

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.6.2009  
COM(2009) 281 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**Verslag over de werking van Verordening nr. 139/2004**

{SEC(2009)808}

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

### Verslag over de werking van Verordening nr. 139/2004

#### 1. ACHTERGROND

1. Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad, de "EG-concentratieverordening", is op 21 september 1990 in werking getreden. Deze EG-concentratieverordening is van toepassing op concentraties die geacht worden een "communautaire dimensie" te hebben, dat wil zeggen waarbij de omzet van de betrokken partijen voldoet aan de in artikel 1 van de verordening vastgestelde drempels.
2. Een van de belangrijkste beginselen van de EG-concentratieverordening is dat concentraties met een communautaire dimensie onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie vallen. Deze exclusieve bevoegdheid van de Commissie om concentraties met een communautaire dimensie te behandelen vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel. Vanuit het oogpunt van het Europese bedrijfsleven brengt de exclusieve bevoegdheid van de Commissie ook het voordeel van het "éénloket"-systeem met zich, dat over het algemeen van cruciaal belang wordt geacht om de administratieve kosten die met grensoverschrijdende transacties gepaard gaan op een redelijk niveau te houden. Bovendien speelt de exclusieve bevoegdheid van de Commissie om dergelijke concentraties door te lichten een belangrijke rol bij de schepping van gelijke concurrentievoorwaarden voor de concentraties die na de voltooiing van de interne markt te verwachten waren. Dit beginsel wordt algemeen beschouwd als de meest doeltreffende manier om ervoor te zorgen dat alle concentraties met significante grensoverschrijdende gevolgen aan dezelfde regels onderworpen zijn.
3. In 1998 werd de EG-concentratieverordening na een zorgvuldige evaluatie van de opgedane ervaring bij Verordening nr. 1310/97 van de Raad gewijzigd. Aan artikel 1 werd een nieuw lid toegevoegd, lid 3, dat een alternatieve omzetsdrempel invoerde. De bedoeling hiervan was een oplossing te bieden voor het probleem dat een aanzienlijk aantal zaken onder de omzetsdrempels van artikel 1, lid 2, bleven en daarom in meerdere lidstaten moesten worden aangemeld. Veel van deze concentraties hadden significante grensoverschrijdende gevolgen maar konden geen gebruik maken van het éénloket-beginsel. De EG-concentratieverordening was er derhalve niet volledig in geslaagd gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen en een reeks samenhangende regels voor deze categorie zaken te formuleren.
4. De goedkeuring van de herschikte EG-concentratieverordening op 20 januari 2004<sup>1</sup> (eveneens "EG-concentratieverordening" genoemd) was de volgende stap om de verdeling van concentratiezaken tussen de Commissie en de lidstaten verder te verbeteren. Deze nieuwe verordening was het resultaat van een ingrijpende

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, Publicatieblad L 24 van 29.1.2004, blz. 1-22.

herziening en een brede discussie met alle betrokken partijen die in 2001 werd ontketend toen het Groenboek van de Commissie<sup>2</sup> werd uitgebracht.

5. De herschikte EG-concentratieverordening bevatte een aantal materiële en procedurele wijzigingen. Uit de herziening was gebleken dat, ondanks de invoering van de drempel van artikel 1, lid 3, de verdeling van zaken tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten nog verder kon worden verbeterd. Daarom werd er, hoewel de omzetsdrempels van artikel 1, leden 2 en 3, ongewijzigd bleven, een aantal vrijwillige verwijzingsmechanismen vóór aanmelding ingevoerd ten einde "de doelmatigheid van het stelsel van concentratiecontrole in de Gemeenschap verder te verbeteren"<sup>3</sup>. De leidende beginselen van dit stelsel waren dat in besluiten aangaande de verwijzing van zaken afdoende rekening diende te worden gehouden met alle aspecten van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in deze context, "met name wat de meest geschikte autoriteit is om het onderzoek uit te voeren, de voordelen die aan het "één-loket"-systeem zijn verbonden, en het belang van de rechtszekerheid ten aanzien van de bevoegdheid"<sup>4</sup>.

## 2. DOEL EN REIKWIJDTE VAN HET VERSLAG

6. In dit verslag wordt de werking van de betrokken verordening geëvalueerd om na te gaan hoe de bevoegdheidsdrempels en de bijbehorende correctiemechanismen hebben gefunctioneerd sinds de inwerkingtreding van de herschikte EG-concentratieverordening op 1 mei 2004, zoals bepaald in artikel 1, lid 4, en artikel 4, lid 6, van die verordening. Het verslag dient te worden gelezen in samenhang met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, dat een uitvoeriger evaluatie bevat.
7. Op een aantal terreinen worden in dit verslag aspecten onder de aandacht gebracht die verdere bespreking verdienen, zonder dat wordt ingegaan op de vraag of een wijziging van de bestaande regels of praktijken passend is. De Commissie zal in een later stadium op basis van dit verslag bepalen of verdere beleidsinitiatieven moeten worden genomen.

---

<sup>2</sup> COM(2001) 745/6 – 11.12.2001.

<sup>3</sup> Overweging 16 van de EG-concentratieverordening. Andere instrumenten die eveneens moeten worden vermeld zijn: de mededeling van de Commissie betreffende de verwijzing van concentratiezaken (Mededeling van de Commissie betreffende de verwijzing van concentratiezaken, Publicatieblad C 56 van 5.3.2005, blz. 2-23) waarin de leidende beginselen van het verwijzingsstelsel worden uiteengezet. Op 10 juli 2007 heeft de Commissie de geconsolideerde mededeling over bevoegdheidskwesaties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen goedgekeurd (de gecorrigeerde Franse en Duitse versie van de geconsolideerde mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesaties en de overige taalversies van de mededeling zijn door de Commissie op 17 maart 2008 goedgekeurd). De geconsolideerde mededeling vervangt vier eerdere mededelingen over bevoegdheidskwesaties die alle in 1998 door de Commissie waren goedgekeurd in het kader van de vorige EG-concentratieverordening. De geconsolideerde mededeling over bevoegdheidskwesaties heeft betrekking op alle bevoegdheidsvraagstukken die van belang zijn voor de vaststelling van de bevoegdheden van de Commissie op grond van EG-concentratieverordening, waaronder met name het begrip concentratie, het begrip zeggenschap, het begrip volwaardige gemeenschappelijke ondernemingen en de berekening van de omzet.

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de verwijzing van concentratiezaken, Publicatieblad C 56 van 5.3.2005, blz. 2-23, punt 8.

### 3. EEN STELSEL VAN BEVOEGDHEIDSDREMPELS EN CORRECTIEMECHANISMEN

8. De verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten is gebaseerd op de toepassing van de omzeldrempels die in artikel 1 worden genoemd<sup>5</sup>, en omvat drie correctiemechanismen. Het eerste correctiemechanisme is de zogenaamde "tweederdereg". Deze regel is bedoeld om bepaalde zaken die duidelijk op slechts één lidstaat betrekking hebben, van de bevoegdheid van de Commissie uit te sluiten<sup>6</sup>.
9. Het tweede correctiemechanisme is het verwijzingsstelsel vóór aanmelding dat in 2004 is ingevoerd. Dankzij dit mechanisme kan de bevoegdheid in een bepaalde zaak overeenkomstig artikel 4, lid 4, naar de lidstaten of overeenkomstig artikel 4, lid 5, naar de Commissie worden verwezen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan<sup>7</sup>. Vóór de aanmelding ligt het initiatief bij de partijen. De verwijzing moet evenwel op grond van artikel 4, lid 4, door de lidstaten en de Commissie, en op grond van artikel 4, lid 5, door de lidstaten worden goedgekeurd.
10. Het derde correctiemechanisme is het verwijzingsstelsel na aanmelding, waarbij een of meer lidstaten de Commissie onder bepaalde voorwaarden kunnen verzoeken concentraties te onderzoeken die de omzeldrempels van de EG-concentratieverordening onderschrijven (artikel 22)<sup>8</sup>. Omgekeerd kan een

---

<sup>5</sup> Artikel 1, lid 2, van de EG-concentratieverordening bepaalt: "Een concentratie heeft een communautaire dimensie indien a) de totale omzet die over de gehele wereld door alle betrokken ondernemingen tezamen is behaald, meer dan 5 miljard euro bedraagt, en b) ten minste twee van de betrokken ondernemingen elk afzonderlijk een totale omzet hebben behaald die meer dan 250 miljoen euro bedraagt, tenzij elk van de betrokken ondernemingen meer dan tweederde van haar totale omzet binnen de Gemeenschap in één en dezelfde lidstaat behaalt." Artikel 1, lid 3, bepaalt: "Een concentratie die niet voldoet aan de in lid 2 vastgestelde drempels wordt beschouwd als een concentratie met een communautaire dimensie indien a) de totale omzet die over de gehele wereld door alle betrokken ondernemingen tezamen is behaald meer dan 2,5 miljard euro bedraagt, b) de totale omzet die door alle betrokken ondernemingen in elk van ten minste drie lidstaten is behaald, meer dan 100 miljoen euro bedraagt, c) in elk van de drie lidstaten die ten behoeve van letter b) in aanmerking zijn genomen, ten minste twee van de betrokken ondernemingen elk afzonderlijk een totale omzet hebben behaald die meer dan 25 miljoen euro bedraagt, en d) ten minste twee van de betrokken ondernemingen elk afzonderlijk een totale omzet hebben behaald die meer dan 100 miljoen euro bedraagt, tenzij elk van de betrokken ondernemingen meer dan tweederde van haar totale omzet binnen de Gemeenschap in één en dezelfde lidstaat behaalt."

<sup>6</sup> De drempel is op zodanige wijze vastgesteld dat zelfs indien de algemene drempels van artikel 1, leden 2 en 3, in acht worden genomen, aanmelding op grond van de EG-concentratieverordening niet nodig is indien elk van de partijen meer dan tweederde van haar wereldwijde omzet binnen de Gemeenschap in één en dezelfde lidstaat behaalt; zie vorige voetnoot.

<sup>7</sup> Overeenkomstig artikel 4, lid 4, kan de Commissie, indien zij van oordeel is dat er sprake is van een dergelijke afzonderlijke markt en dat de concentratie in significante mate gevolgen kan hebben voor de mededinging op die markt, besluiten de zaak geheel of gedeeltelijk te verwijzen naar de bevoegde autoriteiten van die lidstaat met het oog op de toepassing van de nationale mededingingswetgeving van die staat, tenzij die lidstaat er niet mee instemt. Krachtens artikel 4, lid 5, kunnen concentraties die geen communautaire dimensie hebben en die vatbaar zijn voor toetsing krachtens de nationale mededingingswetgeving van ten minste drie lidstaten, naar de lidstaten worden verwezen tenzij ten minste één lidstaat die krachtens zijn mededingingswetgeving bevoegd is de concentratie te onderzoeken kenbaar heeft gemaakt het niet eens te zijn met het verzoek tot verwijzing van de zaak.

<sup>8</sup> Om op grond van artikel 22 naar de Commissie te kunnen worden verwezen moet een concentratie: (a) het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden, en (b) in significante mate gevolgen dreigen te hebben voor de mededinging op het grondgebied van de lidstaat of de lidstaten waarvan het verzoek uitgaat.

lidstaat in zaken die op grond van de EG-concentratieverordening zijn aangemeld, onder bepaalde voorwaarden verzoeken de bevoegdheid op de nationale mededingingsautoriteiten over te dragen (artikel 9)<sup>9</sup>.

#### 4. BEVOEGDHEIDSDREMPELS

11. De drempelcriteria van artikel 1, leden 2 en 3, lijken, in samenhang met de beschikbare correctiemechanismen, een geschikt instrument om de bevoegdheid te verdelen.
12. Toch blijkt uit de door de Commissie verrichte analyse van zaken die door de nationale mededingingsautoriteiten zijn gerapporteerd dat er toch nog een groot aantal transacties in meer dan één lidstaat moeten worden aangemeld. Zo blijkt uit de beschikbare gegevens voor 2007 dat in dat jaar ten minste 100 transacties in drie of meer lidstaten moesten worden aangemeld<sup>10</sup>. Er moest door de nationale mededingingsautoriteiten in meer dan 360 gevallen een parallel onderzoek naar deze concentraties worden ingesteld.
13. Veruit de meeste zaken die in drie of meer lidstaten moeten worden aangemeld betreffen markten van een grotere omvang dan nationale markten, of hebben betrekking op meerdere nationale of kleinere markten. Er zijn derhalve een aantal transacties met aanzienlijke grensoverschrijdende gevolgen die buiten het toepassingsgebied van de EG-concentratieverordening lijken te vallen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de beoordeling van zaken op basis van het "één-loketbeginsel" verder kan worden uitgebreid.
14. Uit de beschikbare gegevens blijkt tevens dat circa 6% van de zaken die in ten minste drie lidstaten zijn aangemeld aanleiding hebben gegeven tot mededingingsbezwaren. Dit wijst erop dat wellicht meer concentraties voor onderzoek door de Commissie in aanmerking komen, ook al gezien het beginsel van de "meest geschikte autoriteit". Immers, de negatieve gevolgen van parallelle procedures en de kans op een tegenstrijdig resultaat zijn bijzonder groot bij zaken die materiële vragen op het gebied van het mededingingsrecht oproepen.
15. Afgezien van de toepassing van de bestaande bevoegdheidsdrempels en de bijbehorende correctiemechanismen heeft de openbare raadpleging uitgewezen dat de doelstelling inzake gelijke concurrentievoorwaarden in de gemeenschappelijke markt slechts volledig kan worden verwezenlijkt indien wordt gestreefd naar een grotere convergentie van de verschillende nationale voorschriften op het gebied van concentratiecontrole en de interactie ervan met de gemeenschapsregels, om problemen in verband met meervoudige aanmeldingen tegen te gaan.

---

<sup>9</sup> Krachtens artikel 9 kan een lidstaat verzoeken een zaak naar zijn nationale autoriteiten te verwijzen onder de volgende voorwaarden: (a) de concentratie dreigt in significante mate gevolgen te hebben voor de mededinging op een markt in die lidstaat welke alle kenmerken van een afzonderlijke markt vertoont, of (b) de concentratie heeft gevolgen voor de mededinging op een markt in die lidstaat welke alle kenmerken vertoont van een afzonderlijke markt en welke geen wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt vormt.

<sup>10</sup> In 2007 dienden ten minste 240 zaken in twee of meer lidstaten te worden onderzocht.

## **5. DE TWEEDERDEREGEL**

16. Gedurende de referentieperiode vielen ten minste 126 zaken onder de tweederderegel<sup>11</sup>. Ten opzichte van de hoeveelheid zaken die op het niveau van de lidstaten werden behandeld was het aantal zaken dat aan dit criterium voldeed derhalve gering<sup>12</sup>. Bovendien is deze regel in hoofdzaak toegepast op concentraties in grote lidstaten. De tweederderegel heeft in de meeste gevallen naar behoren onderscheid gemaakt tussen concentraties die wat hun grensoverschrijdende gevolgen betreft relevant zijn voor de Gemeenschap en concentraties waarvoor dit niet geldt. Er zijn echter een klein aantal zaken waarvan de gevolgen grensoverschrijdend kunnen zijn, doch die op grond van deze regel toch onder de bevoegdheid van de nationale autoriteiten vallen. Materieelrechtelijk gezien zijn, in een aantal zaken die onder deze drempel vallen en die mededingingsbezwaren hadden kunnen oproepen, concentraties toegestaan op grond van overwegingen betreffende het algemeen belang die niet op het mededingingsbeleid gebaseerd waren. Meer in het algemeen is het wenselijk dat concentratiecontrole in de gehele EU, ongeacht welke autoriteit een zaak onderzoekt, gericht is op de bescherming van onvervalste mededinging. Daarom dient de tweederderegel in haar huidige vorm nader te worden bekeken.

## **6. VERWIJZINGSMECHANISMEN VÓÓR AANMELDING**

17. Zowel de eigen ervaring van de Commissie als de van de nationale mededingingsautoriteiten en belanghebbenden ontvangen opmerkingen tonen aan dat de in 2004 ingevoerde verwijzingsmechanismen vóór aanmelding de doeltreffendheid en de bevoegdheidsflexibiliteit van de concentratiecontrole in de EU aanzienlijk hebben versterkt. Zij hebben de verdeling van zaken tussen de Commissie en de lidstaten aanmerkelijk verbeterd, mede dankzij het éénloket-systeem en het beginsel van de "meest geschikte autoriteit".
18. Uit de beschikbare informatie blijkt namelijk duidelijk dat deze mechanismen ervoor hebben gezorgd dat de behandeling van zaken aan de daarvoor geschikte autoriteit werd toevertrouwd, zodat overbodige parallelle procedures en inconsistente handhavingsactiviteiten werden vermeden. Geraamd wordt dat tussen 2004 en 2008 dankzij deze mechanismen het aantal procedures is teruggebracht van bijna 1000 mogelijke parallelle procedures tot circa 150. Daarnaast maakten zij in dezelfde periode de hertoewijzing van 40 zaken van de Commissie naar de lidstaten mogelijk. Slechts in vier gevallen werd verwijzing geweigerd op grond van artikel 4, lid 5, en in één geval op grond van artikel 4, lid 4.
19. Toch is er melding gemaakt van een aantal problemen, met name van procedurele aard. De belanghebbenden toonden zich met name bezorgd over de tijdrovendheid en omslachtigheid van de algehele verwijzingsprocedure. Dit is de voornaamste reden waarom de partijen in veel gevallen besluiten geen verwijzingsverzoek in te dienen.
20. Gezien de beschikbare informatie over het aantal meervoudige aanmeldingen en de opmerkingen van de belanghebbenden lijkt een veelvuldiger gebruik van het

---

<sup>11</sup> Referentieperiode: van 2001 tot 2008.

<sup>12</sup> In dezelfde referentieperiode werden meer dan 26 000 zaken door de lidstaten behandeld.

verwijzingsmechanisme op grond van artikel 4, lid 5, en daarmee een ruimere toepassing van het éénloket-beginsel, zinvol<sup>13</sup>. Omgekeerd lijkt ook een uitbreiding van het aantal verwijzingen naar de lidstaten op basis van artikel 4, lid 4, mogelijk.

## **7. VERWIJZINGSMECHANISMEN NA AANMELDING**

21. De mechanismen na aanmelding overeenkomstig de artikelen 9 en 22 van de EG-concentratieverordening zijn ook na de invoering van de verwijzingsmechanismen vóór aanmelding nog nuttige corrigerende instrumenten gebleken. Dit komt omdat deze mechanismen na aanmelding een andere functie hebben: zij maken, indien nodig, een flexibele hertoewijzing van zaken op initiatief van de lidstaten of van de Commissie mogelijk. Toch hebben de bezwaren van het bedrijfsleven ten aanzien van de tijdrovendheid en omslachtigheid van de verwijzingsprocedures zoals hierboven beschreven ook betrekking op deze mechanismen.

## **8. CONCLUSIE**

22. Met dit verslag wordt de Raad geïnformeerd over de werking van de aanmeldingsdrempels van artikel 1 van de EG-concentratieverordening bij de verdeling van concentratiezaken tussen het niveau van de Gemeenschap en het nationaal niveau enerzijds en van de verwijzingsmechanismen waarin de artikelen 4, 9 en 22 van die verordening voorzien, anderzijds. De conclusies van dit verslag beperken zich tot een evaluatie van de situatie tot nu toe; er worden geen maatregelen voorgesteld. Op basis van dit verslag en met name in het licht van de reacties van de Raad kan de Commissie overeenkomstig artikel 1, lid 5, en artikel 4, lid 6, van de EG-concentratieverordening voorstellen tot wijziging van de aanmeldingsdrempels of van de verwijzingsmechanismen indienen.
23. De Commissie concludeert dat de bevoegdheidsdrempels en het geheel van correctiemechanismen waarin de EG-concentratieverordening voorziet over het algemeen een geschikt regelgevingskader vormen voor de verdeling van zaken tussen het niveau van de Gemeenschap en dat van de lidstaten. Dankzij deze regelgeving kan in de meeste gevallen doeltreffend onderscheid worden gemaakt tussen zaken die voor de Gemeenschap relevant zijn en die welke een voornamelijk nationale dimensie hebben, met inachtneming van het éénloket-beginsel en het beginsel van de "meest geschikte autoriteit". Ondanks dit succes kunnen er in een aantal opzichten verdere verbeteringen in het huidige systeem voor de toewijzing van zaken worden aangebracht, zoals in dit verslag wordt uiteengezet.

---

<sup>13</sup> Verder zij opgemerkt dat de lidstaten zelden gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een verwijzing te verwerpen op grond van artikel 4, lid 5. Veel belanghebbenden zijn daarom van mening dat, gezien de ervaring die zij in de afgelopen jaren hebben opgedaan, opnieuw de mogelijkheid dient te worden onderzocht om over te schakelen op een systeem van automatische aanmelding op grond van de EG-concentratieverordening wanneer aan het criterium van de drie lidstaten is voldaan (of andere tussenoplossingen) zoals oorspronkelijk in de aanloop naar het huidige systeem was voorgesteld. Volgens hen zou dit de transparantie aanzienlijk verbeteren en tegelijkertijd de kosten en de duur van het onderzoek beperken.



24. De Commissie verzoekt de Raad kennis te nemen van de in dit verslag vervatte informatie. Zij legt dit verslag eveneens ter informatie voor aan het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité.