kilde: Afsnit IV i Kommissionens horisontale retningslinjer. Listen er ikke udtømmende.

4. Fusionskontrol i Danmark

I kapitlet redegøres for de danske regler om og procedurer for fusionskontrol. Afgørende for, om en fusion er anmeldelsespligtig, er omsætningen for de virksomheder, der deltager i fusionen. Konkurrencelovens tærskelværdier gennemgås i afsnit 4.1.

Herefter gennemgås i afsnit 4.2 det materielle fusionskriterium, som er det kriterium, der ligger til grund for konkurrencemyndighedens vurdering af en fusion. I afsnit 4.3 beskrives procedurerne for anmeldelse og sagsbehandling, tidsfrister samt reglerne for høring.

Reglerne om klageadgang gennemgås i afsnit 4.4. Endelig indeholder afsnit 4.5 statistiske oplysninger om de fusioner, der har været behandlet i Danmark, siden fusionskontrolreglerne blev indført.

4.1. Tærskelværdier for anmeldelsespligt

Konkurrencelovens kapitel 4 (§§ 12-12 g) indeholder reglerne om fusionskontrol. Alle fusioner, hvor de fusionerende virksomheders omsætning overstiger tærskelværdierne i § 12, stk. 1, jf. boks 4.1, skal anmeldes til og godkendes af konkurrencemyndigheden, før de må gennemføres, jf. § 12 c, stk. 5.

Boks 4.1. Tærskelværdier for anmeldelse af fusioner

Konkurrencelovens § 12, stk. 1, fastsætter de såkaldte tærskelværdier:

”Bestemmelserne i dette kapitel finder anvendelse på fusioner, hvor

1. de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 300 mio. kr., eller

2. mindst én af de deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning i Danmark på 3,8 mia. kr., og mindst én af de øvrige deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning på verdensplan på mindst 3,8 mia. kr.”

Anm.: De danske tærskelværdier på 3,8 mia. kr., henholdsvis 300 mio. kr., svarer til ca. 510 mio. EUR, henholdsvis 40 mio. EUR.

Bestemmelsen i nr. 1 vedrører de deltagende virksomheders omsætning i Danmark. Reglen tager sigte på fusioner, hvor mindst to af deltagerne har en forholdsvis stor omsætning i Danmark. De to grænser er kumulative. Dette indebærer, at hvis to virksomheder fusionerer, og den enes omsætning er under 300 mio. kr. i Danmark, er fusionen ikke anmeldelsespligtig, uanset at den anden virksomheds omsætning i Danmark overstiger 3,8 mia. kr..

Bestemmelsen i nr. 2 anvender som tærskelværdi en kombination af de deltagende virksomheders omsætning i Danmark og internationalt. Bestemmelsen tager især sigte på de

tilfælde, hvor en virksomhed, der er stor på det danske marked, fusionerer med en stor udenlandsk virksomhed. Ligesom bestemmelsen i nr. 1 er de to grænser kumulative.

Formålet med tærskelværdierne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, er at målrette fusionskontrollen mod fusioner, der særligt berører det danske marked.[15] Det betyder, at virksomhedernes nationale omsætning i Danmark er den mest relevante.

Globale omsætningstærskler kan imidlertid også være relevante i national fusionskontrol. Baggrunden for den eksisterende § 12, stk. 1, nr. 2, er, at også fusioner, der involverer en virksomhed, som har hele eller hovedparten af sin omsætning i udlandet, kan få betydning for konkurrencen i Danmark.[16] Det vil kunne være tilfældet, hvis den udenlandske fusionspart uden fusionen selv ville være trådt ind på det danske marked, hvor der i forvejen er konkurrenceproblemer, fx i form af betydelig koncentration.

Anvendelse af globale omsætningstærskler kan indebære, at nogle fusioner, som ikke umiddelbart har virkninger på det danske marked, alligevel vil skulle anmeldes til konkurrencemyndigheden. I så fald vil virksomhederne dog normalt kunne forvente en forholdsvis enkel og hurtig behandling af fusionsanmeldelsen hos konkurrencemyndigheden.

Som supplement til tærskelværdierne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, findes en særregel i § 12, stk. 3, om successive opkøb, jf. boks 4.2. Successive erhvervelser inden for to år mellem samme parter udløser anmeldelsespligt, som indtræder på tidspunktet for den seneste transaktion, såfremt erhvervelserne samlet overstiger tærskelværdierne i § 12, stk. 1.

Boks 4.2. Særregel for successive opkøb mellem de samme virksomheder

Konkurrencelovens § 12, stk. 2 og 3, fastsætter regler om erhvervelse mellem samme personer eller virksomheder:

”Stk. 2. Opstår en fusion gennem erhvervelse af dele af en eller flere virksomheder, tages der ved beregningen af omsætningen i stk. 1 for sælgerens eller sælgernes vedkommende kun hensyn til den del af omsætningen, der vedrører de overtagne aktiver.

Stk. 3. Dog betragtes to eller flere erhvervelser som omhandlet i stk. 2, der finder sted inden for to år mellem samme personer eller virksomheder, som en enkelt fusion, der finder sted på tidspunktet for den seneste transaktion.”

I forbindelse med indførelsen af fusionskontrol i 2000 blev bekendtgørelse nr. 895 af 21. september 2000 om beregning af omsætning i konkurrenceloven (herefter ”omsætningsbekendtgørelsen”) udstedt. I omsætningsbekendtgørelsen er bl.a. fastsat nærmere regler for, hvorledes omsætningen for de deltagende virksomheder i en fusion opgøres, herun-

[15] Lovforslag nr. L 242 til lov om ændring af konkurrenceloven, fremsat den 30. marts 2000, FT 1999-2000, Tillæg A, s. 6815.
[16] Lovforslag nr. L 242 til lov om ændring af konkurrenceloven, fremsat den 30. marts 2000, FT 1999-2000, Tillæg A, s. 6815.

der særregler for opgørelse af omsætning i finansielle virksomheder og for staten, amtskommuner og kommuner. Bekendtgørelsen er ikke ændret siden fusionskontrollens indførelse, og for flere af bestemmelsernes vedkommende er der behov for en opdatering.

4.2. Det materielle fusionskriterium

Kriteriet for vurdering af en fusion fremgår af konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, jf. boks 4.3. Vurderingskriteriet i fusionskontrolforordningens artikel 2, stk. 2 og 3, er gengivet i boks 4.4.

Boks 4.3. Konkurrencelovens kriterium for materiel vurdering af fusioner

Konkurrencelovens § 12 c, stk. 2:

”Stk. 2. En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes.”

Boks 4.4. Fusionskontrolforordningens kriterium for materiel vurdering af fusioner

Fusionskontrolforordningens artikel 2:

”(2) Fusioner, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal erklæres forenelige med fællesmarkedet.

(3) Fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal erklæres uforenelige med fællesmarkedet.”

Som det fremgår, er det materielle vurderingskriterium det samme efter de to regelsæt, idet det afgørende er, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Den eneste forskel mellem de to regelsæt er det geografiske virkningsområde. Bestemmelsen i konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, skal fortolkes i overensstemmelse med EU praksis,[17] og Kommissionens vejledninger og retningslinjer på fusionsområdet er vejledende for fortolkningen af de danske regler om fusionskontrol.

En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, skal forbydes. I det omfang, fusionsparterne tilbyder tilsagn, der kan imødekomme myndighedens betænkeligheder ved fusionen, kan konkurrencemyndigheden dog godkende fusionen på betingelse af, at parterne opfylder disse tilsagn, jf. konkurrencelovens § 12 e.

Konkurrencemyndighedens vurdering af de konkurrencemæssige virkninger af en fusion er baseret på SIEC-testen (Significant Impediment of Effective Competition). Det bety-

[17] Lovforslag nr. L 63 om ændring af konkurrenceloven, FT 2004-05, 1. samling, tillæg A, s. 1647.

der, at konkurrencemyndigheden også kan forbyde andre fusioner end de, der fører til skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling.

En fusion kan skade konkurrencen på flere måder. Der kan være tale om, at fusionen enten fører til, at virksomheden bliver så stor på markedet, at den opnår dominans, eller at en dominerende virksomheds position styrkes yderligere ved en fusion. Skadevirkningerne kan opstå ved, at den fusionerede virksomhed udnytter den forøgede markedsmagt til at øge indtjeningen ved fx at hæve priserne, sænke kvaliteten eller at begrænse udvalget af varer eller ydelser.

En fusion kan også skabe eller forstærke en høj koncentrationsgrad på et marked, uden at den fusionerede virksomhed opnår en dominerende stilling. På oligopolistiske markeder vil fusioner således kunne føre til kollektiv dominans eller såkaldt stiltiende koordineret adfærd.

De konkurrenceproblemer, som en fusion kan forårsage, er beskrevet i rapportens kapitel 3.

4.3. Procedurer for anmeldelse og sagsbehandling

4.3.1. Prænotifikation

Ofte retter de fusionerende virksomheder eller deres rådgivere en uformel og indledende henvendelse til konkurrencemyndigheden, inden de indgiver en fusionsanmeldelse. Mange fusionssager indledes derfor med en såkaldt prænotifikationsfase.

Prænotifikationsfasen er ikke reguleret i konkurrenceloven, men det var ved indførelsen af fusionskontrol forudsat, at konkurrencemyndigheden kan rådgive parterne inden en fusion anmeldes [18]

Prænotifikationsfasen kan benyttes til at afklare, hvilke oplysninger konkurrencemyndigheden skal bruge for at vurdere fusionen, dvs. til at få præciseret oplysningskravene til anmeldelsen af fusionen.

Behandlingen af en fusionsanmeldelse er underlagt stramme tidsfrister. Både fusionsparterne og konkurrencemyndigheden har derfor interesse i, at behandlingen af en fusion påbegyndes så tidligt som muligt. Allerede ved den indledende kontakt med de fusionerende virksomheder i prænotifikationsfasen foretager konkurrencemyndigheden visse sonderinger af, hvilke markeder fusionen vil berøre, hvilke aktører der skal høres, og i hvilket omfang fusionen kan tænkes at medføre konkurrenceproblemer. Hvis sagen giver

[18] Jf. FT 1999-2000, tillæg A, s. 6815, hvoraf det fremgår, at ”ved den administrative behandling af en fusion, der er omfattet af lovforslaget, vil det være muligt for virksomhederne at konsultere Konkurrencestyrelsen med henblik på at søge den nødvendige rådgivning for at få afdækket eventuelle konkurrencemæssige problemer. Dette gælder såvel, inden fusionen anmeldes, som under fusionens behandling.”

anledning til at overveje jurisdiktionsspørgsmål eller andre juridiske spørgsmål, foretages sådanne overvejelser også oftest i denne fase.

4.3.2. Anmeldelse

Anmeldelsespligtige fusioner skal anmeldes til konkurrencemyndigheden, jf. konkurrencelovens § 12 b, stk. 1. Bestemmelsen fastsætter dels en frist for at anmelde en fusion, dels hvilke hændelser der udløser en pligt til at anmelde, jf. boks 4.5.

Boks 4.5. Anmeldelse af fusioner og offentliggørelse af anmeldelser

Konkurrencelovens § 12 b:

”En fusion, der er omfattet af denne lov, skal anmeldes til Konkurrencestyrelsen, efter at en fusionsaftale er indgået, et overtagelsestilbud offentliggjort eller en kontrollerende andel erhvervet, og før den gennemføres.

Stk. 2. Konkurrencestyrelsen kan offentliggøre, at der er anmeldt en fusion. Offentliggørelsen omfatter navnene på deltagerne i fusionen, fusionens art og de berørte økonomiske sektorer.

Stk. 3. Økonomi- og erhvervsministeren fastsætter efter at have indhentet udtalelse fra Konkurrencerådet nærmere regler om anmeldelse af fusioner, herunder regler om brug af særlige anmeldelsesskemaer.”

Bestemmelsens stk. 2 indeholder hjemmel for konkurrencemyndigheden til at offentliggøre, at der er anmeldt en fusion. Som hovedregel offentliggøres anmeldte fusioner umiddelbart efter modtagelse af anmeldelsen på myndighedens hjemmeside med en frist for indgivelse af bemærkninger. Det er ikke et krav, at anmeldelsen er erklæret fuldstændig (se afsnit 4.3.3 nedenfor), førend der kan ske offentliggørelse.

Der er efter § 12 b, stk. 2, ikke krav om, at konkurrencemyndigheden skal offentliggøre, at der er anmeldt en fusion. For imidlertid at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag offentliggør konkurrencemyndigheden i de fleste tilfælde, at den har modtaget en fusionsanmeldelse med samtidig opfordring til interesserede til at komme med bemærkninger.

Forhåndsgodkendelse

Konkurrencelovens § 12 c, stk. 7, indeholder en bestemmelse, hvorefter fusioner, der alene er på planlægningsstadiet, og som ikke vil skabe konkurrencemæssige problemer, kan forhåndsgodkendes. De deltagende virksomheder vil i givet fald kunne få godkendt fusionen, uden at det offentliggøres, at den er anmeldt. Det er en betingelse, at godkendelse kan ske på baggrund af de oplysninger, parterne har indsendt samt de oplysninger, som konkurrencemyndigheden allerede er i besiddelse af. Fusionen skal desuden være konkurrencemæssigt uproblematisk og skal kunne godkendes uden vilkår eller påbud. Hvis det viser sig, at offentliggørelse af den planlagte fusion er nødvendig for at klarlægge eventuelle konkurrenceproblemer, kan den særlige procedure ikke anvendes.

Udgangspunktet for en godkendelse efter den særlige procedure om forhåndsgodkendelse er, at anmeldelse skal indeholde de oplysninger, der er angivet i anmeldelsesskema K2, som omtalt i afsnit 4.3.3 nedenfor. Medmindre konkurrencemyndigheden konkret accepterer udeladelse af visse oplysninger, skal virksomhederne indgive en fuld anmeldelse som for andre fusioner. Hvis en fusion godkendes efter proceduren i § 12 c, stk. 7, offentliggøres beslutningen på et tidspunkt, der aftales med parterne.

Afslag på godkendelse efter § 12 c, stk. 7, offentliggøres ikke. Parterne kan ved afslag vælge at trække anmeldelsen tilbage eller deponere den hos konkurrencemyndigheden, indtil anmeldelsespligten i § 12 b, stk. 1, indtræder.

Formålet med reglen var at indføre en forenklet procedure for forhåndsgodkendelse af uproblematiske fusioner.[19] Som følge af betingelsen om, at godkendelse skal kunne gives uden forudgående offentliggørelse, har proceduren imidlertid vist sig mindre anvendelig. Proceduren har kun været anvendt fem gange siden indførelse af dansk fusionskontrol, senest i 2003.

4.3.3. Oplysningskrav ved anmeldelse

Alle fusionsanmeldelser skal indeholde de oplysninger, der er angivet i anmeldelsesskema K2.[20] I skema K2 skal virksomhederne give mange og meget detaljerede oplysninger, jf. boks 4.6.

Boks 4.6. Hovedelementer i oplysningskravene indeholdt i skema K2

Ved anmeldelse skal fusionsparterne bl.a. afgive oplysninger om følgende forhold:

- Fusionens art
- En beskrivelse af de virkninger, den planlagte fusion kan ventes at få for kunder, leverandører og konkurrenter, samt for den tekniske og økonomiske udvikling
- Økonomiske oplysninger
- Oplysninger om de deltagende virksomheder
- Koncernoplysninger
- Markedsbeskrivelser
    - relevante produktmarkeder og geografiske markeder
    - tilstødende markeder
    - de fusionerende virksomheders omsætning og markedsandele
    - skøn over konkurrenternes markedsandele
    - leverandørstrukturen, inkl. angivelse af de fem største leverandører
    - udbudsstrukturen, inkl. angivelse af de fem største konkurrenter
    - efterspørgselsstrukturen, inkl. angivelse af de fem største kunder
    - distributionsstrukturen
    - vigtigste samarbejdsaftaler

[19] Jf. FT 1999-2000, 1. samling, tillæg B, s. 1295.
[20] Jf. bekendtgørelse nr. 480 af 15. juni 2005 om anmeldelse af fusioner med tilhørende anmeldelsesskema.

- Oplysninger om adgangen til markedet og potentiel konkurrence
    - besiddelse af immaterielle ejendomsrettigheder
    - adgang til forsyninger
    - adgang til nødvendig infrastruktur, kunde- eller leverandørloyalitet, lovgivningsmæssige krav mv.
    - oplysning om, hvis nogen ny virksomhed inden for de seneste tre år har skaffet sig adgang til markedet
- Hvis fusionen sker ved oprettelsen af et joint venture, redegørelse for om to eller flere af de stiftende virksomheder i væsentlig grad bibeholder aktiviteter på samme marked som joint venturet eller på et tilstødende marked hertil, samt i bekræftende fald redegørelse for evt. risiko for en samordning af de stiftende virksomheders konkurrenceadfærd
- Oplysninger om eventuelle tilknyttede aftaler (accessoriske begrænsninger)
- De deltagende virksomheders begrundelse for fusionen, herunder
    - redegørelse for eventuelle effektivitetsgevinster
    - et skøn over fusionens samlede effekter
    - redegørelse for, hvorfor fusionen bør godkendes

Når konkurrencemyndigheden har modtaget en anmeldelse, har myndigheden otte hverdage til at tage stilling til, om den er fuldstændig, dvs. om anmeldelsen indeholder alle de oplysninger, der skal afgives i henhold til skema K2. Er dette ikke tilfældet, får parterne en frist til at indsende de manglende oplysninger. Når alle de nødvendige oplysninger herefter er modtaget, skal konkurrencemyndigheden erklære anmeldelsen fuldstændig.

4.3.4. Frister for konkurrencemyndighedens behandling af fusionssager

Fristerne for konkurrencemyndighedens behandling af fusionsanmeldelser findes i konkurrencelovens § 12 d, jf. boks 4.7.

Boks 4.7. Konkurrencelovens frister for behandling af en fusionsanmeldelse

Konkurrencelovens § 12 d:

”Stk. 1. Senest fire uger efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse i henhold til § 12 b, stk. 1, eller § 12, stk. 5, træffer Konkurrencerådet afgørelse om en fusions godkendelse eller beslutning om særskilt undersøgelse heraf.

Stk. 2. Såfremt Konkurrencerådet i henhold til stk. 1 har truffet beslutning om indledning af særskilt undersøgelse af en fusion, træffes afgørelse om godkendelse eller forbud i henhold til § 12 c, stk. 1, senest tre måneder efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse.

Stk. 3. Har Konkurrencerådet ikke truffet afgørelse inden for de frister, som fremgår af stk. 1 og 2, betragtes dette som en afgørelse om godkendelse af fusionen. Konkurrencerådet kan i ganske særlige tilfælde afbryde fristerne efter stk. 1 og 2, herunder med henblik på at indhente yderligere oplysninger, jf. § 17.”

Når myndigheden har erklæret en anmeldelse fuldstændig, har myndigheden fire uger til enten at godkende fusionen (fase I-afgørelse), eventuelt med tilsagn, eller til at beslutte, at fusionen kræver en nærmere undersøgelse, jf. boks 4.7. Såfremt sagen overgår til fase II, har myndigheden tre måneder til at træffe afgørelse om godkendelse (med eventuelle tilsagn) eller forbud. Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor anmeldelsen er erklæret fuldstændig. Det betyder, at overgang til fase II-behandling bevirker en forlængelse af sagsbehandlingstiden på ca. to måneder.

Konkurrencemyndigheden kan i ganske særlige tilfælde fravige de fastsatte frister for behandlingen af en fusion, primært med henblik på at indhente yderligere oplysninger, jf. § 12 d, stk. 3, 2. pkt. Afbrydelse skal kunne tilskrives virksomhedernes forhold. Der kan fx være tale om, at parterne meget sent i forløbet foreslår nye tilsagn, eller at de kommer med nye oplysninger, der gør det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger fra markedet. Fristen vil alene kunne afbrydes kortvarigt og som udgangspunkt højst to uger.[21] Denne mulighed har indtil videre kun været anvendt i to sager, siden fusionskontrollen blev indført i Danmark.

4.3.5. Konkurrencemyndighedens sagsbehandling

Konkurrencemyndigheden kan alene kræve de oplysninger, der er angivet i skema K2 som forudsætning for at erklære anmeldelsen fuldstændig. Når konkurrencemyndigheden har erklæret anmeldelsen fuldstændig, begynder tidsfristerne for sagens behandling at løbe.

Når konkurrencemyndigheden modtager en anmeldelse af en fusion, foretager den en vurdering af fusionens indvirkning på den fremtidige konkurrence. Vurderingen foretages ved at analysere, hvordan de markeder, der berøres af fusionen, fungerer på tidspunktet for fusionen. Dette sammenholdes med en analyse af, hvordan markederne fremtidigt må forventes at fungere efter, at den påtænkte fusion er gennemført. Konkurrencemyndighedens fremtidsanalyse består i en vurdering af, på hvilken måde fusionen kan ændre de faktorer, der bestemmer konkurrenceforholdene på de pågældende markeder.

Undervejs i vurderingsprocessen fremlægger konkurrencemyndigheden resultatet af sine undersøgelser for fusionsparterne. Hvis undersøgelserne viser, at fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, må fusionsparterne – i det omfang, de ønsker at gennemføre fusionen – foreslå løsninger i form af tilsagn, der kan imødekomme myndighedens betænkeligheder ved fusionen. Hvis fusionsparterne tilbyder tilsagn, undersøger konkurrencemyndigheden, om tilsagnene vil være tilstrækkelige til, at fusionen kan godkendes. Dette sker ved at vurdere, om tilsagnene vil løse de konkurrenceproblemer, som efter konkurrencemyndighedens vurdering følger af fusionen.

[21] Lovforslag nr. L 242 om ændring af konkurrenceloven, FT 1999-2000, tillæg A. s. 6828.

Tilsagn kan være af enten strukturel eller adfærdsmæssig karakter.[22] Formålet med at godkende en fusion på baggrund af tilsagn er at sikre fortsat tilstedeværelse af den konkurrence, der var inden fusionen. I den forbindelse vil tilsagn af strukturel karakter ofte være bedst egnede, idet sådanne tilsagn fjerner konkurrenceproblemerne, uden at der i øvrigt kræves kontrolforanstaltninger på længere sigt, når tilsagnet først er gennemført. Der kan fx være tale om, at fusionsparterne tilbyder at afhænde enten en virksomhed eller bestemte aktiver. Hvis konkurrenceproblemerne kan løses ved at sikre tredjeparter adgang til en nødvendig infrastruktur eller nøgleteknologi, vil parternes indrømmelse af tredjepartsadgang eller indførelse af licensordninger være en mulighed. I nogle situationer er det ikke muligt at finde løsninger af strukturel karakter, eller der kan være tale om, at strukturelle tilsagn i sig selv ikke er tilstrækkelige. Her vil adfærdsmæssige tilsagn i nogle tilfælde kunne genoprette konkurrencen. Der kan fx være tale om, at parterne giver tilsagn om at undlade at benytte et varemærke i en bestemt periode eller om at opsige eller ændre eksisterende eksklusivaftaler.

I det følgende gives eksempler på konkurrenceyndighedens vurderinger i fusionssager.

Først beskrives en fusion, hvor én virksomheds køb af en anden virksomhed førte til styrkelse af dominans, jf. boks 4.8.

Boks 4.8. Eksempel på en fusion, der førte til styrkelse af dominans

Konkurrencerådet godkendte den 24. marts 2004 fusionen mellem de to elselskaber Elsam og NESA med tilsagn afgivet af parterne.[23]

Konkurrencestyrelsens analyser viste, at Elsam med en markedsandel på ca. 55 pct. var dominerende. Et af de konkurrenceproblemer, som styrelsen identificerede ved fusionen, var, at med købet af NESA, der var aktionær i Energi E2, ville Elsam komme til at eje 36 pct. af Energi E2. Fusionen ville derfor have den konsekvens, at Elsam ville få betydelig indflydelse på den eneste anden større elproducent i Danmark. Som følge heraf ville fusionen styrke Elsams dominans. Konkurrencestyrelsen vurderede på den baggrund, at fusionen med NESA ville føre til, at konkurrencepresset mellem Elsam og Energi E2 ville blive reduceret, idet Elsam ville være tilskyndet til ikke at konkurrere med Energi E2. Ifølge styrelsens undersøgelser ville fusionen have den virkning, at priserne på engrosmarkedet for el ville stige med 1-3 %.

Elsam afgav tilsagn bl.a. om at frasælge kraftvarmekapacitet og at sælge virtuel kapacitet på auktioner. Konkurrencestyrelsen vurderede, at de tilbudte tilsagn ville opveje de konkurrencehæmmende virkninger af fusionen, og fusionen blev derfor godkendt.

Nedennævnte er et andet eksempel på én virksomheds opkøb af en anden virksomhed, og hvor den opkøbende virksomhed i forvejen var dominerende, jf. boks 4.9.

[22] Kommissionen har i meddelelse om løsningsforslag, der kan accepteres i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 (2008/C 267/01) angivet eksempler på tilsagn.
[23] Konkurrencerådets afgørelse af 24. marts 2004 vedrørende fusionen mellem Elsam og NESA.

Boks 4.9. Eksempel på en anden fusion, der førte til styrkelse af dominans

Konkurrencerådet godkendte den 24. april 2002 fusionen mellem de to svineslagterier Danish Crown og Steff-Houlberg med tilsagn afgivet af parterne.[24]

Fusionen førte til, at Danish Crown, som i forvejen var dominerende, fik forøget sin markedsstyrke. Dette gjaldt bl.a. på forsyningsmarkedet, hvor Danish Crown ville få rådighed over 90 pct. af slagtningerne i Danmark. Også på detailhandelsmarkedet vurderedes fusionen at ville medføre konkurrenceproblemer, idet Danish Crown ville komme til at stå for to tredjedele af salget af fersk kød til supermarkederne. Fusionen kunne derfor medføre risiko for såvel højere priser på som mindre udvalg af svinekød. Som følge heraf ville fusionen ikke kunne godkendes uden tilsagn fra de fusionerende virksomheder.

Virksomhederne afgav tilsagn bl.a. om salg af et slagteri og adgang for konkurrenter til Danish Crowns distributionssystem.

Konkurrencerådet vurderede, at tilsagnet om salg af et slagteri ville sikre konkurrencen på forsyningsmarkedet, idet der herved åbnedes op for en ny konkurrent på markedet. For så vidt angik Danish Crowns tilsagn om at give adgang til sit distributionssystem vurderede Konkurrencerådet, at dette ville sikre konkurrencen på detailhandelsmarkedet, idet denne adgang ville gøre det lettere for Danish Crowns konkurrenter at nå ud til forbrugerne. Fusionen blev derfor godkendt.

I det følgende beskrives en fusion, der førte til konkurrenceproblemer i form af koordinerede virkninger, jf. boks 4.10.

Boks 4.10. Eksempel på en fusion, der medførte koordinerede virkninger

Konkurrencerådet traf den 14. maj 2008 afgørelse om, at fusionen mellem Lemvigh-Müller og Brdr. A. & O. Johansen skulle forbydes.[25]

Fusionen ville føre til, at de fire store landsdækkende grossister på VVS-markedet blev reduceret til tre. På markedet for elartikler ville de tre store grossister med landsdækkende net af filialer blive reduceret til to. Konkurrencestyrelsen vurderede, hvordan konkurrencen på de to markeder måtte antages at ville udspille sig, både hvis fusionen blev gennemført, og hvis fusionen ikke blev gennemført. Styrelsens analyser viste, at alle tre betingelser for koordinerede virkninger var opfyldt. For det første var markederne karakteriseret ved en høj grad af gennemsigtighed. Hvis fusionen blev gennemført, ville gennemsigtigheden blive øget. For det andet ville aktørerne på markedet nemt kunne opdage, hvis en aktør afveg fra den stiltiende koordinerede adfærd, og det ville være nemt at sanktionere sådanne afvigelser, fx i form af lokale priskrige. Endelig vurderedes der ikke at være hverken potentiel konkurrence eller købermagt i et omfang, der ville kunne danne modvægt til fx en stiltiende koordineret prisforhøjelse.

Konkurrencestyrelsen konkluderede bl.a. på den baggrund, at gennemførelse af fusionen ville hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

[24] Konkurrencerådets afgørelse af 24. april 2002 vedrørende fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg.

[25] Konkurrencerådets afgørelse af 14. maj 2008 vedrørende fusionen mellem Lemvigh-Müller og Brdr. A. & O. Johansen.

Parterne tilbød at afgive tilsagn om ikke længere at indberette omsætningstal for VVS-artikler til Rørforeningen. Ophør med indberetning til Rørforeningen ville dog ikke mindske gennemsigtigheden tilstrækkeligt til at løse de konkurrenceproblemer, som fusionen ville medføre på VVS-markedet.

Parterne tilbød også at afgive tilsagn om at afhænde et antal salgsafdelinger. Konkurrencestyrelsen vurderede imidlertid, at denne afhændelse, der alene indebar afståelse af lokaler og ikke en "going-koncern", ikke ville skabe sikkerhed for, at der ville komme en ny, effektiv konkurrent ind på markedet, der ville kunne danne modvægt til en stiltiende koordineret adfærd. Eftersom de tilbudte tilsagn således ikke ville kunne opveje de konkurrencehæmmende virkninger af fusionen, forbød Konkurrencerådet fusionen.

4.3.6. Konkurrencemyndighedens arbejdsprocesser

I det følgende beskrives de undersøgelser og det arbejde, som konkurrencemyndigheden skal udføre inden for de frister, myndigheden har til at behandle en fusionssag. Som det fremgår, kan der undervejs i processen ofte opstå en række situationer, som ligger uden for konkurrencemyndighedens kontrol med hensyn til, hvor lang tid den pågældende del af processen tager, og hvornår den pågældende del af processen kan afsluttes.

Afgrænsning af det relevante marked

Konkurrencemyndighedens undersøgelse af en fusion falder i flere led. En fusion berører ofte flere markeder, og det drejer sig derfor i første omgang om at få afgrænset de relevante markeder. Ved anmeldelsen af en fusion beskriver parterne de markeder, fusionen berører. Konkurrencemyndigheden skal dog også foretage selvstændige undersøgelser for at afdække de relevante markeder. I mange tilfælde opstår der undervejs i processen uenighed mellem konkurrencemyndigheden og de fusionerende virksomheder om, hvordan det eller de relevante markeder skal afgrænses.

Afgrænsning af de relevante markeder foretages på grundlag af undersøgelser af efterspørgselssubstitution, udbudssubstitution og potentiel konkurrence. Til brug for disse undersøgelser er det nødvendigt, at konkurrencemyndigheden får oplysninger fra fusionsparternes kunder, leverandører og konkurrenter. Inddragelsen af eksterne parter sker i form af markedsundersøgelser, typisk ved udsendelse af spørgeskemaer, telefoninterviews og møder med aktørerne. Ofte foretages disse undersøgelser parallelt.

Processen med den indledende undersøgelse af markedet består for det første i at udvælge de kunder, leverandører og konkurrenter, der skal inddrages i markedsundersøgelsen. For det andet skal konkurrencemyndigheden formulere og udsende spørgsmål til de udvalgte kunder mv. I det omfang de eksterne parter ikke svarer inden for fristen, skal myndigheden rykke herfor, ligesom det ofte er nødvendigt at følge op på besvarelserne for at få en præcisering af nogle af svarene. For det tredje skal de indkomne svar fortolkes af konkurrencemyndigheden samt databehandles. Sideløbende hermed afholder konkurrencemyndigheden i mange tilfælde også møder med udvalgte eksterne parter, fx konkurrenter. I mange situationer vil de fusionerende parter anlægge en anden vurdering end konkurrencemyndigheden af såvel spørgetemaer som af de indkomne svar, og et led i

en markedsundersøgelse består derfor i drøftelser med de fusionerende parter om disse forhold.
I mange tilfælde er der behov for at foretage yderligere undersøgelser af markedet. For det første kan de indkomne svar rejse nye spørgsmål, eller svarene kan vise, at de opstillede spørgsmål skal præciseres for at opnå mere entydige svar. For det andet kan de indkomne svar vise, at der er behov for at spørge mere ind på nogle områder. Endelig kan konkurrencemyndigheden undervejs i processen få kendskab til forhold af betydning for konkurrencen, som parterne ikke har gjort opmærksom på. Herved kan der opstå nye spørgsmål, som det er nødvendigt at få belyst.

Det tidsforbrug, der medgår til at foretage de nødvendige markedsundersøgelser, varierer. I større fusionssager er det ikke usædvanligt, at der må gennemføres flere markedsundersøgelser, før konkurrencemyndigheden har tilstrækkeligt kendskab til markedet og konkurrencebetingelserne til at kunne afgrænse det relevante marked.

Hertil kommer, at den opfattelse, fusionsparterne har af markedet og de væsentlige konkurrenceparametre på markedet, i nogle tilfælde kan afvige fra de oplysninger, konkurrencemyndigheden får fra markedet, dvs. fusionsparternes konkurrenter, kunder og leverandører. Dette kræver i så fald yderligere undersøgelser fra konkurrencemyndighedens side for at få klarlagt, hvordan markedet fungerer, og hvilke problemer den pågældende fusion skaber.

Boks 4.11. Eksempel på omfanget af markedsundersøgelser

I den anmeldte fusion mellem Lemvigh-Müller og Brdr. A. & O. Johansen gennemførte Konkurrencestyrelsen tre markedsundersøgelser. I første omgang udsendte styrelsen 140 spørgeskemaer til kunder, konkurrenter og leverandører. Denne undersøgelse blev fulgt op af to telefonundersøgelser udført af et eksternt analysebureau. Sideløbende med markedsundersøgelserne afholdt styrelsen møder med en række eksterne parter.[26]

Ud over konkurrencemyndighedens tidsforbrug i forbindelse med markedsundersøgelser er der en række forhold, der har betydning for, hvor lang tid der går, før resultatet af markedsundersøgelsen foreligger, men som ligger uden for konkurrencemyndighedens kontrol. Sådanne forhold kan fx være, om de eksterne parter er i stand til at svare, om de ønsker at svare, om de svarer inden for fristen, og om svarene er tilstrækkeligt detaljerede, eller om det er nødvendigt, at konkurrencemyndigheden stiller uddybende spørgsmål.

Juridiske vurderinger
Sideløbende med undersøgelsen af markedet kan der i en fusionssag identificeres en række andre problemstillinger, der kræver konkurrencemyndighedens selvstændige sagsbehandling og stillingtagen. Der kan fx være tale om afklaring af fusionsbegrebet, om et joint venture er selvstændigt fungerende, hvordan omsætningen efter konkurrencelovens § 12, stk. 1 skal beregnes, eller om identifikation af de deltagende virksomheder med henblik på at vurdere, om tærsklerne i § 12, stk. 1, er opfyldt.

[26] Konkurrencerådets afgørelse af 14. maj 2008 vedrørende fusionen mellem Lemvigh-Müller og Brdr. A. & O. Johansen.

Boks 4.12. Eksempel på juridiske vurderinger i en fusionssag

I TV 2 Sport-fusionssagen, der udgjorde stiftelsen af et joint venture selskab, var spørgsmålet, om joint venturet var selvstændigt fungerende, genstand for indgående undersøgelser, idet det var tvivlsomt, om joint venturets ledelse havde et råderum, der kunne anses for tilstrækkeligt selvstændigt i forhold til moderselskaberne.[27]

Ligesom det er tilfældet med markedsundersøgelser, beror omfanget af arbejdet med juridiske problemstillinger på indholdet af den konkrete sag. I nogle sager giver de juridiske forhold sig selv og afklares derfor allerede i prænotifikationsfasen, mens det i andre fusionssager er nødvendigt at gennemføre omfattende juridiske analyser, der strækker sig ind i sagsbehandlingsfasen.

Argumenter fra parterne for at fusionen skal godkendes

Fusionsparterne kan fremkomme med forskellige typer argumenter for, at fusionen skal godkendes. For det første kan det være parternes vurdering, at fusionen ikke hæmmer konkurrencen betydeligt, dvs. parterne kan være uenige med konkurrencemyndigheden i de konkurrenceproblemer, myndigheden har identificeret, samt omfanget heraf.

For det andet kan parterne påberåbe sig ”*failing firm defence*”. Dette princip giver under visse snævre betingelser mulighed for, at konkurrencemyndigheden kan godkende en fusion, uanset at den vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Begrundelsen for godkendelse af en fusion efter ”failing firm defence”-princippet er, at konkurrencesituationen på markedet under alle omstændigheder ville blive forværret, også hvis fusionen blev forbudt.[28]

Endelig kan parterne fremføre, at fusionen vil medføre effektivitetsgevinster, som opvejer eventuelle negative virkninger for konkurrencen.[29] Der ses ikke fortilfælde fra praksis, hvor det forhold, at der er konstateret effektivitetsgevinster, i sig selv har ført til en fusions godkendelse.

---

[27] Konkurrencerådets afgørelse af 11. april 2007 i sagen om etablering af TV2 Sport.

[28] ”Failing firm defence”-princippet er implementeret i Kommissionens horisontale retningslinjer pkt.90. Ifølge EU-praksis er der opstillet tre kumulative betingelser for anvendelse af ”failing firm defence”: 1) Den overtagne virksomhed skal inden længe blive tvunget ud af markedet, hvis den ikke bliver overtaget af en anden virksomhed; 2) Den overtagne virksomheds markedsandel, såfremt den må trække sig ud af markedet, vil tilfalde den overtagende virksomhed; og 3) Der findes ikke noget andet overtagelsesalternativ, der vil virke mindre konkurrencebegrænsende, jf. fx Kommissionens beslutning af 14. december 1993, Kali und Salz/MdK/Treuhand, EFT 1994 L 186/38, pkt. 71, bekræftet af EF-Domstolen i de forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, præmis 111. De tre betingelser er gengivet i Kommissionens horisontale retningslinjer pkt. 89.

[29] For at konkurrencemyndigheden i overensstemmelse med EU-praksis, jf. Kommissionens horisontale retningslinjer pkt. 79 og 81, kan konkludere at fusionen som følge af effektivitetsgevinster skal godkendes, skal gevinsterne være: 1) til gavn for forbrugerne, 2) fusionsspecifikke, og 3) påviselige. De tre betingelser er kumulative. Effektivitetsgevinster til gavn for forbrugerne kan fx bestå i, at forbrugerne opnår fordele som følge af fusionen i form af lavere priser eller forbedrede produkter eller tjenester, jf. de horisontale retningslinjer punkt 78.

I forbindelse med konkurrencemyndighedens vurdering af sådanne argumenter vil det oftest være nødvendigt for myndigheden at stille en række opklarende spørgsmål og at føre drøftelser med parterne.

I nogle fusionssager fremkommer disse argumenter allerede ved indgivelse af fusionsanmeldelsen, mens parterne i andre sager fremkommer med argumenterne i forbindelse med, at konkurrencemyndigheden har givet udtryk for sine konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen.

Høring
Konkurrencemyndigheden skal foretage partshøring, førend der træffes en endelig afgørelse.[30] Dette gælder også i fusionssager. Af konkurrencelovens § 15 a, stk. 2, fremgår, at i sager, hvor der skal foretages partshøring efter forvaltningsloven, omfatter adgangen til partshøring hele udkastet til afgørelse.

Grundet tidspresset i fusionssager fremsender konkurrencemyndigheden i praksis oftest udkast til markedsundersøgelser, deludkast til afgørelse m.v. i høring hos de fusionerende parter undervejs i processen.

Såvel disse høringer som myndighedens høringer af markedet rejser ofte spørgsmål vedrørende offentliggørelse af fortrolige oplysninger. Dette gælder både oplysninger om de fusionerende virksomheder samt om de eksterne parter, der har afgivet oplysninger i forbindelse med markedsundersøgelserne.

Denne del af processen indebærer derfor, at der skal ske ekstrahering af fortrolige oplysninger. I den forbindelse vil parterne ofte anmode om yderligere ekstrahering af oplysninger, ligesom parterne ofte anmoder om adgang til fortrolige oplysninger modtaget fra eksterne parter. Sådanne anmodninger kræver selvstændig behandling og stillingtagen fra konkurrencemyndigheden under processen og udgør elementer i processen, som myndigheden ikke har tidsmæssig kontrol over.

Udover høringer over markedsundersøgelser og udkast til afgørelse har konkurrencemyndigheden i de senere år tilstræbt så tidligt som muligt at underrette de fusionerende virksomheder om de elementer ved fusionen, som efter konkurrencemyndighedens umiddelbare vurdering vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, såfremt fusionen godkendes uden tilsagn. Dette er sket ud fra et ønske om, at de fusionerende parter – tilstrækkeligt tidligt i processen – kan vurdere, hvilke tilsagn de vil tilbyde med henblik på at imødekomme myndighedens betænkeligheder ved fusionen.

Tilsagn
Konkurrencemyndigheden skal undersøge den forventede effekt af de tilbudte tilsagn. Hvordan denne undersøgelse foretages, afhænger af tilsagnenes art. Tilsagn af adfærdsmæssige art vil fx kunne testes ved at høre markedet (kunder, leverandører og konkurrenter) om deres vurdering af tilsagnenes forventede virkning på konkurrencen. I relation til

[30] Retten til partshøring følger af konkurrencelovens § 15 a, stk. 2, samt forvaltningslovens § 19.

tilsagn om frasalg af et aktiv, fx en del af en virksomhed, foretager konkurrencemyndigheden analyser af betydningen for konkurrencen af, at der skabes adgangsmuligheder for en ny konkurrent. Udover at konkurrencemyndigheden skal foretage disse analyser, skal det også sikres, at tilsagnet reelt vil få den forventede effekt. Et led heri er derfor at undersøge og drøfte med fusionsparterne, om der findes en reel køber, vurdere betingelser og tidsfrist for afhændelse samt undersøge, om der skal udpeges en afhændelsesadministrator (trustee), og hvem det i givet fald skal være. Hvis parterne har indgået en principaftale med en evt. køber, vil konkurrencemyndigheden vurdere, den pågældende købers egnethed, herunder om den pågældende køber må forventes at kunne udøve et effektivt konkurrencepres.

4.4. Klageadgang for andre end de fusionerende virksomheder

Endelige afgørelser i fusionssager forekommer i tre tilfælde: godkendelse uden tilsagn, godkendelse med tilsagn og forbud, jf. boks 4.13.

Boks 4.13. Endelige afgørelser i fusionssager

- Godkendelser, jf. konkurrencelovens §§ 12 c, stk. 2, 1. pkt., og 12 d, stk. 3, 1. pkt.
- Godkendelser med tilsagn, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, og
- Forbud, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, 2. pkt.

Det følger af konkurrencelovens § 19, stk. 1, at disse former for afgørelser i fusionssager kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene, jf. konkurrencelovens § 20, stk. 3.

Efter de danske regler om klage over afgørelser i fusionssager er det alene parterne, der kan klage til Konkurrenceankenævnet over en fusionsafgørelse. Tredjemand har således ikke adgang til at klage over fusionsafgørelser i det administrative klagesystem.

Tredjemand har imidlertid fuld adgang til at indbringe en fusionsafgørelse til prøvelse for domstolene.

Baggrunden for at udelukke tredjemands mulighed for at klage til Konkurrenceankenævnet var at undgå, at tredjemand, herunder konkurrenter, skulle kunne trænere en fusionssag ved at klage over konkurrencemyndighedens afgørelse i det administrative klagesystem.[31] Ud fra disse overvejelser valgte man ved indførelse af regler om fusionskontrol at have et asymmetrisk klagesystem.

[31] Jf. lovforslag nr. L 242 til lov om ændring af konkurrenceloven, fremsat den 30. marts 2000, FT 1999-2000, tillæg B s. 1296, samt FT 1999-2000, spørgsmål 24 fra Folketingets Erhvervsudvalg.

4.5. Oversigt over antallet af fusioner behandlet i perioden 2000-2008

I tabel 4.1. er angivet en statistik over antallet af anmeldelser, godkendelser med og uden tilsagn, forbud mv. fra fusionskontrollens indførelse i 2000 opgjort pr. 1. december 2008.

Tabel 4.1. Statistik over fusionskontrol i perioden 2000-2008

Antal anmeldte fusioner til Konkurrencestyrelsen:	125
- heraf antal tilbagetrukne anmeldelser:	34
Antal godkendte fusioner:	90
- herunder ved forhåndsgodkendelse (§ 12c, stk. 7)	5
- herunder uden tilsagn:	69
- herunder med tilsagn:	16
Antal forbudte fusioner:	1

5. Fusionskontrol i andre retssystemer

Formålet med at belyse fusionskontrolreglerne i andre retssystemer er dels at tilvejebringe et grundlag for en komparativ analyse af reglerne i Danmark og i de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, dels at hente inspiration til eventuelle ændringer af de danske fusionskontrolregler med henblik på at sikre, at den danske fusionskontrol er lige så effektiv som i sammenlignelige lande.

I afsnit 5.1 gennemgås International Competition Network's anbefalinger til udformningen af de nationale fusionskontrolregler. I afsnit 5.2 redegøres for EU's fusionskontrolregler, mens hovedtendenser i EU9,[32] Norge og USA beskrives i afsnit 5.3.[33]

5.1. International Competition Network's anbefalinger

International Competition Network (herefter "ICN") er et internationalt netværk, som blev oprettet den 25. oktober 2001.[34] Hensigten med ICN er at give konkurrencemyndigheder over hele verden mulighed for gennem et specialiseret og uformelt netværk med andre konkurrencemyndigheder samt virksomheder og advokater at drøfte praktiske konkurrencespørgsmål og udforme vejledninger samt "best practices". Deltagelsen er frivillig, men man regner med, at de fleste af verdens konkurrencemyndigheder med tiden vil tilmelde sig netværket. I dag er over 90 konkurrencemyndigheder medlemmer af ICN. Arbejdet i ICN er projektbaseret. Der afholdes én hovedkonference om året, hvor man evaluerer afsluttede projekter, drøfter og i givet fald vedtager foreslåede anbefalinger samt tager stilling til foreslåede nye projekter. Der lægges generelt vægt på, at ICN skal samarbejde med andre internationale organisationer som fx OECD[35] og WTO.

ICN har vedtaget nogle overordnede principper for fusionskontrol samt en række anbefalinger for udformning af de nationale fusionskontrolregler. Hverken de overordnede principper eller anbefalingerne er juridisk bindende for netværkets medlemmer.

---

[32] EU9-landene udgøres – udover Danmark - af Sverige, Finland, Tyskland, UK, Frankrig, Belgien, Nederlandene og Italien.

[33] Afsnittet er baseret dels på oplysninger indhentet hos de lande, der omtales i rapporten, dels på de pågældende landes konkurrencemyndigheders hjemmesider, dels via tilgængelig litteratur.

[34] Se ICN's hjemmeside på http://www.internationalcompetitionnetwork.org/

[35] OECD har i 2005 udarbejdet et sæt anbefalinger, der tager afsæt i behovet for samarbejde mellem medlemslandene i fusionssager med grænseoverskridende virkninger, jf. "Recommendation of the Council on Merger Review" af 23. marts 2005, C(2005)34; se også http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/c(2005)34. Anbefalingerne vedrører a) procesmæssige spørgsmål (herunder notifikations- og vurderingsprocedurer samt hørings- og ankeadgang), b) samarbejdet mellem medlemslandene i fusionssager, der involverer flere lande, og c) medlemslandenes sikring af, at den nationale konkurrencemyndighed har tilstrækkelige ressourcer til at foretage fusionskontrol. OECD's anbefalinger svarer ganske nøje til ICN's anbefalinger, som dog er væsentligt mere detaljerede.

5.1.1. ICN's overordnede principper for fusionskontrol

ICN har vedtaget otte overordnede principper for fusionskontrol vedrørende suverænitet, gennemsigtighed, ikke-diskrimination, processuel retfærdighed, effektiv, rettidig og virkningsfuld sagsbehandling, sagskoordinering mellem de nationale konkurrencemyndigheder, konvergens og beskyttelse af fortroligt materiale, jf. boks 5.1.

Boks 5.1. ICN Guiding Principles[36]

"1. Sovereignty
Jurisdictions are sovereign with respect to the application of their own laws to mergers.

2. Transparency
In order to foster consistency, predictability, and fairness, the merger review process should be transparent with respect to the policies, practices, and procedures involved in the review, the identity of the decision-maker(s), the substantive standard of review, and the bases of any adverse enforcement decisions on the merits.

3. Non-discrimination on the basis of nationality
In the merger review process, jurisdictions should not discriminate in the application of competition laws and regulations on the basis of nationality.

4. Procedural fairness
Prior to a final adverse decision on the merits, merging parties should be informed of the competitive concerns that form the basis for the proposed adverse decision and the factual basis upon which such concerns are based, and should have an opportunity to express their views in relation to those concerns. Reviewing jurisdictions should provide an opportunity for review of such decisions before a separate adjudicative body. Third parties that believe they would be harmed by potential anticompetitive effects of a proposed transaction should be allowed to express their views in the course of the merger review process.

5. Efficient, timely, and effective review
The merger review process should provide enforcement agencies with information needed to review the competitive effects of transactions and should not impose unnecessary costs on transactions. The review of transactions should be conducted, and any resulting enforcement decision should be made, within a reasonable and determinable time frame.

6. Coordination
Jurisdictions reviewing the same transaction should engage in such coordination as would, without compromising enforcement of domestic laws, enhance the efficiency and effectiveness of the review process and reduce transaction costs.

7. Convergence
Jurisdictions should seek convergence of merger review processes toward agreed best practices.

8. Protection of confidential information
The merger review process should provide for the protection of confidential information."

[36] "Guiding Principles for Merger Notification and Review" vedtaget på First Annual ICN Conference, Naples, Italy, den 28.-29. september 2002 i Napoli (herefter "ICN Guiding Principles").

5.1.2. ICN's anbefalinger til udformning af fusionskontrolregler

Af ICN's anbefalinger til udformning af nationale fusionskontrolregler[37] vurderes anbefalingerne vedrørende kompetence, tærskelværdier, prænotifikationsfase, tidsfrister for myndighedernes vurdering af fusioner, oplysningskrav ved anmeldelse, forenklet sagsbehandling samt høring, herunder klagepunktsmeddelelse, at være særligt relevante for udvalgets arbejde.

Kompetence

Ifølge ICN bør en national konkurrencemyndighed kun have kompetence til at behandle fusioner, som har mærkbare virkninger i det pågældende land.[38] ICN opererer med et krav om tilstrækkelig lokal forbindelse ("appropriate local nexus").[39] Endvidere bør en konkurrencemyndigheds kompetence være begrænset til de virksomheder, som berøres af transaktionen, dvs. de fusionerende virksomheder, deltagerne i et joint venture, deltagerne i en virksomhedserhvervelse, køberen (inklusiv alle datter- eller moderselskaber) og den del af sælgers virksomhed, som overdrages.

Fusioner underlagt fusionskontrol – anmeldelsespligt (tærskelværdier)

Ifølge ICN bør tærskelværdier være klare, forståelige og baseret på objektivt kvantificerbare kriterier, fx tærskelværdier baseret på virksomhedernes aktiver eller omsætning.[40] Anvendelse af markedsandele er ikke hensigtsmæssigt, fordi opgørelse heraf beror på afgrænsning af det relevante marked, og denne afgrænsning er åben for fortolkning, der kan variere alt efter omstændighederne i den konkrete sag, jf. boks 5.2.

[37] Jf. "Recommended Practices for Merger Notification Procedures" vedtaget på First Annual ICN Conference, den 28.-29. september 2002, i Napoli (herefter "ICN Recommended Practices").
[38] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit I.
[39] "Lokal" skal forstås som det modsatte af "global".
[40] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit II.

Boks 5.2. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende tærskelværdier[41]

> "Notification thresholds should be based exclusively on objectively quantifiable criteria. Examples of objectively quantifiable criteria are assets and sales (or turnover). Examples of criteria that are not objectively quantifiable are market share and potential transaction-related effects. Market share-based tests and other criteria that are more judgmental may be appropriate for later stages of the merger control process (such as determinations relating to the amount of information required in the parties' notification and to the ultimate legality of the transaction), but such tests are not appropriate for use in making the initial determination as to whether a transaction is notifiable."

Prænotifikationsfasen

ICN anbefaler, at der gives de fusionerende virksomheder adgang til at rette uformel henvendelse til konkurrencemyndigheden med henblik på drøftelse af den påtænkte fusion, inden anmeldelsespligten indtræder, jf. boks 5.3.

Boks 5.3. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende prænotifikationsfase[42]

> "Where formal notification is not permitted until a definitive agreement is in place, competition agencies should accord the parties the opportunity for confidential pre-notification consultations to present and discuss the proposed transaction in advance in order to facilitate timely submission and review of the formal notification."

Tidsfrister for afgørelse af fusionssager

Det fremgår af ICN's overordnede principper for fusionskontrol, at myndighedernes behandling af fusionssager skal være effektiv, rettidig og virkningsfuld.[43]

Tidsfristerne for afgørelse af fusionssager bør tage hensyn til sagernes kompleksitet, graden af oplysningernes tilgængelighed og virksomhedernes rettidige besvarelse af myndighedernes spørgsmål.[44]

Ifølge anbefalingerne bør en "initial waiting period" (fase I) udløbe efter seks uger eller mindre, og en dybtgående undersøgelse (fase II) bør, hvis nødvendig, være tilendebragt inden for seks måneder eller mindre, jf. boks 5.4. I begge tilfælde bør fristerne løbe fra indgivelsen af den første fuldstændige anmeldelse.

[41] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit II.B.
[42] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit III.A.
[43] Jf. ICN Guiding Principles pkt. 5.
[44] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit IV.A.

Boks 5.4. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende tidsfrister for sagsbehandling[45]

"To facilitate coordinated reviews and clearances, jurisdictions should seek convergence of their waiting periods with the time frames commonly used by competition agencies internationally. Thus, initial waiting periods should expire in six weeks or less, and extended or 'Phase II' reviews should be completed or capable of completion within six months or less following the submission of the initial notification(s)."

Tidsfristerne bør være tilstrækkeligt fleksible og tillade mulighed for begrænsede fristforlængelser for at sikre konkurrencemyndigheden tid til at behandle særligt komplekse sager og til at forhandle tilsagn med de fusionerende parter, jf. boks 5.5.

Boks 5.5. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende forlængelse af tidsfrister[46]

"In certain situations, the specified waiting periods may not be sufficient for the competition agency to reach a determination. Additional time may be needed, for example, for particularly complex transactions and/or to finalize mutually acceptable conditions for clearance. To accommodate these situations, procedures should be sufficiently flexible to allow for a limited extension, with the consent of the notifying party(ies), of applicable waiting periods to avoid the initiation of Phase II proceedings and/or an adverse enforcement decision where such a result might be avoided by a limited extension. Competition agencies should not invite or encourage such extensions unless there is reason to believe that the extension may avoid a more protracted, formal extension of the waiting period and/or an adverse enforcement decision."

Oplysningskrav ved anmeldelse

Da de fleste fusioner ikke giver anledning til konkurrenceretlige betænkeligheder, bør det generelt sikres, at de fusionerende virksomheder kun skal fremkomme med de oplysninger, som er nødvendige for konkurrencemyndighedens behandling af fusionen, jf. boks 5.6.

Boks 5.6. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende oplysningskrav til anmeldelse[47]

"Initial notification requirements should be limited to the information needed to verify that the transaction exceeds jurisdictional thresholds, to determine whether the transaction raises competitive issues meriting further investigation, and to take steps necessary to terminate the review of transactions that do not merit further investigation."

Herudover bør der være forenklede oplysningskrav for uproblematiske fusioner, jf. boks. 5.7.

[45] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit IV.C.
[46] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit IV.A og C.
[47] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit V.A.

Boks 5.7. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende forenklede oplysningskrav til anmeldelse[48]

> "Because the duty to notify applies to transactions covering a wide range of possible competitive effects, no single set of initial notification requirements will be optimal for all transactions. To enable the competition agency to accomplish its mission without imposing unnecessary burdens on merging parties, jurisdictions should adopt mechanisms that allow for flexibility in the content of the initial notification and/or with respect to additional information requirements during the initial phase of the review."

Forenklet behandling af uproblematiske fusioner

Den overvejende del af anmeldte fusioner giver ikke anledning til konkurrenceretlige betænkeligheder. Der bør derfor ifølge ICN være mulighed for en forenklet behandling og relativ hurtig godkendelse af uproblematiske fusioner, jf. boks 5.8.

Boks 5.8. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende forenklet behandling af uproblematiske fusioner[49]

> "Given that the vast majority of notified transactions do not raise material competitive concerns, merger review systems should be designed to permit such transactions to proceed expeditiously. Many jurisdictions achieve this objective by employing review procedures that allow such non-problematic transactions to proceed following a preliminary review undertaken during an abbreviated initial review period, and subjecting only transactions that raise material competitive concerns to more extended review periods."

Høring og klagepunktsmeddelelse

ICN anbefaler, at der gives de fusionerende parter adgang til at blive hørt, før konkurrencemyndighederne træffer afgørelse, jf. boks 5.9. En sådan adgang er medvirkende til at sikre, at afgørelser træffes på et oplyst grundlag.

Boks 5.9. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende høring[50]

> "If a competition agency reviewing a merger identifies material competitive concerns arising from the transaction, it should provide the merging parties the opportunity to respond to these concerns prior to a final adverse enforcement decision on the merits […] Providing this opportunity serves the public interest in ensuring well-informed enforcement decisions, as well as the interests of the merging parties."

I tillæg hertil anbefaler ICN, at konkurrencemyndighederne giver de fusionerende parter oplysning om de konkurrencemæssige betænkeligheder, som myndighederne måtte have, og som giver grundlag for en dybtgående behandling af en fusion, jf. boks 5.10.

---

[48] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit V.B.
[49] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit IV.B.
[50] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit VII.

Boks 5.10. Uddrag af ICN's anbefalinger vedrørende klagepunktsmeddelelse[51]

> "The competition agency should provide the merging parties with an explanation (either orally or in writing) of the competitive concerns that give rise to the need for an in-depth review. In jurisdictions that use a two-phase review procedure, this explanation should be provided not later than the beginning of a second-stage inquiry. In single-phase jurisdictions, the competition agency should advise the merging parties of perceived competitive concerns as promptly as possible. At a minimum, the explanation should consist of a short and plain statement of the competitive concerns. Any such statement would not limit the competition agency´s discretion to pursue new or additional theories of competitive harm that may emerge during the investigation."

5.2. EU-fusionskontrol

EU har haft fusionskontrol siden 1990.[52] Det nuværende regelgrundlag for EU-fusionskontrollen findes i fusionskontrolforordningen og gennemførelsesforordningen.[53]

Kommissionen har siden indførelsen af fusionskontrol i 1990 og frem til den 31. oktober 2008 modtaget i alt 3.969 fusionsanmeldelser. Af disse er 3.422 behandlet som fase I-sager. [54]

I afsnit 5.2.1 behandles EU-fusionskontrolreglerne om tærskelværdier, mens procedurer for anmeldelse og sagsbehandling behandles i afsnit 5.2.2.

5.2.1. Tærskelværdier

Fusioner med fællesskabsdimension skal anmeldes til Kommissionen. Afgørende herfor er de deltagende virksomheders omsætning, jf. boks 5.11.

---

[51] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit VI Afsnit C.

[52] Jf. den nu historiske Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EFT L 395, 30.12.1989 og EFT L 257, 21.9.1990) med ændringer indeholdt i Rådets Forordning (EF) nr. 1310/97 af 30. juni 1997 (EFT nr. L 180/1, 9.7.1997).

[53] Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT L 24 af 29.01.2004) samt Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 af 7. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser med bilag (CO-formular, Kort formular og RS-formular) (EUT L 133 af 30.04.2004). Endvidere har Kommissionen udsendt en række meddelelser og vejledninger baseret på Kommissionens praksis og fortolkning af reglerne.

[54] Jf. http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/statistics.pdf

Boks 5.11. Tærskelværdierne i fusionskontrolforordningen

Fusionskontrolforordningens artikel 1, fastsætter følgende tærskelværdier:

”Stk. 2. En fusion har fællesskabsdimension, når

a) alle de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet omsætning på verdensplan, der overstiger 5 mia. EUR og

b) mindst to af de deltagende virksomheders samlede omsætning i Fællesskabet hver især overstiger 250 mio. EUR

med mindre hver af de deltagende virksomheder har over to tredjedele af deres samlede omsætning på fællesskabsplan i én og samme medlemsstat.

Stk. 3. En fusion, der ikke når op over de i stk. 2 fastsatte tærskler, har fællesskabsdimension, når

a) alle de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet omsætning på verdensplan, der overstiger 2,5 mia. EUR

b) alle de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet omsætning i hver af mindst tre medlemsstater, der overstiger 100 mio. EUR

c) mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet omsætning i hver af mindst tre medlemsstater som omhandlet i litra b), der overstiger 25 mio. EUR, og

d) mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet omsætning i Fællesskabet, der overstiger 100 mio. EUR

med mindre hver af de deltagende virksomheder har over to tredjedele af deres samlede omsætning på fællesskabsplan i én og samme medlemsstat.”

5.2.2. Procedurer for anmeldelse og sagsbehandling af fusioner med fællesskabsdimension

Oplysningskrav ved anmeldelse

Kommissionens anmeldelsessystem er todelt og omfatter to anmeldelsesskemaer.[55] Det ene skema, CO-formularen, bruges til de fusioner, hvor de fusionerende virksomheder skal indgive en fuld anmeldelse af fusionen. Det andet skema, den såkaldte ”*short form*”, kan benyttes til en forenklet anmeldelse af fusioner, der efter al sandsynlighed ikke vil give anledning til konkurrenceproblemer. Det betyder, at de oplysninger, Kommissionen

[55] Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 af 7. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser. Forordningen benævnes i det følgende ”gennemførelsesforordningen”.

skal have ved en forenklet anmeldelse, skal sætte den i stand til at kontrollere, om fusionen opfylder betingelserne for den forenklede procedure. De oplysninger, anmelder skal indgive ved en fuld anmeldelse, skal sætte Kommissionen i stand til at foretage en vurdering af fusionens konkurrencemæssige virkninger, og der kræves derfor langt mere detaljerede oplysninger.

De nærmere krav til indholdet af fuldstændig anmeldelse følger af gennemførelses forordningens artikel 3, stk. 1, hvorefter anmeldelsen - ud over en beskrivelse af fusionen - skal indeholde oplysninger om parterne, fusionens art samt ejer- og kontrolforhold, vedlæggelse af endelige (eller seneste version af) aftaledokumenter, årsregnskaber og årsberetninger, udarbejdede analyser mv. Derudover skal parterne give omfattende oplysninger om de produktmarkeder, der berøres af fusionen. For joint ventures er der ligeledes pligt til at oplyse om de samarbejdsmæssige virkninger af dette. Kommissionen har mulighed for at give dispensation fra pligten til at give nogle af de krævede oplysninger,[56] og dette spørgsmål er ofte genstand for drøftelse på de møder, der afholdes mellem Kommissionen og virksomhederne i prænotifikationsfasen.

Den forenklede procedure

Kommissionen indførte i 2000 en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner.[57] I henhold til fusionskontrolforordningen artikel 6, stk. 1, litra b, kan Kommissionen erklære en fusion forenelig med det fælles marked og dermed beslutte ikke at modsætte sig den, hvis Kommissionen vurderer, at den anmeldte fusion ikke rejser alvorlig tvivl med hensyn til, om den er forenelig med det fælles marked.

Den forenklede procedure er forbeholdt de typer fusioner og joint ventures, der efter Kommissionens erfaring kun i særlige tilfælde giver anledning til konkurrencemæssige problemer, jf. boks 5.12.

Boks 5.12. Kategorier af fusioner, der kan behandles efter den forenklede procedure[58]

Kommissionens 2005-meddelelse afsnit II, pkt. 5, angiver, at Kommissionen vil anvende den forenklede procedure ved behandlingen af følgende kategorier af fusioner:

”a) hvor to eller flere virksomheder erhverver fælles kontrol med et joint ventureselskab, som ikke, eller kun i ubetydeligt omfang, driver eller forventes at ville drive virksomhed inden for det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS-området). Det er tilfældet, når:

i) joint-venture selskabets omsætning og/eller omsætningen ved de overførte aktiviteter er mindre end 100 mio. EUR inden for EØS-området, og

[56] Jf. gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 2.
[57] Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner efter Rådets forordning (EØF) nr. 4064/90 (2000/C 217/11). Meddelelsen er efterfulgt af Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (2005/C 56/04) (herefter 2005-meddelelsen).
[58] Jf. 2005-meddelelsens pkt. 5.

ii) de aktiviteter, der overføres til joint ventureselskabet, har en samlet værdi på under 100 mio. EUR inden for EØS-området

b) hvor to eller flere virksomheder fusionerer, eller en eller flere virksomheder erhverver ene- eller fælleskontrol med en anden virksomhed, forudsat at ingen af fusionsparterne er aktive på det samme produktmarked og det samme geografiske marked eller på et produktmarked i et forudgående eller efterfølgende led i forhold til et produktmarked, hvorpå en anden fusionspart opererer

c) hvor to eller flere virksomheder fusionerer, eller en eller flere virksomheder er hverver ene- eller fælleskontrol med en anden virksomhed, og:

i) to eller flere af fusionsparterne opererer på det samme produktmarked og geografiske marked (horisontale forbindelser), forudsat at de tilsammen har en markedsandel på under 15 %, eller

ii) en eller flere af fusionsparterne er aktive på et produktmarked i et forudgående eller efterfølgende led i forhold til et produktmarked, hvorpå en anden fusionspart opererer (vertikale forbindelser), forudsat at de hverken hver for sig eller tilsammen har en markedsandel på nogen af niveauerne, der når op på 25 %

d) hvor en part overtager enekontrollen med en virksomhed, som den i forvejen kon trollerer sammen med en eller flere andre virksomheder."

Selvom en fusion falder ind under en af de oplistede kategorier for at kunne blive omfattet af den forenklede procedure, er der dog en række forhold, der kan føre til, at proceduren alligevel ikke kan finde anvendelse. Hvis det er vanskeligt at afgrænse de relevante markeder eller fastslå parternes markedsandele, eller hvis fusionen giver anledning til nye juridiske spørgsmål af almen interesse, vil Kommissionen ikke følge den forenklede procedure. Kommissionen har i 2005-meddelelsen angivet en ikke-udtømmende række af eksempler herpå, jf. boks 5.13.[59]

Boks 5.13. Kommissionens vejledende eksempler på sager, der vil kunne udelukkes fra den forenklede procedure

2005-meddelelsens pkt. 8-11 angiver en række ikke-udtømmende eksempler på fusioner, der vil kunne kræves anmeldt ved en fuld anmeldelse:

- Fusioner der øger parternes markedsstyrke, fx fordi de indebærer en sammenlægning af deres teknologiske, finansielle eller andre ressourcer, selv om fusionsparterne ikke opererer på det samme marked.
- Fusioner, hvor parterne er aktive på tilstødende, nært beslægtede markeder, især når en eller flere af fusionsparterne har en markedsandel på 25 pct. eller derover på et produktmarked, som er et tilstødende marked til et marked, hvor en anden part er aktiv.
- Fusioner, hvor det er umuligt at fastslå parternes markedsandele nøjagtigt, fx

[59] Jf. 2005-meddelelsens artikel 8-11.

når parterne opererer på nye eller lidet udviklede markeder.

- Fusioner på markeder, der er præget af store adgangsbarrierer, stærk koncentration eller andre velkendte konkurrenceproblemer.
- Overgang fra fælleskontrol til enekontrol. Hvis en virksomhed, der førhen var et joint venture, herefter kun kontrolleres af en enkelt ejer og integreres i dennes koncern eller netværk, kan dette eliminere de disciplinerende virkninger af de divergerende interesser, som flere forskellige medejere kan have, hvilket vil kunne styrke virksomhedens strategiske stilling på markedet.
- Tilfælde, hvor hverken Kommissionen eller de kompetente myndigheder i en medlemsstat har behandlet den forudgående erhvervelse af fælles kontrol med det pågældende joint venture.
- Tilfælde, hvor stiftelsen af et joint venture kan føre til samordning.

Hvis tredjemand inden for høringsfristen, jf. nedenfor om tredjemands mulighed for at fremsætte bemærkninger til fusionen, har givet udtryk for begrundede betænkeligheder ved fusionen, vil Kommissionen ligeledes kunne undlade at anvende den forenklede procedure.

Sager, der behandles efter den forenklede procedure, vil blive afsluttet med en erklæring fra Kommissionen om, at den har besluttet ikke at rejse indsigelse mod den pågældende fusion, og at fusionen er forenelig med fællesmarkedet. I denne beslutning henvises såvel til fusionskontrolforordningen og til den bestemmelse i meddelelsen om den forenklede procedure, som den pågældende fusion falder ind under. Samtidig offentliggøres det i EU-Tidende, at fusionen er afgjort efter den forenklede procedure.

Kommissionen råder de fusionerende virksomheder til at tage forudgående kontakt til Kommissionen, også i sager, der umiddelbart opfylder betingelserne for en forenklet procedure, idet også sådanne sager kan indeholde komplekse problemer, fx med markedsafgrænsningen, som det vil være bedst at få løst, inden anmeldelsen indgives.[60]

Når Kommissionen modtager en anmeldelse af en fusion, der falder ind under kriterierne for behandling efter den forenklede procedure, offentliggøres fusionen i EU-Tidende med angivelse af, at fusionen vil blive vurderet efter den forenklede procedure. Samtidig får tredjemand lejlighed til at fremsætte bemærkninger til fusionen. Kommissionen har 25 arbejdsdage regnet fra parternes indgivelse af anmeldelsen til at træffe afgørelse om, hvorvidt der kan træffes en beslutning efter den forenklede procedure, eller om at fusionen skal overgå til fase II, jf. fusionskontrolforordningens artikel 6, stk. 1, jf. artikel 10, stk. 1. Udgangspunktet er dog, at Kommissionen søger at træffe beslutning hurtigst muligt efter udløbet af 15 arbejdsdage, som er den frist, medlemsstaterne har til at fremsætte anmodning om henvisning af en anmeldt fusion til national behandling.

Den forenklede procedure indebærer, at Kommissionen undlader at foretage de undersøgelser, den normalt foretager i fase I. Kommissionens undersøgelser tager således udgangspunkt i de mere begrænsede oplysninger, som virksomhederne har afgivet, og

[60] Jf. 2005-meddelelsens pkt. 15.

Kommissionen foretager ikke større selvstændige markedsundersøgelser, medmindre høringen giver anledning hertil.

For de fusionerende virksomheder indebærer den forenklede procedure, at virksomhederne skal afgive færre oplysninger ved anmeldelsen end efter den almindelige procedure. Der, hvor den forenklede anmeldelse i særlig grad adskiller sig fra den fulde anmeldelse, er ved kravene til de markedsoplysninger, anmeldelsen skal indeholde.

Ved indgivelse af den fulde anmeldelse skal anmelder således udover angivelser af de markeder, der vil blive direkte berørt af fusionen, bl.a. redegøre for de markeder, hvor fusionen i øvrigt kan få mærkbar indvirkning. For de berørte markeder skal anmelder endvidere bl.a. oplyse fusionsparternes samlede omsætning og skønnede markedsandele, konkurrenternes skønnede markedsandele, fusionsparternes leverandører, udbudsstrukturen, efterspørgselsstrukturen, adgangen til markedet, betydningen af forskning og udvikling, samarbejdsaftaler, brancheorganisationer samt generelle markedsoplysninger og effektivitetsoplysninger. Opfyldelse af disse oplysningskrav vil i mange tilfælde nødvendiggøre et stort antal analyser foretaget enten af virksomhederne selv eller af eksterne rådgivere.

Ved indgivelse af en anmeldelse i forenklet form skal anmelder alene oplyse om de markeder, hvor der enten er horisontale eller vertikale forbindelser mellem de fusionerende virksomheder. Derudover skal anmelder angive et skøn over den samlede omsætning på markedet, hver af fusionsparternes omsætning, et skøn over deres markedsandele samt et skøn over de tre største konkurrenters markedsandele.

I perioden fra indførelsen af den forenklede procedure i 2000 og frem til den 31. oktober 2008 har Kommissionen ud af i alt 2.772 anmeldte fusioner behandlet 1.300 fusionsanmeldelser efter den forenklede procedure.[61]

Sagsbehandling

Kommissionens behandling af en fusion kan deles op i tre faser: 1) tiden inden anmeldelse (prænotifikationsfasen), 2) tiden fra fusionen er anmeldt, til anmeldelsen er erklæret fuldstændig (anmeldelsesfasen), og 3) tiden fra fuldstændig anmeldelse til sagens afgørelse (sagsbehandlingsfasen). De tre faser vil i det følgende blive kort beskrevet.

Prænotifikationsfasen

Kommissionens behandling af en fusion starter oftest inden, den anmeldes formelt, dvs. i prænotifikationsfasen. Kommissionen har udgivet en Best Practice vejledning om, hvordan prænotifikationsfasen bør forløbe.[62] Kommissionen anbefaler, at parterne retter henvendelse til Kommissionen så tidligt som muligt – og helst ikke senere end to uger inden, fusionen anmeldes.

[61] Jf. http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/statistics.pdf

[62] Kommissionens ”Best Practices on the Conduct of EC merger control proceedings”, fra januar 2004 offentliggjort på Kommissionens hjemmeside (herefter ”Best Practice vejledningen”).

Best Practice vejledningen angiver, at parterne i løbet af prænotifikationsfasen i vidt omfang kan få klarlagt præcist, hvilke oplysninger Kommissionen skal have for at kunne vurdere fusionen og dermed for at kunne erklære anmeldelsen for fuldstændig. I denne fase vil også jurisdiktionsspørgsmål kunne afklares, fx om et joint venture er selvstændigt fungerende, om beregning af omsætningen, om identifikation af de deltagende virksomheder med henblik på at vurdere, og om der er tale om en fusion, der vil kunne behandles efter den forenklede procedure. Endvidere vil det ofte være muligt at få identificeret mulige konkurrenceproblemer ved fusionen.

Best Practice vejledningen indeholder en angivelse af, hvilke oplysninger parterne bør give Kommissionen i denne fase. Henvendelsen til Kommissionen bør indeholde oplysninger om baggrunden for fusionen samt en beskrivelse af parterne, de berørte sektorer og markeder og fusionens sandsynlige påvirkning på konkurrencen.

Anmeldelsesfasen
Fusioner med fællesskabsdimension, jf. boks 5.11., skal anmeldes til Kommissionen, så snart fusionsaftalen er indgået, overtagelsestilbuddet offentliggjort eller en kontrollerende andel erhvervet. Anmeldelse kan også indgives, når de deltagende virksomheder over for Kommissionen kan godtgøre, at de har til hensigt at indgå en aftale, eller når de for overtagelsestilbuds vedkommende i god tro offentligt har tilkendegivet en hensigt om at afgive et bud, forudsat at denne aftale eller dette bud vil resultere i en fusion med fællesskabsdimension.[63]

Hvis en fusion er anmeldelsespligtig, må den ikke gennemføres, før Kommissionen har godkendt den efter artikel 6, stk. 1, litra b) (konkurrencemæssigt uproblematiske fusioner), eller artikel 8, stk. 1 eller 2 (fusioner godkendt, herunder med tilsagn), eller på grundlag af en formodning om fusionens forenelighed med fællesmarkedet som omhandlet i artikel 10, stk. 6 (hvis Kommissionen ikke har vedtaget en beslutning inden for de fastsatte frister).[64]

Sagsbehandlingsfasen
Kommissionens undersøgelser i fase I vil tage udgangspunkt i de oplysninger, som parterne har afgivet ved anmeldelsen. I forbindelse med sagens behandling foretager Kommissionen markedsundersøgelser, ligesom Kommissionen har mulighed for at kræve yderligere oplysninger fra parterne. Endvidere vil der ofte blive indledt forhandlinger med parterne om tilsagn.

Efter undersøgelserne i fase I kan Kommissionen træffe beslutning om ikke at modsætte sig fusionen og på den baggrund erklære den for forenelig med fællesmarkedet.[65] Hvis undersøgelserne i fase I imidlertid viser, at fusionen rejser alvorlig tvivl med hensyn til

[63] Jf. i det hele fusionskontrolforordningens artikel 4, stk. 1.
[64] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 7, stk. 1.
[65] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 6, stk. 1, litra b.

dens forenelighed med fællesmarkedet, træffer Kommissionen beslutning om indledning af fase II-behandling.[66]

Fusioner, der overgår til fase II, undergives en dybtgående undersøgelse af fusionens virkninger for konkurrencen. Kommissionen vil ofte benytte sig af sine beføjelser til at indhente yderligere oplysninger såvel hos de fusionerende virksomheder som hos andre virksomheder og i medlemsstaterne. Oplysninger kan også indhentes via kontrolundersøgelser. Der vil undervejs i fasen blive afholdt en mundtlig høring af de deltagende parter.

De beslutninger, som Kommissionen kan træffe i fase II efter fusionskontrolforordningens artikel 8, er følgende: *a)* fusionen kan godkendes, jf. stk. 1,[67] *b)* fusionen kan godkendes med tilsagn, jf. stk. 2, *c)* fusionen kan erklæres uforenelig med fællesmarkedet, dvs. forbydes, jf. stk. 3, og *d)* hvis en fusion erklæres for uforenelig med fællesmarkedet, og den allerede er gennemført, kan Kommissionen beordre en opløsning af fusionen eller beordre enhver anden forholdsregel, der kan genoprette den effektive konkurrence, jf. stk. 4.

Statement of objections - klagepunktsmeddelelse

Som led i behandlingen af en fusionssag, der behandles i fase II, fremfører Kommissionen i en såkaldt klagepunktsmeddelelse sine klagepunkter over for parterne.[68] Klagepunktsmeddelelsen indebærer, at Kommissionen på skriftligt grundlag gør parterne bekendt med de konkurrencemæssige problemer ved fusionen. Reglerne om klagepunktsmeddelelsen fremgår af fusionskontrolforordningens artikel 18, jf. boks 5.14, og gennemførelsesforordningens artikel 13.

[66] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 6, stk. 1, litra c.
[67] Godkendelsen kan ske på baggrund af de ændringer, som parterne har lavet i fusionsplanerne eller under hensyntagen til de tilsagn af forskellig art, som parterne har givet.
[68] Jf. gennemførelsesforordningens artikel 13, stk. 2.

Boks 5.14. Fusionskontrolforordningens regler om klagepunktsmeddelelse

Fusionskontrolforordningens artikel 18:

”Stk. 1. Før Kommissionen træffer beslutning i henhold til artikel 6, stk. 3, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 2 til 6, artikel 14 og artikel 15, giver den på alle stadier af proceduren indtil høring af det rådgivende udvalg de deltagende personer, virksomheder eller virksomhedssammenslutninger lejlighed til at udtale sig om de klagepunkter, der fremføres imod dem.

Stk. 2. Uanset stk. 1 kan der træffes foreløbig beslutning efter artikel 7, stk. 3 og artikel 8, stk. 5, uden at give de deltagende personer, virksomheder eller virksomhedssammenslutninger lejlighed til på forhånd at udtale sig, på betingelse af at Kommissionen giver dem lejlighed hertil hurtigst muligt efter at have truffet beslutningen.

Stk. 3. Kommissionen lægger kun de klagepunkter til grund for sine beslutninger, som de deltagende parter har haft lejlighed til at udtale sig om. De deltagende parters ret til forsvar skal i fuldt omfang tilgodeses under hele proceduren. Aktindsigt har i det mindste de direkte deltagende parter, dog under hensynstagen til virksomhedernes berettigede interesse i beskyttelse af deres forretningshemmeligheder.

Stk. 4. Hvis Kommissionen eller de kompetente myndigheder i medlemsstaterne finder det nødvendigt, kan de også indhente udtalelser fra andre fysiske eller juridiske personer. Når fysiske eller juridiske personer, der godtgør, at de har en tilstrækkelig interesse i sagen, og særligt de deltagende virksomheders administrative organer eller ledelsesorganer eller anerkendte repræsentanter for disse virksomheders arbejdstagere, anmoder om at måtte afgive udtalelser, skal deres anmodning efterkommes.”

Kommissionen skal i klagepunktsmeddelelsen påpege de elementer ved fusionen, som efter Kommissionens umiddelbare vurdering vil indebære, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, såfremt fusionen godkendes uden tilsagn, og som Kommissionen forventer at ville gøre gældende i den endelige beslutning. Kommissionen må kun lægge de klagepunkter til grund for sin beslutning, som de fusionerende virksomheder har haft lejlighed til at udtale sig om. Hvis der opstår yderligere klagepunkter, efter at klagepunktsmeddelelsen er fremsendt til parterne, skal Kommissionen udsende en supplerende klagepunktsmeddelelse.

En ikke-fortrolig udgave af klagepunktsmeddelelsen sendes også i høring hos andre implicerede parter[69] samt tredjeparter, som har anmodet skriftligt om at blive hørt, og som har godtgjort en tilstrækkelig interesse i sagen.

[69] Dvs. andre parter end de anmeldende parter, såsom sælgeren og den virksomhed, der søges overtaget, jf. gennemførelsesforordningens artikel 11, litra b.

Ved fremsendelsen af klagepunkterne fastsætter Kommissionen en frist, inden for hvilken de anmeldende parter, andre implicerede parter og tredjeparter kan fremsætte deres bemærkninger skriftligt til Kommissionen.[70]

Kommissionen kan give de anmeldende parter og andre implicerede parter, som har anmodet herom i deres skriftlige bemærkninger, lejlighed til at uddybe deres argumenter under en formel, mundtlig høring.[71] Kommissionen kan herudover tillade, at tredjeparter med tilstrækkelig interesse i sagen, kan deltage i den mundtlige høring.

Tidsfrister for Kommissionens afgørelse af fusionssager

Hvis en anmeldt fusion ikke kan behandles efter den forenklede procedure, skal fase I som udgangspunkt afsluttes senest 25 arbejdsdage efter, at Kommissionen har modtaget anmeldelsen, jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 1, jf. boks 5.14.[72] Hvis Kommissionen ikke træffer anden beslutning inden for fristen, betragtes fusionen som godkendt.[73]

Hvis en fusion giver anledning til alvorlig tvivl med hensyn til, om den er forenelig med fællesmarkedet, kan Kommissionen beslutte at indlede fase II, jf. fusionskontrolforordningens artikel 6, stk. 1, litra c. Fase II-behandlingen må maksimalt vare 90 arbejdsdage fra den dag, hvor fasen blev indledt, jf. boks 5.15.

Boks 5.15. Tidsfrister for Kommissionens behandling af fusionsanmeldelser

Fusionskontrolforordningens artikel 10 indeholder følgende frister:

”Stk. 1. De beslutninger, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, skal vedtages inden for en frist på 25 arbejdsdage, jf. dog artikel 6, stk. 4. Denne frist løber fra arbejdsdagen efter modtagelsen af anmeldelsen eller, hvis de oplysninger, der skal gives ved anmeldelsen, er ufuldstændige, fra arbejdsdagen efter modtagelsen af de fuldstændige oplysninger.

Nævnte frist kan forlænges til 35 arbejdsdage, hvis Kommissionen modtager en anmodning fra en medlemsstat i henhold til artikel 9, stk. 2, eller hvis de deltagende virksomheder afgiver tilsagn efter artikel 6, stk. 2, med det formål at gøre fusionen forenelig med fællesmarkedet.

Stk. 2. Beslutningerne i henhold til artikel 8, stk. 1 eller 2, vedrørende anmeldte fusioner skal træffes, så snart den alvorlige tvivl, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra c), er fjernet, navnlig som følge af de ændringer, som de pågældende virksom-

[70] Jf. gennemførelsesforordningens artikel 13, stk. 2.
[71] Jf. gennemførelsesforordningens artikel 14, stk. 1 og 2.
[72] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 1. Denne frist løber fra arbejdsdagen efter modtagelsen af anmeldelsen eller, hvis de oplysninger, der skal gives ved anmeldelsen, er ufuldstændige, fra arbejdsdagen efter modtagelsen af de fuldstændige oplysninger, jf. artikel 10, stk. 1, 2. pkt.
[73] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 6.

heder har foretaget, og senest inden for den frist, der er fastsat i stk. 3.

Stk. 3. Med forbehold af artikel 8, stk. 7, skal beslutningerne i henhold til artikel 8, stk. 1 til 3, vedrørende anmeldte fusioner træffes senest 90 arbejdsdage efter datoen for procedurens indledning. Denne frist forlænges til 105 arbejdsdage, når de deltagende virksomheder afgiver tilsagn i henhold til artikel 8, stk. 2, andet afsnit, med det formål at gøre fusionen forenelig med fællesmarkedet, medmindre disse tilsagn er afgivet mindre end 55 arbejdsdage efter procedurens indledning.

De i første afsnit fastsatte frister forlænges tillige, hvis de anmeldende parter anmoder herom senest 15 arbejdsdage, efter at der er indledt procedure i henhold til artikel 6, stk. 1, litra c). De anmeldende parter kan kun fremsætte én sådan anmodning. Tillige kan de i første afsnit fastsatte frister når som helst efter procedurens indledning forlænges af Kommissionen med de anmeldende parters samtykke. Den samlede varighed af alle forlængelser i henhold til dette afsnit kan ikke overstige 20 arbejdsdage.

Stk. 4. Fristerne i stk. 1 og 3 afbrydes ekstraordinært, såfremt Kommissionen grundet omstændigheder, der kan tilskrives en i fusionen deltagende virksomhed, har været nødsaget til at kræve en oplysning ved en beslutning vedtaget i henhold til artikel 11 eller at beordre en kontrolundersøgelse ved en beslutning vedtaget i henhold til artikel 13.

Første afsnit finder også anvendelse på fristen i artikel 9, stk. 4, litra b).

[…]

Stk. 6. Hvis Kommissionen ikke har vedtaget en beslutning i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b) eller c), eller i henhold til artikel 8, stk. 1, 2 eller 3, inden for de frister, der er fastsat i henholdsvis stk. 1 og 3, anses fusionen for at være erklæret forenelig med fællesmarkedet, jf. dog artikel 9."

Tilsagn, der foreslås i fase I, skal afgives senest 20 arbejdsdage efter datoen for modtagelsen af anmeldelsen, mens tilsagn, der foreslås i fase II, skal afgives senest 65 arbejdsdage efter, at fase II-proceduren blev indledt. Hvis virksomhederne afgiver tilsagn senere, forlænges beslutningsfristen. Fristen for at træffe beslutning kan herved forlænges til 35 arbejdsdage, hvis virksomhederne afgiver tilsagn i fase I. Hvis virksomhederne afgiver tilsagn i fase II, forlænges fristen til 105 arbejdsdage, hvis tilsagnene afgives senere end 55 arbejdsdage efter, at fase II er indledt.[74]

Endvidere kan fristen forlænges med op til 20 arbejdsdage, såfremt der er enighed herom mellem parterne og Kommissionen.[75]

[74] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 1, andet afsnit, og artikel 10, stk. 3.
[75] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 3, 2. afsnit.

Herudover giver fusionskontrolforordningen mulighed for en ekstraordinær fristafbrydelse, hvis der under sagens behandling opstår behov for enten at afkræve virksomhederne yderligere oplysninger eller at gennemføre en kontrolundersøgelse. Det er en betingelse, at nødvendigheden herfor kan tilskrives de fusionerende virksomheders forhold.[76]

5.2.3. Henvisning af fusioner – kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne

Fusionskontrolforordningen opstiller en klar kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne således, at kompetencen til at behandle en fusion vil være hos enten Kommissionen eller en eller flere nationale konkurrencemyndigheder. I henhold til fusionskontrolforordningen falder fusioner med "fællesskabsdimension", dvs. fusioner, der når op på eller over omsætningstærsklerne i fusionskontrolforordningens artikel 1, udelukkende ind under Kommissionens kompetenceområde. Medlemsstaterne kan i så tilfælde ikke anvende deres nationale konkurrencelovgivning på sådanne fusioner. Omvendt falder fusioner, der ikke når op på eller over fusionskontrolforordningens omsætningstærskler, fortsat ind under medlemsstaternes kompetence, og Kommissionen har i henhold til fusionskontrolforordningen ikke kompetence til at behandle dem.

Dette udgangspunkt fraviges imidlertid, hvis en anden myndighed end den, der i henhold til omsætningstærsklerne har den oprindelige kompetence, har bedre forudsætninger for at behandle sagen. En fusion kan i sådanne tilfælde henvises til behandling hos en anden eller flere andre myndigheder under nærmere angivne betingelser i fusionskontrolforordningen.[77]

Fælles for henvisningsbestemmelserne er for det første, at det skal vurderes, om der er samhandelspåvirkning, eller om fusionen alene har virkning på et eller flere særskilte nationale markeder. For det andet skal det vurderes, om konkurrencen begrænses eller fordrejes betydeligt på det/de respektive markeder som følge af fusionen. Denne vurdering skal sikre, at henvisning af fusioner kun sker i de tilfælde, hvor de nationale myndigheder på grund af deres beføjelser eller indsigt i konkrete forhold har bedre mulighed for at håndtere behandlingen af fusionen end Kommissionen. Henvisning af en fusion kan ske både før og efter anmeldelse af fusionen til Kommissionen eller til en eller flere medlemsstater.

Reglerne om henvisning benyttes i begrænset omfang. Henvisning af sager fra Kommissionen til Danmark har i alt fundet sted fire gange, siden Danmark indførte fusionskontrol.[78]

---

[76] jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 4.

[77] Henvisningsreglerne fremgår af fusionskontrolforordningens artikel 4/4), 4(5), 9 og 22,

[78] Konkurrencerådets afgørelse af 24. april 2002 i fusionssagen Danish Crown og Steff Houlberg, Konkurrencerådets afgørelse af 31. januar 2007 i fusionssagen CVC/Matas, Konkurrencerådets afgørelse af 21. juni 2006 i fusionssagen Celesio/Tjellesen/Max Jenne samt Konkurrencerådets afgørelse af 22. februar 2006 i fusionssagen vedrørende oprettelsen af Ferti Supply. Derudover er en henvisning til Danmark blevet overvejet i 2007 i forbindelse med en planlagt fusion mellem Bonnier og Egmont. Bonnier (Norge) og Egmont (Danmark) anmodede Kommissionen om, at deres planlagte fusion blev henvist til behandling i hhv. Danmark og Norge i medfør af artikel 4,

Det er endnu ikke forekommet i Danmark, at parter har anmodet om henvisning af en fusion uden fællesskabsdimension til Kommissionen.

5.2.4. Det materielle fusionskriterium

Kriteriet for den materielle vurdering af fusioner med fællesskabsdimension findes i fusionskontrolforordningens artikel 2, stk. 2 og 3, jf. boks 5.17.

Boks 5.17. Fusionskontrolforordningens kriterium for materiel vurdering af fusioner

Fusionskontrolforordningens artikel 2:

"…
(2) Fusioner, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal erklæres forenelige med fællesmarkedet.

(3) Fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal erklæres uforenelige med fællesmarkedet."

For en nærmere gennemgang af indholdet af det materielle fusionskriterium i fusionskontrolforordningen, herunder SIEC-testen, henvises til rapportens afsnit 4.2, hvor kriteriet er beskrevet i forbindelse med gennemgangen af det materielle fusionskriterium i den danske konkurrencelov.

5.2.5. Klageadgang for andre end de fusionerende virksomheder

Kommissionens beslutninger i EU-fusionssager kan påklages til Retten i Første Instans, hvis afgørelser kan appelleres til EF-Domstolen.[79] De endelige beslutninger, der kan påklages, er godkendelser, godkendelser med tilsagn samt forbud mod en fusion.

Klageberettiget er dels parterne, dels visse tredjemænd, hvis afgørelsen berører dem umiddelbart og individuelt, jf. EF-traktatens artikel 230.

Tredjemænd, der har en umiddelbar og individuel interesse i sagen, har således mulighed for at påklage Kommissionens godkendelse af en fusion til Retten i Første Instans.[80]

---

stk. 4. Kommissionen fandt, at sagen egnede sig til behandling i Norge og Danmark, idet bogmarkedet var et særskilt geografisk marked, og transaktionen dermed især ville påvirke konkurrencen i henholdsvis Danmark og Norge. Den norske konkurrencemyndighed accepterede en henvisning af den norske del af transaktionen. Derimod fandt Konkurrencestyrelsen, at der var berettiget tvivl om, hvorvidt styrelsen i medfør af konkurrencelovens § 12, stk. 5, havde kompetence til at behandle sagen, idet fusionsparternes omsætning ikke oversteg omsætningstærsklerne i § 12, stk. 1. Som følge heraf blev den danske del af transaktionen behandlet af Kommissionen.

[79] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 21, stk. 2, samt EF-traktatens artikel 230.

[80] Der henvises til kapitel 8, afsnit 8.7. for konkrete eksempler.

5.3. Hovedtendenserne i EU9, Norge og USA

5.3.1. EU9 og Norge

Dette afsnit behandler i korte træk fusionskontrolreglerne i EU9-landene og Norge med hovedvægten lagt på tærskelværdier, prænotifikationsfasen, oplysningskrav ved anmeldelse, forenklet sagsbehandling, tidsfrister for sagsbehandling og klageadgang for andre end de fusionerende virksomheder.

Tærskelværdier

I samtlige EU9-lande og Norge er tærskelværdierne for anmeldelsespligt baseret på de fusionerende virksomheders omsætning.[81]

I UK, Italien, Belgien, Sverige og Norge er omsætningstærsklerne baseret på virksomhedernes samlede omsætning på nationalt plan, mens Tyskland, Nederlandene, Finland og Frankrig opererer med tærskelværdier, der er baseret på, at mindst én af de deltagende virksomheder har en vis omsætning på verdensplan.

I UK, hvor anmeldelse af fusioner - modsat de øvrige EU9-lande - er frivillig, angiver tærskelværdierne kriterierne for, hvornår det *kan* være relevant at se nærmere på en fusion. De britiske konkurrencemyndigheder[82] kan dog gribe ind over for alle fusioner, som vurderes at kunne begrænse konkurrencen betydeligt.

I Sverige kan konkurrencemyndigheden kræve, at fusioner anmeldes, hvis der er særlige grunde hertil, og fusionsparternes samlede omsætning er over den øvre tærskelværdi. De ”særlige grunde”, der vil kunne være til at kræve en fusion anmeldt efter denne beføjelse, kan fx være når en allerede stor virksomhed opkøber mindre konkurrenter én efter én, eller når en stor virksomhed på et koncentreret marked med meget få små virksomheder erhverver en enkelt lille, nyetableret virksomhed for at forhindre, at denne i fremtiden vil kunne udfordre den store virksomheds markedsposition. De svenske regler giver også parterne mulighed for at foretage en frivillig anmeldelse af fusionen.

Den norske konkurrencelov giver hjemmel til, at konkurrencemyndigheden kan gribe ind over for alle fusioner uafhængigt af tærskelværdi, hvis fusionen fører til eller forstærker en væsentlig konkurrencebegrænsning.[83] Konkurrencemyndigheden kan efter reglen kræve anmeldelse af fusioner, der enten er under tærskelværdien, eller fusioner, der alene angår køb af en minoritetsaktiepost og derfor ikke giver den overtagende virksomhed kontrol. Konkurrencemyndigheden skal i givet fald pålægge fusionsparterne at indlevere en fuldstændig anmeldelse inden tre måneder efter, at en endelig aftale er indgået. De

---

[81] Se tabel 6.1. om tærskelværdier i udvalgte lande i kapitel 6, afsnit 6.3.1.

[82] Kompetencen i UK er fordelt mellem Office of Fair Trading (herefter OFT), som tager sig af fase I-behandlingen, og Competition Commission, som tager sig af fase II-behandlingen, medmindre de fusionerende parter foretager tilfredsstillende afhjælpningsforanstaltninger i forbindelse med OFT’s fase I-behandling).

[83] Lov om konkurranse mellem foretak og kontroll med foretakssammenslutninger § 16 sammenholdt med forskrift om melding av foretakssammenslutninger § 4, 3. led.

situationer, hvor konkurrencemyndigheden vælger at kræve en fuld anmeldelse af en fusion, er typisk på markeder, som konkurrencemyndigheden allerede har fokus på, særligt når der er tale om markeder med en dominerende aktør og markeder, der er karakteriseret ved høj koncentration.

UK, Italien, Sverige, Finland og Nederlandene har mulighed for at betragte successive opkøb mellem de samme virksomheder inden for en given periode – typisk på to år – for ét og samme køb, således at sådanne fusioner vurderes som én fusion ved beregning af de deltagende virksomheders omsætning i forhold til tærskelværdierne.

Prænotifikationsfasen

Som følge af at prænotifikationsfasen udgør den fase, der forløber, inden anmeldelsespligten for en fusion indtræder, er fasen ikke reguleret i de enkelte landes fusionskontrolregler. Alle lande har dog i et eller andet omfang uformelle procedurer herom.

Oplysningskrav ved anmeldelse

Flere EU9-lande opererer med en forenklet anmeldelsesprocedure for uproblematiske fusioner. Dette er tilfældet i Sverige, Belgien, Frankrig og Italien. Typisk vedrører de mere lempelige krav oplysninger om de relevante markeder.

Det norske anmeldelsessystem er særegent derved, at de fusionerende parter skal foretage en såkaldt almindelig anmeldelse, hvorefter konkurrencemyndigheden på baggrund af en foreløbig vurdering af disse oplysninger kan kræve en fuld anmeldelse, således at parterne skal indlevere uddybende oplysninger. Endvidere kan parterne vælge frivilligt at foretage fuld anmeldelse fra starten, hvilket oftest vil ske ved mere komplekse fusioner.

Andre EU9-lande anvender den samme anmeldelsesprocedure for alle typer fusioner. I UK skal der kun ske en egentlig anmeldelse i de situationer, hvor myndighederne kræver, at en fusion anmeldes. Hverken Finland, Nederlandene eller Tyskland opererer med forenklet anmeldelsesprocedure. I Tyskland er oplysningskravene ved den almindelige anmeldelsesprocedure dog knap så omfangsrige som de danske oplysningskrav ved fuld anmeldelse.

Forenklet behandling af uproblematiske fusioner

Sverige, Italien og Belgien har en forenklet anmeldelsesprocedure for uproblematiske fusioner.

Finland har ikke en egentlig forenklet procedure, men i konkret tilfælde den finske konkurrencemyndighed kan give tilladelse til, at anmelder indgiver færre oplysninger ved anmeldelsen af en uproblematisk fusion.

I Nederlandene kan konkurrencemyndigheden udstede en såkaldt ”short-form decision”, hvis de fusionerende virksomheders samlede markedsandel er under 25 pct. ved en fusion mellem konkurrenter henholdsvis under 30 pct. ved en fusion mellem ikke-konkurrenter. Det er et krav, at der ikke indkommer protester fra tredjeparter imod fusionen, og at fusionen ikke giver anledning til konkurrenceproblemer.

Tidsfrister for sagsbehandling

Tidsfristerne for konkurrencemyndighedernes behandling af fusioner varierer fra land til land. Fx opererer Italien med en frist på 30 dage for myndigheden til at afslutte fase I henholdsvis 45 dage til at afslutte fase 2, mens Norge opererer med en frist på 15 arbejdsdage for fase I og 100 arbejdsdage for fase II.[84]

De fleste lande har mulighed for under visse omstændigheder at suspendere eller på anden måde forlænge fristerne for konkurrencemyndighedernes behandling af fusioner.

I nogle EU9–lande, bl.a. Italien og Norge, suspenderes tidsfristerne, hvis de fusionerende virksomheder ikke har indgivet tilstrækkelige oplysninger ved anmeldelsen, eller hvis konkurrencemyndigheden har behov for at indhente yderligere oplysninger fra de fusionerende virksomheder.

I andre EU9-lande har konkurrencemyndighederne mulighed for at forlænge tidsfristerne. Fx i Tyskland kan fristen på fire måneder i fase II - i komplekse og/eller problematiske fusioner - forlænges, hvis virksomhederne samtykker heri. Også Nederlandene har regler om forlængelse af fristerne, hvis parterne godkender det.

I flere lande, bl.a. Belgien, Frankrig og Norge, er der mulighed for forlængelse af fristerne for myndighedens behandling af en fusion, hvis virksomhederne tilbyder tilsagn undervejs i myndighedernes behandling af sagen.

Klageadgang for andre end de fusionerende virksomheder

I det følgende beskrives reglerne for klageadgang i fusionssager i Norge og Sverige.[85]

I Norge kan såvel parterne som tredjemand med ”retlig klageinteresse” påklage konkurrencemyndighedens beslutning om godkendelse med tilsagn henholdsvis forbud til Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Tredjemand kan have retlig interesse, hvis beslutningen har tilstrækkelig, konkret, praktisk interesse for vedkommende. Konkurrencemyndighedens afgørelse om godkendelse af en fusion kan ikke påklages administrativt af hverken parterne eller tredjemand. Parterne og tredjemand kan endvidere indbringe myndighedens afgørelser for domstolene. Adgangen til domstolsprøvelse gælder både konkurrencemyndighedens beslutninger om godkendelse, godkendelse med tilsagn og forbud.

Efter den svenske konkurrencelov er det konkurrencemyndigheden,, der træffer afgørelse om godkendelse af en fusion. En sådan beslutning kan ikke ankes.

---

[84] Der henvises til figur 6.4 i kapitel 6.

[85] Reglerne om klageadgang har ikke været en del af udvalgets oprindelige undersøgelse blandt EU9-landene, og de er derfor ikke beskrevet, men sekretariatet er i besiddelse af oplysninger om de norske og svenske regler, og disse er kort beskrevet i dette afsnit.

Afgørelser om godkendelse med tilsagn samt om forbud træffes af Stockholms Tingsrätt. Tingsrättens afgørelse kan af parterne og konkurrencemyndigheden indbringes for Marknadsdomstolen. Tredjemand har ikke klageadgang.

5.3.2. USA

Dette afsnit behandler i korte træk de amerikanske fusionskontrolregler med hovedvægten lagt på tærskelværdier for anmeldelse, procedurerne for anmeldelse og sagsbehandling samt kriterierne for den materielle vurdering.[86]

Tærskelværdier

Fusioner skal anmeldes til de amerikanske konkurrencemyndigheder, hvis de er omfattet af tærskelværdierne, som findes i HSR Act, United States Code, Title 15, Section 18a, jf. boks 5.18.

[86] Regelgrundlaget for amerikansk fusionskontrol findes i Clayton Act fra 1914 om fusionskontrol, Section 7 (herefter "Clayton Act)" og i Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act fra 1976 om anmeldelse af fusioner (herefter "HSR Act"). Clayton Act Section 7 forbyder erhvervelse af aktiver eller aktier, hvis "*the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly*". Det kan med hjemmel i Section 1 eller 2 i Sherman Act efterprøves, om en transaktion udgør "*unreasonable restraints of trade or as attempts at monopolisation*". Endvidere kan FTC i henhold til Section 5 i Federal Trade Commission Act (United States Code, Title 15 §§ 41-58, as amended – herefter "FTC Act") efterprøve en transaktion som en "*unfair method of competition*". FTC har med godkendelse fra Antitrust Division udsendt detaljerede og komplekse regler vedrørende "*pre-merger notification*" i henhold til HSR Act.

Boks 5.18. Tærskelværdier for anmeldelse

United States Code, Title 15, Section 18a. Premerger notification and waiting period:

"(a) Filing
Except as exempted pursuant to subsection (c), no person shall acquire, directly or indirectly, any voting securities or assets of any other person, unless both persons (or in the case of a tender offer, the acquiring person) file notification pursuant to rules under subsection (d)(1) and the waiting period described in subsection (b)(1) has expired, if

(1) the acquiring person, or the person whose voting securities or assets are being acquired, is engaged in commerce or in any activity affecting commerce; and

(2) as a result of such acquisition, the acquiring person would hold an aggregate total amount of the voting securities and assets of the acquired person

(A) in excess of $200,000,000 (as adjusted and published for each fiscal year beginning after September 30, 2004, in the same manner as provided in section 8(a)(5) to reflect the percentage change in the gross national product for such fiscal year compared to the gross national product for the year ending September 30, 2003); or

(B)(i) in excess of $50,000,000 (as so adjusted and published) but not in excess of $200,000,000 (as so adjusted and published); and

(ii)
(I) any voting securities or assets of a person engaged in manufacturing which has annual net sales or total assets of $10,000,000 (as so adjusted and published) or more are being acquired by any person which has total assets or annual net sales of $100,000,000 (as so adjusted and published) or more;

(II) any voting securities or assets of a person not engaged in manufacturing which has total assets of $10,000,000 (as so adjusted and published) or more are being acquired by any person which has total assets or annual net sales of $100,000,000 (as so adjusted and published) or more; or

(III) any voting securities or assets of a person with annual net sales or total assets of $100,000,000 (as so adjusted and published) or more are being acquired by any person with total assets or annual net sales of $10,000,000 (as so adjusted and published) or more."

Oplysningskrav ved anmeldelse

Fusioner skal i henhold til HSR Act anmeldes på et særligt anmeldelsesskema. Virksomhederne skal indgive oplysninger om deres omsætning i USA, om deres selskabsretlige organisation og minoritetsaktieposter på verdensplan, om transaktionens struktur samt afgive forskellige forretningspapirer.[87] Der skal imidlertid ikke gives en markedsbeskrivelse eller redegøres for konkurrenceforholdene på de relevante markeder.

Forenklet behandling af uproblematiske fusioner

Fristen for fase I på 30 dage kan nedsættes til 15 dage, hvis der er tale om opkøb af et konkursramt selskab eller et såkaldt "*cash tender offer*".[88]

Derudover kan konkurrencemyndighederne ifølge Clayton Act Section 7A(b)(2), under visse betingelser tillade, at fristen på 30 dage forkortes med henblik på gennemførelse af en forenklet procedure – såkaldt "*early termination*".[89] En sådan forkortelse forudsætter, at virksomhederne allerede ved anmeldelse af fusionen har ansøgt herom. Tilladelse til en forenklet procedure vil kun blive givet, såfremt konkurrencemyndighederne har færdiggjort deres undersøgelser og ikke ser problemer i en fremrykket afslutning af fusionbehandlingen.[90] Endvidere skal parterne typisk kunne dokumentere en forretningsmæssig begrundelse for at fravige fristen på 30 dage.[91] En sådan begrundelse kan fx være behovet for hurtig tilførsel af kapital til en økonomisk svag virksomhed eller behovet for at bevare relationer til eksisterende aftaleparter.[92] Hvor der er ansøgt om en forenklet procedure, og kravene hertil er opfyldt, gives der tilladelse hertil i løbet af gennemsnitlig to uger.

Tidsfrister for afgørelse af fusionssager

Efter anmeldelse skal fusionsparterne i en periode på 30 dage (svarende til en fase I) afvente konkurrencemyndighedernes afgørelse, inden de må gennemføre den anmeldte transaktion.[93] I løbet af denne periode vil myndighederne normalt tage uformel kontakt til de involverede virksomheder og deres advokater og bede om yderligere oplysninger. Virksomhederne er ikke forpligtede til at besvare en sådan henvendelse, men vil normalt indgive de ønskede oplysninger - herunder typisk et "*position paper*" som forklarer, hvorfor fusionen efter parternes opfattelse ikke vil begrænse konkurrencen.

---

[87] Navnlig er virksomhederne forpligtede til at indgive oplysninger om "*all studies, surveys, analyses and reports which were prepared by or for any officer(s) or director(s) of any entity within the filing party for the purpose of evaluating or analysing the acquisition with respect to market shares, competition, competitors, markets, potential for sales growth or expansion into product or geographic markets.*", jf. Merger Control 2008, Global Competition Review, s. 364.

[88] Se Sec. 801.1—Definitions, (g) (1)-(3): "*The term 'cash tender offer' means a tender offer in which cash is the only consideration offered to the holders of the voting securities to be acquired.*", jf. http://www.ftc.gov/bc/docs/801_1.htm.

[89] Federal Trade Commission Formal Interpretation of Early Termination of Waiting Periods Under the Pre-merger Notification Rules (http://library.findlaw.com/1979/Apr/10/129363.html) .

[90] Jf. 803.11 of the http://www.ftc.gov/bc/earlyterm/index.shtml.

[91] Federal Trade Commission Formal Interpretation of Early Termination of Waiting Periods Under the Pre-merger Notification Rules (http://library.findlaw.com/1979/Apr/10/129363.html).

[92] Federal Trade Commission Formal Interpretation of Early Termination of Waiting Periods Under the Pre-merger Notification Rules (http://library.findlaw.com/1979/Apr/10/129363.html).

[93] Jf. Merger Control 2008, Global Competition Review, s. 364, og Hart-Scott-Rodino Annual Report Fiscal Year 2006, s. 4 (http://www.ftc.gov/os/2007/07/P110014hsrreport.pdf).

Hvis konkurrencemyndighederne ikke foretager sig noget inden for de 30 dage, kan parterne lovligt gennemføre transaktionen efter periodens udløb.

Hvis det ved udløbet af fase I fortsat er uafklaret, om den pågældende fusion er konkurrencemæssigt problematisk, herunder hvis virksomhederne ikke er kommet med oplysninger som svar på den uformelle forespørgsel, kan myndighederne udfærdige en såkaldt "*second request*" eller "*Request for Additional Information and Documentary Material*".[94] Ved en sådan "second request" kræves detaljerede oplysninger om markedsstrukturerne, forholdene for adgang til markedet, konkurrencen, marketing-strategier samt rationalet for den anmeldte fusion.[95] Sagen overgår herefter til fase II, der løber indtil 30 dage regnet fra tidspunktet for virksomhedernes "substantielle" opfyldelse af myndighedernes anmodning om yderligere information.[96]

Det materielle fusionskriterium

Konkurrencemyndighederne vil som udgangspunkt forbyde en planlagt fusion, hvis "the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly", jf. Clayton Act Section 7.

Hvis myndighederne beslutter, at fusionen ikke kan tillades, skal der indhentes en retskendelse med henblik på at forbyde fusionen.

Såfremt konkurrencemyndighederne finder, at en fusion væsentligt vil begrænse konkurrencen, kan de - i stedet for at nedlægge forbud mod fusionen - vælge at indgå forlig med parterne (et såkaldt "*consent decree*"). Ordningen har til formål at fjerne de skadelige virkninger af en fusion ved tilsagn.[97] Et "consent decree" skal godkendes af en dommer.

---

[94] Jf. HSR Act, United States Code, Title 15, Section 18a (e).

[95] Opfyldelse af en "second request" kan være en byrdefuld og tidskrævende opgave, som tager flere måneder, idet de involverede virksomheder kan være nødt til at producere omfangsrige dokumenter og besvare detaljerede spørgsmål.

[96] Jf. HSR Act, United States Code, Title 15, Section 18a (b) (1) (B). Hvis der er tale om opkøb af et konkursramt selskab eller et såkaldt "*cash tender offer*" i henhold til 11 U.S.C. Section 363(b), jf. note 10, forlænges "waiting period" til den 15. dag.

[97] Ordningen svarer således til den danske tilsagnsordning i konkurrencelovens § 12 e.

6. Er den danske fusionskontrol lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med?

6.1. Indledning

I henhold til kommissoriet er det udvalgets opgave at vurdere de danske fusionskontrolregler med henblik på at sikre, at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med.

I afsnit 6.2 beskrives den forståelse af begrebet ”effektiv fusionskontrol”, som udvalget har lagt til grund, og på baggrund heraf skitseres i afsnit 6.3 -6.8 udfordringerne forbundet med at opnå en effektiv fusionskontrol i Danmark.

Det konkluderes, at kriteriet for materiel vurdering af fusionssager er lige så effektivt som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med.

Endvidere konkluderes det, at der for så vidt angår tærskelværdier, prænotifikationsfasen, oplysningskrav ved anmeldelse, sagsbehandlingen, tidsfrister og høring er mulighed for at tilpasse de danske fusionskontrolregler således, at der opnås en mere effektiv fusionskontrol. I kapitel 7 og 8 opstilles modeller for, hvorledes dette kan ske. For så vidt angår klageadgang er det vanskeligt at foretage en afvejning af hensynet til de fusionerende parter og tredjemand, men med henblik på udvalgets overvejelser skitseres i rapportens kapitel 8 en model for udvidelse af klageadgangen. Endelig kan det konstateres, at der efter de danske fusionskontrolregler kan være tvivl om, hvorvidt konkurrencemyndigheden har kompetence til at behandle en fusion henvist af Kommissionen, såfremt de fusionerende virksomheders samlede omsætning ikke overstiger de danske tærskelværdier. Denne uklarhed kan synes uhensigtsmæssig.

6.2. Kravene til en effektiv fusionskontrol

Udvalget har lagt til grund, at ”effektiv fusionskontrol” indebærer, *at* kontrollen i videst muligt omfang sikrer, at fusioner ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt; *at* kontrollen er tilrettelagt på en måde, som tilgodeser, at afgørelserne hviler på et solidt grundlag; *at* der i fusionskontrollen skal være en hensigtsmæssig balance mellem størst mulig forudsigelighed og konkurrencemyndighedens nødvendige skønsudøvelse; og *at* kontrollen i øvrigt er mindst mulig ressourcekrævende - både for virksomhederne og for konkurrencemyndigheden.

En effektiv fusionskontrol forudsætter dermed:

- At de konkurrencemæssigt problematiske fusioner i videst mulige omfang er omfattet af fusionskontrol. Det indebærer tærskelværdier, der balancerer hensynet til at sikre konkurrencen og hensynet til at begrænse omkostningerne for virksomhederne og konkurrencemyndigheden.

- At kriterierne for vurdering af fusioner giver konkurrencemyndigheden mulighed for at gribe ind over for de konkurrencemæssigt problematiske fusioner.
- At procedurerne for anmeldelse og sagsbehandling sikrer, *a)* at der er en fleksibel prænotifikationsfase, *b)* at der kun kræves de oplysninger, som konkurrencemyndigheden skønner, er nødvendige for sagens behandling, *c)* at uproblematiske fusioner kan behandles nemt og hurtigt, og *d)* at tidsfristerne sikrer en god balance mellem hensynet til en relativt hurtig beslutning og hensynet til, at myndighederne har tid nok til at foretage en grundig sagsbehandling, herunder vurdere tilsagn.
- At de berørte virksomheder har adgang til at blive hørt.
- At der er en smidig adgang til at få afgørelser efterprøvet ved en uafhængig instans.

I forlængelse heraf diskuteres, om de danske tærskelværdier (afsnit 6.3), procedurer for anmeldelse og sagsbehandling samt tidsfrister (afsnit 6.4), regler for høring (6.5), regler for klageadgang (6.6) samt kriteriet for materiel vurdering (afsnit 6.7) sikrer en lige så effektiv fusionskontrol som i de lande, Danmark normalt sammenligner sig med.

6.3. Tærskelværdier

For at målrette fusionskontrollen mod de fusioner, som må antages at hæmme den effektive konkurrence betydeligt, er der behov for at fastlægge kriterier for, hvornår fusioner er omfattet af kontrollen. Udgangspunktet er, at kriterierne i videst muligt omfang skal sikre, at de fusioner, der medfører risiko for samfundsøkonomiske skadevirkninger som følge af konkurrenceforringelser, omfattes af fusionskontrol. Men kontrolformålet skal balanceres over for to andre hensyn. For det første skal det administrative besvær ved anmeldelse af uproblematiske fusioner begrænses. For det andet skal kriterierne være objektive og enkle at arbejde med.

ICN anbefaler, at anmeldelseskriterierne skal være klare, forståelige og baseret på objektivt kvantificerbare kriterier, fx tærskelværdier baseret på virksomhedernes aktiver eller på deres omsætning.

Anvendelse af markedsandele som kriterium er ikke hensigtsmæssig, fordi opgørelse heraf beror på afgrænsning af det relevante marked. Afgrænsningen af det relevante marked er ikke objektiv, men derimod åben for fortolkning, der kan variere alt efter omstændighederne i den konkrete sag.[98]

De danske tærskelværdier er baseret på de fusionerende virksomheders omsætning, og anmeldelseskriterierne må således siges at være klare, forståelige og objektivt kvantificerbare.

[98] Der henvises i øvrigt til rapportens kapitel 3 om formålet med fusionskontrol og til rapportens afsnit 5.1. om ICN's anbefalinger til udformningen af fusionskontrolregler.

6.3.1. Niveauet for tærskelværdier

Sammenholder man de danske tærskelværdier med tærskelværdierne i sammenlignelige lande, kan det konstateres, at de danske tærskelværdier er meget høje. Det gælder særligt tærskelværdien for den samlede omsætning (øvre grænse), hvor den danske tærskelværdi er højest i forhold til EU9-landene. Også tærskelværdien for omsætningen i de enkelte virksomheder (nedre grænse) er fastsat på et højt niveau kun overgået af Frankrig og Italien, jf. tabel 6.1.

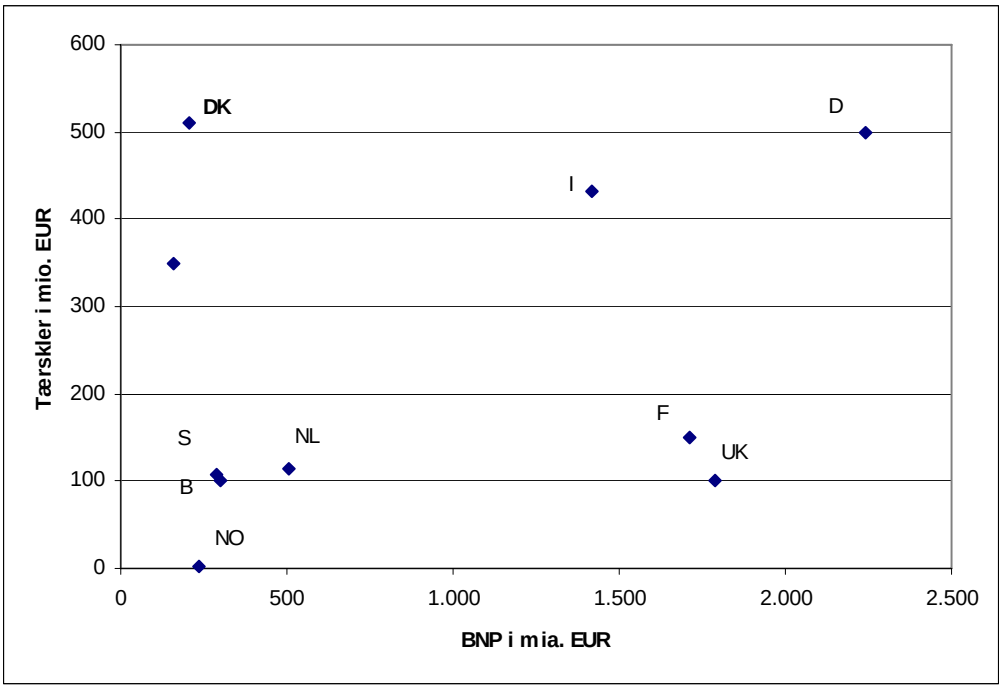
Tabel 6.1. Tærskelværdier i udvalgte lande

Land	Øvre grænse mio. EUR	Nedre grænse mio. EUR
Danmark	510	40
Sverige	107	21
Norge	6	03
Finland	350	20
Nederlandene	113	30
Belgien	100	40
Italien	432	43
Frankrig	150	50
UK	100	
Tyskland	500	25

Anm. 1: Tærskelværdien for den øvre grænse er baseret på den globale omsætning for så vidt angår Finland, Tyskland, Nederlandene og Frankrig. Tærskelværdierne for den øvre grænse er baseret på den nationale omsætning for så vidt angår Belgien, Danmark, Italien, UK, Norge og Sverige.
Anm. 2: UK har ikke omsætning som tærskelværdi for de enkelte virksomheder (nedre grænse) – men har i stedet markedsandel som supplerende kriterium til samlet omsætning.

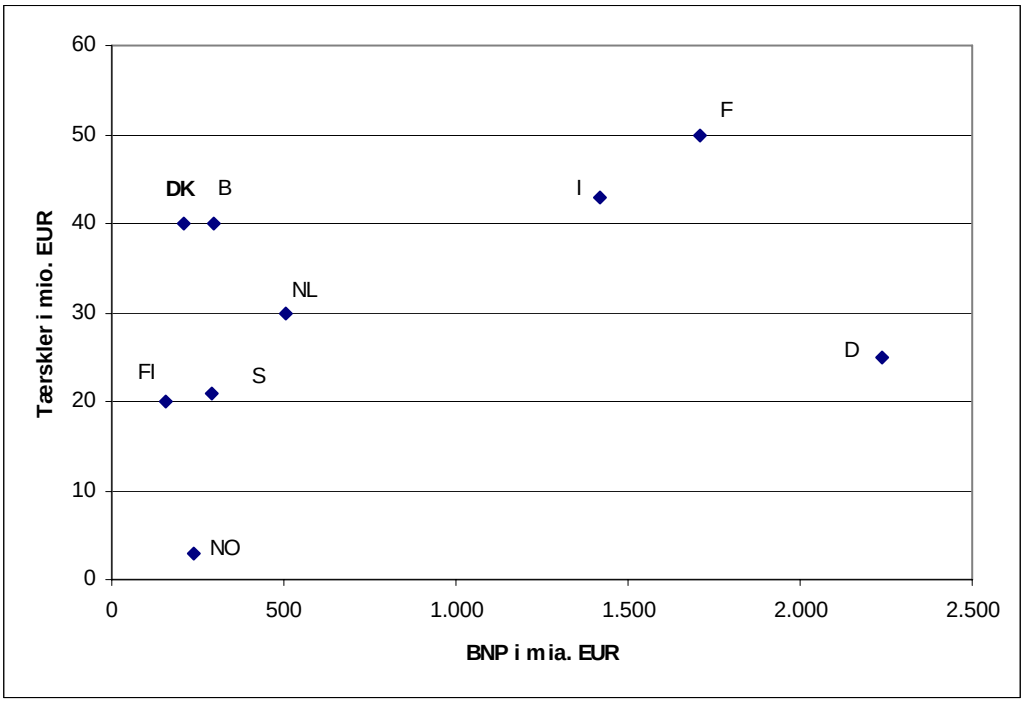
Tallene i tabel 6.1 ligger til grund for figurerne 6.1 og 6.2, hvor de enkelte landes tærskelværdier er sammenholdt med disse landes bruttonationalprodukt. Som det fremgår af figurerne, synes der at være en generel sammenhæng mellem størrelsen af de enkelte landes økonomi udtrykt ved BNP og størrelsen af den i landet anvendte tærskelværdi. Danmark afviger fra dette generelle billede ved at have relativt høje tærskelværdier i forhold til et relativt lille BNP.

Figur 6.1. Tærskelværdi for den samlede omsætning i forhold til bruttonationalprodukt i 2005



Anm. 1: Tærskelværdien er den globale omsætning i Sverige, Finland, Tyskland, Nederlandene, og Frankrig. Tærskelværdien er den nationale omsætning i Belgien, Danmark, Italien, UK og Norge.
Anm. 2: De senest tilgængelige tal for BNP er fra 2005.
Kilde: Eurostat og Global Competition Review.

Figur 6.2. Tærskelværdi for de enkelte virksomheders omsætning i forhold til bruttonationalprodukt i 2005



Anm. 1: Tærskelværdierne angiver for samtlige lande den nationale omsætning i virksomhederne.
Anm. 2: UK er ikke medtaget, da UK ikke har tærskelværdier for de enkelte virksomheder.
Anm. 3: De senest tilgængelige tal for BNP er fra 2005.
Kilde: Eurostat og Global Competition Review.

6.3.2. Fusioner uden for den nuværende fusionskontrol

I den materielle vurdering af, om en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, indgår en vurdering af de fusionerende virksomheders position på det afgrænsede relevante marked. Det havde derfor været hensigtsmæssigt at kunne basere vurderingen af hvilke fusioner, der falder under de nuværende tærskelværdier, på en statistik over omsætning fordelt på konkurrencemæssigt afgrænsede markeder. En sådan statistik findes ikke, hvorfor vurderingen må baseres på statistik over omsætning fordelt på brancher.

Den øvre tærskelværdi på 3,8 mia. kr. indebærer, at fusioner mellem virksomheder inden for samme branche ikke vil være undergivet fusionskontrol, hvis branchens samlede omsætning er lavere end 3,8 mia.kr.

Knap 70 pct. af alle brancher i Danmark havde i 2006 en omsætning, som lå under tærskelværdien for den samlede omsætning på 3,8 mia. kr. Disse branchers samlede omsætning udgjorde godt 35 pct. af Danmarks bruttonationalprodukt.

Virksomheder i disse brancher bliver kun berørt af fusionskontrolreglerne, hvis de indgår i en koncern med en omsætning, der indebærer, at den samlede omsætning ved fusionen

overstiger 3,8 mia. kr., eller hvis virksomhederne indgår i en fusion med en større virksomhed uden for branchen, og den samlede omsætning derved overstiger 3,8 mia.kr.

Også i brancher med en større omsætning end 3,8 mia. kr. vil der kunne gennemføres konkurrencemæssigt problematiske fusioner, som ikke er omfattet af fusionskontrollen, jf. kapitel 7, afsnit 7.2.

6.3.3. Konkrete eksempler på muligt problematiske fusioner, der ikke har været omfattet af fusionskontrolreglerne

Nedenfor omtales 14 konkrete fusioner fra perioden 2000-2008, som med de gældende tærskelværdier ikke har været omfattet af fusionskontrolreglerne, og som konkurrencemyndigheden derfor ikke har foretaget en vurdering af.

Konkurrencemyndigheden har ikke adgang til oplysninger, som gør det muligt at vurdere, om der konkret har været tale om fusioner, der kunne være skadelige for konkurrencen. Men det kan ud fra en umiddelbar vurdering antages, at de udvalgte fusioner har medført øget koncentration på de respektive markeder. De pågældende fusioner vil derfor potentielt kunne få virkninger for konkurrenceforholdene, hvorfor muligheden for en konkret vurdering af disse fusioner ville have været hensigtsmæssig.

Eksemplerne er opdelt, så man kan se, om det er den øvre eller den nedre grænse, der konkret har bevirket, at fusionerne ikke har været anmeldelsespligtige.

Øvre grænse

I tabel 6.2. nævnes syv eksempler på fusioner, som har ført til en forøget koncentration, men som ikke har været anmeldelsespligtige, fordi de fusionerende virksomheders samlede omsætning i Danmark var under den øvre grænse på 3,8 mia. kr.

For tre fusioners vedkommende (Løgstør Rørs køb af Alstom Power Flow System, fusionen mellem Unicon Beton og 4K Beton og DSV Miljø A/S' køb af RGS 90 A/S) har Konkurrencestyrelsen i Konkurrenceredegørelse 2007 anslået, at de fusionerende virksomheder har opnået en andel på ca. 75 pct. af deres respektive markeder.

Da der som nævnt ovenfor ikke er foretaget en materiel vurdering efter fusionskontrolreglerne af de pågældende fusioner, kan der ikke siges noget om, hvilken afgørelse en konkret konkurrenceretlig vurdering ville have ført til.

Tabel 6.2. Fusioner, som har ført til forøget koncentration, men som ikke har været omfattet af fusionskontrol

Fusion	Omsætning i Danmark	Andre aktører på markedet
2000: Det Berlingske Officin overtager Århus Stiftstidende Branche: Dagblade	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere omsætning over 300 mio. kr.	Flere landsdækkende
2002: Unicon sælger sine belægningsaktiviteter vest for Storebælt til IBF Branche: Belægningssten	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. En deltagers omsætning over og en deltagers omsætning under 300 mio. kr.	Små lokale
2003: Vestas Wind Systems A/S og NEG Micon A/S fusionerer Branche: Vindmøller	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere omsætning over 300 mio. kr.	En større producent
2005: Løgstør Rør opkøber Alstom Power Flow System Branche: Præisolerede fjernvarmerør	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. En deltagers omsætning over og en deltagers omsætning under 300 mio. kr.	En mindre producent Markedsandel under 25 pct.
2005: Unicon Beton og 4K Beton fusionerer Branche: Færdigblandet beton	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere omsætning over 300 mio. kr.	En mellemstor landsdækkende (15-20 pct.). Flere mindre lokale Markedsandel under 25 pct.
2006: DSV Miljø A/S køber RGS 90 A/S Branche: Jordrensning	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere omsætning over 300 mio. kr.	Små Markedsandel under 25 pct.
2008: Elbodan køber Merlin Branche: Radio/TV	Samlet omsætning under 3,8 mia. kr. Begge deltagere omsætning over 300 mio. kr.	Flere landsdækkende

Anm.: Ved Løgstør Rørs opkøb af Alstom Power Flow System er der usikkerhed om omsætningen i Alstom Power Flow System, som formodes at have været under 200 mio. kr. og over 100 mio. kr.
Kilde: Dagspressen, fagblade, Konkurrenceredegørelsen 2007 og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

Nedre grænse

Den gældende tærskelværdi for den nedre grænse indebærer, at konkurrencemyndigheden ikke kan foretage en vurdering af de konkurrencemæssige konsekvenser af fusioner

mellem to virksomheder, hvoraf den ene har en omsætning på under 300 mio. kr., uanset hvor stor omsætning den opkøbende virksomhed har.

Tærskelværdien for omsætningen i den enkelte virksomhed udgør en begrænsning i anmeldelsespligten, som har betydning både i små og store brancher. I alle brancher vil det være muligt for eventuelle dominerende virksomheder at styrke deres position ved opkøb af mindre virksomheder uden fusionskontrol, såfremt den overtagne virksomhed har en omsætning under den nedre grænse.

Nedenfor er nævnt otte eksempler på fusioner, som ikke har været anmeldelsespligtige, fordi den overtagne virksomhed har haft en omsætning i Danmark på under 300 mio. kr., jf. tabel 6.3.[99] Ved fusionerne har en virksomhed med en stærk markedsposition styrket sin stilling ved at overtage en mindre konkurrent. For alle de berørte markeder gælder, at de er stærkt koncentrerede, og at én virksomhed har en stor markedsstyrke.[100]

Da der som nævnt ovenfor ikke er foretaget en materiel vurdering efter fusionskontrolreglerne af de pågældende fusioner, kan der heller ikke siges noget om, hvilken afgørelse en konkret konkurrenceretlig vurdering af disse fusioner ville have ført til.

Tabel 6.3. Fusioner, som har forøget en stærk markedsposition, men som ikke har været omfattet af fusionskontrol[101]

Fusion	Årstal	Omsætning i Danmark for den overtagne virksomhed
Arla Foods overtager Hellevad Mejeri	2002	Årsomsætning på 241 mio. kr.
Arla Foods overtager Økomælk	2003	100 mio. kr. i 2001.
Arla Foods overtager Tholstrup	2006	Under 200 mio. kr.
Arla Foods overtager Borup Mejeri	2008	83 mio. kr.
Danish Crown overtager Pølsefabrikken Gøl	2003	266 mio. kr.
TDC A/S køber Song Networks A/S	2004	298,8 mio. kr.
TDC A/S køber Telmore	2004	200 mio. kr.
Aalborg Portland opkøber Mørch Cement	2002/2003	50 mio. kr.

Kilde: Dagspressen, fagblade og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

[99] I et tilfælde (cement) gælder, at også virksomhedernes (branchens) samlede omsætning var under 3,8 mia. kr.
[100] Jf. Konkurrenceredegørelse 2007, kap. 3, afsnit 3.4.
[101] For alle de nævnte sager, bortset fra Aalborg Portland, gælder, at de fusionerende virksomheders samlede omsætning oversteg 3,8 mia.kr., men at den opkøbte virksomheds omsætning var under 300 mio.kr.

Sammenfattende kan det konstateres, at de danske tærskelværdier er meget høje i forhold til tærskelværdierne i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Det gælder særligt den øvre grænse, som er den højeste i EU. Også den nedre grænse er høj og højere end i Tyskland og i andre små lande i EU, som fx Nederlandene, Finland og Sverige. Kun Italien og Frankrig med betydeligt større økonomier har lidt højere nedre grænser.

Når tærskelværdierne er så høje, indebærer det en risiko for, at der i Danmark kan gennemføres fusioner med skadelige virkninger for konkurrencen, uden at de er omfattet af fusionskontrol.

En nedsættelse af tærskelværdierne vil bevirke, at konkurrencemyndigheden i højere grad har mulighed for at vurdere eventuelle konkurrenceskadelige virkninger af fusioner, og en nedsættelse af tærskelværdierne vil dermed kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. I rapportens kapitel 7 opstilles seks modeller for ændring af de nuværende tærskelværdier.

6.4. Procedurer for anmeldelse og sagsbehandling

En effektiv fusionskontrol indebærer, at procedurerne for anmeldelse og sagsbehandling skal sikre, *a)* at der er en fleksibel prænotifikationsfase, *b)* at der kun kræves de oplysninger, som konkurrencemyndigheden skønner nødvendige for sagens behandling, *c)* at især uproblematiske fusioner kan behandles nemt og hurtigt, og *d)* at tidsfristerne sikrer en god balance mellem hensynet til en relativt hurtig beslutning og hensynet til, at myndighederne har tid nok til at foretage en grundig sagsbehandling, herunder vurdere tilsagn.

I det følgende behandles de fire delelementer a)-d) vedrørende effektive procedurer for anmeldelse og sagsbehandling.

6.4.1. Fleksibel prænotifikationsfase

De danske fusionskontrolregler indeholder ikke regler om prænotifikationsfasen. Allerede ved de danske fusionskontrolreglers tilblivelse var det dog forudsat, at virksomhederne kunne rette henvendelse til konkurrencemyndigheden inden anmeldelse.[102] I praksis tager virksomhederne eller deres advokater oftest kontakt til konkurrencemyndigheden, inden en fusion anmeldes. I prænotifikationsfasen vejleder konkurrencemyndigheden virksomhederne om, hvorvidt den påtænkte fusion vil være anmeldelsespligtig og om, hvilke oplysninger de fusionerende virksomheder bør give i anmeldelsen, således at de vigtige elementer i fusionen belyses. Endvidere foretager konkurrencemyndigheden en indledende vurdering af eventuelle juridiske spørgsmål samt, om den påtænkte fusion må antages at kunne give konkurrencemæssige betænkeligheder.

[102] Jf. FT 1999-2000, tillæg A, s. 6815.

ICN anbefaler, at der bør være mulighed for vejledning før anmeldelsen af en fusion – særligt med henblik på, at fusionsdeltagerne kan vurdere, om en fusion skal anmeldes og i bekræftende fald, hvilke oplysninger der skal være indeholdt i en anmeldelse. For fusioner med fællesskabsdimension har Kommissionen udarbejdet en Best Practice vejledning til virksomhederne og deres rådgivere om, hvordan prænotifikationsfasen bør forløbe.

Ved en nedsættelse af tærskelværdierne vil en række virksomheder, som i dag ikke er omfattet af fusionskontrol, blive det. Der vil derfor kunne forventes fusionsanmeldelser fra virksomheder og rådgivere mv., der har begrænset erfaring med fusionskontrol. Indføres en forenklet procedure for uproblematiske fusioner må det endvidere antages, at virksomhederne kan få behov for vejledning om, hvornår en forenklet anmeldelse kan anvendes.

Der foreligger ikke nogen skriftlig vejledning om prænotifikationsfasen, men det må antages, at en sådan vejledning vil kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. I rapportens kapitel 8 opstilles en model for en skriftlig vejledning om prænotifikationsfasen.

6.4.2. Oplysningskrav ved anmeldelse

Kravene til oplysning ved anmeldelse af fusioner fremgår af anmeldelsesbekendtgørelsen[103] og det tilhørende anmeldelsesskema K2. En anmeldelse skal indeholde de oplysninger og dokumenter, der er angivet i skema K2. Det indebærer, at fusionerende virksomheder skal afgive den samme mængde oplysninger uanset, om der er tale om en uproblematisk fusion eller en kompleks og måske problematisk fusion. I praksis forsøger konkurrencemyndigheden dog at vejlede om, hvorvidt virksomhederne kan undlade at indsende nogle af de krævede oplysninger, som i en konkret sag ikke anses for nødvendige.

ICN anbefaler, at landenes regelsæt opererer med fleksible anmeldelseskrav, eksempelvis i form af et todelt system med en forenklet anmeldelse til ukomplicerede fusioner, og en mere uddybende anmeldelse til mere komplekse fusioner.

EU opererer med forenklede oplysningskrav for uproblematiske fusioner. I forhold til en anmeldelse efter den almindelige procedure skal der i en forenklet anmeldelse gives færre oplysninger om markedsdefinitioner, udbuds- og efterspørgselsstruktur på de berørte markeder, adgangen til markedet samt oplysninger om eventuelle effektivitetsgevinster.[104] Flere retssystemer inden for EU har forenklede oplysningskrav for uproblematiske fusioner.[105]

Indførelse af forenklede oplysningskrav ved anmeldelse af konkurrencemæssigt uproblematiske fusioner vil kunne indebære lettelser for virksomhederne, idet virksom-

[103] Jf. bekendtgørelse nr. 480 af 15. juni 2005 om anmeldelse af fusioner § 2, stk. 1.
[104] Der henvises til rapportens afsnit 5.2.2. om Kommissionens forenklede procedure.
[105] Der henvises til rapportens afsnit 5.3. om hovedtendenserne i EU9, Norge og USA.

hederne vil skulle afgive færre oplysninger, særligt for så vidt angår markedsforholdene, end efter den gældende fuldstændige anmeldelsesprocedure. Det må derfor antages, at indførelse af sådanne forenklede oplysningskrav vil kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. I rapportens kapitel 8 opstilles en model for en forenklet anmeldelsesprocedure.

6.4.3. Smidig og hurtig sagsbehandling

I dansk fusionskontrol behandles en konkurrencemæssigt uproblematisk fusion efter de samme procedurer som en mere kompleks og måske problematisk fusion.

Konkurrencelovens § 12 c, stk. 7, indeholder en mulighed for forhåndsgodkendelse af planlagte fusioner. Reglen har imidlertid vist sig begrænset anvendelig i praksis, fordi reglen kun kan anvendes på fusioner, der kan godkendes uden vilkår og uden forudgående offentliggørelse. Reglen har kun været anvendt fem gange, senest i 2003.[106]

ICN anbefaler anvendelse af forenklede sagsbehandlingsprocedurer for de konkurrencemæssigt uproblematiske fusioner. Dermed kan opnås en smidig og hurtig sagsbehandling af sådanne fusioner.[107] Kommissionens forenklede procedure indebærer, at Kommissionen undlader at foretage de undersøgelser, den normalt foretager i fase I.[108] Dels tager Kommissionens undersøgelser udgangspunkt i de mere begrænsede oplysninger, som virksomhederne har afgivet i den forenklede anmeldelse, dels foretager Kommissionen ikke større selvstændige markedsundersøgelser, medmindre høringen giver anledning hertil.[109]

En forenklet procedure, der indebærer, at konkurrencemyndigheden kan godkende en uproblematisk fusion på baggrund af de indsendte oplysninger i det forenklede anmeldelsesskema og efter en offentliggørelse af anmeldelsen, vil indebære en lettelse for myndigheden og vil derved kunne sikre virksomhederne en hurtigere afgørelse. Dermed vil konkurrencemyndigheden også i højere grad kunne udnytte ressourcerne til dybtgående behandling af de komplekse og måske problematiske fusionssager.

Indførelse af en forenklet procedure for uproblematiske fusioner, herunder mulighed for godkendelse på grundlag af en forenklet sagsbehandling svarende til den procedure, Kommissionen anvender,[110] vil kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. I rapportens kapitel 8 opstilles en model for en forenklet sagsafslutning for uproblematiske fusioner.

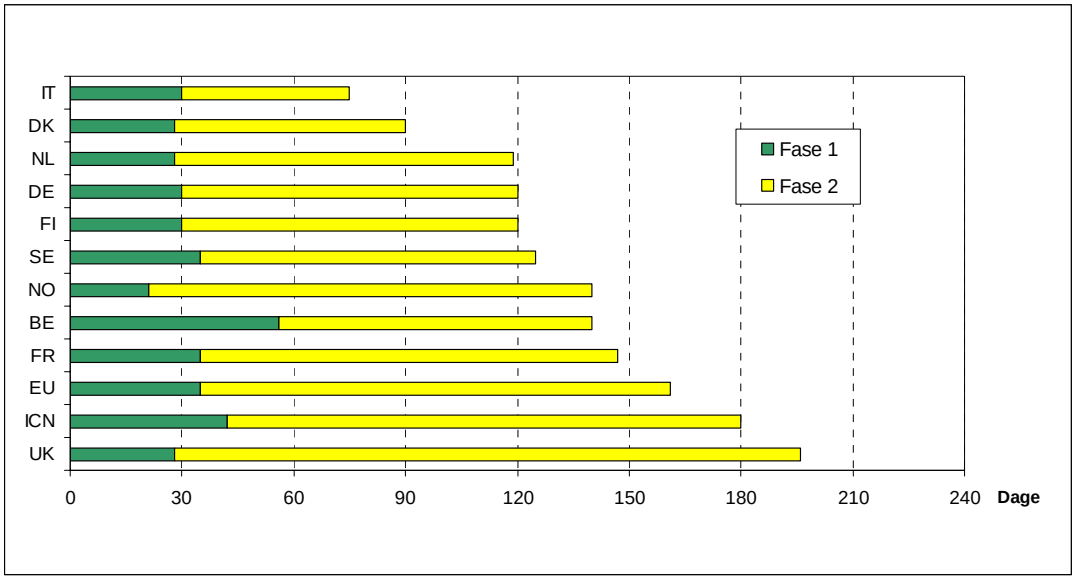
6.4.4. Hensigtsmæssige tidsfrister for sagsbehandling

De danske fusionskontrolregler indeholder i dag tidsfrister, der er væsentligt kortere end de frister, der gælder i EU samt i flere andre lande, jf. figur 6.3.

---

[106] Der henvises til rapportens afsnit 4.3.1. om procedure for anmeldelse i Danmark.
[107] Der henvises til rapportens afsnit 5.1.1. om ICN's overordnede principper for fusionskontrol.
[108] Der henvises til rapportens afsnit 5.2. om EU-fusionskontrol.
[109] Der henvises til rapportens afsnit 5.2.2. om Kommissionens forenklede procedure.
[110] Der henvises til rapportens afsnit 5.3. om hovedtendenserne i EU9, Norge og USA.

Figur 6.3. EU9, Kommissionen, Norge og ICN's tidsfrister for myndigheds-behandling af fusioner

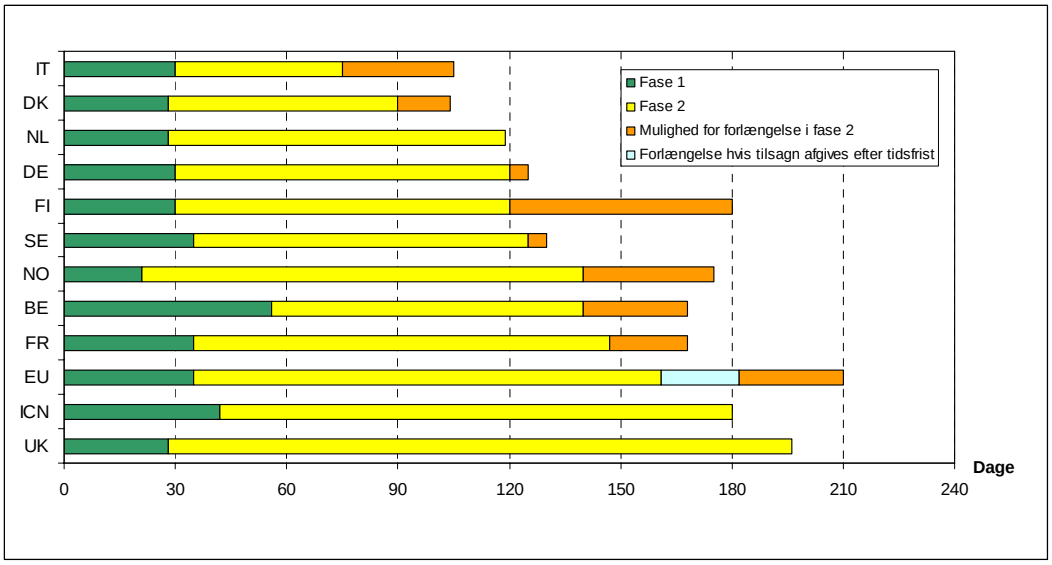


Anm. 1: EU, Norge, Storbritannien, Belgien og Sverige opgør tidsfrister for myndighedsbehandling i hverdage/arbejdsdage. ICN, Finland, Tyskland, Nederlandene, Frankrig og Danmark opgør tidsfristerne i uger og måneder, og Italien opgør tidsfristerne i dage. For at sikre at figuren er retvisende, har det derfor været nødvendigt at omregne alle fristerne til kalenderdage. For så vidt angår de frister, der er opgjort i hverdage/arbejdsdage, er der lagt to dage til for hver fem hverdage/arbejdsdage, således at også weekender/helligdage er regnet med. Uger er omregnet til 7 dage, og måneder er omregnet til 30 dage. Det forhold, at nogle landes tidsfrister opgøres i hverdage/arbejdsdage frem for uger/måneder, kan medføre længere frister for de pågældende myndigheders sagsbehandling, hvis der regnes med en gennemsnitlig månedslængde på 30 dage, og hvis der i løbet af en måned er helligdage.
Anm. 2: Fristen for fase II i ICN's anbefalinger samt i Norge, Tyskland og Danmark løber fra fuldstændig anmeldelse, hvorimod fristen for fase II i EU-Kommissionen, Italien, UK, Frankrig, Finland, Belgien, Sverige og Nederlandene løber fra det tidspunkt, hvor der tages beslutning om overgang til fase II-behandling. Dette tager figuren højde for.
Anm. 3: For så vidt angår UK er vist tidsfristerne for myndighedsbehandling, hvor virksomhederne har valgt at anmelde fusionen. Herudover kan Office of Fair Trading på eget initiativ indlede undersøgelse af foretagne fusioner indenfor fire måneder efter fusionens offentliggørelse. I så fald er det OFT's mål at træffe afgørelse om eventuel forelæggelse for Competition Commission inden 40 arbejdsdage. Sidstnævnte situation er ikke vist i figuren.

Som det ses af figur 6.3, er den danske tidsfrist for fase I nogenlunde på linie med en række af EU9-landene og Kommissionens frist. Derimod er den danske tidsfrist for fase II væsentligt kortere end Kommissionens tilsvarende frist og fristen i de øvrige EU9-lande bortset fra Italien.

Samme billede tegner sig, når der medregnes mulighed for forlængelse af tidsfristerne i fase II, jf. figur 6.4.

Figur 6.4. EU9, Kommissionen, Norge og ICN's tidsfrister med forlængelsesmulighed i fase II



Figur 6.4 giver ikke et helt retvisende billede af de forskellige landes mulighed for forlængelse af fase II-behandlingen, idet kriterierne for at tillade forlængelse varierer. Således indeholder de danske fusionskontrolregler kun en mulighed for undtagelsesvist at forlænge lovens frister, primært med henblik på at indhente oplysninger eller få mulighed for at vurdere oplysninger eller tilsagn, der afgives meget sent. Muligheden for at forlænge tidsfristerne har indtil videre kun været anvendt i to sager.[111]

I modsætning hertil har Kommissionen to muligheder for forlængelse af fristen for fase II-behandlingen.[112] For det første forlænges tidsfristen med op til 15 arbejdsdage, såfremt parterne afgiver tilsagn efter den 55. dag regnet fra indledning af fase II.[113] For det andet kan fristen forlænges med op til 20 arbejdsdage, såfremt der er enighed herom mellem parterne og Kommissionen.[114] I Tyskland kan fristen forlænges, hvis parterne er enige heri. I Norge kan konkurrencemyndighedens frist for at træffe endelig afgørelse forlæn-

[111] Der henvises til rapportens afsnit 4.3.4. om de danske tidsfrister efter fusionens anmeldelse.
[112] Der henvises til rapportens afsnit 5.2.2. om tidsfristerne for Kommissionens sagsbehandling.
[113] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 3, 1. afsnit.
[114] Jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 3, 2. afsnit. Herudover har Kommissionen en yderligere mulighed for mere eller mindre automatisk at suspendere fristerne, mens den venter på svar fra de fusionerende virksomheder i tilfælde, hvor det er nødvendigt, at de bidrager med yderligere oplysninger. Kommissionens regel indebærer således, at fristerne afbrydes ekstraordinært, såfremt Kommissionen grundet omstændigheder, der kan tilskrives en af de deltagende virksomheder, har været nødsaget til at kræve yderligere oplysninger eller til at foranstalte en kontrolundersøgelse, jf. fusionskontrolforordningens artikel 10, stk. 4 (den såkaldte "stop-the clock" regel). Nederlandene og UK har en tilsvarende regel. I Nederlandene indebærer reglen, at fristerne suspenderes, når konkurrencemyndigheden officielt anmoder virksomhederne om yderligere oplysninger, og indtil en fuldstændig besvarelse af spørgsmålene foreligger. I UK kan fristerne suspenderes, hvis de fusionerende virksomheder ikke imødekommer konkurrencemyndighedens anmodninger om oplysninger.

ges med 25 hverdage, hvis parterne afgiver tilsagn eller anmoder om udsættelse. I Sverige kan tidsfristen forlænges i ganske særlige tilfælde, uden at der er en frist for selve forlængelsen.

Ifølge ICN's anbefalinger bør konkurrencemyndighedernes behandling af fusionssager på den ene side være effektiv, rettidig og virkningsfuld. På den anden side bør tidsfristerne tage hensyn til sagernes kompleksitet, graden af oplysningernes tilgængelighed og virksomhedernes rettidige besvarelse af myndighedernes spørgsmål.[115] Ønsket fra både virksomheder og konkurrencemyndighed om hurtigst muligt at kunne træffe afgørelse i en fusionssag skal afbalanceres over for hensynet til, at konkurrencemyndigheden har tilstrækkelig tid til at foretage en grundig sagsbehandling.

Ved fastsættelse af tidsfristen for behandling af en fusion er det væsentligt, at konkurrencemyndigheden har tilstrækkelig tid til at foretage fornødne markedsundersøgelser og vurdere alle aspekter af en fusionsanmeldelse, herunder de eventuelle konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen samt effekten af tilsagn, som parterne måtte tilbyde. Samtidig er det dog også væsentligt, at tidsfristen ikke er længere end nødvendigt, således at parterne så hurtigt som muligt opnår en afgørelse fra konkurrencemyndigheden.

I praksis indebærer de relativt korte tidsfrister i specielt fase II, at det i fusionssager, som angår et komplekst marked, og/eller som er problematiske, kan være vanskeligt for konkurrencemyndigheden at tilrettelægge sagsbehandlingen på en hensigtsmæssig måde. Dette gælder særligt i sager, hvor der er uenighed mellem konkurrencemyndigheden og virksomhederne om fx markedsafgrænsningen og/eller fusionens virkninger, hvilket vil afspejle sig i det arbejde, som myndigheden vil skulle udføre i relation til alle bagvedliggende analyser vedrørende markedsafgrænsning, dominansvurdering, udformning af spørgeskemaer og vurdering af de indkomne svar herpå. Endvidere gælder det i relation til vurdering af tilsagn, der ofte må gennemføres parallelt med konkurrencemyndighedens undersøgelser af markedet og vurdering af, hvilke konkurrencemæssige betænkeligheder fusionen måtte rejse. Denne situation er ikke hensigtsmæssig for hverken myndigheden eller virksomhederne.

En forlængelse af tidsfristerne kombineret med en mulighed for at forlænge fristen, hvis virksomhederne tilbyder tilsagn på et sent tidspunkt i forløbet, vil i højere grad end i dag give konkurrencemyndigheden den fornødne tid til i komplekse sager at foretage alle nødvendige undersøgelser af fusionens konkurrencemæssige virkninger, herunder indhentelse og vurdering af oplysninger om markedet. Det vil også i højere grad muliggøre, at konkurrencemyndigheden undervejs i processen underretter parterne om myndighedens konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen og herved giver parterne grundlag for at foreslå tilsagn tidligere i processen.

[115] Der henvises til rapportens afsnit 5.1. om ICN's anbefalinger til udformningen af fusionskontrolregler.

En forlængelse af tidsfristerne vil kun få betydning for de problematiske fusioner, men derimod ikke for flertallet af fusioner, som er uproblematiske, og som derfor oftest kan afsluttes i fase I.

Sammenfattende kan det anføres, at regler, der giver konkurrencemyndigheden mulighed for at foretage en grundig sagsbehandling, alt andet lige vil skabe et bedre grundlag for at træffe materielt rigtige afgørelser til gavn for virksomhederne. Hensynet til, at myndigheden skal træffe den materielt rigtige afgørelse, skal afvejes i forhold til virksomhedernes interesse i at opnå en afgørelse inden for kortest mulig tid. I rapportens kapitel 8 opstilles en model for ændring af de nuværende tidsfrister for konkurrencemyndighedens sagsbehandling.

6.5. Regler for høring – klagepunktsmeddelelse

Den danske fusionskontrol indeholder ikke regler om konkurrencemyndighedens afgivelse af en klagepunktsmeddelelse. Lovgivningen fastsætter derimod krav om, at der foretages partshøring, førend der træffes en endelig afgørelse.[116] Af konkurrencelovens § 15 a, stk. 2, fremgår, at i sager, hvor der skal foretages partshøring efter forvaltningsloven, omfatter adgangen til partshøring hele udkastet til afgørelse. Virksomhedernes mulighed for at afbøde de konkurrenceskadelige virkninger af en fusion ved hjælp af tilsagn forudsætter endvidere, at parterne skal have kendskab til konkurrencemyndighedens konkurrencemæssige betænkeligheder, inden parterne kan foreslå tilsagn. Konkurrencemyndigheden har i de senere år tilstræbt så tidligt som muligt at underrette de fusionerende virksomheder om de konkurrencemæssige betænkeligheder, som myndigheden måtte have ved en anmeldt fusion.

ICN anbefaler, at konkurrencemyndighederne så tidligt som muligt underretter de fusionerende virksomheder om de konkurrencemæssige betænkeligheder ved en anmeldt fusion. Dette kan ske enten mundtligt eller skriftligt, men en sådan meddelelse bør som minimum indeholde en kortfattet og klar angivelse af de konkurrencemæssige betænkeligheder, som myndigheden har ved fusionen.[117]

I EU's fusionskontrol anvender Kommissionen en klagepunktsmeddelelse, den såkaldte "statement of objections".[118] Proceduren indebærer, at Kommissionen på skriftligt grundlag skal gøre de fusionerende virksomheder bekendt med de konkurrenceretlige betænkeligheder, som Kommissionen har ved fusionen, førend der kan træffes en afgørelse. Formålet med klagepunktsmeddelelsen er dels at sikre, at afgørelser i fusionssager bliver truffet på et sikkert og oplyst grundlag, dels at sætte parterne i stand til tilstrækkelig tidligt at afgøre, i hvilket omfang parterne ønsker at tilbyde tilsagn.

Selvom der efter de danske regler skal gennemføres høring, forinden konkurrencemyndigheden træffer afgørelse, vil en procedure, hvorefter konkurrencemyndigheden i en

[116] Retten til partshøring følger af konkurrencelovens § 15 a, stk. 2, samt forvaltningslovens § 19.
[117] Jf. ICN Recommended Practices Afsnit VI C.
[118] Jf. rapportens afsnit 5.2.2. om Kommissionens anvendelse af statement of objections.

klagepunktsmeddelelse giver parterne underretning om de konkurrencemæssige betænkeligheder, kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. I rapportens kapitel 8 opstilles en model for en sådan procedure.

6.6. Klageadgang

De danske regler om klage over afgørelser i fusionssager fastslår, at det alene er parterne i en fusionssag, der kan klage over en fusionsafgørelse til Konkurrenceankenævnet. Tredjemand har således ikke adgang til at klage over fusionsafgørelser i det administrative klagesystem. Tredjemand har imidlertid fuld adgang til at indbringe en fusionsafgørelse til prøvelse for domstolene.

Kommissionens afgørelser i fusionssager kan indbringes for Retten i Første Instans af parterne og af visse tredjemænd, hvis afgørelsen berører dem direkte og individuelt. Adgangen for tredjemand til at få efterprøvet fusionsafgørelser i Danmark er dermed på linie med muligheden i EU-systemet. Forskellen mellem de danske regler og EU-reglerne er, at fusionsparterne i Danmark har adgang til at få efterprøvet afgørelsen ved en administrativ klageinstans.

Baggrunden for at udelukke tredjemands klageadgang var at undgå, at tredjemand, herunder konkurrenter, kan trænere en fusionssag ved at klage over konkurrencemyndighedens afgørelse i det administrative klagesystem.[119]

Konkurrencemyndighedens afgørelser i netop fusionssager berører ikke alene de fusionerende parter men også konkurrenter, leverandører og kunder, som kan have en interesse i at få efterprøvet, om fx et tilsagn er tilstrækkeligt og proportionalt.

Selv om indførelse af administrativ klageadgang for tredjemand ville kunne skabe et symmetrisk klagesystem for så vidt angår fusionsafgørelser, vil ulemperne herved være betydelige. For det første vil det skabe risiko for chikanøse klagesager. For det andet vil den tid, virksomhederne vil skulle vente på en endelig afklaring af, om fusionen vil kunne godkendes, være til betydelig gene for virksomhederne.

Det er naturligvis vanskeligt at foretage en afvejning af disse modsatrettede hensyn og dermed finde en passende balance mellem hensynet til de fusionerende parter og hensynet til tredjemand. Med henblik på udvalgets overvejelser opstilles i rapportens kapitel 8 en mulig model for at tillægge tredjemand klageadgang.

6.7. Kriteriet for materiel vurdering

Som det fremgår af rapportens afsnit 4.2., anvendes SIEC-testen i den danske materielle vurdering af fusioner. Dette indebærer, at ikke blot situationer, hvor der skabes eller styr-

[119] Jf. FT 1999-2000, spørgsmål 24 fra Folketingets Erhvervsudvalg til bestemmelserne i lovforslaget, som vedtaget ved 3. behandlingen den 26. maj 2000.

kes en dominerende stilling på markedet, men også andre situationer, hvor den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, er omfattet af fusionskontrollen.

Det danske kriterium for den materielle vurdering af fusioner bygger i det væsentlige på fusionskontrolforordningen, og det er således det samme materielle kriterium, der skal lægges til grund ved den danske konkurrencemyndigheds og Kommissionens vurdering af en fusion.

Tyskland har med sin formodningsregel for dominans et yderligere redskab til at forbyde fusioner, idet den tyske lov fastsætter en formodning for, hvornår en virksomhed er dominerende, henholdsvis hvornår flere virksomheder er kollektivt dominerende, med den virkning, at fusionen ikke kan godkendes (uden tilsagn), medmindre parterne modbeviser formodningen.[120]

Majoriteten af EU9-landene[121], bortset fra Tyskland som har den særlige supplerende regel, samt Kommissionen anvender ensartede kriterier for den materielle vurdering. I lyset heraf er der ikke noget, der taler for, at de nuværende regler for den materielle vurdering ikke sikrer tilstrækkelig adgang til at godkende fusioner, der ikke skader konkurrencen eller endog fremmer konkurrencen og til at gribe ind over for fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

6.8. Henvisning af fusioner – kompetence fordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne

Fusionskontrolforordningen fordeler kompetencen mellem Kommissionen og medlemsstaterne således, at kompetencen til at behandle en fusion vil være hos enten Kommissionen eller en eller flere nationale konkurrencemyndigheder. Forudsætningen for, at Kommissionen har kompetence, er, at de fusionerende virksomheders omsætning overstiger tærskelværdierne i fusionskontrolforordningens artikel 1. Dette udgangspunkt fraviges imidlertid, hvis en eller flere andre nationale konkurrencemyndigheder har bedre forudsætninger for at behandle sagen. En fusion kan i sådanne tilfælde henvises til behandling hos en anden eller flere andre myndighed/-er efter nærmere angivne betingelser i fusionskontrolforordningen.[122]

I en af de sager, hvor henvisning til Danmark er blevet overvejet, opstod berettiget tvivl om, hvorvidt den danske konkurrencemyndighed i medfør af konkurrencelovens § 12, stk. 5, havde kompetence til at behandle sagen, idet fusionsparternes omsætning i Danmark ikke oversteg omsætningstærsklerne i § 12, stk. 1. Som følge heraf blev den danske del af transaktionen behandlet af Kommissionen.[123]

---

[120] Der henvises til rapportens afsnit 5.3.1. om kriterier for materiel vurdering i EU9 og Norge.
[121] Der henvises til rapportens afsnit 5.3.1. om kriterier for materiel vurdering i EU9 og Norge.
[122] Der henvises til rapportens afsnit 5.3.2. om henvisning af fusioner – arbejdsdeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne.
[123] Der henvises til rapportens afsnit 5.2.3., hvor fusionen mellem Bonnier og Egmont (COMP/M.4611) er omtalt i en note.

Selvom henvisningsreglerne efter konkurrencemyndighedens vurdering i praksis fungerer tilfredsstillende og i øvrigt kun anvendes i begrænset omfang, er en sådan uklarhed uhensigtsmæssig. Det kan derfor overvejes at ændre formuleringen af § 12, stk. 5, således, at der ikke længere består tvivl om, hvorvidt konkurrencemyndigheden har kompetence til at behandle en sag, som Kommissionen har henvist til Danmark.

7. Modeller for ændring af tærskelværdier

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal opstille konkrete modeller for ændring af fusionskontrolreglerne, således at flere fusioner omfattes af fusionskontrollen. Udvalget skal herunder vurdere fordele og ulemper ved en nedsættelse af tærskelværdierne for de omsætningsgrænser, der udløser anmeldelse. Målet er at sikre, at fusionskontrollen i Danmark er lige så effektiv som i lande, Danmark normalt sammenligner sig med.

Udgangspunktet må derfor være tærskelværdierne i sammenlignelige lande. Det forekommer rimeligt, at disse lande er de mindre lande i Vesteuropa med økonomisk udviklingsniveau, erhvervsstruktur og udenrigshandelsandel, svarende til de danske forhold. Sådanne lande er Sverige, Finland, Nederlandene og Belgien i EU samt Norge. De øvrige EU-lande, der ofte indgår i sammenlignende analyser, er væsentligt større økonomier end den danske, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1. Tærskelværdier i udvalgte lande

	BNP, mia. EUR, 2005	Øvre grænse, mio. EUR	Nedre grænse, mio. EUR	Øvre grænse, promille af BNP	Nedre grænse, promille af BNP
Danmark	209	510	40	2,40	0,19
Sverige	288	107	21	0,37	0,07
Norge	238	6	3	0,03	0,01
Finland	157	350	20	2,22	0,13
Nederlandene	506	113	30	0,22	0,06
Belgien	298	100	40	0,34	0,13
Italien	1417	432	43	0,30	0,03
Frankrig	1710	150	50	0,09	0,03
UK	1791	100		0,06	
Tyskland	2241	500	25	0,22	0,01

Anm. 1: Tærskelværdien for den øvre grænse er baseret på den globale omsætning i Finland, Tyskland, Nederlandene og Frankrig. Tærskelværdierne for den øvre grænse er baseret på den nationale omsætning i Sverige, Belgien, Danmark, Italien, UK og Norge. I den svenske konkurrencemyndigheds rapport ”Bättre omsätningsgränser för anmälan av företagskoncentrationer” er det anslået, at tærskelværdier baseret på global omsætning skal være ca. 50 pct. højere end tærskelværdier baseret på national omsætning, for at fusionskontrollen kan have samme effekt. De globale tærskelværdier i Finland, Tyskland, Nederlandene og Frankrig er derfor højere, end tilsvarende nationale tærskelværdier ville have været i de pågældende lande. Antages forholdet mellem globale og nationale tærskelværdier at være 1,5, vil de anførte globale tærskelværdier svare til følgende relative tærskelværdier baseret på national omsætning: Finland: 1,5 promille, Tyskland: 0,15 promille, Nederlandene: 0,15 promille og Frankrig: 0,06 promille.
Anm. 2: Sverige har pr. 1. november 2008 ændret tærskelværdier. Grænsen for virksomhedernes samlede omsætning nedsættes fra 4 mia. SEK globalt til 1 mia. SEK nationalt (107 EUR). Grænsen for omsætningen i mindst to af de deltagende virksomheder hæves fra 100 mio. SEK til 200 mio. SEK (21 mio. EUR). Ændringerne er baseret på anbefalinger i ovennævnte rapport: ”Bättre omsätningsgränser för anmälan av företagskoncentrationer”.
Anm. 3: UK har ikke omsætning som tærskelværdi for de enkelte virksomheder (nedre grænse) – men har i stedet markedsandel som supplerende kriterium til samlet omsætning.
Anm. 4: BNP-tallene er fra 2005, som er det seneste år med endelige opgørelser af BNP i de pågældende lande.
Kilde: Eurostat, Global Competition Review og udenlandske konkurrencemyndigheder.

Danmark har den højeste tærskelværdi for den samlede omsætning (øvre grænse), jf. tabel 7.1. Også for omsætningen for de enkelte virksomheder (nedre grænse) er Danmarks tærskelværdi blandt de højeste.

Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne tærskelværdierne mellem landene, da antallet af fusioner, herunder problematiske fusioner, som udgangspunkt må antages at være større i lande med en større økonomi. Ved at sætte tærskelværdien i forhold til landets størrelse målt med den samlede produktion (BNP) fås *den relative tærskelværdi*, som i højere grad end den absolutte tærskelværdi er sammenlignelig på tværs af lande, jf. boks 7.1.

Danmark ligger højest med de *relative* tærskelværdier både for øvre (samlet omsætning) og nedre (omsætning i de enkelte virksomheder) grænse, jf. tabel 7.1. Med undtagelse af Finland er de danske relative tærskelværdier væsentligt højere end i de øvrige lande.

Boks 7.1. Antal fusioner i store og små økonomier

Antallet af fusioner i et land vil afhænge af antal virksomheder, fusionsfrekvensen og en række landespecifikke forhold knyttet til erhvervsstrukturen i det enkelte land, herunder branchestruktur og virksomhedernes størrelsesfordeling.

I de lande med små økonomier er der typisk færre virksomheder end i lande med store økonomier. Samme tærskelværdi vil derfor alt andet lige give anledning til færre anmeldelsespligtige fusioner i de små økonomier. Det peger i retning af, at tærskelværdierne skal være mindre i de små økonomier for at sikre, at problematiske fusioner bliver underlagt fusionskontrol i samme grad som i lande med store økonomier. Ved at sammenligne relative tærskelværdier (tærskelværdien målt i forhold til størrelsen af landets økonomi) tages der højde for forskelle i antal virksomheder i små og store økonomier – men ikke forskelle i øvrigt i landespecifikke forhold, jf. i øvrigt boks 7.3. og 7.4.

Fusioners konkurrencemæssige implikationer er knyttet til virkningerne på det relevante marked. Ved fastlæggelsen af størrelsen af tærskelværdierne skal der derfor også tages højde for markedsafgrænsningerne inden for den givne økonomi. Som udgangspunkt må det antages, at store lande har flere geografisk afgrænsede markeder end små lande. Det vil navnlig være tilfældet inden for områder som forbrugerservice og dagligvarehandel. Dette kan være baggrunden for, at nogle store lande har ret lave relative tærskelværdier, jf. tabel 7.1.[124]

[124] De norske konkurrencemyndigheder har tilsvarende oplyst, at de geografiske forhold i Norge i særlig grad indebærer adskilte markeder, og at dette er baggrunden for de meget lave tærskelværdier.

7.1. Opstilling af modeltærskelværdier

Der er opstillet seks sæt modeltærskelværdier, jf. tabel 7.2.[125] I model A er den øvre grænse på 900 mio. kr. kombineret med en nedre grænse på 225 mio. kr. I model B er den øvre grænse på 900 mio. kr. kombineret med en nedre grænse på 200 mio. kr., som er samme nedre grænse som i model D, hvor den øvre grænse er 600 mio. kr.

I model C er den øvre grænse på 900 mio. kr. kombineret med en nedre grænse på 100 mio. kr., som er samme nedre grænse som i model E, hvor den øvre grænse er 600 mio. kr., og i model F, hvor den øvre grænse er 300 mio. kr.

Tabel 7.2. Seks sæt modeltærskelværdier sammenholdt med gældende tærskelværdier, mio. kr.

	Gældende tærskel-værdier	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Øvre grænse Samlet om-sætning	3800	900	900	900	600	600	300
Nedre grænse Omsætning i virksomheder	300	225	200	100	200	100	100

Kilde: Konkurrenceloven og Konkurrencestyrelsens opstilling.

De opstillede modeller for tærskelværdier er beregnet under hensyn til de relative tærskelværdier i sammenlignelige lande (Sverige, Nederlandene og Belgien), jf. afsnit 7.1.1 og 7.1.2. De seks sæt tærskelværdier kan ses som en afgrænsning af de mulige tærskelværdier, som vil være forenelige med en målsætning om, at den danske fusionskontrol skal være lige så effektiv som i sammenlignelige lande.

7.1.1. Øvre modeltærskelværdier

I de mindre lande varierer de relative tærskelværdier for den samlede omsætning (øvre grænse) mellem 2,22 promille af BNP (Finland) og 0,03 promille af BNP (Norge), jf. tabel 7.1. De relative øvre tærskelværdier for de øvrige EU-lande ligger ligeledes inden for dette spænd.

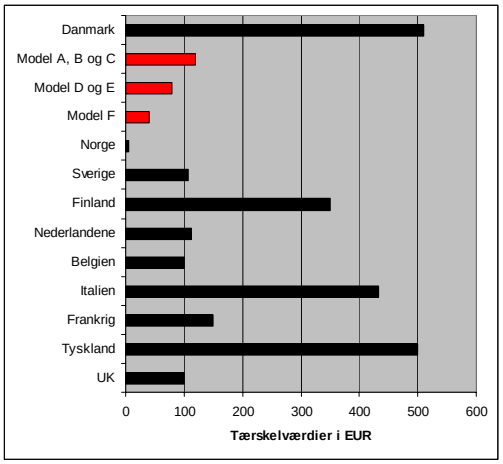
Den nuværende finske øvre relative grænse[126] ligger – ligesom den danske relative øvre grænse – på et markant højere niveau end de andre EU-lande, jf. tabel 7.1. Den finske tærskelværdi for den samlede omsætning er derfor ikke taget i betragtning ved opstillingen af modeltærskelværdier for den samlede omsætning.

[125] De opstillede modeller skal ikke ses som udtryk for udvalgets anbefalinger, men udgør rammen indenfor hvilken tærskelværdierne bør fastsættes for at sikre, at den danske fusionskontrol er lige så effektiv, som i de lande Danmark normalt sammenligner sig med. Udvalgets anbefalinger findes i rapportens kapitel 2.

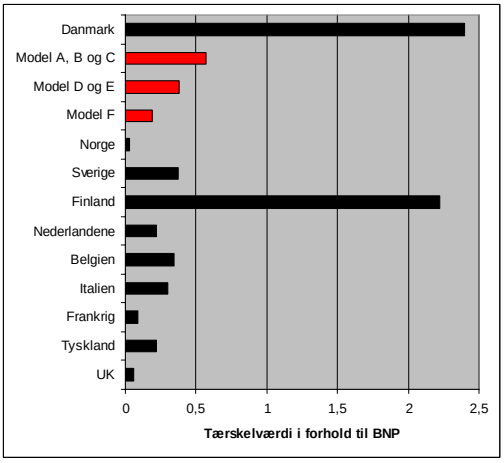
[126] Den finske tærskelværdi for samlet omsætning er baseret på global omsætning. Baseret på national omsætning vil den relative tærskelværdi være ca. 1,5 promille. Se anm. 1 til tabel 7.1. for beregningsgrundlaget.

I Norge er både den øvre og nedre grænse betydeligt lavere end i de andre EU-lande, jf. tabel 7.1. De norske tærskelværdier er derfor ikke taget i betragtning ved opstillingen af modeltærskelværdier.

Figur 7.1. Øvre grænse for absolutte tærskelværdier



Figur 7.2. Øvre grænse i forhold til BNP



Kilde: Eurostat, Global Competition Review, udenlandske konkurrencemyndigheder og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

I model A, B og C fastsættes den øvre modeltærskelværdi til 900 mio. kr. (120 mio. EUR). Dette er nogenlunde samme (lidt højere) absolutte niveau som i Nederlandene, Belgien og Sverige, jf. tabel 7.1. og figur 7.1. Målt *relativt* er den øvre tærskelværdi i model A, B og C imidlertid højere end i andre små sammenlignelige lande, bortset fra Finland, jf. figur 7.2.

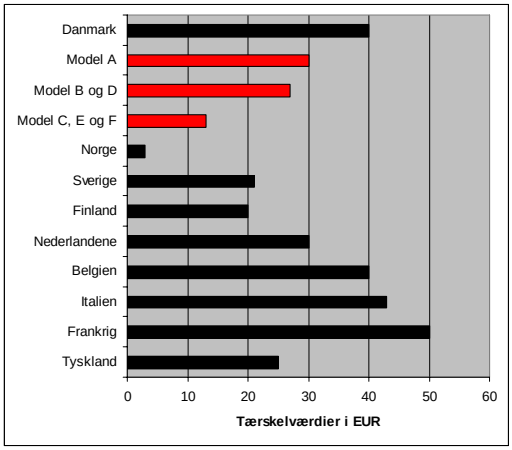
I model D og E fastsættes den øvre modeltærskelværdi til 600 mio. kr. (80 mio. EUR). Dette svarer til de højeste relative tærskelværdier for øvre grænse i sammenlignelige lande, bortset fra Finland, jf. figur 7.2.

I model F er den øvre tærskelværdi 300 mio. kr. (40 mio. EUR). Dette er på niveau med tærskelværdien i Nederlandene, som har den laveste relative tærskelværdi i de små lande bortset fra Norge, jf. figur 7.2.

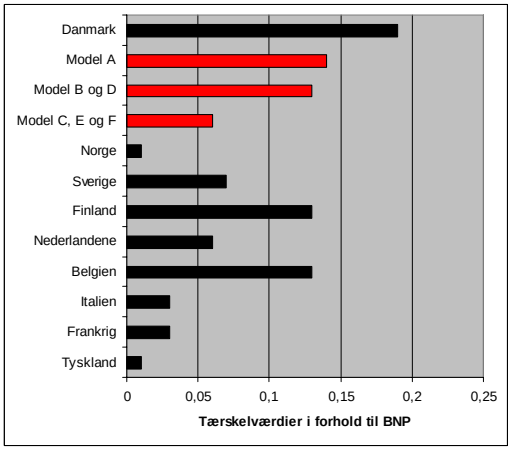
7.1.2. Nedre modeltærskelværdier

I model A fastsættes den nedre modeltærskelværdi til 225 mio. kr. (30 mio. EUR). Det indebærer en nedre grænse på samme absolutte niveau som i Nederlandene, jf. tabel 7.1. og figur 7.3. Målt *relativt* er en nedre tærskelværdi på 225 mio. kr. marginalt højere end i de andre sammenligningslande, jf. figur 7.4.

Figur 7.3. Nedre grænse for absolutte tærskelværdier



Figur 7.4. Nedre grænse i forhold til BNP



Kilde: Eurostat, Global Competition Review, udenlandske konkurrencemyndigheder og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

I model B og D fastsættes den nedre modeltærskelværdi til 200 mio. kr. (27 mio. EUR). Dette svarer til niveauet for de relative tærskelværdier i Finland og Belgien, som er de højeste, jf. figur 7.4.

I model C, E og F fastsættes den nedre modeltærskelværdi til 100 mio. kr. (13 mio. EUR). Dette er på niveau med den relative tærskelværdi i Nederlandene og Sverige, som er de laveste i de små lande, bortset fra Norge, jf. figur 7.4.

7.2. Brancher omfattet af fusionskontrol ved modeltærskelværdier

Ved fusionskontrol sker der en vurdering fusionens virkninger på konkurrencen på det relevante marked. Det ville derfor være mest hensigtsmæssigt, om en belysning af omfanget af fusionskontrol ved forskellige tærskelværdier kunne ske på grundlag af en opgørelse af markeder i den danske økonomi. Det kan imidlertid ikke lade sig gøre. For det første kan det ikke på forhånd fastlægges, hvad der er det relevante marked i forbindelse med en konkret fusion. Fastlæggelsen af det (de) relevante marked (markeder) indgår som en integreret del af fusionskontrolbehandlingen af en konkret fusion. For det andet findes der ikke statistik, som belyser den danske økonomi fordelt på markeder. Der findes kun statistik over den danske økonomi opgjort på brancher. Omfanget af fusionskontrol belyses derfor ud fra branchestatistikken, jf. i øvrigt [fodnote 5].

I det følgende er foretaget analyser af, hvad modeltærskelværdierne vil betyde for antallet af brancher, som omfattes af fusionskontrol. Det er kun den øvre grænse – tærskelværdien for den samlede omsætning – der er relevant i denne forbindelse.

Med de nugældende tærskelværdier vil virksomheder i brancher, hvis samlede omsætning ligger under den nuværende øvre grænse på 3,8 mia. kr.,[127] kun kunne blive berørt af fusionskontrolreglerne, *a)* når de indgår i en koncern, som fusionerer med en anden virksomhed, og hvor den samlede omsætning ved fusionen overstiger 3,8 mia. kr. eller *b)* når de indgår i en fusion med en virksomhed uden for branchen, hvor de fusionerende virksomheders samlede omsætning overstiger 3,8 mia. kr. Det følgende omhandler kun fusioner, som berører ikke-koncernforbundne virksomheder inden for samme branche.

Figur 7.5 illustrerer – med de nævnte forbehold – hvordan området for anmeldelsespligt udvides med lavere øvre tærskelværdier. Den orange kurve adskiller det "område", der er omfattet af fusionskontrol med de nugældende tærskelværdier, fra området uden fusionskontrol. Området omfattet af fusionskontrol ligger over kurven, og området uden for fusionskontrol ligger under kurven.[128]

Fusioner vil være helt unddraget fusionskontrol i brancher, hvor den samlede omsætning er under 3,8 mia. kr. Hvis brancheomsætningen er over 3,8 mia. kr., vil branchen være omfattet af fusionskontrol i det omfang, at fusionerne opnår en samlet omsætning på 3,8 mia. kr. og derover. I en branche med en samlet omsætning på fx 6,3 mia. kr. indebærer dette, at kun fusioner, som opnår en andel på 60 pct. eller mere af branchens samlede omsætning,[129] vil være omfattet. Det skyldes, at fusioner, som kun opnår en andel på under 60 pct., ikke når op over tærskelværdien på 3,8 mia. kr. Også i brancher med en større omsætning end 3,8 mia. kr. vil der således kunne gennemføres fusioner, som ikke bliver omfattet af fusionskontrolreglerne.

Hvis tærskelværdien nedsættes til 900 mio. kr. vil et væsentligt større område blive omfattet af fusionskontrol, jf. den grønne kurve i figur 7.5, der adskiller området med fusionskontrol, som ligger over kurven, fra området uden fusionskontrol, som ligger under kurven. Det skyldes dels, at brancher med en omsætning mellem 900 mio. kr. og 3,8 mia. kr. nu også vil blive omfattet af fusionskontrollen. Desuden vil en større andel af fusionerne i brancher med en omsætning over 3,8 mia. kr. blive omfattet af fusionskontrollen.

Tilsvarende ses, at hvis tærskelværdien nedsættes til 600 mio. kr. (blå kurve) og 300 mio. kr. (rød kurve), vil området med fusionskontrol forøges yderligere.

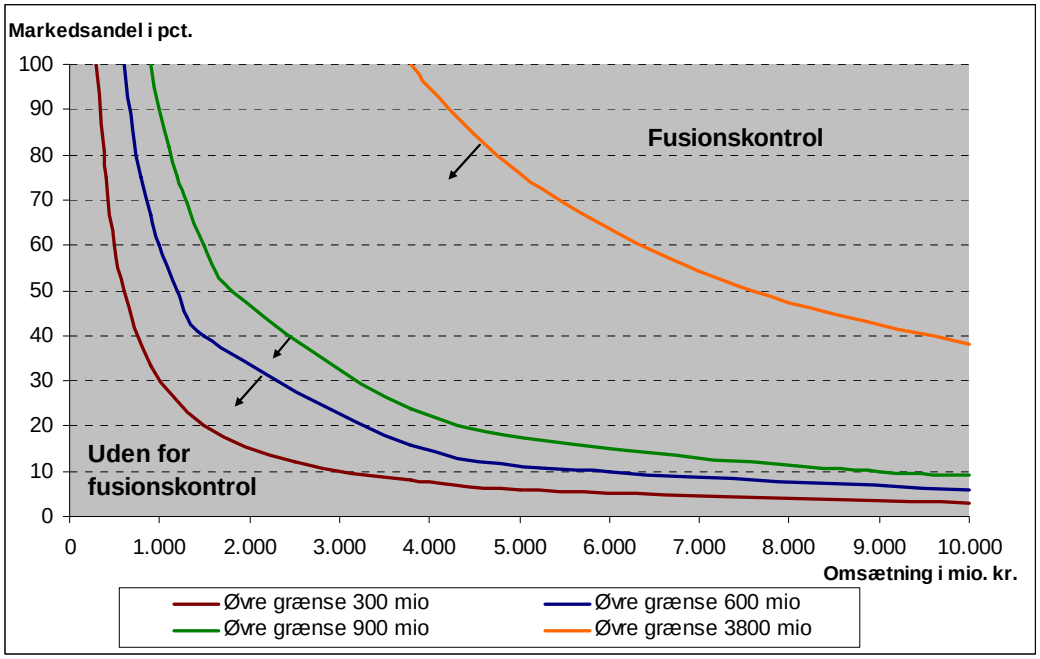
---

[127] Det bemærkes, at en virksomheds forretningsområde kan omfatte flere brancher. I branchestatistikken indgår virksomheden i den branche, hvor virksomheden har sin største omsætning.

[128] Figuren overvurderer den andel af økonomien, som ikke er omfattet af fusionskontrol, for så vidt som at nogle fusioner, som involverer virksomheder i området uden fusionskontrol, alligevel kan nå op ovre den øvre grænse, jf. ovenfor. Samtidig vil opgørelser baseret på branchestatistikken undervurdere den andel af økonomien, som ved givne tærskelværdier ikke er omfattet af fusionskontrollen. Det skyldes, at det er virkningerne på det relevante marked, som er genstanden for vurderingen efter fusionskontrolreglerne, og at der inden for samme branche ofte er flere markeder.

[129] 3,8/6,3 = 60 pct.

Figur 7.5. Bundgrænsen for anmeldelsespligt i forhold brancheomsætning og fusioners andel af branchens omsætning ved forskellige tærskelværdier



Anm. 1: Den øverste orange kurve viser grænsen for anmeldelsespligt i forhold til opnået andel af branchens omsætning ved forskellige brancheomsætninger og den nugældende øvre tærskelværdi på 3,8 mia. kr. Ved en brancheomsætning på under 3,8 mia. kr. er alle fusioner inden for samme branche uden for fusionskontrol. Ved en brancheomsætning på 4 mia. kr. omfatter fusionskontrol kun fusioner, som opnår en andel på over 95 pct. Ved en brancheomsætning på 6,3 mia. kr. omfatter fusionskontrol kun fusioner, som opnår en andel på over 60 pct. Ved en brancheomsætning på 10 mia. kr. omfatter fusionskontrol fusioner, som opnår en andel på over 38 pct. Fusioner med virksomheder, som har en omsætning under 300 mio. kr., er dog ikke omfattet af fusionskontrollen.
Anm. 2: De grønne, blå og røde kurver viser grænserne for anmeldelsespligt i forhold til opnået andel af branchens omsætning ved forskellige brancheomsætninger og øvre tærskelværdier på henholdsvis 900, 600 og 300 mio. kr. Ved en brancheomsætning på under henholdsvis 900, 600 og 300 mio. kr. er alle fusioner inden for samme branche uden for fusionskontrol. Ved en brancheomsætning på henholdsvis 1,5 mia. kr., 1 mia.kr. og 500 mio. kr. omfatter fusionskontrol kun fusioner, som opnår en andel på over 60 pct. I model B, C og D (grøn, blå og rød) vil fusioner med virksomheder, som har en omsætning under henholdsvis 225 mio. kr., 200 mio. kr. og 100 mio. kr. dog ikke være omfattet af fusionskontrollen. Dette er ikke angivet i figuren.
Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Med den nuværende øvre grænse på 3,8 mia. kr. er knap 70 pct. af alle brancher (svarende til godt 35 pct. af den samlede økonomi) uden for fusionskontrol, jf. det blå felt i figur 7.6.a).[130]

[130] Beregningerne i figur 7.6.-7.9 og tabel 7.3.-7.5 om andele af brancher og nationalindkomst er alene foretaget for de ca. 400 brancher, hvor der foreligger omsætningstal. Herudover resterer ca. 100 brancher. Disse omfatter dels den finansielle sektor og dels brancher, hvor der er så få virksomheder, at Danmarks Statistik ikke anfører omsætningstal. På grundlag af skønnede omsætningsestimater ud fra styrelsens almindelige branchekendskab er lavet en løselig kontrolberegning, som indikerer, at fordelingen på omsætning og nationalindkomst (bruttoværditilvækst) er nogenlunde den samme i populationen med omsætningstal (400 brancher) som i populationen uden

I de resterende godt 30 pct. af brancherne vil nogle fusioner være omfattet af fusionskontrol og andre ikke. Disse brancher er opdelt i to kategorier.

Den ene kategori omfatter de brancher, hvor der kan indgås fusioner, som kan opnå en betydelig andel af branchens omsætning uden at være omfattet af fusionskontrolreglerne. I disse brancher vurderes det, at der kun er begrænset fusionskontrol. Disse er her afgrænset som brancher, hvor kun fusioner, som opnår en omsætning på 60 pct. eller mere af branchens omsætning, vil være omfattet af fusionskontrol.

Med den nuværende øvre grænse drejer det sig om 31 brancher med en omsætning mellem 3,8 mia. kr. og 6,3 mia. kr., jf. tabel 7.3. Disse brancher omfatter knap 10 pct. (svarende til 15 pct. af den samlede økonomi) af alle brancher, jf. det gule felt i figur 7.6.a).

Den anden kategori omfatter brancher, hvor kontrollen også omfatter fusioner, som opnår en omsætning på under 60 pct. af branchens omsætning. I disse brancher vurderes det, at der er overvejende fusionskontrol. Med den nuværende øvre grænse drejer det sig om 90 brancher med en omsætning over 6,3 mia. kr. Disse brancher omfatter knap 25 pct. af alle brancher, svarende knap halvdelen af den samlede økonomi, jf. det grønne felt i figur 7.6.a).

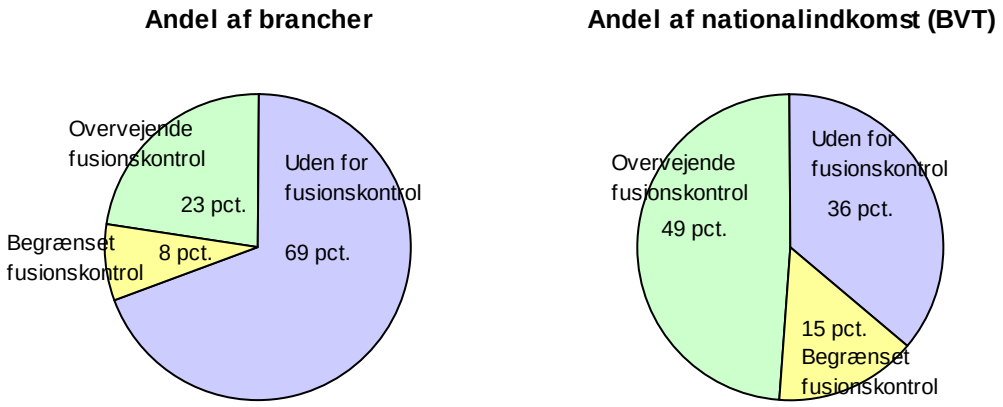
Med en øvre grænse på 900 mio. kr. skønnes der at være overvejende fusionskontrol i brancher med en omsætning på over 1,5 mia. kr. Disse brancher udgør ca. halvdelen af alle brancher, svarende til ca. 70 pct. af den samlede økonomi, jf. figur 7.6.b).

---

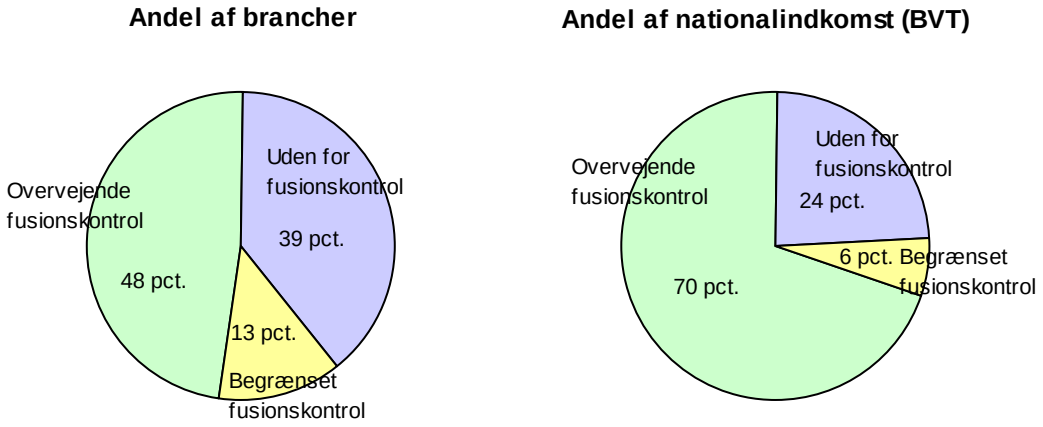
omsætningstal (100 brancher). De overordnede størrelsesordener for andele af brancher og nationalindkomst vil næppe ændre sig betydeligt, hvis beregningerne kunne udføres på grundlag af alle 500 brancher.

Figur 7.6. Andelen af brancher og af nationalindkomsten (2006) der ikke er omfattet af fusionskontrol ved en øvre tærskelværdi på 3,8 mia. kr. og 900 mio. kr.

a) Øvre grænse: 3800 mio. kr.



b) Øvre grænse: 900 mio. kr.



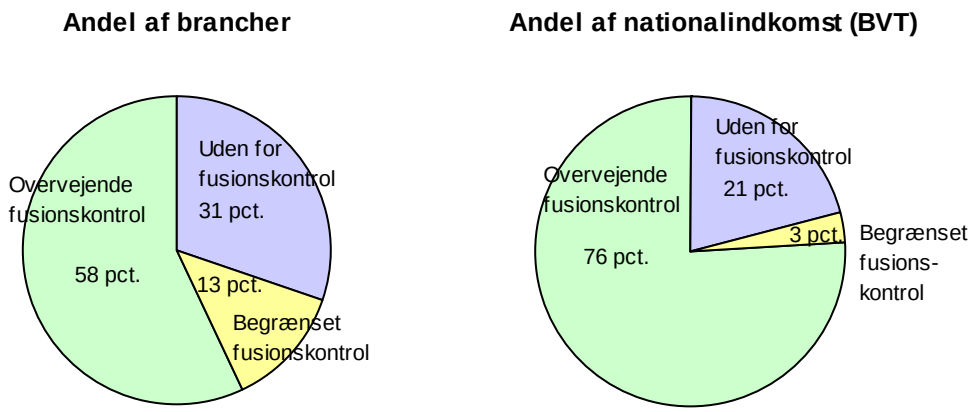
Anm.: I det blå felt er fusioner inden for branchen uden for fusionskontrol. I det gule felt er det muligt at opnå en andel af branchens omsætning mellem 60 og 99 pct. uden at være under fusionskontrol. I det grønne felt er de fleste fusioner med mulige konkurrencemæssige virkninger omfattet af fusionskontrol. Fusioner med virksomheder, som har en omsætning under den nedre grænseværdi, er dog ikke omfattet af fusionskontrollen.
Kilde: Danmarks Statistik og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Ved en øvre tærskelværdi på 600 mio. kr. skønnes der at være overvejende fusionskontrol i brancher med en omsætning på over 1 mia. kr. Disse brancher udgør knap 60 pct. af alle brancher (svarende til 75 pct. af den samlede økonomi), jf. figur 7.7.a).

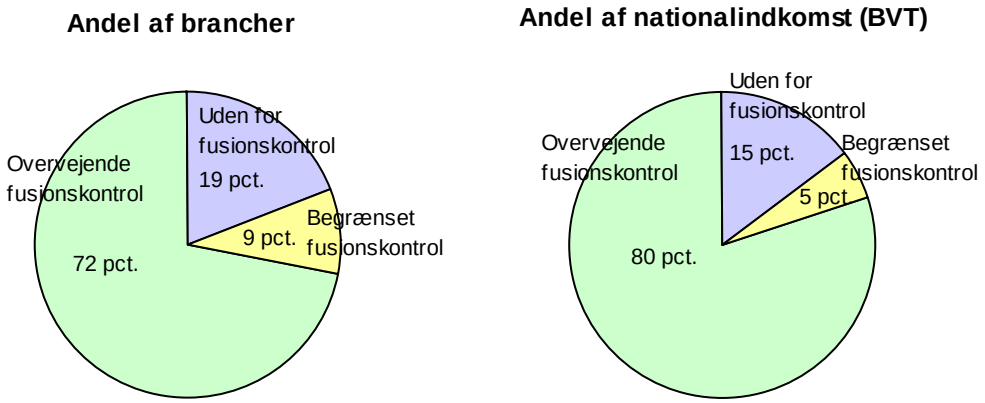
Ved en øvre tærskelværdi på 300 mio. kr. skønnes der at være overvejende fusionskontrol i brancher med en omsætning på over 500 mio. kr. Disse brancher udgør godt 70 pct. af alle brancher (svarende til 80 pct. af den samlede økonomi), jf. figur 7.7.b).

Figur 7.7. Andelen af brancher og af nationalindkomsten (2006) der ikke er omfattet af fusionskontrol ved en øvre tærskelværdi på 600 mio. kr. og 300 mio. kr.

a) Øvre grænse: 600 mio. kr.



b) Øvre grænse: 300 mio. kr.



Anm. : I det blå felt er fusioner inden for branchen uden for fusionskontrol. I det gule felt er det muligt at opnå en andel af branchens omsætning mellem 60 og 99 pct. uden at være under fusionskontrol. I det grønne felt er de fleste fusioner med mulige konkurrencemæssige virkninger omfattet af fusionskontrol. Fusioner med virksomheder, som har en omsætning under den nedre grænseværdi, er dog ikke omfattet af fusionskontrollen.
Kilde: Danmarks Statistik og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

I tabellerne 7.3, 7.4 og 7.5 er sammenfattet resultaterne af de øvre modeltærskelværdiers betydning for andele af brancher og nationalprodukt, som er underlagt henholdsvis overvejende fusionskontrol, begrænset fusionskontrol og ingen fusionskontrol.

Alle tre øvre modeltærskelværdier indebærer, at væsentligt flere brancher omfattes af fusionskontrol i forhold til i dag. Med de nugældende tærskelværdier er der 90 brancher med overvejende fusionskontrol, jf. tabel 7.3. Med en øvre grænse på 900 mio. kr. vil antallet af brancher med overvejende fusionskontrol stige til 189. Med en øvre grænse på 600 mio. kr. og 300 mio. kr. vil antallet stige yderligere, jf. tabel 7.3.

I tabel 7.6 i afsnit 7.4.1 er belyst, hvorvidt den øvre grænse i modeltærskelværdierne ville have ført til anmeldelsespligt for en række konkrete fusioner. De pågældende fusioner har skabt eller styrket en stærk markedsposition, men har med de gældende tærskelværdier ikke været omfattet af anmeldelsespligt.

Tabel 7.3. Antal brancher omfattet af fusionskontrol ved forskellige øvre tærskelværdier

Tærskelværdier øvre grænse mio. kr.	Overvejende fusions-kontrol	Begrænset fusions-kontrol	Uden for fusions-kontrol	I alt
3800	90	31	269	390
900	189	49	152	390
600	228	41	121	390
300	281	35	74	390

Anm. 1: Uden for fusionskontrol er brancher med lavere omsætning end tærskelværdierne.
Anm. 2: Begrænset fusionskontrol er brancher i følgende omsætningsintervaller: Tærskelværdi 3800: 3800-6300; tærskelværdi 900: 900-1500; tærskelværdi 600: 600-1000; tærskelværdi 300: 300-500. I disse omsætningsintervaller er det muligt at opnå andele af branchens omsætning på mellem 60 og 99 pct. uden at være undergivet fusionskontrol.
Anm. 3: Overvejende fusionskontrol er brancher med en omsætning over 6300, 1500, 1000 og 500 ved tærskelværdier på henholdsvis 3800, 900, 600 og 300.
Kilde: Danmarks Statistik og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

I alle modeller vil der imidlertid stadig være mellem knap 30 pct. og godt 50 pct. af de danske brancher, som slet ikke eller kun i begrænset omfang er omfattet af fusionskontrol. Ved en nedsættelse til 900 mio. kr. (jf. model A, B og C) vil andelen af brancher helt uden fusionskontrol falde fra 69 pct. til 39 pct. Ved en nedsættelse til 600 mio. kr. (model D og E) og 300 mio. kr. (model F) vil andelen falde til henholdsvis 31 pct. og 19 pct., jf. tabel 7.4.

Tabel 7.4. Andele i pct. af brancher omfattet af fusionskontrol ved forskellige tærskelværdier

Tærskelværdier Øvre grænse Mio. kr.	Overvejende fusions-kontrol	Begrænset fusions-kontrol	Uden for fusions-kontrol	I alt
3800	23	8	69	100
900	48	13	39	100
600	58	11	31	100
300	72	9	19	100

Anm. 1: Uden for fusionskontrol er brancher med lavere omsætning end tærskelværdierne.
Anm. 2: Begrænset fusionskontrol er brancher i følgende omsætningsintervaller: Tærskelværdi 3800: 3800-6300; tærskelværdi 900: 900-1500; tærskelværdi 600: 600-1000; tærskelværdi 300: 300-500. I disse omsætningsintervaller er det muligt at opnå andele af branchens omsætning på mellem 60 og 99 pct. uden at være under fusionskontrol.
Anm. 3: Overvejende fusionskontrol er brancher med en omsætning over 6300, 1500, 1000 og 500 ved de tærskelværdier på henholdsvis 3800, 900, 600 og 300.
Kilde: Danmarks Statistik og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Mellem 20 pct. og 50 pct. af nationalproduktet er ikke eller kun i begrænset omfang omfattet af fusionskontrol, jf. tabel 7.5.

Tabel 7.5: Andele i pct. af nationalprodukt omfattet af fusionskontrol ved forskellige tærskelværdier

Tærskelværdier øvre grænse mio. kr.	Overvejende fusionskontrol	Begrænset fusionskontrol	Uden for fusionskontrol	I alt
3800	49	15	36	100
900	70	6	24	100
600	76	3	21	100
300	80	5	15	100

Anm. 1: Uden for fusionskontrol er brancher med lavere omsætning end tærskelværdierne.
Anm. 2: Begrænset fusionskontrol er brancher i følgende omsætningsintervaller: Tærskelværdi 3800: 3800-6000; tærskelværdi 900: 900-1500; tærskelværdi 600: 600-1000; tærskelværdi 300: 300-500. I disse omsætningsintervaller er det muligt at opnå markedsandele på mellem 60 og 99 pct. uden at være under fusionskontrol.
Anm. 3: Overvejende fusionskontrol er brancher med en omsætning over 6000, 1500, 1000 og 500 ved de tærskelværdier på henholdsvis 3800, 900, 600 og 300.
Kilde: Danmarks Statistik og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

7.3. Store virksomheders opkøb af små virksomheder

Mens størrelsen af den øvre grænse navnlig har betydning for, hvilke brancher (markeder) der er omfattet af fusionskontrol, jf. afsnit 7.2 ovenfor, har størrelsen af den nedre grænse (omsætningen hos den enkelte virksomhed) specielt betydning for muligheden for at kontrollere fusioner mellem store og små virksomheder. Der kan være flere grunde til, at en stor virksomhed opkøber en lille virksomhed, herunder at den lille virksomhed er nødlidende. Mange fusioner, der involverer små virksomheder, vil ikke have konkurrencemæssige implikationer. Men på stærkt koncentrerede markeder vil fusioner, hvor en

stor virksomhed styrker sin markedsposition gennem opkøb af små virksomheder, kunne hæmme konkurrencen betydeligt.[131]

Sådanne markeder er karakteriseret ved, at der er én dominerende aktør eller et mindre antal store aktører plus en række små virksomheder. Selv om virksomhederne er små, kan de spille en vigtig rolle på markedet. For det første medvirker de små virksomheder til at sikre et varieret udbud. For det andet kan sådanne små virksomheder udgøre "mavericks" derved, at de ikke blot følger de førende virksomheders priser og andre konkurrenceparametre, men derimod udviser en aktiv konkurrenceadfærd og dermed på trods af deres relativt lille størrelse kan lægge et vigtigt konkurrencepres på den store virksomhed.

Det vil derfor ofte være i store virksomheders interesse at opkøbe en sådan konkurrent, og store virksomheder vil ofte være villig til at betale en så høj pris for at fjerne konkurrencetruslen, at en lille virksomhed vil være villig til at lade sig opkøbe. Der er derfor stor sandsynlighed for, at små virksomheder på sådanne markeder før eller siden vil blive opkøbt.

De gældende tærskelværdier indebærer, at konkurrencemyndigheden ikke kan foretage en vurdering af de konkurrencemæssige konsekvenser af fusioner mellem to virksomheder, hvoraf den ene har en omsætning på under 300 mio. kr.

En nedsættelse af den nedre grænse i de danske tærskelværdier, vil betyde, at flere fusioner, hvor en stor virksomhed opkøber en mindre konkurrent, vil blive omfattet af fusionskontrol.

I tabel 7.7 i afsnit 7.4.2 er belyst, hvorvidt den nedre grænse i modeltærskelværdierne ville have ført til anmeldelsespligt for en række konkrete fusioner, som med den gældende nedre grænse på 300 mio. kr. ikke har været omfattet af anmeldelsespligt. De pågældende fusioner er sket på markeder, der er stærkt koncentrerede, og hvor én enkelt virksomhed har en stærk markedsposition, som er blevet styrket ved fusionen. Eksemplerne illustrerer, at hvis der skal være mulighed for at vurdere alle sådanne opkøb, vil det kræve en nedsættelse af den nedre tærskelværdi til et betydeligt lavere niveau end i dag. Selv med en nedre tærskelværdi på 100 mio. kr., vil der stadig kunne være fusioner, hvor store virksomheders opkøb af mindre virksomheder vil kunne hæmme konkurrencen.

Det vil således kræve en meget lav nedre grænse, hvis alle problematiske fusioner af denne art skal være omfattet af anmeldelsespligt. Samtidig vil antallet af uproblematiske

[131] Selvom konkurrencemyndighederne principielt har mulighed for at imødegå nogle af de problemer, som en sådan fusion kan skabe, fx gennem efterfølgende indgreb over for urimeligt høje priser, er der en række væsentlige skadevirkninger, som konkurrencemyndighederne ikke kan gribe ind over for. Det gælder fx, hvor fusionen fører til højere priser, der dog ikke kan karakteriseres som urimelige. Det gælder endvidere, hvor fusionen fører til mindre varieret vareudbud eller til lavere innovation på længere sigt, fordi den fusionerede virksomhed ikke er underlagt tilstrækkeligt konkurrencepres.

fusioner, som omfattes af anmeldelsespligt, kunne stige betydeligt med en meget lav nedre grænse.

Som alternativ til en meget lav grænse kan man overveje at indføre supplerende regler om anmeldelsespligt ved siden af de almindelige regler om anmeldelsespligt. Nedenfor redegøres for to typer af sådanne supplerende bestemmelser.

Den ene type er en bestemmelse, hvorefter konkurrencemyndigheden har en diskretionær kontrolbeføjelse, som indebærer, at myndigheden af egen drift (under nærmere omstændigheder) kan kræve anmeldelse af og behandle fusioner for at sikre kontrol af problematiske fusioner, hvor store virksomheder opkøber mindre konkurrenter.

Sådanne supplerende bestemmelser kendes fra Sverige og Norge. UK's fusionskontrolregler, der afviger fra reglerne i de andre EU-lande, giver også mulighed for, at konkurrencemyndigheden kan kræve anmeldelse af fusioner af egen drift, jf. boks 7.2.

Boks 7.2. Fusionskontrolregler i Sverige, Norge og UK

I Sverige kan konkurrencemyndigheden kræve, at fusioner anmeldes, hvis der er særlige grunde hertil, og fusionsparternes samlede omsætning er over den øvre tærskelværdi. De svenske regler giver også parterne mulighed for at foretage en frivillig anmeldelse af fusionen. De særlige grunde vil kunne være, at en stor virksomhed én efter én opkøber mindre konkurrenter, eller når en stor virksomhed på et koncentreret marked med meget få små virksomheder erhverver en enkelt lille, nyetableret virksomhed for at forhindre, at denne i fremtiden vil kunne udfordre den store virksomheds markedsposition.

I Norge kan konkurrencemyndigheden gribe ind over for alle fusioner uafhængigt af tærskelværdi, hvis fusionen fører til eller forstærker en væsentlig konkurrencebegrænsning. De situationer, hvor konkurrencemyndigheden vælger at kræve en fuld anmeldelse af en fusion, er typisk på markeder, som konkurrencemyndigheden allerede har fokus på, særligt når der er tale om markeder med en dominerende aktør og markeder, der er karakteriseret ved høj koncentration.

De britiske fusionskontrolregler har som udgangspunkt ikke anmeldelsespligt for fusioner. De britiske regler indeholder i stedet en bestemmelse om, at konkurrencemyndigheden kan kræve en fusion anmeldt, hvis den er over bestemte tærskelværdier, og fusionen umiddelbart skønnes at kunne medføre væsentlige konkurrenceproblemer. Dette gælder også, selv om fusionen allerede er gennemført. Virksomhederne kan også vælge at foretage en frivillig anmeldelse af fusionen, ligesom virksomhederne har adgang til at rådføre sig med konkurrencemyndigheden, om en fusion bør anmeldes.

Den anden type er en supplerende bestemmelse, der foreskriver anmeldelsespligt ved fusioner mellem virksomheder med meget stor omsætning (højere end den øvre grænse i de almindelige tærskelværdier) og virksomheder med meget lille omsætning (lavere end den nedre grænse i de almindelige tærskelværdier).

Fordelen ved en diskretionær kontrolbeføjelse er, at virksomhederne kun vil skulle anmelde en fusion i de tilfælde, hvor konkurrencemyndighederne vurderer, at en fusion – der ikke er anmeldelsespligtig efter de almindelige tærskelværdier – kan give anledning til problemer. I forhold til en model med en lavere nedre tærskelværdi uden en diskretionær kontrolbeføjelse vil modellen derfor kunne medføre en mindre omkostningsbelastning for virksomhederne.

Ulempen ved en diskretionær kontrolbeføjelse er, at der herved kommer et element af uforudsigelighed for virksomhederne om, hvorvidt en fusion vil blive underkastet fusionskontrol. Det kan herunder være forbundet med usikkerhed for virksomhederne at vurdere, om der konkret vil være behov for at anmelde en ellers ikke-anmeldelsespligtig fusion. Hvis virksomhederne ud fra et ønske om sikkerhed for, at fusionen kan godkendes af konkurrencemyndigheden, i stort omfang vil udnytte muligheden for enten at foretage frivillig anmeldelse eller at søge om forhåndsgodkendelse, vil den forventede ressourcebesparelse ved en diskretionær kontrolbeføjelse blive reduceret.

Ved en supplerende bestemmelse om anmeldelsespligt for meget store virksomheders opkøb af små virksomheder er der fuld forudsigelighed for virksomhederne, om en fusion skal anmeldes eller ej. Fordelen ved en sådan bestemmelse er endvidere, at den – ligesom en diskretionær kontrolbeføjelse – vil kunne betyde en mindre omkostningsbelastning for virksomhederne i forhold til en model med en lavere nedre grænse i de generelle tærskelværdier.

Ulempen ved en sådan supplerende bestemmelse er, at det gør reglerne for, hvornår fusioner skal anmeldes, mere komplekse. Ingen andre lande i EU9 har en sådan bestemmelse.

Fordelen ved alene at have almindelige tærskelværdier med en øvre grænse for samlet omsætning og en nedre grænse for omsætningen i den enkelte virksomhed uden supplerende bestemmelser er, at der her er tale om en enkel og velprøvet model, hvor der er fuld forudsigelighed for virksomhederne om anmeldelsespligt.

Udfordringen ved denne model er, at det gælder om at fastsætte størrelsen af tærskelværdierne på et niveau, som afbalancerer dilemmaet knyttet til, at lavere tærskelværdier fører til, at både flere problematiske og flere uproblematiske fusioner bliver omfattet af anmeldelsespligt. Det gælder både for nedre og øvre grænse.

Fordele og ulemper ved de anførte seks modeltærskelværdier omtales nærmere i afsnit 7.6 nedenfor. Mulighederne for at minimere den administrative belastning ved uproblematiske fusioner omtales i kapitel 8. Endelig omtales samfundsmæssige gevinster og omkostninger ved de seks modeltærskelværdier i kapitel 9.

7.4. Konkrete eksempler på problematiske fusioner i relation til modeltærskelværdierne

I afsnit 6.3.3 omtaltes 15 konkrete fusioner fra perioden 2000-2008, der med de gældende tærskelværdier ikke har været omfattet af fusionskontrolreglerne, men som har skabt eller styrket en stærk markedsposition på de pågældende markeder.

Nedenfor vil det blive analyseret, hvorvidt de pågældende konkrete fusioner ville have været omfattet af anmeldelsespligt med de opstillede modeltærskelværdier. For syv af eksemplerne har det været den øvre grænse, som har haft betydning, mens det i otte af tilfældene har været den nedre grænse.

7.4.1. Øvre grænse

I afsnittet er anført syv eksempler på fusioner, som ikke har været anmeldt, fordi den samlede omsætning i Danmark var under den øvre grænse på 3,8 mia. kr.

Fem af disse fusioner havde en samlet omsætning over den øvre grænse på 900 mio. kr., og de involverede virksomheders omsætning oversteg de nedre grænser på 225 mio. kr. og 200 mio. kr. Disse fem fusioner ville derfor have været anmeldelsespligtige ved alle de anførte modeller, jf. tabel 7.6.

Tabel 7.6. Anmeldelsespligt ved modeltærskelværdier i forhold til konkrete eksempler på overtagelser, som har skabt en stærk markedsposition

Fusion	**A** **900** **225**	**B** **900** **200**	**C** **900** **100**	**D** **600** **200**	**E** **600** **100**	**F** **300** **100**
2000: Det Berlingske Officin overtager Århus Stiftstidende Dagblade	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2002: Unicon sælger sine belægnings-aktiviteter vest for Storebælt til IBF Belægningssten	nej	nej	nej	nej	ja	ja
2003: Vestas Wind Systems A/S og NEG Micon A/S fusionerer Vindmølle	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2005: Løgstør Rør opkøber Alstom Power Flow System Præisolerede Fjernvarmerør	?	?	ja	?	ja	ja
2005: Unicon Beton og 4K Beton fusionerer Færdigblandet beton	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2006: DSV Miljø A/S køber RGS 90 A/S Jordrensning	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2008: Elbodan køber Merlin Radio/tv	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Anm.: Alstoms omsætning i Danmark er under 300 mio. kr., men hvor meget vides ikke.
Kilde: Dagspressen, fagblade og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

I Unicons salg af belægningsaktiviteter til IBF havde de fusionerende virksomheder en samlet omsætning under 900 mio. kr. og over 600 mio. kr., men omsætningen i den ene virksomhed lå under 200 mio. kr. Denne fusion ville derfor kun være anmeldelsespligtig ved model E og F.

Ved Løgstør Rørs opkøb af Alstom Power Flow System er der usikkerhed om omsætningen i Alstom Power Flow System, som formodes at have været under 200 mio. kr. og over 100 mio. kr. Denne fusion ville formentlig kun have været anmeldelsespligtig ved model C, E og F med en nedre grænse på 100 mio. kr.

7.4.2. Nedre grænse

I afsnit 6.3.3 er anført otte eksempler på fusioner, hvor en stor virksomhed har opkøbt en mindre konkurrent, hvis omsætning i Danmark har været under 300 mio. kr. Fusionerne har derfor ikke været anmeldelsespligtige.

I tre tilfælde var omsætningen i de overtagne virksomheder over de nedre modeltærskelværdier på 225 mio. kr. og 200 mio. kr. I disse tilfælde ville fusionerne have været omfattet af anmeldelsespligten ved alle de anførte modeller, jf. tabel 7.7.

Tabel 7.7. Anmeldelsespligt ved modeltærskelværdier i forhold til konkrete eksempler på overtagelser, som har forøget en meget stærk markedsposition

Fusion	**A** **900** **225**	**B** **900** **200**	**C** **900** **100**	**D** **600** **200**	**E** **600** **100**	**F** **300** **100**
2002: Arla Foods overtager Hellevad Mejeri Ost og Smør	ja	ja	ja	Ja	ja	ja
2002/03: Aalborg Portland opkøber Mørch Cement	nej	nej	nej	nej	nej	nej
2003: Arla Foods overtager Økomælk Mejeriprodukter	nej	nej	ja	nej	ja	ja
2003: Danish Crown overtager Pølsefabrikken Gøl	ja	ja	ja	Ja	ja	ja
2004: TDC A/S' køber Song Networks A/S Telefoni	ja	ja	ja	Ja	ja	ja
2004: TDC A/S' køber Telmore Mobiltelefoni.	nej	(ja)	ja	(ja)	ja	ja
2006: Arla Foods overtager Tholstrup Mejeriprodukter	nej	nej	ja	nej	ja	ja
2008: Arla Foods overtager Borup Mejeri	nej	nej	nej	nej	nej	nej

Anm. : Telmore´s omsætning var ca. 200 mio. kr.

Kilde: Dagspressen, fagblade, Konkurrenceredegørelsen 2007 og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

I to tilfælde var omsætningen i de små virksomheder under 200 mio. kr. Disse fusioner ville ikke have været omfattet af anmeldelsespligten ved modellerne A, B og D.

I ét tilfælde var omsætningen i den overtagne virksomhed (Telmore) lige omkring 200 mio. kr.

Bortset fra to tilfælde ville opkøbene af små virksomheder have været omfattet af anmeldelsespligten ved model C, E og F med den lave nedre tærskelværdi på 100 mio. kr.

7.5. Antal anmeldelser ved modeltærskelværdier

I det følgende vurderes, hvor mange flere fusionsanmeldelser, der kan forventes at komme ved lavere tærskelværdier i Danmark.

Det er generelt behæftet med betydelig usikkerhed at skønne over antallet af anmeldelser ved lavere tærskelværdier end i dag. Det kan henføres til flere forhold.

De nuværende høje tærskelværdier indebærer, at en meget stor del af de danske virksomheder ikke er omfattet af fusionskontrol. En væsentlig sænkning af tærskelværdierne vil indebære, at der vil være betydeligt flere virksomheder, der potentielt vil blive omfattet af fusionskontrolreglerne. De betydelige ændringer gør det i sig selv vanskeligt at vurdere antallet af fremtidige anmeldelser.

Hertil kommer, at der ikke er viden om hyppigheden af fusioner i konkurrenceretlig forstand blandt virksomheder i de forskellige omsætningsintervaller.

I det følgende vurderes antallet af fusioner under nye tærskelværdier derfor ud fra forskellige vinkler for derigennem at kunne opnå en rimelig vurdering af, hvor mange fusioner der kan forventes. Vurderingen sker først ud fra en opgørelse af de selskabsretlige fusioner, som sammenholdes med de hidtil anmeldte fusioner i Danmark. Dernæst sammenlignes med antallet af anmeldelser i andre små lande med lavere tærskelværdier. Til sidst vurderes antallet af anmeldelser ud fra, hvor mange virksomheder som vil blive omfattet af fusionskontrollen under nye tærskelværdier.

7.5.1. Selskabsretlige fusioner

En måde at opgøre det forventede antal fusioner på kunne være at se på anmeldelsespligtige selskabsretlige fusioner. Selskabsretlige fusioner er fusioner mellem danskregistrerede virksomheder (dvs. med et CVR-nr.), hvor en eller flere virksomheder ophører, og kun en virksomhed fortsætter efter fusionen.

Selskabsretlige fusioner adskiller sig imidlertid fra det fusionsbegreb, som anvendes i fusionskontrolreglerne i konkurrenceloven.

I fusionskontrolreglerne omfatter fusionsbegrebet udover de fleste selskabsretlige fusioner: Fusioner mellem danske og udenlandske virksomheder, der er aktive på det danske marked. Fusioner, hvor en virksomhed erhverver ejerandele i en anden virksomhed, som indebærer, at virksomheden kontrollerer den anden virksomhed. Oprettelse af et joint venture som på varigt grundlag varetager en selvstændig virksomheds samtlige funktioner.

Omvendt er selskabsretlige fusioner inden for samme koncern ikke omfattet af fusionskontrolreglernes fusionsbegreb.

Det gennemsnitlige antal selskabsretlige fusioner pr. år i Danmark i årene 2000-2007 er 473. Der er tale om en stigende tendens med laveste antal (389) i 2000 og højeste antal (577) i 2007.[132]

I perioden 2000-2007 er anmeldt 69 fusioner i Danmark i medfør af fusionskontrolreglerne. Af disse 69 anmeldelser er der kun 7, som vedrører selskabsretlige fusioner mellem danske virksomheder. De fleste anmeldelser har vedrørt virksomhedsovertagelser mellem danske virksomheder, hvor en virksomhed opnår kontrol af en anden virksomhed gennem køb af ejerandele (41 anmeldelser) eller ved oprettelse af joint ventures (20 anmeldelser). Det er derfor vanskeligt at anvende de selskabsretlige fusioner som udgangspunkt for en vurdering af antallet af fusioner ved lavere tærskelværdier end i dag.

I bilag 7.1 er gjort yderligere rede for beregningsproblemer med udgangspunkt i selskabsretlige funktioner.

7.5.2. Udenlandske erfaringer

I det følgende sammenlignes de seks sæt modeltærskelværdier med tærskelværdierne i Belgien, Sverige og Nederlandene, som alle er relativt små lande, og som i andre sammenhænge ofte sammenlignes med Danmark. Endvidere har Belgien og Sverige for nylig ændret deres tærskelværdier. Det giver et erfaringsgrundlag at holde de seks modeller op imod.

Antallet af anmeldte fusioner i det enkelte land afhænger dog af flere forhold. For det første afhænger antal anmeldelser af tærskelværdierne. Jo lavere tærskelværdier, des flere anmeldelser vil der være alt andet lige.

For det andet vil antallet af anmeldelser afhænge af, hvor mange virksomheder der fusionerer, herunder om der er forskelle mellem større og mindre virksomheder, hvad angår tendensen til at indgå i fusioner.

For det tredje afhænger antal anmeldelser af antallet af virksomheder, der potentielt er omfattet af anmeldelsespligt i det pågældende land. Dette afhænger bl.a. af, hvor mange virksomheder der er i de enkelte lande. Det er igen afhængigt af landets størrelse.

[132] Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Antallet af anmeldelsespligtige fusioner er endelig påvirket af en række landespecifikke forhold knyttet til erhvervsstrukturen i det enkelte land, herunder branchestruktur og virksomhedernes størrelsesfordeling.

Disse forhold vil kunne være forskellige fra land til land. Der er således ikke tale om en fast og simpel sammenhæng mellem landenes størrelse og antallet af anmeldelsespligtige fusioner. Der er derfor en lang række forhold, som der potentielt må tages hensyn til ved sammenligninger med andre lande. Det er imidlertid ikke muligt at korrigere direkte for disse forhold. Derfor vil sammenligningerne være behæftet med usikkerhed.

En mulighed er at lægge til grund, at to lande med samme relative tærskelværdier har nogenlunde samme antal anmeldelsespligtige fusioner, selv om det ikke vil gælde generelt, jf. nærmere herom i boks 7.3.

Boks 7.3. Antal anmeldelser og relative tærskelværdier

For et land med en bestemt størrelse af økonomien og givne tærskelværdier afhænger antallet af anmeldelsespligtige fusioner af antallet af virksomheder i de omsætningsintervaller, der er underlagt anmeldelsespligt, og af fusionsfrekvensen blandt disse virksomheder. Det betyder, at antallet af anmeldelsespligtige fusioner afhænger både af størrelsen af landets økonomi og af den specifikke størrelsesfordeling af virksomheder i landet.

Et land kan have en større økonomi, både fordi virksomhederne i gennemsnit kan være større, og fordi der kan være flere virksomheder. En større økonomi vil typisk være baseret på både flere virksomheder og relativt flere større virksomheder.

Ved sammenligning af to lande med forskellig størrelse økonomi men samme relative tærskelværdi er der således flere forhold af betydning for antallet af virksomheder omfattet af fusionskontrol.

På den ene side er den absolutte fusionstærskel højere i det store land, hvilket trækker i retning af færre virksomheder omfattet af fusionskontrol. På den anden side er der formentlig flere større virksomheder samlet set i det store land, hvilket trækker i retning af flere virksomheder omfattet af fusionskontrol.

Alt afhængig af niveauet for de absolutte tærskelværdier i relation til antal og fordeling af store og små virksomheder i hvert land, vil der med samme relative tærskelværdier således kunne være både færre og flere anmeldelsespligtige fusioner i et stort land sammenlignet med et lille land.

Erfaringerne fra lande med samme relative tærskelværdier som i de anførte modeller kan derfor ikke stå alene men må sammenholdes med bl.a. den erhvervsstruktur, der er i de respektive lande.

Selvom to lande har samme relative tærskelværdier, vil der således kunne være forskelle i antallet af virksomheder omfattet af anmeldelsespligten i de to lande som følge af landespecifikke forhold som fx den konkrete virksomhedsfordeling og fusionsfrekvensen. Overordnet betyder det, at vurderingen af antal anmeldelser i Danmark ud fra udenlandske erfaringer kun kan ske med betydelig usikkerhed.

Erhvervsstrukturen i Danmark indebærer, at en sammenligning med de andre små lande tenderer mod at undervurdere antallet af potentielle fusioner i Danmark. Det skyldes, at Danmark relativt set har lidt flere mellemstore virksomheder end i de andre lande, jf. boks 7.4.

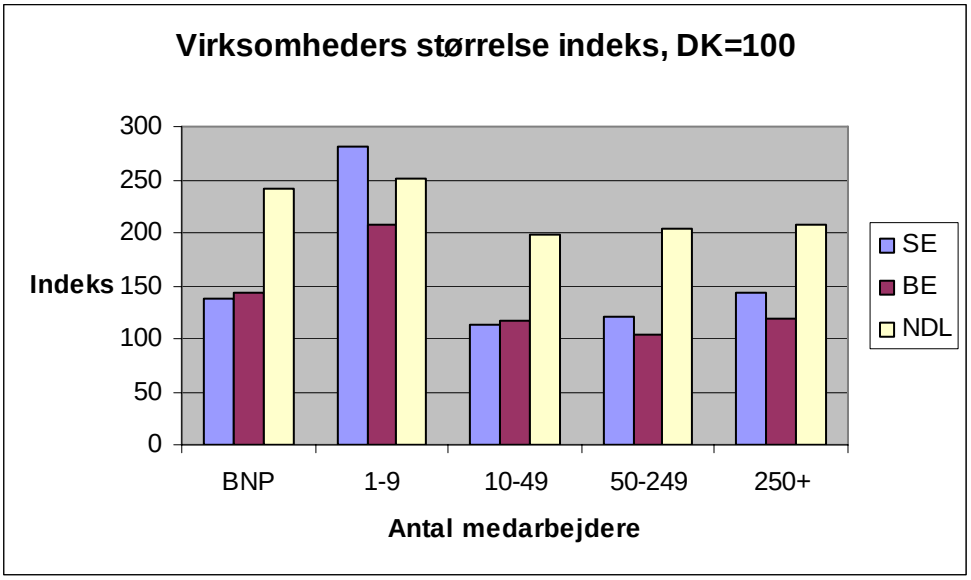
Boks 7.4. Erhvervsstruktur og fusionspotentiale

I forhold til andre europæiske lande er den danske erhvervsstruktur karakteriseret ved, at der både er relativt færre meget små og meget store virksomheder. Det betyder bl.a., at de største danske virksomheder gennemsnitligt er mindre end de tilsvarende europæiske. Det gælder også i forhold til små lande som Sverige, Finland, Belgien og Nederlandene.

Sverige og Belgien har en økonomi, som er ca. 1,4 gange så stor som Danmark. Nederlandenes økonomi er knap 2,5 gange så stor. En større økonomi vil typisk være baseret på både flere virksomheder og relativt flere større virksomheder.

Antallet af mellemstore virksomheder med mellem 50 og 249 medarbejdere er imidlertid næsten de samme i Danmark (indeks 100) og Belgien (indeks 104). Danmark har således i forhold til størrelsen af landets økonomi relativt flere mellemstore virksomheder end Belgien. Det gælder også i forhold Sverige (indeks 121) og Nederlandene (indeks 205), jf. figur 7.8.

Figur 7.8. Virksomheder fordelt på størrelse i Sverige, Belgien og Nederlandene sammenlignet med Danmark



Kilde: Eurostat 2005

En sænkning af tærskelværdierne til et niveau, hvor flere mellemstore virksomheder bliver omfattet af fusionskontrolreglerne, vil således alt andet lige kunne medføre flere anmeldelser i Danmark end i de andre lande.

Den relative andel af store internationale virksomheder spiller endvidere en rolle for andelen af fusioner, der er anmeldelsespligtige til Kommissionen, og som derfor ikke behandles af de nationale konkurrencemyndigheder. Figur 7.8 indikerer, at der vil være relativt færre fusioner i Danmark, som er anmeldelsespligtige til Kommissionen. Der er da også anmeldt færre fusioner til Kommissionen, hvor der indgår danske virksomheder, end fusioner, hvor der indgår virksomheder fra Belgien, Nederlandene og Sverige.

Det taler ligeledes for, at der vil være lidt flere anmeldelsespligtige fusioner i Danmark, end det, der kan anslås på baggrund af erfaringerne fra Belgien, Nederlandene og Sverige.

På den baggrund anslås antal anmeldelser i de forskellige modeller ud fra antallet af anmeldelser i Belgien, Sverige og Holland. Det lægges i første omgang til grund, at antallet af anmeldelser i landene vil kunne danne udgangspunkt for vurderingen, hvis landet har samme relative tærskelværdi som en eller flere af modellerne, selvom der ikke nødvendigvis er en entydig sammenhæng. Efterfølgende korrigeres for, at Danmark har relativt flere mellemstore virksomheder.

I tabel 7.8 er anført de absolutte og relative tærskelværdier samt antal anmeldelser for Danmark, Belgien, Sverige og Nederlandene. Desuden er anført den absolutte øvre og nedre grænse samt den relative øvre og nedre grænse i de seks sæt modeltærskelværdier.

Tabel 7.8. Antal anmeldelser ved forskellige tærskelværdier i Danmark, Belgien, Sverige og Nederlandene

	Absolut øvre grænse EUR	Absolut nedre grænse EUR	Relativ øvre grænse Promille af BNP	Relativ nedre grænse Promille af BNP	Antal anmeldelser Gennemsnit pr. år for perioden 2000-2007
Danmark					
Gældende regler	510	40	2,40	0,19	10
Model A	120	30	0,57	0.14	
Model B	120	27	0,57	0,13	
Model C	120	13	0,57	0,06	
Model D	80	27	0,38	0,13	
Model E	80	13	0,38	0,06	
Model F	40	13	0,19	0,06	
Belgien					
Før 2005	40	15	0,13	0,05	58
Efter 2005	100	40	0,34	0,13	19
Sverige					
Gamle tærskelværdier	425	11	1,48 (1,00)	0,04	86
Nye tærskelværdier	107	21	0,37	0,07	*Forventet* 52
Nederlandene	113	30	0,22 (0,15)	0,06	110

Anm. 1: Den relative tærskelværdi = den absolutte tærskelværdi i forhold til nationalproduktet.
Anm. 2: For Belgiens gamle tærskelværdier er perioden 2000-2005, og for Belgiens nye tærskelværdier er perioden 2005-2007. Sveriges nye tærskelværdier trådte i kraft 1. november 2008.
Anm. 3: De anførte relative tærskelværdier i parentes angiver, at de globale relative tærskelværdier i Nederlandene og tidligere i Sverige er omregnet til nationale relative tærskelværdier ved at dividere med 1,5. I den tidligere omtalte svenske rapport er det anslået, at tærskelværdier baseret på global omsætning skal være ca. 50 pct. højere end tærskelværdier baseret på national omsætning, for at fusionskontrollen kan have samme effekt.
Kilde: Global Competition Rewiew, EuroStat, udenlandske konkurrencemyndigheder og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Belgien

Belgien hævede i 2005 både den øvre og nedre grænse i sine tærskelværdier. Det samlede antal anmeldte fusioner i de første to hele år 2006 og 2007 efter ændringerne var henholdsvis 17 og 20, dvs. ca. 19 i gennemsnit, jf. tabel 7.8. Det gennemsnitlige antal anmeldelser pr. år med de gamle tærskelværdier var ca. 58.

Den nye belgiske øvre relative tærskelværdi er kun lidt lavere end den relative øvre tærskelværdi i model D mens de nedre relative tærskelværdier er ens, jf. tabel 7.8. Det anslås på den baggrund, at der med model D alt andet lige vil være ca. 17 anmeldelser pr. år, jf. tabel 7.9.

Ved model A (højere øvre og nedre grænse end model D) og B (højere øvre grænse end model D) vil antallet af anmeldelser være mindre end ved model D. Det anslås skønsmæssigt, at der vil være henholdsvis 14 og 15 anmeldelser.

De gamle belgiske relative tærskelværdier er lidt lavere end de relative tærskelværdier i model F, jf. tabel 7.8. Det anslås på den baggrund, at der med model F alt andet lige vil være ca. 50 anmeldelser pr. år, jf. tabel 7.9.

Model C har samme nedre grænse som model F og samme øvre grænse som model A og B. Det anslås på den baggrund, at antallet af anmeldelser ved model C vil ligge mellem antallet ved henholdsvis model F og model B.

Model E har samme nedre grænse som model F og samme øvre grænse som model D. Det anslås på den baggrund, at antallet af anmeldelser ved model E vil ligge mellem antallet ved henholdsvis model F og model D. Da model E har en lavere øvre grænse end model C, anslås et højere antal anmeldelser ved model E i forhold til model C, jf. tabel 7.9.

Disse skøn er behæftet med betydelig usikkerhed.

Tabel 7.9. Beregnet antal anmeldelser i Danmark på grundlag af tærskelværdier i Belgien

	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Beregnet antal anmeldelser i Danmark	14	15	25-35	17	30-45	50

Kilde: Den belgiske konkurrencemyndighed og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Nederlandene

Antal anmeldelser pr. år i Nederlandene er i gennemsnit 110, jf. tabel 7.8. Det er noget højere end i Sverige og navnlig Belgien.

De relative tærskelværdier i Nederlandene er tæt på de relative tærskelværdier i model F, jf. tabel 7.8. Den øvre grænse i Nederlandene er imidlertid baseret på global omsætning. Hvis det lægges til grund, at en øvre grænse baseret på global omsætning skal være 1,5 gange en øvre grænse baseret på national omsætning for at have samme effekt, jf. anmærkning 1 til tabel 7.1, er den nederlandske relative øvre grænse imidlertid lavere end den relative øvre grænse i model F. Det er dog noget usikkert, hvad tærskelværdier baseret på global omsætning betyder for antallet af anmeldelser.[133]

[133] Det bemærkes her, at de gamle relative belgiske tærskelværdier er lavere end de nederlandske relative tærskelværdier. På dette grundlag skulle man forvente et større antal anmeldelser i Belgien end i Nederlandene. Men der er ca. 110 årlige anmeldelser i Nederlandene mod ca. 58 årlige anmeldelser i Belgien før 2005. Det er uklart, hvad grunden hertil er. En mulig grund kunne være, at den øvre grænse i Nederlandene baseres på global omsætning. En anden mulighed kunne være

Hvis de nederlandske erfaringer alligevel lægges til grund, kan det anslås, at der med model F alt andet lige vil være ca. 85 anmeldelser pr. år, jf. tabel 7.10. Det er lidt mindre end i Nederlandene som følge af, at den øvre relative tærskelværdi i Nederlandene reelt er mindre end i model F.

For model A, B og D med både højere øvre og nedre grænser end model F kan der anslås et lavere antal anmeldelser end 85. Det er dog vanskeligt at sige nærmere herom på grundlag af nederlandske erfaringer. Tilsvarende gælder model C og E med højere øvre grænse end model F.

Erfaringerne fra Nederlandene fører således til et noget højere potentiale for fusionsanmeldelser end erfaringerne fra Belgien. Nedenfor diskuteres de svenske erfaringer, der giver anledning til et potentiale for fusionsanmeldelser, der er højere end sammenligningen med Belgien men mindre end sammenligningen med Nederlandene.

Tabel 7.10. Beregnet antal anmeldelser i Danmark på grundlag af tærskelværdier i Nederlandene

	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Beregnet antal anmeldelser i Danmark	Under 85	Under 85	Under 85	Under 85	Under 85	85

Kilde: Den nederlandske konkurrencemyndighed og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Sverige

Sverige har vedtaget ændringer, som medfører, at den tidligere øvre grænse baseret på global omsætning er nedsat til en betydelig lavere øvre grænse baseret på national omsætning, samtidig med at den nedre grænse hæves, jf. tabel 7.8.

De svenske konkurrencemyndigheder forventer, at de nye tærskelværdier vil give markant forbedret træfsikkerhed[134] samtidig med, at antallet af anmeldelser reduceres med ca. 40 pct. Det hidtidige gennemsnitlige antal anmeldelser pr. år i Sverige har været 86. Med de nye regler forventes således godt 50 anmeldelser pr. år i Sverige.

De nye svenske relative tærskelværdier svarer nogenlunde til model E. Det anslås derfor, at model E fører til 50 anmeldelser, jf. tabel 7.11.

Den øvre grænse svarer nogenlunde til den relative øvre grænse i model D – og den nedre grænse svarer nogenlunde til den relative nedre grænse i model F. Med udgangspunkt heri anslås det, at model D fører til et lavere antal fusioner end 50, og at model F fører til et højere antal fusioner end 50.

---

forskelle i landespecifikke forhold. Nederlandene har fx relativt flere mellemstore virksomheder end Belgien, jf. boks 7.4 om erhvervsstruktur.

[134] Det var de samme overvejelser, der motiverede ændringerne i Belgien.

Det er vanskeligt at foretage en mere præcis vurdering af antal anmeldelser i de enkelte modeller på grundlag af de svenske tærskelværdier. Beregninger baseret på virksomhedsfordelingen i Danmark tyder dog på, at antallet af anmeldelser ved model F er ca. dobbelt så stort som ved model D, jf. tabel 7.13 i afsnit 7.5.3 nedenfor. På denne baggrund anslås antallet af årlige anmeldelser at udgør ca. 40 ved model D og ca. 80 ved model F, som er på niveau med de anslåede 85 anmeldelser under model F ud fra de nederlandske erfaringer, jf. tabel 7.11.

I model C er den relative øvre grænse større end model E, mens den relative nedre grænse er den samme. Det anslås derfor, at model C vil føre til færre anmeldelser end 50. Beregninger baseret på virksomhedsfordelingen i Danmark indikerer, at der er lidt færre anmeldelser ved model C end model D, jf. tabel 7.13. Med udgangspunkt heri er antallet af anmeldelser ved model C anslået til 35.

Model A og B har en højere nedre grænse end model C. Antallet af anmeldelser ved model A og B er på denne baggrund anslået til henholdsvis 23 og 25. Disse skøn er behæftet med betydelig usikkerhed.

Tabel 7.11. Beregnet antal anmeldelser i Danmark på grundlag af tærskelværdier i Sverige

	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Beregnet antal anmeldelser i Danmark	23	25	35	40	50	80

Kilde: Konkurrensverket og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Samlet set giver sammenligningen med Belgien, Nederlandene og Sverige anledning til tre noget forskellige skøn for antallet fusioner i de seks modeller. Det er et udtryk for, at der er usikkerhed forbundet med sammenligningen, fordi der er en række landespecifikke forhold, herunder forskelle i landenes erhvervsstruktur, som også påvirker antallet af fusionsanmeldelser.

I øverste række i tabel 7.12 nedenfor er angivet skøn for antallet af fusioner i modellerne, når disse erfaringer lægges til grund samlet set. Skønnene er mest baseret på erfaringerne fra Belgien og Sverige, da de nederlandske erfaringer ikke giver tilstrækkelig information for model A til E.

Tabel 7.12. Beregnet antal anmeldelser ved modeltærskelværdier på grundlag antal anmeldelser og tærskelværdier i Belgien, Nederlandene og Sverige

	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Umiddelbare beregninger	14-23	15-25	25-35	17-40	30-50	50-85
Beregninger justeret ud fra forskelle i landenes erhvervsstruktur	25	27	40	45	55	90

Kilde: Udenlandske konkurrencemyndigheder og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Der er forholdsvis stor variation i de anslåede antal af anmeldelsespligtige fusioner. Det afspejler, at der er flere forhold, der har betydning for, hvor mange virksomheder der er omfattet af anmeldelsespligt i de enkelte lande.

Den danske erhvervsstruktur afviger noget fra andre lande, jf. boks 7.4. Forskellene i landenes erhvervsstruktur taler for, at der vil være lidt flere anmeldelsespligtige fusioner i Danmark end det, der kan anslås på baggrund af erfaringerne fra Belgien, Nederlandene og Sverige. Det gælder navnlig i forhold til Belgien.

I nederste række i tabel 7.12 er derfor anført et estimat af antal anmeldelser ved de seks modeltærskelværdier, som ligger lidt over det anslåede antal anmeldelser ud fra erfaringerne i Belgien, Nederlandene og Sverige.[135]
Sammenligningen med de andre lande giver således en pejling på, hvor mange fusioner der kan forventes. Sammenligningen er som tidligere nævnt behæftet med betydelig usikkerhed.

I det følgende ses på mulighederne for at estimere antal anmeldelser i Danmark på grundlag af, hvordan de danske virksomheder fordeler sig på omsætning.

7.5.3. Antal anmeldelser vurderet ud fra dansk erhvervsstruktur

En tredje metode til estimering af antal anmeldelser i Danmark er at tage udgangspunkt i den danske erhvervsstruktur. Der er anvendt en opgørelse af danske virksomheder fordelt efter omsætning til belysning af det antal virksomheder, som kan blive omfattet af modeltærskelværdierne, jf. bilag 7.2.

På grundlag af omsætningsfordelingen er der først beregnet det potentielle antal fusioner, som det er muligt at gennemføre med en lavere *øvre grænse* i de seks modeller.[136] På denne baggrund kan antallet af potentielle fusioner i model A, B og C opgøres til 1.208 pr. år mod 278 potentielle fusioner pr. år under de gældende regler, jf. kolonne 1 i tabel

[135] Det vil i realiteten sige, at estimatet ligger lidt over antallet af anmeldelser baseret på Nederlandene og Sverige, idet antal anmeldelser baseret på Belgien er de laveste ved alle modeltærskelværdier.
[136] Ved denne beregning ses bort fra effekten af ændringer i den nedre grænse, jf. nærmere om beregningsforudsætningerne i bilagsboks 7.2.1 i bilag 7.2.

7.13. Dette siger ikke noget om, hvor mange fusioner der faktisk vil være omfattet af fusionskontrol, men alene noget om hvor mange virksomheder der ”potentielt” vil være omfattet af fusionskontrol, hvis de fusionerer.

Tabel 7.13. Beregnet antal årlige fusioner ved forskellige modeltærskelværdier

	Beregnet antal *mulige* fusioner ved forskellige øvre grænser	**Beregnet antal fusioner med nedre grænse på 300 mio. kr.**	**Beregnet antal fusioner ved forskellige modeltærskelværdier**
Nugældende Tærskelværdier Ø: 3800 mio. kr. N: 300 mio. kr.	278	**10**	_
Model A Ø: 900 mio. kr. N: 225 mio. kr.	1208	43	**46**
Model B Ø: 900 mio. kr. N: 200 mio. kr.	1208	43	**48**
Model C Ø: 900 mio. kr. N: 100 mio. kr.	1208	43	**61**
Model D Ø: 600 mio. kr. N: 200 mio. kr.	1792	64	**69**
Model E Ø: 600 mio. kr. N: 100 mio. kr.	1792	64	**82**
Model F Ø: 300 mio. kr. N: 100 mio. kr.	3466	125	**143**

Kilde. Danmarks Statistik og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

Antallet af *anmeldelsespligtige* fusioner afhænger desuden af antallet af faktiske fusioner og størrelsen af den nedre grænse.

Det gennemsnitlige antal anmeldte fusioner med de nugældende tærskelværdier har været 10 pr. år.[137] Det svarer til, at 3,6 pct. af de mulige fusioner har været anmeldelsespligtige.[138]

Ud fra en forudsætning om, at der med nye tærskelværdier vil være samme andel anmeldte fusioner som med de nugældende tærskelværdier, er beregnet antallet af anmeldelsespligtige fusioner for hver af de seks modeller, men under forudsætning af en nedre grænse på 300 mio. kr. (dvs. som nugældende nedre tærskelværdi). Det svarer til den

137 Antallet af anmeldelsespligtige fusioner har varieret fra 6 til 12 pr. år.
138 Gennemsnitligt 10 ud af 278 mulige fusioner, jf. første række i tabel 7.13.

isolerede virkning af ændringen i den øvre grænse. Det giver et skøn på 43 anmeldelsespligtige fusioner i model A, B og C[139], 64 anmeldelsespligtige fusioner i model D og E samt 125 i model F, jf. kolonne 2 i tabel 7.13.

Herefter beregnes virkningen af de anførte *nedre (lavere) grænser* i de seks modeller, jf. nærmere herom i boksen i bilag. På dette grundlag fremkommer estimater af antallet af årlige anmeldelser for hver af de seks modeller. På baggrund af den danske erhvervsstruktur og de anførte beregningstekniske forudsætninger skønnes det, at antallet af anmeldelsespligtige fusioner vil kunne stige til mellem 46 og 143 i model A til F, jf. kolonne 3 i tabel 7.13.

Opgørelsen på baggrund af den danske erhvervsstruktur giver anledning til et noget højere skøn for antallet af fusioner i de seks modeller end sammenligningen med andre lande. Det kan være en konsekvens af, at erhvervsstrukturen i Danmark er lidt anderledes end i øvrige lande.

På den anden side kan analysen på baggrund af erhvervsstrukturen overvurdere antallet af anmeldelser ved nye lavere tærskelværdier, fordi det er lagt til grund, at der vil være samme procent fusioner blandt en langt større gruppe af virksomheder. Der er imidlertid ikke viden om, hvorvidt dette er korrekt.

Derfor må skønnet for antallet af anmeldelse baseres på begge opgørelser, selv om det indebærer forholdsvist upræcise skøn for antallet af anmeldelser.

7.5.4. Konklusion om antal anmeldelser

På baggrund af de gennemførte analyser anslås antallet af årlige anmeldelser ved de seks modeller at være som angivet i tabel 7.14.

139 Svarende til 1067/224*10 anmeldelsespligtige fusioner.

Tabel 7.14. Estimater af antal anmeldelser ved seks sæt modeltærskelværdier

Modeller	Estimater af antal anmeldelser
Model A Øvre grænse 900 mio. kr. Nedre grænse 225 mio. kr.	25-46
Model B Øvre grænse 900 mio. kr. Nedre grænse 200 mio. kr.	27-48
Model C Øvre grænse 900 mio. kr. Nedre grænse 100 mio. kr	40-61
Model D Øvre grænse 600 mio. kr. Nedre grænse 200 mio. kr.	45-69
Model E Øvre grænse 600 mio. kr. Nedre grænse 100 mio. kr.	55-82
Model F Øvre grænse 300 mio. kr. Nedre grænse 100 mio. kr.	90-143

Kilde. Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

For hver model angiver det lave tal estimatet af antal anmeldelser baseret på erfaringerne i Belgien, Nederlandene og Sverige, justeret for forskelle i erhvervsstruktur, jf. nederste række i tabel 7.12.

For hver model angiver det høje tal estimatet af antal anmeldelser baseret på, hvordan de danske virksomheder fordeler sig på omsætning, jf. tredje kolonne i tabel 7.13.

7.6. Fordele og ulemper ved de forskellige modeltærskelværdier

Jo lavere tærskelværdier, des større er mulighederne for, at potentielt problematiske fusioner bliver omfattet af fusionskontrolreglerne. Samtidig gælder, at jo lavere tærskelværdierne er, des flere uproblematiske fusioner vil blive anmeldt. En reduktion af tærskelværdierne indebærer således både fordele og ulemper.

Det er vanskeligt at afveje de enkelte modeller i relation til fordele og ulemper, idet der er betydelig usikkerhed knyttet til antallet af anmeldelser, herunder antallet af anmeldelser af uproblematiske fusioner. På baggrund af erfaringerne fra udlandet må det dog forventes, at andelen af anmeldte uproblematiske fusioner vil være højere, jo lavere tærskelværdierne er.

Overordnet gælder, at afvejning af modellerne for tærskelværdier ikke kan foretages isoleret, men må ses i sammenhæng med andre mulige tiltag.

Ulempen knyttet til ressourceforbruget ved flere anmeldelser af uproblematiske fusioner ved lave tærskelværdier skal fx ses i sammenhæng med mulighederne for at anvende en mere enkel anmeldelsesprocedure, hvor der er rimelig sikkerhed for, at fusionen ikke vil skade konkurrencen, jf. kapitel 8.

Dette gælder fx også situationen, hvor der er risiko for skadelige virkninger for konkurrencen ved, at en dominerende virksomhed styrker sin dominans ved opkøb af mindre konkurrenter. Her vil en lav nedre grænse være en fordel, fordi der herved bliver bedre muligheder for, at sådanne fusioner bliver underlagt fusionskontrol.

Ulempen ved en lav nedre grænse er, at antallet af anmeldelser af uproblematiske fusioner vil stige. Fordelen ved en lav nedre grænse må derfor også vurderes i forhold til andre instrumenter, som kan forebygge fusioner, hvor der er skadelige virkninger af, at dominansen bliver styrket gennem opkøb af små virksomheder. Et sådant instrument kunne være en diskretionær kontrolbeføjelse, hvor konkurrencemyndigheden af egen drift kan tage fusioner, der ligger uden for tærskelværdierne, op til vurdering, jf. afsnit 7.3 ovenfor.

Ved en afvejning af forskellige nedsættelser af tærskelværdier må der sondres mellem nedsættelser af henholdsvis den øvre og den nedre grænse.

Ved en nedsættelse af den øvre grænse er fordelen navnlig, at flere brancher vil blive omfattet af fusionskontrol. Ved en nedsættelse til 900 mio. kr. (jf. model A, B og C) vil andelen af brancher uden for fusionskontrol falde fra 69 pct. til 39 pct. Ved en nedsættelse til 600 mio. kr. (jf. model D og E) og 300 mio. kr. (jf. model F) vil andelen falde til henholdsvis 31 pct. og 19 pct., jf. tabel 7.4. Andelen af bruttonationalproduktet, som er uden for fusionskontrol, vil falde fra 36 pct. til 24 pct. i model A, B og C. Andelen af bruttonationalproduktet vil falde yderligere til 21 pct. i model D og E samt til 15 pct. i model F.

Ulempen ved nedsættelse af den øvre grænse er, at flere uproblematiske fusioner inden for de store brancher vil blive anmeldt. De gennemførte beregninger ovenfor indikerer, at nedsættelsen af den øvre grænse til 900 mio. kr. vil kunne forøge antallet af anmeldelser ca. fire gange. En nedsættelse til 600 mio. kr. vil give et noget større antal anmeldelser, og en nedsættelse til 300 mio. kr. vil kunne give et betydeligt større antal anmeldelser, jf. anden kolonne i tabel 7.13.

Ved en nedsættelse af den nedre grænse er fordelen, at det styrker muligheden for at kontrollere skadelige virkninger for konkurrencen ved, at en dominerende virksomhed styrker sin dominans ved opkøb af mindre konkurrenter. Der har været flere eksempler på, at dominansen er blevet styrket ved opkøb af virksomheder med en omsætning på omkring 100 mio. kr., jf. tabel 7.7.

Ulempen ved nedsættelse af den nedre grænse er, at flere uproblematiske fusioner kan blive anmeldt. De udførte beregninger indikerer dog, at der kun vil ske en begrænset

forøgelse af antallet af anmeldelser som følge af en nedsættelse af den nedre grænse, jf. tabel 7.13. Det skyldes, at antallet af anmeldelsespligtige fusioner fortsat vil være begrænset af antallet af virksomheder med en omsætning på over halvdelen af den øvre grænse.

Samlet set synes ulemperne i form af stort antal anmeldelser kun at veje relativt tungt ved model F, hvor både den øvre og den nedre grænse er de laveste modeltærskelværdier, jf. tabel 7.14.

For de øvrige modeller er forskellene i antal anmeldelser relativt mindre. Disse forskelle må sammenholdes med de ovenfor anførte fordele ved den øvre og nedre grænse i de respektive modeller.

7.7. Nationale og globale tærskelværdier

Af kommissoriet fremgår, at der i udvalgets overvejelser vedrørende fremtidige tærskelværdier skal indgå, hvor vidt tærskelværdierne skal baseres på national henholdsvis global omsætning.

I de ovenfor gennemførte analyser for de seks modeltærskelværdier er det forudsat, at tærskelværdierne er baseret på national omsætning. Det er sket ud fra den betragtning, at det er virkningerne for konkurrencen på det danske marked, som er genstand for de danske fusionskontrolregler.

I de nuværende danske regler er der fastsat tærskelværdier baseret på national omsætning med en øvre grænse på 3,8 mia. kr. og en nedre grænse på 300 mio. kr., jf. konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Disse tærskelværdier er suppleret med § 12, stk. 1, nr. 2 hvorefter der også er anmeldelsespligt for fusioner, hvor mindst én virksomhed har en omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst en af de øvrige virksomheder har en global omsætning på mindst 3,8 mia. kr. Af de 89 anmeldelser, der indtil nu er foretaget til de danske konkurrencemyndigheder, er 10 svarende til godt 10 pct. foretaget efter § 12, stk. 1, nr. 2. Ni af de anmeldte fusioner var uproblematiske, mens én blev godkendt med tilsagn.[140]

Ingen af landene i EU9 har en kombination af regler, der svarer til den danske. I de andre lande er den øvre tærskelværdi enten baseret på national eller global omsætning. I alle lande er den nedre tærskelværdi baseret på national omsætning.

Baggrunden for den nuværende § 12, stk. 1, nr. 2 er, at også fusioner, der involverer en virksomhed, som har hovedparten af sin omsætning i udlandet og kun en lille omsætning på det danske marked, kan få betydning for konkurrencen i Danmark. Det vil kunne være tilfældet, hvis fusionen blokerer for tilgang af en ny betydelig aktør på et dansk marked,

[140] Fusionen, der blev godkendt med tilsagn, var et joint venture mellem Post Danmark A/S og 365 Media Scandinavia A/S, der er islandsk, og som ikke havde omsætning i Danmark.

hvor der i forvejen er konkurrenceproblemer, fx i form af betydelig koncentration. En bestemmelse af denne karakter i de fremtidige danske fusionskontrolbestemmelser kan i princippet udformes på tre måder.

En mulighed kunne være, at de nye bestemmelser opbygges på samme måde som de nuværende bortset fra, at tærskelværdierne bliver lavere. Fordelen ved denne løsning er, at hermed bevares og forstærkes muligheden for at hindre fusioner med store internationale virksomheder, som indebærer skadelige virkninger for konkurrencen på det danske marked. Ulempen er, at for mange fusioner uden virkninger på det danske marked bliver anmeldelsespligtige. Det er for så vidt den samme ulempe, der er knyttet til tærskelværdier, hvor den øvre grænse baseres på global omsætning.

En anden mulighed kunne derfor være, at tærskelværdien i § 12, stk. 1, nr. 2 for virksomheden med global omsætning er højere end virksomheden med national omsætning og den øvre grænse i § 12, stk. 1, nr. 1. Ulempen ved denne løsning er, at en sådan asymmetri i tærskelværdierne lægger op til, at fusionskontrollen efter § 12, stk. 2, normalt bliver rettet mod fusioner, hvor den udenlandske virksomhed er større end den danske. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt. I mange tilfælde vil det gavne konkurrencen i Danmark, hvis en betydelig udenlandsk virksomhed gennem opkøb af en dansk virksomhed får adgang til det danske marked. Behovet for fusionskontrol er mere til stede, hvor den danske virksomhed er på størrelse med eller større end den udenlandske virksomhed. Det er fordi, det er i denne situation, at det er realistisk at forestille sig, at den danske virksomhed har mulighed for at opkøbe den udenlandske virksomhed, der måtte være en konkurrencetrussel på det danske marked.

En tredje mulighed kunne på denne baggrund være, at bestemmelsen med de nuværende symmetriske og høje tærskelværdier videreføres uændret i de fremtidige fusionskontrolregler. Fordelen ved denne løsning er, at den er afprøvet og har haft betydning i praksis, idet bestemmelsen har ført til anmeldelser i begrænset omfang, jf. ovenfor. En videreførelse af bestemmelsen med uændrede tærskelværdier vil derfor ikke føre til flere anmeldelser og større administrativ belastning end i dag, men muligvis mindre administrativ belastning i det omfang fusioner kan behandles efter forenklet procedure. Ulempen er, at det danske regelsæt herved vil afvige fra andre sammenlignelige landes fusionskontrolregler. Det bemærkes dog, at der også i regelsættene i nogle af de andre små sammenlignelige lande er særlige regler, som bl.a. vil kunne have betydning for disse landes muligheder for at kontrollere fusioner med udenlandske virksomheder. Nederlandenes øvre grænse er baseret på global omsætning. I Sverige og Norge er de almindelige tærskelværdier som tidligere nævnt suppleret med diskretionære kontrolbeføjelser, jf. afsnit 7.3.

Endelig er der den mulighed, at den nuværende § 12, stk. 1, nr. 2 ikke indgår i de fremtidige danske fusionskontrolbestemmelser. Fordelen ved denne løsning vil kunne være en administrativ lettelse. Ulempen er en risiko for, at fusioner, der involverer store udenlandske virksomheder med en omsætning på det danske marked, som aktuelt ligger under den nedre tærskel, ikke bliver vurderet efter de danske fusionskontrolregler, selv om fusionen kan have skadelige virkninger for konkurrencen på det danske marked.

Spørgsmålet om national henholdsvis global omsætning kan endvidere få betydning i en ren administrativ sammenhæng, idet nogle internationale virksomheder ikke regnskabsmæssigt kan udskille omsætningen på det danske marked. Dette er alene et teknisk problem, som kan løses ved, at virksomheder, der ikke kan udskille omsætningen på det danske marked, må lægge omsætningen på et større geografisk marked til grund.

8. Modeller for effektivisering af fusionskontrollen

8.1. Indledning

I kapitel 6 blev det konkluderet, at der for så vidt angår tærskelværdier, prænotifikationsfasen, oplysningskrav ved anmeldelse, sagsbehandlingen, tidsfrister og høring er mulighed for at tilpasse reglerne således, at der opnås en mere effektiv fusionskontrol. Også spørgsmålet om en eventuel udvidelse af klageadgangen i fusionssager har været genstand for drøftelser i udvalget. Hvad angår kriterierne for materiel vurdering af fusionssager, anses de danske fusionskontrolregler for lige så effektive som i de lande, Danmark normalt sammenligner sig med.

Tærskelværdierne og de forskellige modeller for en ændring af tærskelværdierne er behandlet i kapitel 7. I dette kapitel gennemgås mulige ændringer på de øvrige identificerede områder. Efter kommissoriet skal udvalget vurdere, hvorvidt der er behov for ændring af fusionskontrolreglerne, hvis fusionskontrollen skal være lige så effektiv som i de lande, Danmark normalt sammenligner sig med. Hvis udvalget vurderer, at der er behov for ændringer, skal udvalget opstille konkrete modeller herfor. De mulige løsningsforslag opstilles derfor som modeller, der angiver indholdet i den nye regel, såfremt den ændres.

Model for en vejledning om prænotifikationsfasen gennemgås i afsnit 8.2. I afsnit 8.3 opstilles modeller for forenklede oplysningskrav ved anmeldelse, mens modeller for sagsbehandling af uproblematiske fusioner gennemgås i afsnit 8.4. Model for tidsfrister gennemgås i afsnit 8.5, mens muligheden for at indføre en klagepunktsmeddelelse behandles i afsnit 8.6. Endelig ses i afsnit 8.7 på mulighederne for en udvidelse af klageadgangen.

I henhold til kommissoriet skal udvalget inddrage internationale erfaringer i sit arbejde. Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af fusionsreglerne i andre retssystemer, herunder EU, EU9, Norge og USA. De danske regler om fusionskontrol bygger i vidt omfang på principperne bag EU-fusionskontrolreglerne. EU-fusionskontrolreglerne udgør endvidere et regelsæt, som mange virksomheder allerede kender. Henset hertil finder udvalget det hensigtsmæssigt, at en tilpasning af reglerne skal tage udgangspunkt i EU-fusionskontrolreglerne i det omfang, dette er hensigtsmæssigt. Dette ønske er afspejlet i de opstillede løsningsforslag.

8.2. Prænotifikationsfasen

Det blev konkluderet i kapitel 6, afsnit 6.4.1, at en skriftlig vejledning om prænotifikationsfasen vil kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. En vejledning kan anbefale parterne at tage forudgående kontakt til myndigheden samt angive, hvordan prænotifikationsfasen bør forløbe.

8.2.1. Model for vejledning om prænotifikationsfasen

Udgangspunktet for en model for vejledning til virksomhederne om prænotifikationsfasen kan være, i hvilke situationer det vil være hensigtsmæssigt, at virksomhederne retter henvendelse til konkurrencemyndigheden samt, hvilke spørgsmål der vil kunne drøftes på dette tidspunkt i forløbet. Adressaterne for en skriftlig vejledning om prænotifikationsfasen vil primært være virksomheder, advokater og andre rådgivere, der ikke har stor praktisk erfaring med fusionskontrol.

En mulig model for en vejledning om prænotifikationsfasen fremgår af boks 8.1.

Boks 8.1. Model for vejledning om prænotifikationsfasen

- Vejledningen redegør for det hensigtsmæssige i, at virksomhederne kontakter konkurrencemyndighederne i god tid, inden pligten til at anmelde fusionen indtræder.
- Vejledningen anbefaler, hvilke informationer virksomhederne med fordel kan give konkurrencemyndigheden i denne fase.
- Vejledningen indeholder eksempler på forhold, der vil kunne afklares eller drøftes i prænotifikationsfasen. Eksempler herpå er:
    - anmeldelsespligt, herunder beregning af omsætning, jurisdiktionsspørgsmål mv.
    - om sagen er egnet til forenklet eller fuld anmeldelse
    - om sagen er egnet til forenklet sagsafslutning
    - indledende overvejelser om markedsafgrænsning
    - mulige konkurrenceproblemer
- Drøftelserne under prænotifikationsfasen er fortrolige.

8.2.2. Vurdering af modellen

Udarbejdelse af en vejledning om prænotifikationsfasen vil ikke føre til ændringer for så vidt angår de muligheder, der allerede i dag er for, at virksomhederne og deres rådgivere kan rette henvendelse til konkurrencemyndigheden i denne fase af en fusionsbehandling. Af hensyn til de virksomheder og rådgivere, der har begrænset erfaring med fusionsbehandling, vil det imidlertid være hensigtsmæssigt, hvis der foreligger en skriftlig vejledning herom.

En af fordelene ved, at der indledes kontakt mellem virksomhederne og konkurrencemyndigheden allerede inden, fusionen anmeldes, er, at det i mange tilfælde allerede her vil kunne fastlægges, hvilke oplysninger konkurrencemyndigheden har brug for med henblik på at kunne vurdere fusionens eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger. Drøftelser inden anmeldelse vil derfor i højere grad kunne føre til, at anmeldelsen kan erklæres fuldstændig, når den anmeldes.

Hvis der indføres et system, hvorefter uproblematiske fusioner kan anmeldes i forenklet form samt undergives en forenklet sagsbehandling, vil det tillige i prænotifikationsfasen have stor relevans for virksomhederne at kunne få fastlagt, hvordan den pågældende fusion skal anmeldes. Selv i tilsyneladende uproblematiske fusioner vil virksomhederne

eller deres rådgivere derfor ofte have fordel af at rette henvendelse til konkurrencemyndigheden, inden fusionen anmeldes.

For såvel virksomhederne som konkurrencemyndigheden vil det tillige være en stor fordel allerede på dette tidlige tidspunkt at kunne indlede drøftelser og foretage overvejelser vedrørende afgrænsning af de relevante markeder, mulige konkurrenceproblemer samt eventuelle effektivitetsgevinster som følge af fusionen.

Ud over det ressourceforbrug, der for konkurrencemyndigheden er forbundet med at udarbejde en vejledning, vurderes modellen ikke at indebære ulemper.

8.3. Forenklede oplysningskrav ved anmeldelse af fusioner

Som anført i kapitel 6, afsnit 6.4.2, vil indførelse af forenklede oplysningskrav ved anmeldelse af konkurrencemæssigt uproblematiske fusioner kunne indebære lettelser for virksomhederne, idet virksomhederne vil skulle afgive færre oplysninger end efter en almindelig, fuldstændig anmeldelsesprocedure. Herved vil alene de fusioner, hvor det er nødvendigt at foretage tilbundsgående undersøgelser for at kunne afdække fusionens konkurrencemæssige virkninger, skulle undergives fuld anmeldelsespligt.

En sådan model vil kunne indføres ved et todelt anmeldelsessystem, hvorefter det alene er nødvendigt for anmelder at indgive få, konkrete oplysninger i forbindelse med anmeldelse af uproblematiske fusioner, mens de detaljerede oplysninger alene er nødvendige ved fusioner, der kræver dybtgående behandling.

Kommissionen benytter sig af et sådant todelt anmeldelsessystem.[141] Uproblematiske fusioner kan anmeldes i kort form, mens fusioner, der skal undergives den almindelige procedure, skal anmeldes på CO-formularen. Kommissionens anmeldelsessystem er beskrevet i kapitel 5, afsnit 5.2.2.

I Danmark benyttes i dag skema K2 til anmeldelse af alle fusioner. De oplysninger, der skal gives efter dette skema, er gennemgået i kapitel 4, afsnit 4.3.2. Afgivelse af disse oplysninger forudsætter, at anmelder giver detaljerede oplysninger særligt om de markeder, der berøres af fusionen. De oplysninger, der skal gives ifølge K2-skemaet, svarer i store træk til oplysningskravene i Kommissionens CO-formular. Det vurderes derfor, at K2-skemaet dækker behovet for en model til anmeldelse af fusioner, der kræver dybtgående vurdering.

I den danske fusionskontrol findes der imidlertid ikke nogen model til brug for anmeldelse af fusioner, der på forhånd kan karakteriseres som uproblematiske. Indførelse af forenklede oplysningskrav rejser for det første spørgsmål om, hvilke fusioner der vil kunne anmeldes i forenklet form og for det andet, hvilke oplysninger konkurrencemyndigheden vil kunne nøjes med i disse tilfælde.

[141] Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 af 7. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.

8.3.1. Model for hvilke fusioner der kan anmeldes forenklet

Udgangspunktet bør være, at de kategorier af fusioner, der erfaringsmæssigt er uproblematiske, vil kunne omfattes af en forenklet anmeldelse. Den model, Kommissionen anvender, er opstillet på baggrund af Kommissionens erfaringer med fusionsbehandling. Vurderingskriteriet for fusioner er det samme i de danske regler som efter EU reglerne. Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at lægge Kommissionens model for forenklede anmeldelser til grund.

En mulig model baseret på Kommissionens model for forenklet anmeldelse fremgår af boks 8.2.

Boks 8.2. Model for betingelser for at en fusion kan anmeldes forenklet

En fusion opfylder betingelserne for forenklet anmeldelse, når fusionen er omfattet af én af følgende kategorier:

1. Der enten er tale om et joint venture-selskab, der ikke eller kun i begrænset omfang opererer eller har planer om at operere på det danske marked. Dette er tilfældet, når:
    a) joint venture-selskabets omsætning og/eller omsætning af de tildelte aktiviteter er under en vis beløbsgrænse, og
    b) de aktiver, der er overført til joint venture-selskabet, har en samlet værdi på under en vis beløbsgrænse i Danmark, eller
2. ingen af fusionsparterne er aktive på det samme relevante produktmarked og geografiske marked (dvs. ingen horisontale overlap) eller på et marked i tidligere eller senere omsætningsled i forhold til et marked, hvor en anden fusionspart opererer (ingen vertikale forbindelser), eller
3. tilfælde, hvor fusionsparterne er aktive på det samme relevante produktmarked og geografiske marked (dvs. der er horisontale overlap), men fusionsparternes samlede markedsandel overstiger ikke fx 15 pct., eller
4. tilfælde, hvor fusionsparterne er aktive på et produktmarked i et forudgående eller efterfølgende led i forhold til et produktmarked, hvorpå en anden fusionspart opererer (vertikale forbindelser), forudsat at de hverken hver for sig eller tilsammen har en markedsandel på nogen af niveauerne, der når op på fx 25 pct. eller
5. tilfælde, hvor anmeldelsespligten udløses som følge af, at en part overtager enekontrollen med en virksomhed, som den i forvejen kontrollerer sammen med en eller flere andre virksomheder.

Alene fusioner på markeder, hvor der ikke er tvivl om, hvordan det eller de relevante markeder skal afgrænses, eller hvor en eventuel tvivl om markedsafgrænsningen ikke har nogen betydning for sagens vurdering, kan blive omfattet af en forenklet anmeldelsesprocedure. På sådanne markeder vil det være uproblematisk at anvende markedsandele som kriterium for, hvornår en fusion kan anmeldes forenklet. Hvis det ikke med tilstrækkelig sikkerhed på forhånd kan fastlægges, hvordan markedet skal afgrænses, vil det være nødvendigt med en nærmere undersøgelse af fusionen, og den forenklede anmeldelsesprocedure vil derfor ikke kunne finde anvendelse.

Ovennævnte betingelser udgør rammen for, hvilke fusioner der som udgangspunkt er uproblematiske. Ved sådanne fusioner kan parterne derfor benytte en forenklet anmeldelsesprocedure, og fusionen vil derfor også som udgangspunkt kunne omfattes af den forenklede procedure for sagsafslutning, som beskrives nedenfor.

Selv om en fusion er omfattet af en af ovennævnte kategorier, vil der dog være tilfælde, hvor det alligevel vil være nødvendigt med en nærmere undersøgelse af fusionen, og hvor sagen derfor ikke er egnet til forenklet anmeldelse. Også i tilfælde, hvor det ved en gennemgang af anmelders oplysninger viser sig, at betingelserne for at foretage en forenklet anmeldelse ikke er opfyldt, vil konkurrencemyndigheden kunne kræve en fuld anmeldelse.

En ikke-udtømmende opremsning af eksempler på, hvornår en fuld anmeldelse vil være nødvendig, fremgår af boks 8.3.

Boks 8.3. Eksempler på undtagelsessituationer for så vidt angår forenklet anmeldelse

Situationer, hvor det er nødvendigt med en fuld anmeldelse:

- betingelserne for at indgive forenklet anmeldelse er ikke opfyldt, eller
- den forenklede anmeldelse indeholder urigtige eller vildledende oplysninger, eller
- tredjemand i forbindelse med konkurrencemyndighedens offentliggørelse udtrykker begrundede betænkeligheder ved fusionen, eller
- betingelserne for anvendelse af den korte formular er opfyldt, men fuld anmeldelse er alligevel nødvendig, fx i et eller flere af følgende tilfælde:
    - det er vanskeligt at afgrænse de relevante markeder (fx fordi der er tale om nye markeder, eller der ikke er nogen fast praksis),
    - fusioner, hvor den ene part er en ny eller potentielt ny virksomhed på markedet eller er en betydelig patenthaver,
    - fusioner, hvor parternes markedsandele ikke kan fastslås tilstrækkeligt,
    - fusioner på markeder med høje adgangsbarrierer, en høj koncentrationsgrad eller velkendte konkurrenceproblemer,
    - fusioner, hvor mindst to fusionsparter opererer på nært beslægtede tilstødende markeder, og
    - fusioner, hvor der opstår spørgsmål om samordning (joint ventures), og/eller
    - fusioner, hvor den ene part erhverver enekontrol med et joint venture, hvor den i forvejen har fælles kontrol, hvor den overtagende part og joint venture-selskabet tilsammen har en stærk markedsstilling, eller joint venture-selskabet og den overtagende part har stærke markedsstillinger på vertikalt integrerede markeder.

Selv om en fusion er anmeldt forenklet, bør konkurrencemyndigheden altid kunne kræve fusionen fuldt anmeldt. Konkurrencemyndigheden vil kunne forlange fusionen anmeldt, hvis dette skønnes nødvendigt for at kunne foretage en forsvarlig sagsbehandling.

Ved et system med to anmeldelsesskemaer vil det endvidere ikke altid være åbenbart for virksomhederne, hvilket skema de skal benytte. Anmelder bør derfor altid kunne vælge at

indgive en fuld anmeldelse. Endvidere vil konkurrencemyndigheden i prænotifikationsfasen kunne rådgive virksomhederne om valg af anmeldelsesformular.

8.3.2. Model for forenklet anmeldelsesformular

Efter en afklaring af, hvilke typer af fusioner, der vil kunne blive omfattet af en forenklet anmeldelse, skal det afklares, hvilke oplysninger, konkurrencemyndigheden kan nøjes med i sådanne situationer.

Udgangspunktet bør være, at alene fusioner, der er konkurrencemæssigt uproblematiske, vil kunne anmeldes forenklet. Modellen skal derfor ses i sammenhæng med en model, hvorefter konkurrencemyndigheden kan foretage en forenklet sagsafslutning af denne type fusioner. Det betyder, at de oplysninger, konkurrencemyndigheden skal have ved en forenklet anmeldelse, skal sætte myndigheden i stand til at kontrollere, om fusionen opfylder betingelserne for en forenklet sagsafslutning.

Den model, der anvendes ved fusionsanmeldelse i dag, dvs. skema K2, er gennemgået i kapitel 4, afsnit 4.3.2. Som det fremgår, skal virksomhederne ved indgivelse af en fuld anmeldelse give en række detaljerede oplysninger, særligt for så vidt angår markedsforhold. Ud over angivelse af de markeder, der vil blive direkte berørt af fusionen, skal virksomhederne således blandt andet redegøre for de markeder, hvor fusionen i øvrigt kan få mærkbar indvirkning. For de berørte markeder skal anmelder endvidere blandt andet oplyse fusionsparternes samlede omsætning og skønnede markedsandele, konkurrenternes skønnede markedsandele, fusionsparternes leverandører, udbudsstrukturen, efterspørgselsstrukturen, adgangen til markedet, forskning og udviklings rolle, samarbejdsaftaler, brancheorganisationer samt generelle markeds-oplysninger og effektivitetsgevinster.

I situationer, hvor den fusion, der anmeldes, er konkurrencemæssigt uproblematisk, vil konkurrencemyndigheden ikke have brug for oplysninger i samme omfang. De oplysninger, konkurrencemyndigheden har brug for med henblik på at kunne vurdere, om en sag opfylder betingelserne for en forenklet sagsafslutning (jf. boks 8.2), består for det første i oplysning om de markeder, hvor der enten er horisontale eller vertikale forbindelser mellem de fusionerende parter. Derudover er det nødvendigt at have et skøn over den samlede omsætning på markedet, hver af fusionsparternes omsætning samt et skøn over de fusionerende virksomheders markedsandele og over de tre største konkurrenters markedsandele. I en situation, hvor anmeldelsen vedrører stiftelsen af et joint venture, har konkurrencemyndigheden brug for oplysninger til vurdering af i hvilket omfang det pågældende joint venture skal operere på det danske marked, jf. betingelse 1 i boks 8.2. Ved vurdering af joint ventures har konkurrencemyndigheden endvidere behov for oplysninger til vurdering af mulig samordning, jf. betingelse 4 i boks 8.2.

Med udgangspunkt i Kommissionens formular til anmeldelse i forenklet form kan en mulig model for en forenklet anmeldelse indeholde de oplysningskrav, der fremgår af boks 8.4.

Boks 8.4. Model for oplysningskrav ved en forenklet anmeldelse af en fusion

- Beskrivelse af fusionen
- Oplysninger om de deltagende virksomheder
- Økonomiske oplysninger (omsætning)
- Koncernoplysninger
- Markedsbeskrivelser
  - relevante produktmarkeder og geografiske markeder
  - mulige alternative afgrænsninger af disse markeder
- Markedsoplysninger
  - et skøn over de fusionerende virksomheders samlede omsætning på de relevante markeder
  - et skøn over de fusionerende virksomheders markedsandele
  - et skøn over de tre største konkurrenters markedsandele
- Hvis fusionen udgør et joint venture:
  - Joint venture-selskabets samarbejdsmæssige virkninger
  - Joint venture-selskabets omsætning og/eller omsætningen forbundet med de aktiver, joint venture-selskabet har fået tildelt og/eller den samlede værdi af de aktiver, der er overdraget til joint venture-selskabet.

8.3.3. Vurdering af modellen

Indførelse af en model med forenklede oplysningskrav for konkurrencemæssigt uproblematiske fusioner vil for de virksomheder, der omfattes af den forenklede anmeldelse, medføre langt færre oplysningskrav end i dag. For de fusioner, der umiddelbart vil kunne godkendes uden dybtgående undersøgelser, vil modellen derfor betyde administrative lettelser og tidsmæssige besparelser for virksomhederne. Baseret på Kommissionens erfaringer med modellen vurderes det, at op imod 50 pct. af fusionsanmeldelserne vil kunne anmeldes i forenklet form.

En model, hvorefter den forenklede anmeldelse baserer sig på en række på forhånd identificerede kategorier af fusioner, der erfaringsmæssigt ikke indebærer konkurrenceproblemer, skaber en vis grad af sikkerhed for, at konkurrencemyndigheden ikke efterfølgende vil stille krav om en fuldstændig anmeldelse. En model, der baserer sig på, hvilke kategorier af fusioner, der kan anmeldes forenklet, vurderes endvidere at være let for virksomhederne at anvende.

Også andre fusioner end de, der falder ind under de angivne kategorier i boks 8.2, vil kunne tænkes at være konkurrencemæssigt uproblematiske. I sådanne situationer vil det kunne forekomme uhensigtsmæssigt fra virksomhedernes synspunkt, hvis der stilles krav om en fuldstændig anmeldelse. Efter de nugældende regler kan virksomheder imidlertid selv ved en fuld anmeldelse undlade at give alle oplysninger, hvis konkurrencemyndigheden skønner, at oplysningerne ikke er nødvendige for vurderingen af fusionen. Denne praksis vil naturligvis fortsætte også efter indførelse af en forenklet anmeldelsesmodel. Oplysningsbehovet kan med fordel drøftes mellem virksomhederne og konkurrencemyndigheden i prænotifikationsfasen.

Modellen vurderes ikke at medføre ulemper for virksomhederne, da virksomhederne har adgang til rådgivning i prænotifikationsfasen om valg af anmeldelsesmodel, og idet virksomhederne i øvrigt altid vil kunne vælge at foretage en fuld anmeldelse af fusionen.

8.4. Model for sagsbehandling af uproblematiske fusioner

I kapitel 6, afsnit 6.4.3 blev det konkluderet, at indførelse af en forenklet procedure for uproblematiske fusioner, herunder mulighed for godkendelse på grundlag af en forenklet sagsbehandling svarende til den procedure, Kommissionen anvender, vil kunne medvirke til at effektivisere den danske fusionskontrol. Muligheden for en forenklet sagsbehandling af uproblematiske fusioner skal endvidere ses i sammenhæng med den forenklede anmeldelsesmodel, idet det alene giver mening at tillade forenklet anmeldelse for fusioner, der vil kunne godkendes uden en dybtgående sagsbehandling.

8.4.1. Model for forenklet sagsafslutning

Udgangspunktet for, hvornår en fusion kan anmeldes forenklet, bør være, at der skal være tale om en konkurrencemæssigt uproblematisk sag. Når det er fastlagt, at der er tale om en fusion, der ikke medfører konkurrenceproblemer, er der ikke behov for at undergive fusionen en dybtgående behandling.

Der er derfor behov for en model til at kunne godkende sådanne fusioner uden, at konkurrencemyndigheden forinden har foretaget dybtgående vurderinger. Ved anvendelse af en sådan procedure er det naturligvis af stor betydning, at det sikres, at alene fusioner, der er konkurrencemæssigt uproblematiske, vil kunne blive omfattet af denne procedure. Derfor bør alene fusioner, der opfylder betingelserne for en forenklet anmeldelse, jf. boks 8.2 (i afsnit 8.3.1), kunne blive omfattet af denne procedure.

Ved sager, der afsluttes på baggrund af en forenklet sagsafslutning, er det tillige vigtigt, at konkurrencemyndigheden kan basere sin vurdering på de oplysninger, anmelder har afgivet. Hvis det efterfølgende viser sig, at anmeldelsen indeholder urigtige eller vildledende oplysninger, bør det derfor være muligt at tilbagekalde en godkendelse og kræve fusionen anmeldt efter den almindelige procedure, således at konkurrencemyndigheden om nødvendigt kan indlede en dybtgående undersøgelse af fusionen.

Boks 8.5 opstilles en mulig model for en forenklet sagsafslutning.

Boks 8.5. Model for forenklet sagsafslutning

- Konkurrencemyndigheden gennemgår anmeldelsen med henblik på at påse, om betingelserne for at foretage en forenklet anmeldelse er opfyldt.
- Konkurrencemyndigheden foretager en vurdering af den markedsafgrænsning, anmelder har foretaget, og sammenholder dette med myndighedens eget kendskab til det pågældende marked.
- Konkurrencemyndigheden undersøger, om andre forhold i sagen eller på det pågældende marked kan være årsag til, at der skal ske en nærmere vurdering af fusionen, inden sagen kan afsluttes.
- Konkurrencemyndigheden offentliggør fusionen med en nærmere angiven frist

(fx 14 dage) for tredjemand, dvs. konkurrenter, kunder, leverandører m.fl., til at gøre indsigelse.

- Udover offentliggørelse sender konkurrencemyndigheden oplysning om den anmeldte fusion direkte til de vigtigste konkurrenter, kunder og leverandører, som anmelder selv har opgivet, eller som konkurrencemyndigheden i øvrigt har kendskab til.
- Hvis konkurrencemyndigheden skønner, at der er fremkommet begrundede og relevante indsigelser, overgår sagen til dybtgående behandling.
- Hvis konkurrencemyndighedens indledende undersøgelser ikke har givet anledning til at kræve en fuld anmeldelse, og tredjemand ikke er fremkommet med begrundede indsigelser mod fusionen, afsluttes sagen umiddelbart efter udløb af fristen for tredjemands adgang til at gøre indsigelse mod fusionen.
- Hvis en fusion opfylder betingelserne for en forenklet sagsafslutning, vil den også kunne afsluttes på denne måde, selv om anmelder har indgivet en fuld anmeldelse.
- Selv om konkurrencemyndigheden har indledt behandling af en sag, vil myndigheden kunne foretage en forenklet sagsafslutning, hvis de indledende undersøgelser viser, at fusionen opfylder betingelserne herfor, og dette kan ske inden for fristerne i fase I.
- Hvis konkurrencemyndigheden efter at have godkendt en fusion på baggrund af en forenklet sagsbehandling bliver bekendt med, at anmeldelsen indeholder urigtige eller vildledende oplysninger, kan myndigheden beslutte at tilbagekalde godkendelsen og kræve, at parterne foretager fuldstændig anmeldelse med henblik på at indlede en dybtgående undersøgelse af fusionen.

En fusion, der opfylder kriterierne for en forenklet sagsafslutning, vil herefter kunne afsluttes ved, at konkurrencemyndigheden meddeler parterne, at fusionen er godkendt på baggrund af en forenklet sagsbehandling.

Med indførelse af en model i de danske fusionskontrolregler, hvorved konkurrencemyndigheden kan godkende uproblematiske fusioner på baggrund af en forenklet sagsbehandling, vil der fremover være fire muligheder for sagsafslutning i forbindelse med en fusionsanmeldelse:

Boks 8.6. Fremtidige muligheder for afslutning af fusionssager

- Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling
- Godkendelse
- Godkendelse med vilkår – herunder tilsagn
- Forbud

8.4.2. Vurdering af modellen

For konkurrencemyndigheden vil der være store fordele ved at indføre en mulighed for, at visse typer af fusioner vil kunne godkendes efter en forenklet sagsbehandling. Selv om det i nogle fusionssager er åbenbart, at fusionen ikke vil medføre nogen konkurrenceproblemer, og fusionen derfor kan godkendes uden større markedsundersøgelser, betyder de nugældende regler, at konkurrencemyndigheden skal foretage en konkret undersøgelse af, hvordan en fusion forventes at indvirke på konkurrencen, inden myndigheden kan

godkende den. Det betyder, at selv sager, der er konkurrencemæssigt uproblematiske, skal undergives egentlig vurdering med et vist administrativt tidsforbrug som konsekvens. Ved en mulighed for forenklet sagsafslutning af uproblematiske fusioner vil konkurrencemyndigheden derfor kunne opnå ressourcebesparelser.

Også for virksomhederne vil der være fordele ved en sådan model. Sager, der er uproblematiske, afsluttes oftest i fase I, hvorved virksomhederne er sikret en afgørelse af sagen senest fire uger efter indgivelse af en fuldstændig anmeldelse. Ved en forenklet sagsafslutning skal virksomhederne for det første afgive langt færre oplysninger, end de ellers vil skulle afgive, fordi de kan nøjes med at indgive en anmeldelse i forenklet form. Eftersom konkurrencemyndigheden ikke skal foretage en dybtgående behandling af sagen, vil virksomhederne for det andet kunne forvente en afslutning af sagen på et endnu tidligere tidspunkt end ved udløb af fase I. I hovedparten af de sager, der vil kunne behandles efter den forenklede procedure, må det forventes, at virksomhederne vil kunne få afsluttet sagen umiddelbart efter udløbet af fristen for, at tredjemand kan komme med indsigelser mod fusionen, dvs. ca. 14 dage efter at have indgivet en fuldstændig, forenklet anmeldelse. Ifølge Kommissionens erfaringer med anvendelsen af den forenklede procedure er det ca. 50 pct. af alle fusionsanmeldelser, der kan behandles efter denne procedure.

Ved indførelse af en model for en forenklet sagsafslutning vil konkurrencemyndigheden i højere grad end ved en dybtgående behandling være henvist til at lade markedet, dvs. konkurrenter, kunder og leverandører m.fl., opdage og påpege eventuelle konkurrenceproblemer ved en fusion i forbindelse med den høring, der foretages. I nogle situationer vil konkurrenter og leverandører imidlertid ikke have incitament til at gøre indsigelser mod en fusion, og de kunder, der måtte have incitament til at gøre indsigelser, har ofte ikke det nødvendige overblik over markedet hertil. Idet en høring således kun i et vist omfang kan sikre de nødvendige oplysninger, må en sådan markedstest betragtes som et supplerende og underordnet instrument, som ikke kan erstatte en anmeldelsesprocedure, der sikrer, at de involverede virksomheder i fusionen skal give de relevante oplysninger til konkurrencemyndigheden.

Eftersom sagsafslutning efter en forenklet behandling hviler på, at konkurrencemyndigheden baserer sin vurdering på anmelders oplysninger frem for, at myndigheden selv indhenter oplysninger til brug for vurderingen, vil det være af stor betydning, at konkurrencemyndigheden kan have tiltro til, at de oplysninger, anmelder har afgivet, er rigtige. Det er derfor vigtigt, at afgivelse af urigtige oplysninger er forbundet med konsekvenser for anmelder, både hvis anmelder bevidst har afgivet urigtige oplysninger, og hvis anmelder har begået en (mindre) fejl. Konsekvenserne heraf vil enten kunne bestå i, at anmelder pålægges en bøde eller i, at godkendelsen af en fusion vil kunne tilbagekaldes.

Kommissionens fusionskontrolregler indeholder en bestemmelse om, at virksomhederne ved forsætlig eller uagtsom, herunder simpelt uagtsom, afgivelse af urigtige eller forvanskede oplysninger i anmeldelsen eller under behandlingen af fusionen kan pålægges bøder. Efter den tidligere gældende fusionskontrolforordning udgjorde bødeniveauet mel-

lem 1.000 og 50.000 EUR, men dette bødeniveau er ved den nugældende fusionskontrolforordning skærpet til, at der kan pålægges bøder på op til 1 pct. af de deltagende virksomheders omsætning.[142] Kommissionen har i en række situationer udstedt bøder for såvel simpel som grov uagtsomhed i forbindelse med anmeldelse af fusioner.[143] Ved udmåling af straffen tages der dog hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til overtrædelsens betydning for vurderingen af fusionen. Umiddelbart er der kun i ganske få tilfælde givet bøde for simpel uagtsomhed ved afgivelse af urigtige oplysninger eller undladelse af at give oplysninger.

Konkurrenceloven indeholder også strafbestemmelser, idet afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Konkurrencestyrelsen, Konkurrencerådet eller Konkurrenceankenævnet i henhold konkurrencelovens § 23, stk. 1, nr. 12, straffes med bøde. Det er dog et krav, at afgivelsen af de urigtige eller vildledende oplysninger kan henføres til anmelder som forsætlig eller groft uagtsomt. Simpel uagtsom straffes derfor ikke efter konkurrenceloven. Det bemærkes, at der kun i få tilfælde gives bødestraf for simpel uagtsomhed efter dansk lovgivning.[144]

Ud over muligheden for at straffe virksomhederne for afgivelse af urigtige oplysninger indeholder konkurrencelovens § 12 f, stk. 1, en bestemmelse om, at Konkurrencerådet kan tilbagekalde en godkendelse af en fusion, når afgørelsen i væsentligt omfang bygger på urigtige eller vildledende oplysninger, som kan tilskrives en eller flere af de deltagende virksomheder. Kommissionens regler indeholder tilsvarende bestemmelser[145].

For at sikre mod, at konkurrencemyndighedens godkendelse af en fusion efter den forenklede procedure er baseret på forkerte oplysninger fra anmelder, er det indbygget i modellen, at konkurrencemyndigheden kan tilbagekalde en godkendelse, hvis anmelder har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger ved anmeldelsen. Konkurrencemyndigheden kan samtidig kræve, at parterne foretager fuldstændig anmeldelse med henblik på, at myndigheden indleder en dybtgående undersøgelse af fusionen. Risikoen for, at afgivelse af forkerte oplysninger i en forenklet anmeldelse kan få som konsekvens, at konkurrencemyndigheden trækker godkendelsen tilbage og forlanger en fuld anmeldelse, vil på samme måde som bødebestemmelser give virksomhederne incitament til at være påpasselige med at afgive de rigtige oplysninger.

---

[142] EF-Fusionskontrolforordningen, (EF) Nr. 139/2004, artikel 14, stk. 1.

[143] Jf. fx Kommissionens beslutning i følgende sager: M.2624 – BP/Erdölchemie, (beslutning af 19. juni 2002), IV/M.920 – Samsung/AST (beslutning af 18. februar 1998), IV/M.969 – A.P. Møller, IV/M.1543 – SANOFI/SYNTHELABO, COMP/M.1608 – KLM/Martinair III, COMP/-M.3255 – Tetra Laval/Sidel.

[144] Et eksempel herpå er Miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, nr. 6, der indeholder hjemmel til at pålægge bøde til den, som ved simpel uagtsomhed undlader at give oplysninger eller giver urigtige oplysninger om frembringelse eller bortskaffelse af affald. Straffen kan efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2, stige til fængsel, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller groft uagtsomt.

[145] EF-Fusionskontrolforordningen (EF) Nr. 139/2004, artikel 6, stk. 3, litra a) og artikel 8, stk. 6, litra a).

Sammenfattende kan det konkluderes, at indførelse af en mulighed for godkendelse af uproblematiske fusioner på baggrund af en forenklet sagsbehandling vil være en fordel for såvel virksomhederne som konkurrencemyndigheden. Hertil kommer, at hvis tærskelværdierne nedsættes, vil et langt større antal fusioner blive omfattet af fusionskontrol i forhold til i dag. Af hensyn til den ressourceanvendelse, der er forbundet med fusionskontrol, vil det derfor være hensigtsmæssigt at indføre procedurer, der gør det muligt alene at foretage en dybtgående behandling af de fusioner, der umiddelbart anses at ville kunne medføre konkurrenceproblemer. De ulemper, der kan identificeres ved modellen i form af risikoen for, at konkurrencemyndigheden godkender en fusion på baggrund af forkerte oplysninger, vil kunne løses ved, at en sådan godkendelse vil kunne trækkes tilbage, hvorefter fusionen skal vurderes efter den almindelige procedure.

8.5. Tidsfrister for konkurrencemyndighedens behandling

I kapitel 6, afsnit 6.4.4, blev det konkluderet, at regler, der giver konkurrencemyndigheden mulighed for at foretage en grundig sagsbehandling af de problematiske fusioner, vil skabe et bedre grundlag for at træffe materielt rigtige afgørelser til gavn for virksomhederne. Hvis konkurrencemyndigheden ikke har den fornødne tid til at undersøge de konkurrencemæssige virkninger af en fusion, vil dette for det første kunne føre til, at konkurrencemyndigheden overser nogle af de konkurrenceproblemer, en fusion kan forårsage, fordi der fx ikke er tilstrækkelig tid til at høre markedet (såkaldte type II-fejl). For korte tidsfrister kan endvidere føre til, at konkurrencemyndigheden træffer en afgørelse, der er for restriktiv, fx kræver tilsagn, der er for vidtgående i forhold til fusionens virkninger (dvs. type I-fejl).

Hensynet til, at konkurrencemyndigheden skal have den fornødne tid til at vurdere en fusion, skal dog afvejes i forhold til virksomhedernes interesse i at opnå en afgørelse inden for kortest mulig tid.

Som fremført i kapitel 6, afsnit 6.4.4, er de frister, de danske konkurrencemyndigheder har til at behandle en fusionsanmeldelse, væsentlig kortere end de frister, der gælder for Kommissionens og de fleste andre landes behandling af fusioner. Dette gælder særligt tidsfrister for fase II-sager.

8.5.1. Model for tidsfrister

Med inspiration fra den model for tidsfrister, Kommissionen anvender, kan der opstilles følgende mulige model for tidsfrister for behandling af danske fusionssager:

Boks 8.7. Model for tidsfrister i fase I og II

- Fase I: en frist på 25 hverdage[146] regnet fra fuldstændig (evt. forenklet) anmeldelse til at træffe beslutning om,
  - at fusionen godkendes på grundlag af en forenklet procedure, eller
  - at fusionen godkendes, evt. med tilsagn, eller
  - at indlede en særskilt undersøgelse af fusionen
- Fase II: en frist på 90 hverdage regnet fra beslutningen om at indlede særskilt undersøgelse til at træffe beslutning om,
  - at fusionen godkendes, evt. med tilsagn, eller
  - at fusionen forbydes
- Fristen i fase II forlænges, hvis virksomhederne foreslår nye eller reviderede tilsagn sent i forløbet. I så fald vil fristen kunne forlænges, således at konkurrencemyndigheden altid har minimum 20 hverdage til at vurdere tilsagnene.
- Fristen i en fase II-sag vil endvidere kunne forlænges på virksomhedernes anmodning eller på konkurrencemyndighedens anmodning under forudsætning af, at virksomhederne samtykker heri. Den aftalte forlængelse vil maksimalt kunne være 20 hverdage.

De nugældende regler anvender uger og måneder til beregning af fristerne. Modellen for ændring af tidsfristerne tager udgangspunkt i, at fristerne fremover skal beregnes i hverdage, som også er det udgangspunkt for fristberegning, der følger af bestemmelsen i konkurrencelovens § 18, stk. 4 og 5.

8.5.2. Vurdering af modellen

En forlængelse af tidsfristerne i de danske fusionskontrolregler vil i højere grad end i dag give konkurrencemyndigheden den fornødne tid til i komplekse sager at foretage alle nødvendige undersøgelser af fusionens virkninger for konkurrencen. Det vil også i højere grad muliggøre, at konkurrencemyndigheden undervejs i processen ved en klagepunktsmeddelelse underretter parterne om myndighedernes konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen og herved giver parterne grundlag for at foreslå tilsagn tidligere i processen.

For virksomhederne vil en forlængelse af tidsfristerne betyde, at de skal vente længere tid på konkurrencemyndighedernes afgørelse af fusionen. Fristen for afgørelse af en sag, der overgår til fase II-behandling, er i dag tre måneder fra det tidspunkt, hvor der foreligger en fuldstændig anmeldelse. Med en ændring af fristen i fase II, således at den først begynder at løbe, når fase I udløber, og hvor fristerne beregnes i hverdage frem for i uger/måneder, vil fristen for fase II-sager blive forlænget med godt to måneder i forhold til i dag. Ved de sager, der kræver indgående behandling, vil virksomhederne derfor opleve en længere sagsbehandlingstid. I sådanne situationer vil det imidlertid oftest også være i virksomhedernes interesse, at der er tilstrækkelig tid til at vurdere fusionen, idet

[146] En overgang til beregning af frister i hverdage i stedet for den nuværende beregning i uger vil betyde en forlængelse af konkurrencemyndighedens sagsbehandlingstid, idet fristen ved den nuværende beregning af fristens længde vil udløbe den samme uge- eller månedsdag, som anmeldelsen er kommet frem til konkurrencemyndigheden, det fastsatte antal uger eller måneder senere, jf. Lovforslag nr. L 242 til lov om ændring af konkurrenceloven, FT 1999-2000, Tillæg A. s. 6827.

virksomhederne hermed har bedre tid til at overveje mulige tilsagn til løsning af de konkurrenceproblemer, fusionen er årsag til.

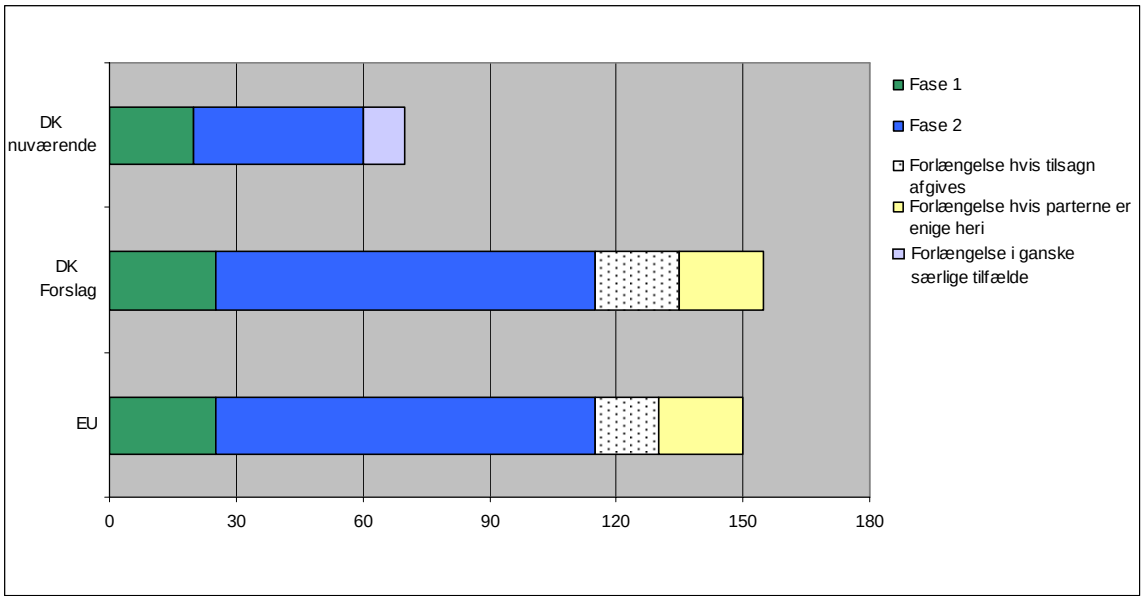
Størstedelen af de fusionssager, der afgøres, afsluttes i fase I. For de fleste fusionssagers vedkommende vil der derfor ikke være nogen større forskel for så vidt angår sagsbehandlingstiden i forhold til i dag. Hertil kommer, at selv om fristen i fase II forlænges, er dette ikke ensbetydende med, at alle fase II-sager fremover vil få en længere sagsbehandlingstid. I nogle af de sager, konkurrencemyndigheden har behandlet i fase II, har lovens tremånedersfrist været tilstrækkelig. I de komplekse og problematiske sager har det imidlertid vist sig, at den nugældende frist har været utilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af sagsbehandlingen, hvilket er uhensigtsmæssigt for såvel konkurrencemyndigheden som virksomhederne.

En regel om, at virksomhedernes forslag til tilsagn eller reviderede tilsagn sent i forløbet bevirker en fristforlængelse, vil indebære fordele for såvel virksomhederne som konkurrencemyndigheden. En fristforlængelse på dette tidspunkt i forløbet vil således kunne medvirke til at sikre, at konkurrencemyndigheden får bedre tid til at kunne vurdere effekten af tilbudte tilsagn eller reviderede tilsagn. Endvidere vil konkurrencemyndigheden og virksomhederne få bedre tid til at drøfte, om de tilbudte tilsagn udgør en hensigtsmæssig løsning på de identificerede konkurrenceproblemer.

Endelig vurderes en regel om, at fristerne vil kunne forlænges med op til 20 hverdage, hvis der er enighed herom, at være en fordel for såvel konkurrencemyndigheden som for virksomhederne, idet dette åbner op for en mere fleksibel behandling af fusionssagen. Det vurderes, at en sådan regel primært vil være relevant i særligt komplicerede fusionssager.

Nedennævnte figur illustrerer den maksimale sagsbehandlingstid for en fusionssag beregnet i hverdage sammenholdt med de nuværende danske frister.

Figur 8.1. Den maksimale sagsbehandlingstid for en fusionssag



I figuren vises alle fristerne i hverdage. Fristerne efter de nugældende regler på henholdsvis fire uger for fase I-sager og tre måneder for fase II-sager er derfor omregnet til hverdage, således at det er lettere at sammenligne de nuværende frister med de frister, der er opstillet i modellen.

Det bemærkes, at den opstillede models muligheder for at forlænge fristerne både, hvis tilsagn tilbydes sent i forløbet, og ved aftale mellem parterne og konkurrencemyndigheden, alene vurderes at ville blive bragt i anvendelse i sjældne tilfælde, og i praksis vurderes fristforlængelsesmulighederne ikke at ville blive anvendt i fuld udstrækning. I figuren er der således indbygget en forudsætning om, at virksomhederne kommer med nye eller reviderede tilsagn på den sidste dag i fase II, ligesom figuren illustrerer en situation, hvor muligheden for at forlænge tidsfristerne med op til 20 dage er udnyttet til fulde.

Yderligere bemærkes, at illustrationen af EU tidsfristerne ikke indeholder en angivelse af Kommissionens mulighed for at bringe den såkaldte stop-the-clock-bestemmelse[147] i anvendelse. Efter denne bestemmelse kan Kommissionen under visse betingelser afbryde fristerne for sagens afslutning med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger. I praksis anvendes denne bestemmelse i en lang række af Kommissionens sager, hvorfor Kommissionens sagsbehandlingstider i praksis reelt er noget længere end de, der er angivet i figuren.

8.6. Regler for høring – klagepunktsmeddelelse

I kapitel 6, afsnit 6.5, blev det konkluderet, at en procedure, hvorefter konkurrencemyndigheden i en klagepunktsmeddelelse giver parterne underretning om de konkurrencemæssige betænkeligheder, vil kunne effektivisere den danske fusionskontrol.

Formålet med klagepunktsmeddelelsen er dels at sikre, at afgørelser i fusionssager bliver truffet på et sikkert og oplyst grundlag og dels at sætte parterne i stand til tilstrækkelig tidligt at afgøre, i hvilket omfang parterne vil foreslå tilsagn.

8.6.1. Model for klagepunktsmeddelelse

Ved indførelse af en klagepunktsmeddelelse vil konkurrencemyndigheden på et tidligt tidspunkt i processen kunne gøre virksomhederne opmærksom på de konkurrenceproblemer, myndigheden har identificeret som følge af fusionen, og som umiddelbart vurderes at ville hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Klagepunktsmeddelelsen kan herefter udgøre virksomhedernes grundlag for tilsagn.

Det fulde, herunder faktuelle, grundlag for konkurrencemyndighedens afgørelse, vil være indeholdt i det udkast til afgørelse, som parterne får i høring, inden myndigheden træffer afgørelse. Formålet med en klagepunktsmeddelelse er derfor at give grundlag for en supplerende form for kontradiktion vedrørende konkurrencemyndighedens betænkeligheder ved fusionen i tillæg til den høring, der allerede foretages.

[147] Jf. artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 af 7. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.

For at sikre, at klagepunktsmeddelelsen udsendes så tidligt i forløbet som muligt, er det vigtigt, at modellen giver mulighed for, at konkurrencemyndigheden kan supplere disse klagepunkter, hvis der senere viser sig nye konkurrencemæssige betænkeligheder ved fusionen. Fremførelse af supplerende klagepunkter vil kun kunne komme på tale i særlige tilfælde, fx hvis konkurrencemyndigheden modtager nye oplysninger fra tredjemand, og vil naturligvis skulle ske under hensyntagen til, at virksomhederne skal have passende tid til at reagere herpå.

Selv om klagepunktsmeddelelsen skal udsendes så tidligt som muligt, vil det samtidig være nødvendigt, at konkurrencemyndigheden har den fornødne tid til at foretage en indledende vurdering af markedet og fusionens konkurrencemæssige konsekvenser. Konkurrencemyndigheden bør tilstræbe at udsende klagepunktsmeddelelsen så tidligt som muligt i processen. Konkurrencemyndigheden bør derfor tilstræbe at udsende klagepunktsmeddelelsen i forbindelse med, at sagen overgår til fase II-behandling eller umiddelbart derefter.

En mulig model for en procedure for klagepunktsmeddelelse i dansk fusionskontrol vil kunne udformes efter følgende principper:

Boks 8.8. Model for klagepunktsmeddelelse

- Klagepunktsmeddelelsen bør angive de konkurrenceproblemer, konkurrencemyndigheden har identificeret ved fusionen, og som efter myndighedens umiddelbare vurdering vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Klagepunktsmeddelelsen kan således danne udgangspunkt for virksomhedernes forslag til tilsagn.
- I det omfang, konkurrencemyndigheden senere i processen får nye oplysninger, der har betydning for vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger, vil klagepunktsmeddelelsen kunne suppleres eller korrigeres.
- Klagepunktsmeddelelsen bør implementeres i konkurrencemyndighedens praksis i fase II-sager.
- Proceduren for udstedelse af klagepunktsmeddelelsen beskrives i en vejledning til virksomheder.

8.6.2. Vurdering af modellen

Indførelse af en klagepunktsmeddelelse som supplement til den almindelige høringsproces i fusionssager vil for virksomhederne have den fordel, at de så tidligt som muligt i processen bliver gjort bekendt med konkurrencemyndighedens betænkeligheder ved fusionen. Hermed skabes der bedre grundlag for, at fusionsparterne – tilstrækkeligt tidligt i processen – kan vurdere, hvilke tilsagn de vil tilbyde med henblik på at imødekomme myndighedens betænkeligheder ved fusionen.

Endvidere sikrer klagepunktsmeddelelsen, at parterne bliver gjort bekendt med konkurrencemyndighedens betænkeligheder ved fusionen. Herved sættes de i stand til at kommentere, supplere eller korrigere disse oplysninger.

Ud over, at udsendelse af en skriftlig klagepunktsmeddelelse vil være ressourcekrævende for konkurrencemyndigheden, vurderes modellen ikke at indebære nogen ulemper.

8.7. Klageadgang

Dette afsnit redegør først for den betydning, reglerne om klageadgang har i Danmark og EU. Dernæst præsenteres en mulig model for klageadgang for tredjemand. Herefter diskuteres, hvilke typer af fusioner tredjemand kan tænkes at klage over. Endelig foretages en vurdering af fordele og ulemper ved indførelse af administrativ klageadgang for tredjemand.

8.7.1. De danske regler om klageadgang

De danske regler om klage over afgørelser i fusionssager fastslår, at det alene er parterne i en fusionssag, der kan klage til Konkurrenceankenævnet over en fusionsafgørelse. Tredjemand har således ikke adgang til at klage over fusionsafgørelser i det administrative klagesystem.

Tredjemand har imidlertid fuld adgang til at indbringe en fusionsafgørelse til prøvelse for domstolene. Adgangen til at prøve fusionsafgørelser for tredjemand i Danmark er dermed på linje med muligheden i EU-systemet, jf. nedenfor.

Baggrunden for at udelukke tredjemands mulighed for at klage til Konkurrenceankenævnet var at undgå, at tredjemand, herunder konkurrenter, kan trænere en fusionssag ved at klage over konkurrencemyndighedens afgørelse i det administrative klagesystem[148]. Ud fra disse overvejelser valgte man at indføre et asymmetrisk klagesystem.

8.7.2. EU-reglerne om klageadgang

EU systemet indeholder ikke som det danske en administrativ klageadgang. Fusionssager afgjort af Kommissionen skal derfor af såvel parter som tredjemænd, der ønsker afgørelsen efterprøvet, indbringes for Retten i Første Instans. Det er ikke muligt at sammenligne det danske retssystem og EU retssystemet direkte.

Betingelsen for, at en tredjemand kan få klageadgang til Retten i Første Instans, er, at denne skal have en retlig interesse i sagens udfald. Ud over, at den pågældende tredjepart skal være direkte berørt af afgørelsen, lægger Retten ved vurderingen heraf i høj grad vægt på i hvilket omfang den pågældende tredjemand har afgivet høringssvar og i øvrigt har været i aktiv dialog med Kommissionen under sagens behandling. I praksis har Retten i en række tilfælde afvist klager fra tredjemand på grund af manglende retlig interesse.[149]

Til belysning af, hvordan klageadgang for tredjeparter fungerer i EU-systemet, skitseres i tabel 8.1 en række fusionssager afgjort af Kommissionen, og som en tredjemand har ind-

[148] Jf. FT 1999-2000, spørgsmål 24 fra Folketingets Erhvervsudvalg til bestemmelserne i lovforslaget, som vedtaget ved 3. behandlingen den 26. maj 2000.
[149] Se fx sag T-83/92, Zunis Holding SA m.fl. mod Kommissionen.

bragt for Retten i Første Instans. Gennemgangen redegør for, *a)* hvem der har indbragt klagen, *b)* hvad der er klaget over, *c)* hvordan Retten har afgjort sagen, *d)* hvad det endelige udfald af sagen er blevet, dvs. i hvilket omfang, klagen har ført til en ændret afgørelse og *e)* hvor meget, sagsbehandlingstiden er blevet forlænget som følge af tredjemands klage.

Tabel 8.1. Klager fra tredjemand over Kommissionens fusionsafgørelser

	Indbragt af	**Klagens - indhold**	**Udfald ved domstolene**	**Endeligt udfald af tredje-mands kla-ge**	**Forlængelse af sagsbe-handlings-tiden som følge af kla-ge**[150]
Baby-liss[151] (T-14/02)	En potentiel konkurrent	De afgivne tilsagn afhjalp ikke i til-strækkelig grad kon-kurren-ceproble-merne ved fusionen	R.F.I. annulle-rede godken-delsen for så vidt angår Itali-en, Spanien, Finland, UK og Irland, fordi KOM ikke var fremkommet med tilstrække-lige argumenter for dens god-kendelse i disse lande, dvs. hjemvisning.	KOM god-kendte på ny fusionen for de 5 lande, dvs. ingen ændring i forhold til den oprinde-lige godken-delse.	Rettens sags-behandlings-tid: 9 ½ må-ned. Samlet for-længelse af sagsbehand-lingstiden som følge af klagen: 1 år og 10 måne-der.
Kali und Salz (Forene-de sager C-68/94 og C-30/95	En samhan-delspartner	De afgivne tilsagn afhjalp ikke i til-strækkelig grad kon-kurren-ceproble-merne ved fusionen	Domstolen annullerede KOM's beslut-ning om god-kendelse af fusionen, dvs. hjemvisning.	KOM god-kendte fusi-onen på ny, dog uden de tidligere tilsagn.	Domstolens sagsbehand-lingstid: 4 år og 1 måned. Samlet for-længelse af sagsbehand-lingstiden som følge af klagen: 4 år og 7 måne-der.

[150] Selv i sager, der ikke er blevet hjemvist til fornyet vurdering af Kommissionen, er sagsbehandlingstiden forlænget ud over den tid, Retten har anvendt til at vurdere sagen. Det skyldes den tid, der er gået, fra Kommissionen har truffet afgørelse, til tredjemand har klaget over afgørelsen.
[151] Udover denne sag har der også været sag T-119/02 Royal Philips elektronik mod Kommissionen, som vedrørte en anden tredjemands klage over samme fusionssag.

ARD (T-58/00)	En virksomhed, der var aktiv på et beslægtet marked	KOM havde begået procedurefejl samt fejl i sin vurdering af de faktiske omstændigheder, og tilsagnene var utilstrækkelige.	KOM blev frifundet.	Oprindelig godkendelse opretholdt.	Rettens sagsbehandlingstid: 3 år og 3 ½ måned. Samlet forlængelse af sagsbehandlingstiden som følge af klagen: 3 år og 6 måneder.
Air France/ KLM (T-77/04)	Klage fra konkurrent	KOM havde lavet åbenbare fejl i vurderingen af fusionen	KOM blev frifundet.	Oprindelig godkendelse opretholdt.	Rettens sagsbehandlingstid: 2 år og 1 ½ måned. Samlet forlængelse af sagsbehandlingstiden som følge af klagen: 2 år og 5 måneder.
Hexion/ Akzo (T-82/06)	Klage fra kunde	KOM havde ikke undersøgt sagen grundigt nok og havde overset vigtige beviser	KOM blev frifundet	Oprindelig godkendelse opretholdt	Rettens sagsbehandlingstid: 9 måneder. Samlet forlængelse af sagsbehandlingstiden som følge af klagen: 1 år og 1 ½ måned.
Kayserberg (T-90/94)	Klage fra konkurrent.	Processuelle forhold, samt at KOM havde anlagt et forkert skøn ved vurderin-	KOM blev frifundet	Oprindelig godkendelse opretholdt.	Rettens sagsbehandlingstid: 3 år og 2 måneder. Samlet forlængelse af sagsbehandlingstiden

		gen af fusionens indvirkning på konkurrencen			som følge af klagen: 3 år og 5 måneder.
Sony/ BMG (T-64/04)	Impala (The Independent Music Publishers and Labels Association), dvs. de små, uafhængige pladeselskabers brancheorganisation	Utilstrækkelig begrundelse og et åbenbart urigtigt skøn	R.F.I.'s første afgørelse: hjemvisning.	Sagen verserer stadig	Rettens sagsbehandlingstid: 1 år og 7 måneder. Samlet forlængelse af sagsbehandlingen som følge af klage fra tredjemand: indtil videre mere end 4 år.

Som det fremgår af tabel 8.1, har Retten i Første Instans i tre af de viste eksempler hjemvist sagerne til Kommissionen. Det forhold, at sagerne er blevet hjemvist, er udtryk for, at Retten har fundet mangler ved Kommissionens afgørelser, fx at den vurdering, Kommissionen har foretaget, ikke har været tilstrækkeligt underbygget. Selv om tre af sagerne er blevet hjemvist, har ingen af tredjemandsklagerne dog ført til materielle ændringer af Kommissionens oprindelige afgørelser, fx at en fusion, der oprindeligt er blevet godkendt, er endt med et forbud eller en tilsagnsgodkendelse.

Det forhold, at en række sager er blevet hjemvist til Kommissionen, har haft den praktiske konsekvens, at Kommissionen har gennemført såvel omstruktureringer som ændringer af arbejdsrutinerne. Den prøvelse af sagerne, der har fundet sted ved Retten i Første Instans, er således afspejlet i de sagsbehandlingsprocedurer, Kommissionen i dag anvender.

Som det også kan ses af tabellen, har klagesagerne i EU-systemet forlænget fusionssagers behandlingstid betydeligt. Retten i Første Instans indførte den 1. februar 2001 en hasteprocedure[152], der blandt andet kan anvendes i fusionssager. Selv om sagerne efter indførelse af denne procedure afgøres hurtigere, har Retten ikke i nogen af de ovenfor nævnte sager anvendt under ni måneder på at behandle sagen. Hertil kommer den tid, Kommissionens efterfølgende fornyede behandling af sagen tager, hvis Retten hjemviser sagen.

Som eksempel på, hvilke konsekvenser tredjemands klage kan få for de fusionerende virksomheder, kan forløbet i Impala-sagen nævnes:

[152] Jf. Procesreglement for Retten i Første Instans, artikel 76 a.

Boks 8.9. Forløbet i Sony/BMG-fusionen

Dato	Hændelse
09.01.04	Anmeldelse af joint venture mellem Sony og BMG
20.07.04	Kommissionen godkender Sony/BMG joint venturet
03.12.04	Impala indbringer afgørelsen for Retten i Første Instans
13.07.06	Retten i Første Instans annullerer Kommissionens afgørelse
Okt. 2006	Sony/BMG appellerer Rettens afgørelse til EF-domstolen
31.01.07	Sony/BMG anmelder igen joint venturet til Kommissionen
03.10.07	Kommissionen godkender Sony/BMG joint venturet på ny
13.06.08	Impala indbringer Kommissionens anden godkendelse til Retten i Første Instans
10.07.08	EF-domstolen tilsidesætter afgørelsen om annullation af joint venturet og hjemviser sagen til fornyet behandling ved Retten i Første Instans.
08.08.08	Sony anmelder overtagelsen af BMG's 50 % i Sony/BMG joint venturet
15.09.08	Kommissionen godkender Sony's overtagelse af BMG's 50 % i Sony/BMG joint venturet. Joint venturet opløses herefter.
Status d.d.	Sagerne ved hhv. Retten i Første Instans og EF-Domstolen verserer fortsat

I den pågældende sag er der indtil videre gået 4½ år, fra fusionen oprindeligt blev anmeldt, og det er endnu ikke afgjort, om fusionen vil kunne godkendes, idet der fortsat verserer to sager herom ved henholdsvis Retten i Første Instans og EF-Domstolen.

Sagen er et eksempel på, at tredjemandsklager i EU-systemet kan have betydelige konsekvenser for de fusionerende virksomheder. Selv om de foretagne undersøgelser ikke har resulteret i, at fusionen enten bør forbydes, eller at der er behov for tilsagn, har parterne for nylig valgt at lade Sony købe BMG's andel af det joint venture, der udgjorde fusionen. I den konkrete situation var det muligt for parterne at ophæve fusionen på den måde og herefter fortsætte deres virksomheder hver for sig. Hvis der havde været tale om en fusion i form af en sammenlægning af to virksomheder, ville en opsplitning have været mere vanskelig.

Med et administrativt klagesystem vil klager kunne behandles hurtigere og mere smidigt end i EU-systemet. Sager behandlet ved Konkurrenceankenævnet må derfor forventes at ville kunne afgøres hurtigere end de ovenfor nævnte eksempler. For det tilfælde, at Konkurrenceankenævnet hjemviser en sag til fornyet vurdering, vil konkurrencemyndigheden dog på samme måde som Kommissionen skulle undersøge fusionen på ny.

I det følgende opstilles en model for indførelse af administrativ klageadgang for tredjemand.

8.7.3. Model for udvidelse af klageadgangen

Ved overvejelser om at udvide klageadgangen, således at også tredjemand kan klage til Konkurrenceankenævnet, er det vigtigt, at reglerne tager højde for, at klager, der alene indgives for at trænere fusionens gennemførelse, skal kunne afvises hurtigt, og at de sager, der realitetsbehandles, afsluttes inden for kortest mulig tid.

Derfor bør en mulig model udformes således, at alene tredjemænd med en væsentlig, individuel interesse i at klage over en fusionsafgørelse, og som i forbindelse med konkurrencemyndighedens offentliggørelse af fusionen er fremkommet med indsigelser og i øvrigt i videst muligt omfang har gjort konkurrencemyndigheden opmærksom på sine synspunkter, vil kunne opnå klageadgang (i det følgende kaldet klageberettiget tredjemand). Hvis tredjemand har undladt at reagere i forbindelse med offentliggørelsen af fusionen eller under sagens behandling, vil en tredjemand med retlig interesse dog efter en konkret vurdering kunne tillægges klageadgang, hvis denne undladelse er undskyldelig.

For at sikre, at klager fra tredjemand medfører færrest mulige ulemper for de fusionerende virksomheder, skal en klagemodel endvidere sikre, at alene klager, der er tilstrækkeligt substantielle, undergives realitetsbehandling, samt, at behandlingen af sådanne klager underlægges stramme tidsfrister.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis Konkurrenceankenævnet hurtigt – fx inden 10 hverdage fra modtagelse af klageskrift – kan tage stilling til, om klageren *a)* har en væsentlig, individuel interesse i at klage over en fusionsafgørelse og *b)* om de indsigelser, klageren er fremkommet med, af ankenævnet anses for tilstrækkeligt substantielle til at indlede en realitetsbehandling af sagen. Hvis Konkurrenceankenævnet finder, at disse kriterier ikke er opfyldt, skal klagen afvises.

Eftersom parterne i en fusionssag altid kan vælge at undlade at gennemføre en af myndighederne godkendt fusion, er der ingen grund til at give tredjemand adgang til at klage over myndighedens forbud mod en anmeldt fusion. Det må endvidere formodes, at parterne selv vil indbringe en klage, hvis de finder, at konkurrencemyndighedens forbud er uhjemlet. Tredjemand bør derfor kun kunne klage, hvis en fusion godkendes.

I relation til Konkurrenceankenævnets prøvelse af en klage fra en klageberettiget tredjemand vil ankenævnets efterprøvelse afhænge af, om konkurrencemyndighedens afgørelse går ud på godkendelse, godkendelse efter en forenklet sagsbehandling eller godkendelse med tilsagn.

Ved en godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling vil Konkurrenceankenævnets efterprøvelse være begrænset til en vurdering af, om klager har rejst sådanne indsigelser, at ankenævnet finder det betænkeligt, at fusionen er godkendt på baggrund af

en forenklet sagsbehandling. Hvis dette er tilfældet, kan sagen hjemvises til behandling af konkurrencemyndigheden efter den almindelige procedure, dvs. ved indgivelse af fuld anmeldelse.

Ved en godkendelse af en fusion vil Konkurrenceankenævnets efterprøvelse bestå i, om fakta i sagen og konkurrencemyndighedens undersøgelser understøtter den trufne afgørelse tilstrækkeligt, idet sagen i modsat fald hjemvises til fornyet behandling.

Ved en godkendelse med tilsagn vil efterprøvelsen bestå i, om Konkurrenceankenævnet finder, at der er væsentlig risiko for, at fusionen – trods de afgivne tilsagn – vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, idet konkurrencemyndighedens afgørelse i modsat fald skal stadfæstes.

Af hensyn til de fusionerende virksomheder bør fristen for, hvornår en klageberettiget tredjemand kan indgive klage, være så kort som muligt. Den sædvanlige klagefrist på fire uger bør derfor ikke skulle gælde for en klageberettiget tredjemands klage over fusionsafgørelser. I stedet bør der højst forløbe fx 10 hverdage, fra konkurrencemyndigheden har offentliggjort afgørelsen, til en klageberettiget tredjemand skal have indgivet klage.

For de fusionerende virksomheder vil udfaldet af en klage fra en tredjemand som nævnt have væsentlige konsekvenser, bl.a. fordi fusionen forsinkes og eventuelt i sidste ende må opgives. Det er derfor vigtigt at sikre, at klager afgøres hurtigst muligt. Regler om tredjemands adgang til at klage over fusionsgodkendelser bør derfor suppleres med frister for, hvornår Konkurrenceankenævnet skal have truffet afgørelse. Hvis prøvelsen skal være reel, skal Konkurrenceankenævnet dog have den nødvendige tid til at foretage en tilstrækkelig undersøgelse af sagen, og parterne skal have passende tid til at afgive processkrifter, således at sagen og klagepunkterne er tilstrækkeligt oplyst. Som det fremgår af afsnittet vedr. EU-reglerne om klageadgang, har Retten i Første instans i 2001 indført en hasteprocedure, der blandt andet kan finde anvendelse på fusionssager. På trods heraf har de sager, der er blevet behandlet efter indførelsen af denne hasteprocedure, taget mindst ni måneder. Det vurderes på den baggrund, at selv om en national administrativ klageinstans vil kunne udføre en hurtigere behandling af sagen end EU-retsinstanserne, vil ankenævnet have brug for mindst 60 hverdage til at vurdere sagen.

For at sikre, at den klageberettigede tredjemand har incitament til at bidrage til sagens oplysning under klagesagens behandling, bør klagen bortfalde, hvis Konkurrenceankenævnet ikke har truffet afgørelse inden for denne frist. Fristen bør dog kun gælde i tilfælde af en klageberettiget tredjemands klage over en fusionsafgørelse, og ikke i tilfælde af, at afgørelsens adressat tillige påklager konkurrencemyndighedens afgørelse i fusionssagen til Konkurrenceankenævnet.

Det bør overvejes, om regler om klageadgang for tredjemand skal indeholde regler om opsættende virkning. Sådanne regler vil kunne sikre, at klageadgang for tredjemand vil få den tilsigtede effekt, idet reglerne vil bevirke, at fusionen ikke skader markedet i den periode, sagen verserer ved henholdsvis klageinstansen og under den eventuelle fornyede

behandling ved konkurrencemyndigheden. I praksis vil en klage dog i mange tilfælde have opsættende virkning, fordi parterne ikke vil turde gennemføre en fusion, forinden der er klarhed over udfaldet af en klagesag. Det bemærkes i den forbindelse, at klager over EU-fusionsafgørelser som udgangspunkt ikke har opsættende virkning. Endvidere indeholder konkurrencelovens § 20, stk. 4, en bestemmelse om, at klager over Konkurrencerådets afgørelser *kan* tillægges opsættende virkning, dvs. efter en konkret vurdering. Samlet set vurderes der derfor ikke at behov for særregler om opsættende virkning i en model for administrativ klageadgang for tredjemand.

En mulig model for udvidelse af klageadgangen vil på baggrund af ovennævnte kunne være følgende:

Boks 8.10. Mulig model for tredjemands klage over fusionsafgørelser

- Kun tredjemænd, der har en væsentlig, individuel interesse i afgørelsen, og som i forbindelse med konkurrencemyndighedens offentliggørelse af fusionsanmeldelsen er fremkommet med indsigelser og i øvrigt i videst muligt omfang har gjort konkurrencemyndigheden opmærksom på sine synspunkter under myndighedens behandling af sagen, vil kunne klage. Tredjemand, som ikke har fremsat indsigelser under konkurrencemyndighedens høring, kan af Konkurrenceankenævnet tillægges klageadgang, hvis undladelsen heraf er undskyldelig.
- Klage skal indgives fx senest 10 hverdage efter, at afgørelsen er offentliggjort.
- Følgende typer af afgørelser vil kunne indbringes for Konkurrenceankenævnet af de klageberettigede tredjemænd:
    - Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling
    - Godkendelse
    - Godkendelse med tilsagn
- Inden fx 10 hverdage fra klageskriftets modtagelse tager Konkurrenceankenævnet stilling til, om klageren har en væsentlig, individuel interesse i afgørelsen, og om de indsigelser, klageren er fremkommet med, er tilstrækkeligt substantielle samt, om en eventuel undladelse af at fremsætte indsigelser inden for konkurrenceyndighedens høringsfrist er undskyldelig.
- Konkurrenceankenævnets afgørelse af klagen skal foreligge fx senest 60 hverdage efter klagens modtagelse.

8.7.4. Skøn over mulige tredjemandsklager

Som angivet ovenfor, vil tredjemand i givet fald kunne klage over følgende typer afgørelser: 1) godkendelser på baggrund af en forenklet sagsbehandling, 2) godkendelser uden tilsagn og 3) godkendelser med tilsagn. I princippet kan man forestille sig klager fra tredjemand inden for alle disse kategorier af fusioner. Det gælder både berettigede og chikanøse tredjemandsklager.

I den forbindelse bemærkes, at hvis konkurrencemyndigheden har godkendt en fusion på baggrund af utilstrækkelige undersøgelser, og det dermed viser sig, at konkurrencemyndigheden har godkendt en fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, vil ikke kun de fusionerende virksomheder men også konkurrenterne på markedet have gavn

af denne begrænsede konkurrence. Det er derfor ikke sandsynligt, at konkurrenter vil klage over sådanne typer afgørelser. En konkurrents interesse i at klage vil derfor i højere grad berøre fusioner, der ikke skader konkurrencen, og hvor en klage derfor kan være begrundet i konkurrentens ønske om at forsinke eller vanskeliggøre fusionens gennemførelse.

Ved helt uproblematiske fusioner vil konkurrencemyndighedens udgangspunkt være, at fusionen ingen konkurrencemæssige implikationer har, og at fusionen derfor godkendes på baggrund af en forenklet sagsbehandling. En tredjemand vil kunne klage over, at fusionens mulige konkurrencebegrænsende virkninger ikke er tilstrækkeligt undersøgt, og klager vil i den forbindelse kunne pege på forskellige forhold, der bør undersøges. Som følge af, at der ikke er foretaget egentlige undersøgelser, vil det være vanskeligt at afgøre, om en sådan klage er chikanøs eller berettiget. Det er derfor nærliggende at antage, at ankenævnet vil afgøre en sådan klage med hjemvisning af sagen til egentlig realitetsbehandling. En klageadgang for tredjemand vil derfor indebære en risiko for, at fordelene for virksomheden og konkurrencemyndigheden ved muligheden for forenklet procedure ikke opnås.

De fusioner, der godkendes uden tilsagn efter en realitetsbehandling, kan både udgøre fusioner, der medfører effektivitetsfordele, samt fusioner, der begrænser konkurrencen i ikke-betydelig grad. For begge godkendelsers vedkommende gælder, at en tredjemand i visse tilfælde vil kunne have fordel af, at gennemførelsen af en sådan fusion forsinkes eller forhindres, dvs. en eller flere tredjemænd vil kunne have incitament til at klage over sådanne typer godkendelser. I mange tilfælde vil det være nødvendigt for Konkurrenceankenævnet at foretage en gennemgang af de undersøgelser, konkurrencemyndigheden har foretaget, dvs. at indlede en realitetsbehandling af sagen. Der vil også kunne tænkes reelle klager fra kunder eller leverandører over en sådan fusionsgodkendelse.

Ved de problematiske fusioner, der afgøres ved tilsagn eller forbud, vil det typisk være parterne, som er motiveret til at klage med henblik på at ophæve forbudet eller indskrænke vilkår. Men der vil også kunne komme klager over, at tilsagnsaftalerne ikke er vidtgående nok. Sådanne klager over tilsagn vil kunne være såvel reelle som chikanøse. På grund af disse sagers komplekse karakter vil det formentlig være vanskeligt at afvise en klage med henvisning til, at klagen er chikanøs, og sådanne fusioner vil antageligt skulle undergives realitetsbehandling af Konkurrenceankenævnet.

Samlet vurderes det således, at der er mulighed for klage fra tredjemand inden for alle typer godkendelsesbeslutninger. Ved en nedsættelse af tærskelværdierne vil antallet af fusionsanmeldelser stige væsentligt. Det er ikke muligt at forudsige konkret, hvor mange af de behandlede sager, der måtte blive påklaget af tredjemand, herunder hvor mange af disse der måtte være chikanøse. I og med at tredjemand vil kunne have interesse i at påklage alle typer af godkendelser, vil der dog være mulighed for et betragteligt antal tredjemandsklager.

8.7.5. Vurdering

Ved overvejelse om at indføre adgang for tredjemand til at klage over fusionsafgørelser skal der foretages en afvejning af to modsatrettede hensyn. På den ene side hensynet til, at en sådan mulighed for efterprøvelse vil skabe symmetri i klagesystemet og give bedre mulighed for efterfølgende kontrol af afgørelserne over for - på den anden side - hensynet til at undgå, at chikanøse klager forhindrer de fusionerende parter i hurtigt at kunne gennemføre en godkendt fusion.

At tredjemand ikke har adgang til at klage til Konkurrenceankenævnet indebærer, at tredjemand vil skulle gå til domstolene, hvis denne vil klage over en fusionsafgørelse. Indbringelse af en sag for domstolene er forbundet med en forholdsvis lang sagsbehandlingstid samt med risiko for at blive pålagt sagsomkostninger. Indtil videre har ingen tredjemand udnyttet muligheden for at klage over fusionsafgørelser til de danske domstole. I praksis har den manglende administrative klageadgang for tredjemand således betydet, at godkendelser, herunder godkendelser med tilsagn, ikke er blevet efterprøvet. Dette vil principielt kunne skabe risiko for, at konkurrencemyndigheden godkender en fusion på baggrund af tilsagn, der ikke i tilstrækkelig grad tager højde for de konkurrenceproblemer, fusionen skaber, uden at dette i praksis bliver efterprøvet.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at selv om tredjemand ud fra de regler, der gælder i dag, ikke kan klage over en fusionsafgørelse i et administrativt klagesystem, er dette imidlertid ikke ensbetydende med, at tredjemand ikke har mulighed for at gøre sine synspunkter gældende under fusionssagens behandling.

I forbindelse med konkurrencemyndighedens undersøgelser foregår der således en intens dialog ikke alene mellem myndigheden og parterne men også mellem myndigheden og markedet. Tredjemand bliver hørt både i forbindelse med offentliggørelse af fusionen, under de markedsundersøgelser, konkurrencemyndigheden foretager, samt i form af møder, konkurrencemyndigheden afholder med berørte tredjeparter. Hvis en fusion godkendes med tilsagn, markedstester konkurrencemyndigheden tilsagnene som led i vurderingen af tilsagnenes effekt. I praksis får tredjeparter også ofte foretræde for Konkurrencerådet under rådets behandling af sagen. Tredjemand inddrages således allerede i dag i vidt omfang under konkurrencemyndighedens behandling af sagen.

I det omfang, fristerne for konkurrencemyndighedens behandling af komplekse fusionssager forlænges i forhold til de frister, der gælder i dag, vil dette indebære, at der i denne type sager vil være endnu bedre tid til at inddrage berørte tredjemænd. Den forlængelse af tidsfristerne, der fremgår af modellen i afsnit 8.5, indebærer, at konkurrencemyndigheden altid skal have mindst 20 hverdage til at vurdere tilbudte tilsagn, hvilket vil betyde, at der bliver bedre mulighed end i dag for at inddrage tredjemand ved vurderingen af tilsagnene. Længere frister til at vurdere en fusion sikrer, at tredjemands indsigelser i videst muligt omfang indgår i konkurrencemyndighedens samlede vurdering af fusionen, hvorved risikoen for, at konkurrencemyndigheden træffer afgørelse på et forkert grundlag, begrænses.

Under alle omstændigheder vil indførelse af en mulighed for administrativ klageadgang for tredjemand, hvorved sådanne klagere får en let adgang til efterprøvelse af afgørelser om godkendelse af fusioner, dog kunne medvirke til at sikre kvaliteten i konkurrencemyndighedens afgørelser. Ud over at en efterprøvelse af en konkret sag vil kunne betyde, at konkurrencemyndigheden må behandle den pågældende sag på ny og dermed muligvis træffe en bedre – herunder bedre dokumenteret - afgørelse, må Konkurrenceankenævnets efterprøvelse antages også at ville få betydning for den vurdering, konkurrencemyndigheden foretager i fremtidige fusionssager.

Ved vurdering af betydningen heraf er det dog vigtigt at være opmærksom på, at denne kvalitetssikring af fusionssager vil have konsekvenser for sagsbehandlingstiden ikke kun for de sager, der rent faktisk bliver påklaget af en tredjemand, men også for alle de øvrige fusioner, konkurrencemyndigheden skal vurdere. For det tilfælde, at Konkurrenceankenævnet udstikker en praksis, hvorefter konkurrencemyndigheden fx pålægges at beskrive de undersøgelser, myndigheden har foretaget, mere uddybende end hidtil, vil dette få tidsmæssig betydning for alle de sager, der bliver behandlet i fase II og eventuelt også påvirke vurderingen af, om en fusion vil kunne anmeldes og behandles forenklet.

Ud over en forlængelse af sagsbehandlingstiden for såvel de fusionsafgørelser, der bliver klaget over som for de fremtidige fusioner, konkurrencemyndigheden skal behandle, vil indførelse af administrativ klageadgang for tredjemand også medføre andre ulemper.

Indførelse af klageadgang for tredjemand vil medføre risiko for chikanøse klagesager. I modsætning til indbringelse af en sag for domstolene, hvor en sagspart risikerer at blive pålagt sagsomkostninger, er klage til Konkurrenceankenævnet alene forbundet med et klagegebyr på 5.000 kr. Selv om en tredjemand i nogle situationer kan have en reel interesse i at få efterprøvet en fusionsafgørelse, vil indførelse af en sådan næsten omkostningsfri adgang til at klage skabe risiko for, at fx konkurrenter klager med det ene formål at forsinke, vanskeliggøre eller ligefrem forhindre fusionens gennemførelse.

Selv om Konkurrenceankenævnet inden for kort tid måtte afvise en sådan klage, fordi klageren enten ikke har retlig interesse i sagen, eller fordi klagen ikke er substantiel, vil dette alligevel kunne forsinke fusionens gennemførelse til gene for de fusionerende parter og med risiko for, at formålet med fusionen forspildes. I mange situationer vil det antageligt være vanskeligt at skelne mellem chikanøse og reelle klager, og det er derfor vanskeligt at forudsige, om Konkurrenceankenævnet vil have mulighed for at skille de chikanøse klager ud.

Et eksempel herpå kunne være en fusion, hvor to virksomheder går sammen i et joint venture om at udvikle et helt nyt produkt. Hvis en klage ville kunne forsinke produktets lancering, ville disse virksomheders konkurrenter have interesse i at klage over godkendelsen af en sådan fusion. I nogle tilfælde vil selv en mindre udskydelse af fusionens gennemførelse kunne have afgørende konsekvenser for mulighederne for at lancere et nyt produkt, fx hvis andre konkurrenter i stedet vil kunne komme først med produktet. I en del tilfælde vil det dog ikke på forhånd kunne udelukkes, at en klage vil kunne være reelt

begrundet, fx at fusionen vil kunne hindre konkurrenternes adgang til en nødvendig forsyningskanal.

Et andet eksempel kunne være en kapitalkædes opkøb af en kæde med mange forskellige indehavere. Særligt i en situation, hvor der er mange interessenter involveret i transaktionen, vil det være af stor betydning at have et fast tidspunkt for, hvornår fusionen kan forventes gennemført. I modsat fald vil der være risiko for, at fx nogle af indehaverne trækker sig, således at den samlede transaktion herefter bliver urentabel for kapitalkæden, eller at fx et tilsagn om finansiering af overtagelsen trækkes tilbage som følge af forsinkelsen.

Ud over generne som følge af chikanøse klagesager vil indførelse af administrativ klageadgang for tredjemand for det andet have betydelige ulemper for så vidt angår de sager, der måtte blive realitetsbehandlet. Som det fremgår af de illustrerede EU-fusionssager, der har været indbragt for Retten i Første Instans, bevirker en klagebehandling, at der går lang tid, før parterne har vished for, om fusionen vil kunne godkendes. Selv om en administrativ klageinstans som Konkurrenceankenævnet vil kunne behandle sagerne på kortere tid end Retten i Første Instans, vil også virksomheder, der har fået godkendt en fusion efter de danske regler - hvis fusionen er genstand for en klage - skulle vente lang tid, før parterne vil kende sagens endelige udfald, og dermed, om fusionen vil kunne godkendes eller ej.

Hertil kommer, at selv om tredjemand ikke har adgang til at klage til Konkurrenceankenævnet, er tredjemand ikke udelukket fra at få efterprøvet en fusionsafgørelse. En tredjemand har således mulighed for at indbringe sagen for domstolene. Selv om en sådan klageadgang vil være dyrere end indgivelse af klage til Konkurrenceankenævnet, må det antages, at en tredjemand med tilstrækkelig stor interesse i at få omgjort en godkendelse af en fusion vil vælge at indbringe sagen for domstolene på samme måde, som der i EU-systemet findes praksis for, at tredjemænd har indbragt sager for Retten i Første Instans, jf. tabel 8.1.

Indførelse af en administrativ klageadgang for tredjemand må dog antages at ville føre til, at flere berettigede klager over fusionsafgørelser ville blive undergivet prøvelse. Hvis Konkurrenceankenævnets prøvelse af sådanne sager fører til hjemvisning begrundet i, at der er forhold ved den trufne afgørelse, som ikke nødvendigvis er forkerte, men som ikke er undersøgt eller dokumenteret tilstrækkeligt, og konkurrencemyndighedens fornyede prøvelse fører til det samme resultat som den oprindelige afgørelse, er fusionens gennemførelse i realiteten blevet væsentligt forsinket uden, at tredjemand har opnået en materielt anderledes afgørelse. Som tidligere anført vil Konkurrenceankenævnets behandling af sagen i et sådant tilfælde kunne løfte kvaliteten af konkurrencemyndighedens fremtidige sagsbehandling. Dette kvalitetsløft vil dog have store konsekvenser for de virksomheder, der bliver genstand for den pågældende klage og kan også have tidsmæssige konsekvenser for behandlingen af fremtidige fusionsanmeldelser.

For sådanne fusioners vedkommende vil parterne således i den periode, sagen verserer ved klageinstansen, skulle leve i usikkerhed om fusionens fremtid. Før parterne kan have vished for, om konkurrencemyndighedens godkendelse står ved magt, vil det derfor være vanskeligt for parterne at gennemføre fusionen. Endvidere vil udfaldet af klagen kunne blive, at klageinstansen ophæver konkurrencemyndighedens afgørelse, og at fusionen derfor vil skulle undergives en fornyet behandling. Hvis konkurrencemyndigheden efter en fornyet undersøgelse af sagen igen godkender fusionen, kan også denne afgørelse påklages af en tredjemand. Der kan derfor gå meget lang tid, før parterne kan gennemføre fusionen fuldt ud.

Risikoen for, at en godkendt fusion vil blive påklaget af en tredjemand med et langt efterfølgende sagsforløb til følge kan således i yderste konsekvens være årsag til, at nogle virksomheder vælger ikke at fusionere.

Sammenfattende kan det derfor konkluderes, at der er såvel fordele som ulemper ved indførelse af administrativ klageadgang for tredjemand. På den ene side vil administrativ tredjemandsklageadgang kunne bevirke et symmetrisk klagesystem for så vidt angår fusionsafgørelser, ligesom det principielt vil kunne sikre flere rigtige og bedre begrundede afgørelser. På den anden side vil en sådan klageadgang skabe risiko for chikanøse klagesager. Endvidere vil en behandling af en klage over en godkendt fusion i mange tilfælde forsinke gennemførelsen af fusionen, fordi virksomhederne vil skulle vente på en endelig afklaring af, om fusionen vil kunne godkendes. Dette vil kunne betyde, at formålet med fusionen ikke længere er til stede, når der foreligger en endelig godkendelse af fusionen, fx fordi klagebehandlingstiden har givet konkurrerende virksomheder et forspring.

9. Samfundsøkonomiske effekter af fusionskontrol

9.1. Indledning og sammenfatning

Ved en samlet vurdering af de økonomiske konsekvenser af fusionskontrollen skal de gevinster, som følger af fusionskontrollens virkning på konkurrenceforholdene, afvejes imod de omkostninger, som fusionskontrollen giver anledning til hos myndigheder og virksomheder.

I kapitlet belyses de afledte omkostninger forbundet med seks forskellige modeller for lavere tærskelværdier. Omkostningerne for både myndigheder og virksomheder påvirkes især af, hvor mange problematiske fusioner, der vil blive anmeldt, mens de forventelige mange uproblematiske fusioner bidrager forholdsvis beskedent til de samlede omkostninger.

Derefter beskrives en ramme for at vurdere de afledte økonomiske effekter af fusionskontrol. Selv med forsigtige standardantagelser er der store økonomiske gevinster forbundet med kontrol af fusioner, som har konkurrenceskadelige virkninger.

Sænkes tærskelværdierne, vil fusionskontrollen bidrage til, at flere gevinster kan høstes i takt med, at flere fusioner med skadelige konkurrencevirkninger bliver anmeldelsespligtige. Samtidig vil omkostningerne stige for både myndigheder og virksomheder i takt med, at antallet af anmeldte fusioner stiger.

Samlet vurderes en styrket fusionskontrol med lavere tærskelværdier og en forenklet behandling af uproblematiske fusioner at indebære betydelige gevinster (netto) for samfundsøkonomien. Det skyldes især, at flere fusioner med konkurrenceskadelige virkninger omfattes af kontrol, men også at procedurerne for behandling af åbenlyst uproblematiske fusioner forenkles med færre omkostninger til følge.

9.2. Scenarier for antal fusioner og afledte omkostninger

I tabel 9.1 er angivet tærskelværdierne for model A til F samt skønnene for antal anmeldte fusioner, jf. rapportens kapitel 7.

Tabel 9.1. Skøn for antal anmeldelsespligtige fusioner ved forskellige tærskelværdier.

	I dag	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Øvre grænse, mio. kr.	3.800	900	900	900	600	600	300
Nedre grænse, mio. kr.	300	225	200	100	200	100	100
Anmeldte fusioner pr. år	10	25-46	27-48	40-61	45-69	55-82	90-143
Andel problematiske fusioner, pct.	26	10	10	9	8,5	7,5	5
Antal problematiske fusioner	2,6	4,1-6,2	4,3-6,4	5,3-7,2	5,6-7,6	6,0-8,0	6,6-9,3

Kilde: Kapitel 7 i udvalgets rapport.
Anm.: For model A-F angiver anmeldte fusioner pr. år skøn for samlet antal anmeldelser ved de nye tærskelværdier, dvs. tallene indeholder også de 10 fusioner, som årligt anmeldes ved de gældende tærskelværdier. Tabellens skøn for andelen af problematiske fusioner i model A-F vedrører alene andelen blandt de nye anmeldelser, som de ændrede tærskelværdier skønnes at give anledning til. Skønnet for antal problematiske fusioner i model A-F er beregnet som andelen af problematiske fusioner gange nye fusionsanmeldelser som følge af ændrede tærskelværdier, hvorefter er tillagt de 2,6 problematiske fusioner, som årligt anmeldes ved de gældende tærskelværdier. I tabellen er angivet skøn for andelen af problematiske fusioner ved de nye tærskelværdier. Andelen forudsættes at være faldende i takt med tærskelværdierne. Forudsætningen skal ses i lyset af erfaringerne fra andre, mindre lande med lavere tærskelværdier. Den faldende andel af problematiske fusioner i model C-F fordeles beregningsteknisk ligeligt på stigninger i andelen for uproblematiske anmeldelser henholdsvis anmeldelser, der godkendes efter realitetsbehandling. Den aktuelle andel af problematiske fusioner på ca. 26 pct. afspejler, at der siden 2001 er behandlet i alt 72 fusionssager, hvoraf 18 er godkendt med tilsagn, og der i et tilfælde er blevet nedlagt forbud.

Der anmeldes ved de gældende tærskelværdier i gennemsnit 10 fusioner om året til Konkurrencestyrelsen. Af disse bliver ca. ¼ - eller i gennemsnit 2½ fusion om året - behandlet som en problematisk fusion, hvor godkendelse sker efter indgåelse af tilsagn. I et enkelt tilfælde er der blevet nedlagt forbud. Kombineres de anførte skøn for antallet af fusioner i modellerne A-F med de tilhørende skøn for andelen af problematiske fusioner, fremkommer nye skøn for antallet af problematiske fusioner i de 6 seks modeller. Det skønnes således, at tærskelværdierne i model A vil give anledning til i gennemsnit mellem 1,5 og 3,6 problematiske fusionsanmeldelser *ekstra* om året. Tallet stiger herefter i takt med, at tærskelværdierne sænkes og skønnes i model F at nå op på i gennemsnit 4-6,7 problematiske fusionsanmeldelser *ekstra* om året.

I det følgende beregnes skøn for de afledte omkostninger for både myndigheder virksomheder, som er forbundet med hver af de seks modeller.

9.2.1. Myndighedernes ressourceforbrug

Konkurrencemyndighedernes ressourceanvendelse varierer meget fra sag til sag, men er tæt knyttet til, om fusionerne vurderes at ville kunne hæmme den effektive konkurrence. Det vurderes, at anmeldelserne kan inddeles i tre grupper: 1) åbenlyst uproblematiske

anmeldelser, som kan behandles efter en forenklet procedure, 2) anmeldelser, som godkendes efter realitetsbehandling uden særlige vilkår og 3) problematiske anmeldelser.

På baggrund af en opgørelse af Konkurrencestyrelsens ressourceforbrug i samtlige anmeldte fusioner siden 1. oktober 2000 lægges følgende forudsætninger til grund for vurderingen af myndighedernes ressourceanvendelse:[153]

- *Fusioner godkendt efter forenklet procedure*: 50 pct. af de nye anmeldelser vil vedrøre fusioner, som kan godkendes efter en forenklet procedure.[154] Andelen vurderes at stige lidt i modellerne med de laveste tærskelværdier. Det forudsættes, at myndighederne vil skulle bruge i gennemsnit 35 timer på hver af disse sager. Det svarer til den gennemsnitlige timeanvendelse for de 35 mindst ressourcekrævende godkendelser, som er udstedt i fusionssager siden 2001, fratrukket 50 pct. afspejlende den forenklede procedure for åbenlyst uproblematiske fusioner. Med den forenklede procedure vil der endvidere kunne opnås en årlig tidsbesparelse på 50 pct. på de i gennemsnit 5 sager, som årligt anmeldes ved de gældende tærskelværdier, og som også vil blive omfattet af den forenklede procedure. Denne besparelse er indregnet i nedenstående opgørelse.

- *Fusioner, der godkendes efter realitetsbehandling*: 40 pct. af de nye sager godkendes uden særlige vilkår efter realitetsbehandling. Andelen vurderes at stige lidt i modellerne med de laveste tærskelværdier. Konkret forudsættes myndighederne i gennemsnit at bruge 220 timer på hver af disse sager, svarende til gennemsnittet for realitetsbehandlede fusioner, som er godkendt uden særlige vilkår siden 2001.

- *Problematiske fusionssager*: De resterende 10 pct. af de nye anmeldelser behandles som problematiske fusionssager med et gennemsnitligt timeforbrug på knap 1.900 timer pr. anmeldelse svarende til det gennemsnitlige tidsforbrug siden 2001 i behandlingen af sager, som er endt med påbud eller tilsagn. Andelen vurderes at falde i modellerne med lave tærskelværdier som følge af en større stigning i det forventede antal fusioner, som godkendes efter forenklet procedure eller efter realitetsbehandling. Det lægges til grund, at andelen udgør hhv. 9, 8½, 7½ og 5 pct. i model C, D, E og F. Til sammenligning udgør de problematiske fusioner i dag 26 pct. af samtlige fusioner, jf. tabel 9.1.

Herudover viser tidsregistreringer, at ca. 10 pct. af den samlede tidsanvendelse på fusionskontrol er anvendt på ”ikke-behandling og vejledning”, herunder på anmeldelser, som trækkes tilbage. Denne andel fastholdes.

---

[153] De nævnte forudsætninger er uddybende beskrevet i bilag 9.1. Myndighedernes timeforbrug er beregnet på baggrund af tidsregistreringer i forbindelse med behandlingen af hver enkelt fusionsanmeldelse, som er modtaget siden 2001 (inkl. en enkelt sag fra 2000). Der ses dog bort fra oplysningerne i fire tilsagnssager, hvor registreringerne ikke er retvisende.

[154] Denne andel svarer til den andel af fusioner som siden 2001 er anmeldt til EU kommissionen og behandlet efter Kommissionens forenklede procedure.

Myndighedernes omkostning for en sagsbehandlingstime er på baggrund af regnskabsoplysninger opgjort til 750 kr.

De anvendte forudsætninger vurderes at være et middelret skøn for det forventelige timeforbrug baseret på de hidtidige erfaringer med fusionskontrollen, om end de er behæftet med betydelig usikkerhed.

9.2.2. Virksomhedernes ressourceforbrug

Der findes ingen præcise opgørelser over virksomhedernes omkostninger ved den eksisterende fusionskontrol i Danmark. Vurderingen heraf baseres i det følgende på en vurdering af ressourceforbruget hos myndighederne, og hvordan virksomhedernes omkostninger relaterer sig hertil. Endvidere findes nogle meget summariske opgørelser af ressourceforbruget ved fusionskontrollen i bl.a. Holland og Sverige.

På baggrund af en rundspørge blandt de største danske advokatfirmaer er gjort den skønsmæssige forudsætning, at de private virksomheder har et timeforbrug, som er 50 pct. højere end myndighedernes tidsforbrug i problematiske fusionssager, 150 pct. højere i realitetsbehandlede sager og 200 pct. højere i uproblematiske sager. Det afspejler, at der i forbindelse med en fusionsanmeldelse forventes at skulle afholdes visse indledende omkostninger, uanset om sagen er konkurrencemæssigt problematisk eller ej. Endvidere lægges til grund, at virksomhedernes gennemsnitlige timeomkostning er 2.000 kr., hvor myndighedernes er 750 kr.

Den gennemsnitlige timepris for virksomhederne dækker over meget forskellige omkostninger så som udgifter til advokater, regnskabsmedarbejdere i virksomheden, overhead m.v. Der er således valgt en meget simpel forudsætning om virksomhedernes gennemsnitlige timeomkostning. Omkostningen ligger formentlig lidt under mange advokatkontorers timeomkostning, hvilket afspejler, at virksomhederne også bruger interne ressourcer, som vurderes at have lavere omkostninger.

Samlet set indebærer forudsætningerne, at virksomhederne får meromkostninger som følge af de nye tærskelværdier, der er ca. 5 gange højere end myndighedernes. Det dækker over, at virksomhedernes omkostninger ved uproblematiske sager vurderes at være 8 gange højere end myndighedernes, $6^2/_3$ gange højere ved realitetsbehandlede sager, der godkendes og 4 gange højere ved problematiske fusioner. Dette virker intuitivt ganske højt, men er lavere end en hollandsk opgørelse, som med henvisning til andre undersøgelser anslår hollandske virksomheders omkostninger i forbindelse med fusionsanmeldelser til at være 8-11 gange højere end myndighedernes.[155] Det har ikke været muligt at fremskaffe den undersøgelse, som er lagt til grund for skønnet over de private virksomheders omkostninger. Analysen i kapitel 7 viste, at antallet af anmeldte fusioner i Nederlandene er forholdsvis højt. Da det må antages, at andelen af problematiske fusioner derfor er forholdsvis lav, er myndighedernes omkostninger også forholdsvis lave. Da der

[155] Postema m.fl.: Cost and Benefits of Merger Control. An applied Game Theoretic Perspective. Kyklos, vol. 59, no 1, 2006.

ikke er indført en forenklet procedure for anmeldelse af uproblematiske fusioner, er virksomhedernes omkostninger derimod ikke tilsvarende lave.

I en rapport fra de svenske konkurrencemyndigheder er det lagt til grund, at myndighedernes omkostninger ved en fase 1 sag er 45.000 SEK (ca. 55 timers sagsbehandlingstid) og en problematisk fusion yderligere 1,1 mio. SEK. Herudover forudsættes de svenske virksomheder at have omkostninger, der er 9 gange højere end myndighedernes.[156] Der ligger dog ingen undersøgelser til grund for forudsætningen.

9.2.3. Samlet ressourceforbrug

Med de valgte forudsætninger kan omkostningerne ved behandling af en anmeldelse opgøres til at variere mellem ca. 50.000 kr. og knap 1½ mio. kr. for myndighederne og mellem godt 200.000 kr. og godt 5½ mio. kr. for virksomhederne, afhængigt af om sagen er åbenlyst uproblematisk, skal realitetsbehandles (men godkendes uden særlige vilkår) eller behandles som en problematisk fusion, jf. tabel 9.2.

Tabel 9.2. Omkostninger pr. sag for myndigheder og virksomheder

	Myndigheder	Virksomheder
	1.000 kr.	
Uproblematiske sager, aktuelt	52	-
Uproblematiske sager, hurtig procedure	26	206
Realitetsbehandling	168	1.117
Problematiske	1.415	5.660

Anm.: De såkaldte AMVAB-målinger af virksomhedernes omkostninger som følge af love og regler viser, at virksomheder har omkostninger på ca. 60.000 kr. i forbindelse med selve anmeldelsen af en fusion.

Opgørelsen af de afledte omkostninger er herefter foretaget både for de nedre, midterste og øvre værdier i de intervaller, som er angivet ud for de fire modeller i tabel 9.1 ovenfor.

På denne baggrund skønnes det, at omkostningerne for myndighederne vil udgøre mellem 4 og 9 mio. kr. ved model A og 14 til 23 mio. kr. ved model F, mens virksomhedernes omkostninger i disse modeller vil udgøre 17-43 mio. kr. henholdsvis 74-124 mio. kr., jf. tabel 9.3.

[156] Konkurrensverket : Tröskelvärden för koncentrationsprövningar. Konkurrensverkets rapportserie:2006:3, Stockholm 2006.

Tabel 9.3. Meromkostninger ved forskellige tærskelværdier.

		Nedre[1)] grænse	Midten af intervallet[1)]	Øvre grænse[1)]
			1.000 timer	
Model A	Myndigheder	5	8	12
	Virksomheder	9	15	21
Model B	Myndigheder	5	9	12
	Virksomheder	10	16	23
Model C	Myndigheder	9	12	16
	Virksomheder	17	23	29
Model D	Myndigheder	10	14	18
	Virksomheder	19	26	33
Model E	Myndigheder	12	16	20
	Virksomheder	24	31	38
Model F	Myndigheder	18	25	31
	Virksomheder	37	50	62
			Mio. kr.	
Model A	Myndigheder	4	6	9
	Virksomheder	17	30	43
Model B	Myndigheder	4	7	9
	Virksomheder	20	33	45
Model C	Myndigheder	7	9	12
	Virksomheder	34	46	58
Model D	Myndigheder	8	10	13
	Virksomheder	39	52	66
Model E	Myndigheder	9	12	15
	Virksomheder	48	62	77
Model F	Myndigheder	14	18	23
	Virksomheder	74	99	124

[1)] ”Nedre grænse” svarer til det laveste skøn for antallet af nye fusionsanmeldelser i de seks modeller, jf. tabel 9.1. Tilsvarende ”Øvre grænse” til det højeste skøn for antallet af nye fusioner, mens ”Midten af intervallet” er gennemsnittet af ”nedre” og ”øvre” grænse.
Anm.: Både myndigheder og virksomheder forudsættes af have et timeforbrug og omkostninger som anført, dvs. det samlede timeforbrug for myndigheder og virksomheder er summen af det anførte. I opgørelsen er anvendt oplysninger vedrørende de såkaldte nettotimer, jf. bilag 9.1.

Omkostningerne forbundet med en styrket fusionskontrol skal holdes op mod virkningerne på konkurrencen af fusionskontrollen. Disse vurderes i det følgende.

9.3. Fusionskontrollens konkurrenceeffekter

Formålet med fusionskontrollen er at sikre, at fusioner, der har konkurrenceskadelige effekter, ikke gennemføres. De høje danske tærskelværdier indebærer, at der er stor risiko for, at der gennemføres fusioner, som hæmmer den effektive konkurrence betydeligt,

uden at de er omfattet af fusionskontrol. Det indebærer et tab for forbrugerne og i sidste ende for samfundsøkonomien. Det er udtryk for en såkaldt type II-fejl ved fusionskontrollen, hvor konkurrenceskadelige fusioner gennemføres, jf. også boks 9.1.

Boks 9.1. Fusionskontrollens mulige fejltyper

Fusioner vil enten have eller ikke have konkurrenceskadelige virkninger. Ved behandlingen af en fusion, som er anmeldelsespligtige, kan konkurrencemyndighederne enten godkende fusionen, forbyde den eller godkende den under forudsætning af indgåelse af konkrete tilsagn. Slås forbud og godkendelse efter tilsagn sammen til en kategori, kan behandlingen af en fusionsanmeldelse beskrives som skitseret i nedenstående tabel.

	Fusionen har konkurrenceskadelig virkning	Fusionen uden konkurrenceskadelig virkning
Fusionen godkendes uden tilsagn (eller anmeldes ikke, hvis den er under tærskelværdier)	Fejlagtig fusionskontrol. Fusionen burde ikke være godkendt (type II-fejl).	Korrekt fusionskontrol
Forbud/godkendelse med tilsagn	Korrekt fusionskontrol	Fejlagtig fusionskontrol. Fusionen burde være godkendt uden tilsagn (type I-fejl).

Formålet med at sænke tærskelværdierne er at muliggøre indgreb imod flere fusioner med konkurrenceskadelige virkninger og dermed mindske type II-fejlene og de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet hermed.

Omvendt indebærer lavere tærskelværdier omkostninger som følge af, at flere fusioner uden konkurrenceskadelige virkninger skal behandles af myndighederne. Det påfører både virksomheder og myndigheder omkostninger. Det er en omkostning, der er dødvægt, da omkostningen isoleret set ikke medfører andre gavnlige effekter. Simple procedurer for åbenlyst uproblematiske sager vil bidrage til at begrænse dette dødvægtstab.

Der er endvidere en risiko for, at konkurrencemyndighederne på et fejlagtigt grundlag blokerer for fusioner, der ikke har konkurrenceskadelige virkninger, eller at virksomhederne afgiver tilsagn, der er for restriktive i forhold til den konkurrencepåvirkning, fusionen medfører. Det indebærer omkostninger, da muligheden for at høste synergieffekter i fusionsvirksomhederne begrænses eller helt bortfalder. Dette benævnes type I-fejl[157].

[157] Et tilsagn eller et forbud, der baseres på en fejlagtig vurdering af, at en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, kan isoleret set godt styrke konkurrencen og dermed også give anledning til forbruger- og samfundsøkonomiske gevinster. I denne situation påføres fusionsparterne imidlertid en hindring, som vil gøre det vanskeligere eller umuligt at realisere effektivitetsgevinster mv. som følge af fusionen. Hindringen vil være unødig, fordi fusionskontrollen skal tillade fusioner under forudsætning af, at de ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, jf. nedenfor.

Med en udvidet fusionskontrol er der en øget risiko for type I-fejl, navnlig hvis konkurrencemyndighederne ikke tilføres tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre de nødvendige analyser i de sager, der kræver en grundig vurdering, men som viser sig ikke at være konkurrencebegrænsende. Hurtig og sikker identifikation af mulige problematiske sager og ikke mindst behandlingen i Konkurrencerådet og muligheden for at anke afgørelser til Konkurrenceankenævnet er med til at begrænse risikoen for type I-fejl.

Det er udvalgets vurdering, at målsætningen om at minimere både type II- og type I fejl bedst sikres ved en kombination af lavere tærskelværdier og tilførsel af tilstrækkelige ekstra ressourcer til konkurrencemyndigheden, så den ekstra administration bliver af høj kvalitet.

Vurderingen af fusionskontrollens konkurrenceeffekter er en vurdering af de økonomiske effekter af konkrete påbud og tilsagn og eventuelle forbud, der gennemføres i konkrete sager. Det kan i princippet gøres ved at sammenholde et scenario for, hvad der – hypotetisk - ville være sket, såfremt myndighederne ikke havde grebet ind, med den faktiske udvikling efter et indgreb (eller et scenario for den faktiske udvikling). Den såkaldte afskrækkelseseffekt, som fremkommer, når fusionskontrollen afholder virksomheder fra at anmelde og gennemføre fusioner, som de vurderer efterfølgende vil blive afvist eller væsentligt modificeret gennem tilsagn, er en væsentlig del af de økonomiske effekter. Effekten er dog vanskelig at kvantificere og indregnes derfor normalt ikke i specifikke opgørelser af fusionskontrollens effekter, jf. nedenstående afsnit 5.

Økonomiske vurderinger kan foretages med udgangspunkt i avancerede økonomiske metoder og modeller. Størrelsen på de økonomiske effekter vil dog være behæftet med væsentlig usikkerhed, fordi beregningerne er følsomme over for specifikke beregningstekniske antagelser, modelvalg mv. Resultaterne i fx udenlandske undersøgelser angives derfor ofte i forholdsvis brede intervaller.

Det er imidlertid ikke muligt at forudsige præcist, hvilken styrke skadevirkninger i konkrete fremtidige fusioner vil have. Nedenfor vurderes gevinsterne ved en styrket fusionskontrol derfor ud fra mere overordnede vurderinger af mulige effekter. Det sker på baggrund af vurderingen af hidtidige danske fusioner og udenlandske erfaringer. Gevinsterne er primært udtryk for gevinster relateret til reduktion i type II-fejl. Der er ikke indregnet omkostninger ved eventuel øget risiko for type I-fejl, da det er forudsat, at myndighedernes ressourcer øges tilstrækkeligt til, at risikoen ikke forøges i forhold til i dag. Tilsvarende er heller ikke indregnet gevinster som følge af en styrket afskrækkelseseffekt.

Kriteriet for vurderingen af en fusion fremgår af konkurrencelovens, jf. boks 9.2.

Boks 9.2. Konkurrencelovens kriterium for materiel vurdering af fusioner

Konkurrencelovens §12 c, stk. 2:

”Stk. 2. En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes”.

Bestemmelsen i konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, skal fortolkes i overensstemmelse med EU-praksis, og Kommissionens vejledninger og retningslinjer på fusionsområdet er vejledende for fortolkningen af de danske regler om fusionskontrol, jf. boks 3. Der henvises endvidere til rapportens afsnit 4.2. om det materielle fusionskriterium.

Boks 9.3. Kommissionens retningslinier for vurdering af horisontale fusioner

Retningslinier for vurdering af horisontale fusioner (2004/C 31/03), pkt. 77:

”Kommissionen undersøger ved sin samlede vurdering af fusionen alle underbyggede påstande om effektivitetsgevinster. Den kan beslutte, at der som følge af de effektivitetsgevinster, fusionen medfører ikke er nogen grund til at erklære fusionen uforenelig med artikel 2, stk. 3. Dette er tilfældet når Kommissionen på grundlag af en tilstrækkelig dokumentation kan konkludere, at de effektivitetsgevinster, som fusionen medfører, sandsynligvis vil øge den fusionerende virksomheds evne og incitament til at deltage aktivt i konkurrencen til gavn for forbrugerne, og derved opvejer de konkurrenceskadelige virkninger, som fusionen ellers kunne få.”

Ved opgørelsen af fusionskontrollens økonomiske effekter tages derfor udgangspunkt i de ændringer, som fusionskontrollen har på forbrugernes velfærd.

Fusionsanmeldelser, der ikke omfattes af påbud eller tilsagn, forudsættes i det følgende at være uden væsentlige konkurrenceeffekter. Det svarer til de første tre grupper i tabel 9.2.

Kvantitative effekter af problematiske fusioner

Det fremgår af følgende eksempel, at fusionskontrol, der succesfuldt afbøder selv mindre prisstigninger, kan bidrage med store forbrugergevinster, jf. i øvrigt bilag 9.2 som giver en uddybende illustration af metoden.

Boks 9.4. Eksempel på forbrugergevinster ved fusionskontrol

To virksomheder ønsker at fusionere. Den ene virksomhed har en omsætning på 6 mia. kr., den anden på 2 mia. kr. på samme marked. På markedet er også en tredje virksomhed med en omsætning på 2 mia. kr. Det samlede marked udgør 10 mia. kr., og alle virksomheder producerer en identisk vare, der sælges til en fælles markedspris. Fusionen vil give anledning til en gennemsnitlig prisstigning på markedet på 5 pct. og priselasticiteten vurderes at være forholdsvis lav, -0,5 (priselasticiteten udtrykker, at efterspørgslen falder med 0,5 pct., hvis prisen på godet stiger med 1 pct.).

Forbrugergevinst = priseffekt + forbrugernes dødvægtstab = 488 mio. kr. + 6 mio. kr. = 494 mio. kr.

Gevinsten, som svarer til knap 5 pct. af det samlede marked på 10 mia. kr., vil tilfalde forbrugerne årligt i den periode, der går, ind til konkurrencen igen er tilbage på sit oprindelige niveau, fx som følge af tilgang nye producenter, svigtende koordination mellem producenterne på markedet mv. Det er i praksis ikke muligt at måle varigheden af perioden, hvorfor den i stedet må fastlægges ved en beregningsteknisk forudsætning. Forudsættes varigheden meget forsigtigt at være f.eks. 2 år, bliver den samlede (udiskonterede) forbrugergevinst 988 mio. kr.

I en analyse af fire konkrete fusionssager, som endte med tilsagn eller påbud, opgør de britiske konkurrencemyndigheder de samlede forbrugergevinster til at udgøre mellem 6 pct. og 52 pct. af markedsomsætningen på de fire relevante markeder, jf. tabel 9.4.

Tabel 9.4. Forbrugergevinster i fire engelske fusionssager

	”Lavt” skøn	**”Bedste skøn”**	**”Højt” skøn**
	Pct. af markedsomsætning		
Case 1	-	40	52
Case 2	16	20	-
Case 3	11	14	30
Case 4	6	7	8

Kilde: OFT: Consumer savings from merger control. Merger simulation for impact estimation. OFT 917. April 2007.

De beregnede effekter påvirkes af efterspørgslens prisfølsomhed, dvs. hvor meget efterspørgslen falder ved en given prisstigning. På markeder med en lav prisfølsomhed vil virksomheder, som får øget deres markedsstyrke, med fordel kunne hæve priserne mere end på markeder med høj prisfølsomhed, da efterspørgslen vil falde mindre ved en given prisstigning. Da prisfølsomheden samtidig på mange markeder er stigende over tid, fordi varige prisstigninger giver bedre tilskyndelser til at finde og udvikle alternative produkter, vil fusionskontrollens effekter i disse tilfælde være aftagende. En række undersøgelser viser, at priselasticiteter varierer en del fra marked til marked, men inden for et interval fra 0 til -1,6, jf. bilag 9.3.

Der er udarbejdet en lang række empiriske undersøgelser, der mere konkret opgør prisvirkningen af konkrete fusioner, jf. bilag 9.4. Undersøgelserne viser, at prisstigninger på

4-10 pct. på de berørte markeder ikke er usædvanligt for de problematiske fusioner. Det bemærkes, at prisændringen opgjort som procentændring ikke er identisk med ændringen i forbrugervelfærden opgjort i procent af markedsværdien.

I en analyse af effekten af 9 konkrete fusionstilsagn/-forbud i Holland i perioden 1998-2002 finder en undersøgelse,[158] at fusionskontrollen forhindrede et fald i forbrugervelfærden på 13 pct. af den samlede omsætning på de betragtede markeder (i alt 11,1 mia. euro), en stigning i virksomhedsoverskuddet på 6 pct. af markedsomsætningen og et samlet effektivitetsfald på 7 pct. af markedsomsætningen. Beregningen afspejler således både, at fusionskontrollens effekter på forbrugervelfærden ofte giver større effekter, end hvis der fokuseres på den samlede effektivitetsgevinst, men også, at det samlede effektivitetsfald alligevel kan være betydeligt.

9.4. Fusionskontrollens gevinster ved lavere tærskelværdier

Det ligger i umiddelbar forlængelse af ovenstående eksempel, at fusionskontrollens mulige gevinster vokser med det relevante markeds størrelse i en fusionssag. I en situation, hvor tærskelværdierne sænkes, må det forventes, at markedsstørrelserne i de problematiske fusioner i gennemsnit bliver mindre. ”Størrelseseffekten” vil derfor ved lavere tærskelværdier alt andet lige trække i retning af, at de absolutte gevinster ved kontrol af en problematisk fusion, som kun skal anmeldes ved de lavere tærskelværdier, er mindre end gevinsten ved kontrol af en problematisk fusion under de gældende regler. Selv på forholdsvis små markeder vil kontrol af fusioner med væsentlige konkurrenceproblemer dog kunne give gevinster, som klart overstiger de afledte omkostninger, jf. nedenfor.

Lavere tærskelværdier må også forventes at føre til en lavere andel af problematiske fusioner blandt anmeldelserne. Det skyldes, at flere fusioner mellem virksomheder uden stor markedsstyrke og/eller i vidt forskellige brancher, bliver anmeldelsespligtige. På den anden side er det også forventningen, at der blandt mindre virksomheder og/eller på mindre markeder finder fusioner sted, som har mærkbare konkurrencevirkninger. Store (dominerende) virksomheders opkøb af mindre virksomheder er et eksempel herpå. Disse forhold er afspejlet i ovenstående beregningsforudsætninger, hvor andelen af problematiske fusioner ved lavere tærskelværdier forudsættes at falde fra aktuelt 25 pct. til 10 pct. i model B og lidt mere i modellerne med endnu lavere tærskelværdier.

I nedenstående beregning forudsættes de relevante markeder for de problematiske fusioner i både model A og model B at udgøre i gennemsnit 1.100 mio. kr. Det er lidt højere end den øvre tærskelværdi i modellen. Såfremt hele omsætningen i de fusionerende virksomheder kan henføres til et ”problematisk” marked, er dette en forsigtig antagelse, da den samlede markedsstørrelse som hovedregel overstiger den øvre tærskelværdi med mere - fx hvis de fusionerende virksomheder har en væsentlig højere omsætning end

[158] Postema m.fl.: Cost and Benefits of Merger Control. An applied Game Theoretic Perspective. Kyklos, vol. 59, no 1, 2006.

tærskelværdien, eller hvis der er en tredje virksomhed på markedet. I både model A og model B omfattes fusioner af virksomheder med en samlet omsætning spændende fra den nye øvre tærskelværdi på 900 mio. kr. og op til den nuværende øvre tærskelværdi på 3.800 mio. kr., hvorfor forudsætningen om en gennemsnitlig markedsstørrelse på 1.100 mio. kr. anses for forsigtig.

I model C forudsættes at indgå de fusioner, som indgår i model B. Herudover indgår fusioner, der bliver anmeldelsespligtige som følge af nedsættelsen af den nedre tærskelværdi fra 200 til 100 mio. kr. Den gennemsnitlige relevante markedsstørrelse for de nye anmeldelsespligtige og problematiske fusioner forudsættes at udgøre 1.100 mio. kr.

I model D forudsættes at indgå de fusioner, som indgår i model C. Herudover indgår fusioner, der bliver anmeldelsespligtige som følge af nedsættelsen af den øvre tærskelværdi fra 900 til 600 mio., dog indgår ikke fusioner, der involverer virksomheder med en omsætning i intervallet 100-200 mio. kr. Den gennemsnitlige relevante markedsstørrelse for de nye anmeldelsespligtige og problematiske fusioner forudsættes at udgøre 300 mio. kr.

I model E forudsættes at indgå de fusioner, som indgår i model D. Herudover indgår fusioner, der bliver anmeldelsespligtige som følge af nedsættelsen af den nedre tærskelværdi fra 200 til 100 mio. kr. Den gennemsnitlige relevante markedsstørrelse for de nye anmeldelsespligtige og problematiske fusioner forudsættes at udgøre 300 mio. kr.

I model F forudsættes at indgå de fusioner, som indgår i model E. Herudover indgår fusioner, der bliver anmeldelsespligtige som følge af nedsættelsen af den øvre tærskelværdi fra 600 til 300 mio. kr. Den gennemsnitlige relevante markedsstørrelse for de nye anmeldelsespligtige og problematiske fusioner forudsættes at udgøre 200 mio. kr.

Markedsstørrelserne er generelt fastlagt tæt på eller under modellernes øvre tærskelværdier, hvorved der søges taget højde for at en del af fusionsvirksomhedernes omsætning ikke altid vedrører et relevant problematisk marked.

Det forudsættes endvidere, at fusionskontrollen giver anledning til en gennemsnitlig forbrugergevinst på 5 pct. af markedsværdien på de berørte markeder, og at gevinsterne vil tilfalde forbrugerne i en periode på 2 år.[159] Antagelsen om 5 pct. forbrugergevinst vurderes at være forsigtig, jf. tabel 9.4. ovenfor.

De skønnede konkurrenceøkonomiske gevinster ved lavere tærskelværdier overstiger i alle eksemplerne klart de samlede omkostninger, som svarer til summen af myndighedernes og virksomhedernes merudgifter, jf. afsnit 9.2. ovenfor. For eksempel skønnes model A (øvre grænse) at medføre omkostninger i størrelsesordenen 58 mio. kr., mens gevin-

[159] I OFT: Approach to calculating direct benefits to consumers. OFT955. March 2008, opereres også med 2 års varighed af forbrugergevinsten, hvilket intuitivt virker lavt set i lyset af, at mange virksomheders markedsposition er forholdsvis stabil igennem længere perioder.

sterne skønnes til ca. 450 mio. kr. I model C er både gevinster og omkostninger lidt højere.

Beregningsantagelserne fører til et forhold mellem gevinster og omkostninger på knap 8:1 i model B aftagende til knap 4:1 i model F, hvor forudsætningen om den aftagende markedsstørrelse lægger den største dæmper på de afledte gevinster. Selv om beregningerne bygger på antagelser frem for faktiske undersøgelser, ligger de på niveau med de britiske myndigheders målsætninger for den britiske fusionskontrol, hvor målsætningen er gevinster i forholdet 5:1, men hvor gevinsterne aktuelt vurderes at overstige omkostningerne med forholdet 13:1[160].

[160] De britiske myndigheders målsætning inkluderer dog ikke virksomhedernes afledte omkostninger, jf. OFT: Approach to calculating direct benefits to consumers. OFT955. March 2008. I USA opgør myndighederne også de samlede forbrugergevinster ved fusionskontrollen. I den seneste opgørelse, som vedrører 2006, er disse beregnet til i alt 1.950 mio. dollars, jf. USFODJ: Congressional submission FY 2008 Performance Budget, http://www.usdoj.gov/jmd/2008justification/-office/21_01_justification.doc. Både de engelske og amerikanske opgørelser viser, at langt de størst umiddelbart målelige forbrugergevinster som følge af konkurrencelovsadministrationen hidrører fra fusionskontrollen.

Tabel 9.5. Omkostninger og gevinster ved ændrede tærskelværdier.

		Nedre grænse	Midten af intervallet	Øvre grænse
			Mio. kr.	
Model A	Samlede omkostninger	21	36	52
	Samlet gevinst	165	281	396
	Nettogevinst	144	244	344
Model B	Samlede omkostninger	24	39	55
	Samlet gevinst	187	303	418
	Nettogevinst	163	263	363
Model C	Samlede omkostninger	41	55	70
	Samlet gevinst	297	401	505
	Nettogevinst	256	345	435
Model D	Samlede omkostninger	47	63	79
	Samlet gevinst	305	411	518
	Nettogevinst	259	349	438
Model E	Samlede omkostninger	57	74	92
	Samlet gevinst	317	423	529
	Nettogevinst	260	349	437
Model F	Samlede omkostninger	88	118	147
	Samlet gevinst	330	442	554
	Nettogevinst	242	324	407

Anm.: De samlede omkostninger er beregnet som summen af myndighedernes og virksomhedernes meromkostninger, jf. afsnit 2. Ved beregningen af den samlede gevinst er forudsat en forbrugergevinst på 5 pct. af markedet i to år i nye problematiske sager, som anmeldes som følge af lavere tærskelværdier, jf. bilag 9.1. Beregningerne bygger på en række antagelser. Selv om antagelserne nøje er overvejet, er de forbundet med usikkerhed.
Kilde: Egne beregninger.

9.5. Andre effekter

Der ses i det ovenstående bort fra den såkaldte ”afskrækkelseseffekt”, som fremkommer, når fusionskontrollen afholder virksomheder fra at anmelde og gennemføre fusioner, som de vurderer efterfølgende vil blive afvist eller væsentligt modificeret gennem tilsagn.

Der er på den ene side tradition for ikke at inkludere skøn for ”afskrækkelseseffekten” i kvantitative effektmålinger af enkeltstående fusionskontrol, da disse i høj grad vil blive spekulative. På den anden side viser undersøgelser også, at fusionskontrollen betyder, at mange fusionsplaner opgives inden anmeldelse til konkurrencemyndighederne.[161] Fusio-

[161] De britiske konkurrencemyndigheder vurderer på baggrund af rundspørger blandt britiske advokatvirksomheder, at 5 problematiske fusioner opgives i forventning om afslag eller væsentlige tilsagn for hver fusion, der faktisk forbrydes eller godkendes med væsentlige tilsagn, jf. OFT: The deterrent effect of competition enforcement by the OFT. Discussion document, November 2007. OFT963. En lignende undersøgelse i Holland viste, at ca. 15 fusioner årligt opgives i Holland opgives med samme begrundelse, jf. NMa**:** Research into the Anticipation of merger Control, Amersfoort 2005.. Rundspørgerne fanger ikke fusionsplaner, som opgives i virksomhederne inden advokaterne er inddraget.

ner, som opgives med denne begrundelse, må forudsættes i høj grad at have konkurrenceskadelige virkninger. Ved en samlet vurdering af effekten af lavere tærskelværdier, bør det indregnes, at lavere tærskelværdier vil styrke "afskrækkelseseffekten". Hvis de engelske og hollandske undersøgelser kan overføres til Danmark, betyder det, at gevinsterne er flere gange større end i tabel 9.5. Omkostningerne er derimod de samme.

Ovenstående eksempel og refererede undersøgelser fokuserer på opgørelser af fusionskontrollens effekter på forbrugervelfærden som følge af ændringer i priser og mængder på det marked, som umiddelbart berøres af fusionen (og i mindre grad på virksomhedernes overskud og den samlede effektivitetsgevinst). Fusioner og fusionskontrol kan have effekter, som ikke nødvendigvis fanges i denne analyseramme, herunder:

- Fusioner kan for de involverede virksomheder frigøre effektivitetsgevinster gennem synergieffekter.
- Fusioner og ændringer i strukturen på et marked kan påvirke udviklings-, investerings- og omstillingsaktiviteter hos både fusionerende og konkurrerende virksomheder og dermed også påvirke forbrugernes valgmuligheder mv.
- Ændringer i priser, mængder, kvalitet og faktorefterspørgsel på det marked, som umiddelbart berøres af en fusion, kan påvirke udbuds- og efterspørgselsforholdene i andre erhverv og på andre markeder.[162]

Det vil være forbundet med både stor usikkerhed og stort arbejde at forsøge at kvantificere disse, og de ventes under alle omstændigheder at være mindre end de umiddelbare effekter på det berørte marked.

[162] Bl.a. de britiske myndigheder benytter den antagelse, at de økonomiske effekter på underleverandørmarkeder sendes videre til den endelige anvendelse (forbrugerne).

10. Udvalgets sammensætning og arbejde

10.1. Sammensætningen af udvalget om ændring fusionskontrolreglerne

Udvalgets medlemmer:
Direktør Agnete Gersing (formand), Konkurrencestyrelsen
Vicedirektør Kim Sparlund, Konkurrencestyrelsen
Specialkonsulent Annette Mølgaard Jensen, Økonomi- og Erhvervsministeriet
Senioranalytiker Frithiof Hagen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Chefjurist Henrik Schultz, DI
Vicedirektør Klaus Willerslev-Olsen, Finansrådet (repræsenterer også Forsikring & Pension og Realkreditrådet)
Kontorchef Peter Vesterdorf, Håndværksrådet
Juridisk konsulent Ulla Brandt, Dansk Erhverv
Direktør Claus Søgaard-Richter, Landbrugsraadet
Økonomisk politisk medarbejder Grit Munk, Forbrugerrådet afløst af økonomisk politisk medarbejder Martin Salamon
Advokat Lotte Hummelshøj, Advokatrådet
Professor Birgitte Sloth, Uafhængig ekspert, Syddansk Universitet
Professor Jens Fejø, Uafhængig ekspert, CBS
Professor Peter Møllgaard, Uafhængig ekspert, CBS

Sekretariat:
Kontorchef Line Kornerup Flittner, Konkurrencestyrelsen
Kontorchef Peter Langkjær, Konkurrencestyrelsen
Fuldmægtig Vibeke Huge Rehfeld, Konkurrencestyrelsen
Chefkonsulent Carsten Kvetny, Konkurrencestyrelsen
Fuldmægtig Lotte Bredahl Fogh, Konkurrencestyrelsen
Specialkonsulent Lars Martin Jensen, Konkurrencestyrelsen

10.2. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 12 møder i perioden 25. januar til 9. december 2008.

Følgende personer har holdt oplæg for udvalget på et møde den 11. april 2008:
Advokat Erik Bertelsen fra Kromann Reumert og advokat Helle Bjørnskov Fischer fra Carlsberggruppen har holdt oplæg om deres erfaringer med fusionssager såvel i som udenfor Danmark, herunder betragtninger om hvilke eventuelle ændringer af de danske regler der kunne lette de administrative byrder for danske virksomheder. Advokat Anne Rubach-Larsen fra White & Case LLP i Hamborg har holdt oplæg om sine erfaringer med fusionssager efter de tyske fusionskontrolregler og anmeldelsesprocedurer. Afdelingsdirektør Jostein Skaar fra Konkurransetilsynet i Norge har holdt oplæg om tilsynets

erfaringer med fusionssager såvel i som udenfor Norge, herunder betragtninger om det - set i forhold til størstedelen af landene i EU - særegne norske system med dels meget lave tærskelværdier for anmeldelsespligt, dels en særlig form for forenklet første anmeldelse samt muligheden for at kontrollere successive opkøb. Advokat Helge Stemshaug fra BAHR Advokatfirma i Oslo har holdt oplæg om erfaringer med fusionssager efter de norske fusionskontrolregler, herunder hvordan det - set i forhold til størstedelen af landene i EU – særegne norske system med dels meget lave tærskelværdier for anmeldelsespligt, dels en særlig form for forenklet første anmeldelse, og dels muligheden for at kontrollere successive opkøb opleves i praksis af virksomhederne. Afdelingschef Gunnel Schön fra Konkurrensverket i Sverige har holdt oplæg om Konkurrensverkets erfaringer med fusionssager såvel i som udenfor Sverige, herunder betragtninger om hvilke regelændringer der kunne lette de administrative byrder for virksomhederne, hensigtsmæssigheden af tærskelværdier samt kort om baggrunden for og status på dengang verserende svenske lovforslag om ændring af de svenske fusionskontrolregler (ændringerne af den svenske konkurrencelov er siden blevet gennemføre med virkning fra 1. november 2008).

Til brug for udvalgets arbejde er der indhentet oplysninger om fusionskontrolreglerne og håndhævelsen heraf i en række EU-lande, bl.a. Sverige, Finland, Storbritannien, Nederlandene, Belgien, Frankrig, Tyskland og Italien samt Norge og Europa-Kommissionen. Endvidere er der foretaget undersøgelser vedrørende virksomhedernes omkostninger forbundet med gennemførelse af anmeldelsespligtige fusioner.

Bilagsoversigt

Bilag 7.1.	Beregning af anmeldelser ud fra selskabsretlige fusioner
Bilag 7.2.	Beregning af anmeldelser ud fra danske virksomheders omkostningsfordeling
Bilag 9.1.	Afledte omkostninger - beregningsforudsætninger mv.
Bilag 9.2.	Fusionskontrollens økonomiske effekter
Bilag 9.3.	Eksempler på priselasticiteter
Bilag 9.4.	Prisændringer ved konkurrencehæmmende fusioner

Bilag 7.1 Beregning af anmeldelser ud fra selskabsretlige fusioner

Sekretariatet har bestilt en række kørsler hos Danmarks Statistik til belysning af forventede antal anmeldte selskabsretlige fusioner ved tærskelværdierne i model D og F. Danmarks Statistik har via de anførte CVR-numre i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opgørelse af selskabsretlige fusioner mulighed for at sortere fusionerne i omsætningsintervaller.

Af kørslerne fra Danmarks Statistik fremgår, at med model D kan der forventes ca. otte selskabsretlige fusioner pr. år, som er anmeldelsespligtige. Med Model F kan der forventes ca. 20 selskabsretlige fusioner pr. år, som er anmeldelsespligtige. Begge opgørelser er eksklusive koncerninterne fusioner, som ikke er anmeldelsespligtige. Opgørelserne kan tænkes at undervurdere antallet lidt, idet opgørelserne ikke medtager fusioner, hvor der indgår finansielle virksomheder og forsyningsvirksomheder.

Kun syv af de 69 anmeldelser i Danmark har været selskabsretlige fusioner. De fleste fusioner har vedrørt virksomhedsovertagelser mellem danske virksomheder, hvor en virksomhed opnår kontrol af en anden virksomhed gennem køb af ejerandele (41 anmeldelser) eller ved oprettelse af joint ventures (20 anmeldelser).

Sådanne fusioner kan senere medføre, at den overtagne virksomhed ophører. Hvis det bliver tilfældet, vil det på dette tidspunkt blive registreret som en selskabsretlig fusion. Det er ikke belyst, i hvilket omfang de anførte selskabsretlige fusioner i opgørelserne fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Danmarks Statistik kan føres tilbage til tidligere køb af kontrollerende ejerandele. Det er heller ikke belyst, hvor vidt de 61 anmeldelser af virksomhedsovertagelser gennem køb af ejerandele eller oprettelse af joint ventures på et senere tidspunkt har ført til ophør af overtagne virksomheder.

Det er derfor meget begrænset, hvad der kan udledes af de anførte opgørelser fra Danmarks Statistik om forventet antal anmeldelser ved modeltærskelværdierne. Det skyldes de selskabsretlige fusioners beskedne andel af de samlede antal fusionsanmeldelser og den ovenfor anførte usikkerhed omkring relationen mellem anmeldelsespligtige registrerede selskabsretlige fusioner og anmeldelsespligtige virksomhedsovertagelser uden umiddelbar ophør af overtagne virksomheder.

I princippet kan der foretages en estimering af det forventede antal samlede antal fusionsanmeldelser ud fra en antagelse om, at forholdet mellem anmeldelsespligtige selskabsretlige fusioner og andre anmeldelsespligtige fusioner vil være ca. 10 pct. svarende til de historiske erfaringer i Danmark.

Det vil føre til et forventet antal årlige fusionsanmeldelser på henholdsvis 80 ved model D og 200 ved model F.

Som nævnt vil en sådan beregning være meget statistisk usikker. Der findes ingen statistisk belysning af kontrollerende virksomhedsovertagelser uden ophør af overtagne virksomheder. Der findes således ikke noget statistisk belæg for, at der er et bestemt forhold mellem anmeldelsespligtige selskabsretlige fusioner og andre anmeldelsespligtige fusioner.

Bilag 7.2. Beregning af anmeldelser ud fra danske virksomheders omkostningsfordeling

Omsætningsstatistik over danske virksomheder

Der var i alt godt 500.000 CVR-registrerede firmaer i Danmark i 2005. Heraf indgår knap halvdelen ikke i omsætningsstatistikken, fordi de er inaktive eller har hobbykarakter.[163] Disse virksomheder har tilsammen mindre end 1½ pct. af den registrerede omsætning.

Tilbage er 272.181 virksomheder, som er fordelt efter omsætning, jf. bilagstabel 7.2.1. Den gennemsnitlige omsætning er ca. 10 mio. kr. Fordelingen er ekstremt venstreskæv. Medianen er ca. 1 mio. kr. – dvs. at halvdelen er virksomhederne har en omsætning under 1 mio. kr. 90 pct. af virksomhederne har en omsætning under 10 mio. kr.

Herudover er der en række brancher, hvor Danmarks Statistik ikke har oplysninger om omsætning. Virksomheder i disse brancher indgår derfor ikke i statistikken i bilagstabel 7.2.1. Det drejer sig virksomheder i den finansielle sektor samt virksomheder inden for følgende områder: Offentlig administration, undervisning, hospitaler og institutioner samt organisationer og foreninger.

Bilagstabel 7.2.1. Virksomheder fordelt efter omsætning i 2005

Omsætning Mio. kr.	Antal virksomheder	Gennemsnitlig omsætning i mio. kr.
0-<50	265.857	3
50-<90	2.844	66
90-<100	334	95
100-<150	985	122
150-<200	557	173
200-<250	309	223
250-<300	213	273
300-<400	287	346
400-<500	165	446
500-<600	113	549
600-<700	83	642
700-<800	62	756
800-<900	51	855
900-<1.000	37	944
1.000-<1.100	26	1.055
1.100-<1.200	22	1.148
1.200-<1.300	23	1.246
1.300-<1.400	16	1.351
1.400-<1.500	11	1.438

[163] Kun virksomheder, hvor der på årsbasis er præsteret en arbejdsindsats svarende til mindst ½ årsværk, indgår i omsætningsstatistikken.

Omsætning Mio. kr.	Antal virksomheder	Gennemsnitlig omsætning i mio. kr.
1.500-<1.600	12	1.556
1.600-<1.700	6	1.650
1.700-<1.800	11	1.756
1.800-<1.900	7	1.855
1.900-<2.000	14	1.953
2.000-<2.100	8	2.046
2.100-<2.200	6	2.142
2.200-<2.300	4	2.240
2.300-<2.400	8	2.345
2.400-<2.500	4	2.432
2.500-<2.600	8	2.547
2.600-<2.700	4	2.658
2.700-<2.800	4	2.725
2.800-<3.000	7	2.859
3.000-<3.200	8	3.075
3.200-<3.500	9	3.349
3.500-<3.800	3	3.611
3.800-<4.200	5	4.039
4.200-<4.600	12	4.408
4.600-<5.000	3	4.734
5.000-<6.000	7	5.468
6.000-<7.000	10	6.540
7.000-<8.000	8	7.458
8.000-<10.000	4	9.176
10.000-<15.000	4	12.447
15.000-<20.000	3	16.816
20.000+	7	36.065

Kilde: Danmarks Statistik.

Sekretariatet har beregnet omsætningen for virksomheder i den finansielle sektor på grundlag af Finanstilsynets offentliggjorte regnskaber for: Pengeinstitutter, realkreditinstitutter, skadesforsikringsselskaber, livsforsikringsselskaber, tværgående pensionskasser og fondsmæglerselskaber, jf. bilagstabel 7.2.2. Den gennemsnitlige omsætning for disse 353 virksomheder i 2007 var 1.373 mio. kr. De finansielle virksomheder er således i gennemsnit betydeligt større end virksomheder i øvrigt.

Bilagstabel 7.2.2 Finansielle virksomheder fordelt efter omsætning i 2007

Omsætning Mio. kr.	Antal virksomheder	Gennemsnitlig omsætning i mio. kr.
0-<50	143	13
50-<90	28	67
90-<100	8	93

Omsætning Mio. kr.	Antal virksomheder	Gennemsnitlig omsætning i mio. kr.
100-<150	25	125
150-<200	15	174
200-<250	11	234
250-<300	11	276
300-<400	15	359
400-<500	12	453
500-<600	16	551
600-<700	5	636
700-<800	5	753
800-<900	4	834
900-<1.000	1	996
1.000-<1.100	2	1.028
1.100-<1.200	2	1.158
1.200-<1.300	5	1.244
1.300-<1.400	3	1.352
1.400-<1.500	1	1.472
1.500-<1.600	2	1.557
1.600-<1.700	1	1.655
1.700-<1.800	0	
1.800-<1.900	3	1.857
1.900-<2.000	1	1.981
2.000-<2.100	2	2.059
2.100-<2.200	1	2.109
2.200-<2.300	1	2.211
2.300-<2.400	2	2.349
2.400-<2.500	0	
2.500-<2.600	0	
2.600-<2.700	1	2.669
2.700-<2.800	0	
2.800-<3.000	1	2.852
3.000-<3.200	1	3.070
3.200-<3.500	1	3.429
3.500-<3.800	1	3.606
3.800-<4.200	1	4.009
4.200-<4.600	0	
4.600-<5.000	1	4.604
5.000-<6.000	4	5.662
6.000-<7.000	4	6.205
7.000-<8.000	1	7.436
8.000-<10.000	3	9.446
10.000-<15.000	4	11.845

Omsætning Mio. kr.	Antal virksomheder	Gennemsnitlig omsætning i mio. kr.
15.000-<20.000	2	16.991
20.000+	4	52.232

Kilde: Finanstilsynet og Konkurrencestyrelsens egne beregninger.

I bilagsboks 7.2.1 nedenfor er anført beregningsforudsætningerne for de foretagne estimater af antal anmeldelser på grundlag af virksomhedernes omsætningsfordeling

Bilagsboks 7.2.1: Beregningsforudsætninger for estimater af antal anmeldelser på grundlag af virksomhedernes omsætningsfordeling

Først beregnes antallet af *potentielle fusioner*, som alene afhænger af den *øvre grænse*.

Antallet af *anmeldelsespligtige fusioner* - inden for antallet af mulige fusioner afgrænset af den øvre grænse - afhænger af antallet af faktiske fusioner og størrelsen af den nedre grænse. Ud fra beregningerne af potentielle fusioner ved forskellige øvre grænser i modeltærskelværdierne og nærmere forudsætninger om antallet af faktiske fusioner beregnes dernæst antallet af anmeldelsespligtige fusioner ved forskellige nedre grænser i modeltærskelværdierne.

Nedenfor er sondret mellem fire typer fusioner afhængig af størrelsen af de virksomheder, der indgår i fusionen.

Alle virksomheder med en omsætning over den øvre grænse (herefter kaldet store virksomheder) kan fusionere med hinanden. Ved beregningen forudsættes, at hver virksomhed kun involveres i én af denne slags fusioner pr. år. De store virksomheder kan derudover fusionere med alle virksomheder med en omsætning over den nedre grænse. Det forudsættes også her, at hver af de store virksomheder kun involveres i én af denne slags fusioner pr. år.

Hvad angår virksomheder under den øvre grænse (herefter kaldet små virksomheder) kan alle virksomheder med en omsætning over halvdelen af den øvre grænse fusionere med hinanden. Det forudsættes, at hver af virksomhederne kun involveres i én af denne slags fusioner pr. år. Derudover kan der ske fusioner mellem små virksomheder med en omsætning over halvdelen af den øvre grænse og virksomheder med en omsætning under halvdelen af den øvre grænse men over den nedre grænse. Det forudsættes her, at alle små virksomheder med en omsætning over halvdelen af den øvre grænse kan finde en fusionspartner (den samlede omsætning skal være over den øvre grænse), og at hver af virksomhederne kun involveres i én af denne slags fusioner pr. år.

Til illustration skal her anføres beregningerne for den nuværende øvre grænse på 3,8 mia. kr. Der er 87 virksomheder med en omsætning over 3,8 mia. kr., jf. bilagstabel 1 og 2. Disse virksomheder kan dels fusionere med hinanden, hvilket giver 43 fusioner, og dels fusionere med andre virksomheder, hvilket giver yderligere 87 fusioner under de angivne forudsætninger om én fusion af hver type pr. år.

Der er 99 virksomheder med en omsætning mellem 1,9 mia. kr. og 3,8 mia. kr. Disse virksomheder kan dels fusionere med hinanden, hvilket giver 49 fusioner, og dels fusionere med virksomheder med en omsætning mellem 300 mio. kr. og 1,9 mio. kr., hvil-

ket giver yderligere 99 fusioner under de angivne forudsætninger.

I alt fås 278 potentielle fusioner (43+87+49+99) pr. år. Tilsvarende beregninger udføres for de øvre grænser på henholdsvis 900 mio. kr., 600 mio. kr. og 300 mio. kr. i modellerne for tærskelværdier. Matematisk svarer beregningen til, at det potentielle antal fusioner under de anførte forudsætninger er 1,5 gange antallet af virksomheder med en omsætning over halvdelen af den øvre grænse.

Med udgangspunkt i det faktiske antal årlige fusioner under de nugældende tærskelværdier (øvre grænse: 3,8 mia. kr. – nedre grænse: 300 mio. kr.) beregnes herefter det årlige antal fusioner, som de ville have været med en nedre grænse på 300 mio. kr. og en øvre grænse svarende til modellerne for tærskelværdier. Det gennemsnitlige antal anmeldte fusioner med de nugældende tærskelværdier har været 10 pr. år svarende til, at 3,6 pct. (10/278) af antallet af mulige fusioner har været anmeldelsespligtige. Med en nedre grænse på 300 mio. kr. og øvre grænser på henholdsvis 900 mio. kr., 600 mio. kr. og 300 mio. kr. fås herefter årlige antal fusioner på 43, 64 og 125, jf. tabel 7.13. Matematisk svarer forholdet mellem antallet af fusioner til forholdet mellem antallet af virksomheder med en omsætning over halvdelen af den øvre grænse.

Dernæst beregnes virkningen af de *nedre grænser* for antallet af årlige fusioner ved modellerne for tærskelværdier.

Der tages udgangspunkt i forholdet mellem antallet af virksomheder med en omsætning over de nedre grænser. Der er fx 1,5 (1739/1180) gange så mange virksomheder med en omsætning over 200 mio. kr. i forhold til antal virksomheder med en omsætning over 300 mio. kr. På dette grundlag antages, at hvis den nuværende nedre grænse havde været 200 mio. kr. i stedet for 300 mio. kr., ville det årlige antal anmeldelser have været 1,5 gange 10 = 15.

En reduktion af den nedre grænse fra 300 mio. kr. til 200 mio. kr. antages derfor at medføre 5 (15 minus 10) flere anmeldelser pr. år. Tilsvarende beregninger fører til, at en reduktion af den nedre grænse fra 300 mio. kr. til 100 mio. kr. antages at medføre 18 flere anmeldelser pr. år. Det bemærkes i denne sammenhæng, at selv om antallet af mulige fusionspartnere stiger kraftigt, jo lavere den nedre grænse er, vil antallet af anmeldelsespligtige fusioner fortsat være begrænset af antallet af virksomheder med en omsætning på over halvdelen af den øvre grænse.

Herefter kan beregnes antal anmeldelser pr. år for hver af de seks modeller for tærskelværdier, fx 61 (43 + 18) anmeldelser pr. år i model C (øvre grænse: 900 mio. kr. – nedre grænse 100 mio. kr.), jf. tabel 7.13.

Anm.1: Der er også foretaget beregninger af antal mulige fusioner på brancheplan. Disse beregninger påvirker kun antallet af anmeldelsespligtige fusioner marginalt.

Anm.2: Da alle beregningerne i modellerne for tærskelværdier er foretaget ud fra *forholdstal* i relation til de eksisterende tærskelværdier, vil beregningerne af antal anmeldelser være uafhængig af de anførte forudsætninger om, hvor mange gange en virksomhed kan deltage i en bestemt type fusion pr. år.

Bilag 9.1. Afledte omkostninger – beregningsforudsætninger mv.

Tabel. Nøgletal vedr. Konkurrencestyrelsens fusionskontrol 2001-medio 2008.

	Sager med påbud	Sager godkendt med tilsagn	Sager godkendt uden tilsagn	Vejledning mv.
Antal sager	1	17	53	44
Anvendte nettotimer i alt	5.275	22.176	6.427	3.973
Anvendte nettotimer pr. sag	5.275	1.304	121	90

Tabel. Beregningsforudsætninger vedr. myndighedernes timeforbrug.

Åbenlyst uproblematiske sager, inklusiv forsimplet procedure	34
Sager, der godkendes efter realitetsbehandling	223
Problematiske sager	1.887

Tabel. Forudsætninger vedrørende antal anmeldelser ved ændrede tærskelværdier.

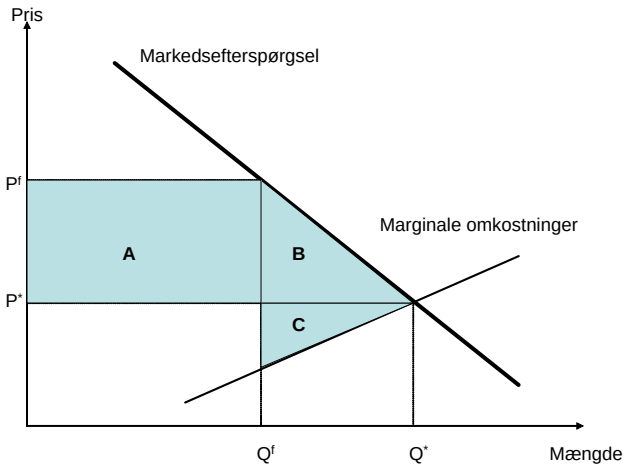
		Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Sager pr. år	Nedre skøn	25	27	40	45	55	90
	Midterste skøn	36	38	51	57	69	117
	Højeste skøn	46	48	61	69	82	143
Aktuelt		10	10	10	10	10	10
Nye sager pr. år	Nedre skøn	15	17	30	35	45	80
	Midterste skøn	26	28	41	47	59	107
	Højeste skøn	36	38	51	59	72	133

Tabel. Fordeling af nye anmeldelser på sagstyper ved ændrede tærskelværdier.

		Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Andele	Uproblematiske	50	50	51	51	51	53
	Realitetsbehandlede	40	40	41	41	41	43
	Problematiske	10	10	9	9	8	5
	I alt	100	100	100	100	100	100
Antal							
Nedre skøn	Uproblematiske	8	9	15	18	23	42
	Realitetsbehandlede	6	7	12	14	19	34
	Problematiske	2	2	3	3	3	4
	I alt	15	17	30	35	45	80
Midterste skøn	Uproblematiske	13	14	20	24	30	56
	Realitetsbehandlede	10	11	16	19	24	45
	Problematiske	3	3	4	4	4	5
	I alt	26	28	41	47	59	107
Højeste skøn	Uproblematiske	18	19	26	30	37	70
	Realitetsbehandlede	14	15	21	24	30	57
	Problematiske	4	4	5	5	5	7
	I alt	36	38	51	59	72	133

Bilag 9.2. Fusionskontrollens økonomiske effekter.

Betragt et marked, hvor der før en fusionsanmeldelse mellem to eller flere af de virksomheder, som producerer godet, sælges mængden q^* til prisen p^*. Hvis den anmeldte fusion gennemføres, svækkes konkurrencen mellem producenterne på markedet og prisen stiger til p^f, hvorefter kundernes efterspørgsel vil falde til q^f, jf. nedenstående figurillustration.



Ændringen – her faldet - i forbrugernes velfærd som følge af fusionen kan i eksemplet opgøres som arealet af de to områder A og B (såfremt fusionskontrollen fører til uændrede priser). Arealet af A måler den merudgift, som prisstigningen påfører forbrugerne ved den nye, lavere efterspørgsel. Arealet af B måler den velfærd, som forbrugerne mister ved at deres forbrug reduceres fra q^* til $q^{f.}$ Arealet af A kaldes ofte for priseffekten og arealet af B for (forbrugernes) dødvægtstab. Arealet af B er den værdi, som forbrugerne og dermed samfundet går glip af som følge af de højere priser, fordi forbrugerne sænker forbruget.

Med kendskab til producenternes marginale produktionsomkostninger kan analysen udvides til at opgøre ændringer i producenternes overskud. I figuren vil virksomhederne dels få en gevinst, som svarer til forbrugernes tab A. Herudover vil virksomhederne også blive påført et dødvægtstab C, som svarer til virksomhedernes overskud på den produktion, der bortfalder som følge af de højere priser efter fusionen.

En fusionskontrol, der gennem påbud eller tilsagn blokerer for at priserne stiger fra p* til pf , vil derfor give en samlet forbrugergevinst på A+B og en samlet effektivitetsgevinst på B+C. Selv om den grafiske analyse er forholdsvis simpel, kræver praktisk anvendelse ofte avancerede beregninger byggende på økonomisk modellering af både udbuds- og efterspørgselsforhold på det pågældende marked. Det i notatet konstruerede eksempel er derfor på den ene side stærkt forsimplet. På den anden side er eksemplet konstrueret med forudsætninger, som må anses for forholdsvis konservative skøn for centrale parametre, når det sammenlignes med empiriske undersøgelser af fusioners mulige effekt på priser

og mængder (lav pris- og mængdeændring). Der vil endvidere kunne være dynamiske effekter af fusioner, da ændringer i konkurrenceforholdene vil kunne påvirke bl.a. produktivitetsudviklingen. Sådanne effekter er imidlertid meget vanskelige at opgøre.

Bilag 9.3. Eksempler på priselasticiteter

Market	Country	Source	Elasticity	Comments
Prescription Drugs	USA	Phelps, Newhouse (1974)	-0.07	Wide market definition. Very essential good.
Private Car	Australia	Hensher and Smith (1986)	-0.237	Price of car travel measured by price of fuel
Cigarettes	USA (42 states and DC)	Huang, Yang and Hwang (2004)	-0.41	
Intrastate phone carriers	USA	Taylor (1980)	-0.65 (+/- 0.15)	Those wishing to model a telecommunications merger would be advised to bear in mind the massive technological change in communications generally
US Grapefruit	USA	Tang (1980)	-0.74	
Interstate phone carriers	USA	Taylor (1980)	-0.75 (+/- 0.20)	See 'Intrastate Phone Carriers' above
International Flights	USA	Agarwal and Talley (1985)	-0.76 to -0.84	Includes essential business flights: compare with Long Haul Leisure Flights figures
US Grapefruit	Canada	Tang (1980)	-1.26	In the US, there is most likely a higher proportion of US grapefruits than in Canada. Canadians can more readily switch away from US grapefruits than US consumers.
Inland waterway freight	USA	Hauser, Beaulieu and Baumel (1985)	-1.48 to -1.62	Elastic demand: many alternatives available
Long haul leisure flights	UK	Doganis (1985)	-1.5	Elastic demand: non-essential market

Kilde: OFT: Consumer savings from merger control. Merger simulation for impact estimation. OFT 917. April 2007.

Bilag 9.4. Prisændringer ved konkurrencehæmmende fusioner

Der findes en række konkurrencesager i Danmark, EU og USA, hvor de forventelige priseffekter af fusioner, der blev vurderet at kunne hæmme den effektive konkurrence, er opgjort.

Nedenfor angives uddrag af den relevante litteratur.

Oversigt over analyser af prisstigninger i problematiske fusioner

Fusionssag	Prisstigning	Kommentar
Stables/Office Depot (1996)	7-9 pct.	Marked for kontorvarer til forbrugere i USA
Volvo/Scania (2000)	Ca. 8-22 pct.	Comp/M.1672. Markedet for store lastbiler. Konkurrenceproblemerne referer til de nordiske markeder
Elsam/NESA		Fusionen skønnes at koste forbrugerne 150-200 mio.kr. om året i fravær af de fremsendte tilsagn, når der samtidigt tages højde for effektivitetsgevinster
Ryanair/Aer Lingus	5-12 pct.	Comp/M.4439. Markedet for flyrejser til og fra Irland. Priseffekten afhænger af ruter og analysemodel.
Analyse af 5 fusioner i USA	3-7 pct.	Analysen vedrører 5 fusioner, som blev godkendt uden tilsagn, jf. Aschenfelter & Hosken: The effects of mergers on consumer prices. Evidence from five selected case studies, NBER working paper no. 138, national Bureau of Economic Research, March 2008.
11 fusioner med forbud eller tilsagn i Holland.	5-25 pct. (vejet gennemsnit 14 pct.)	Analysen vedrører ni fusionssager, som endte med forbud eller væsentlige tilsagn, jf. [1] Postema m.fl.: Cost and Benefits of Merger Control. An applied Game Theoretic Perspective. Kyklos, vol. 59, no 1, 2006.

Kilde: Diverse materiale