



Brüssel, den 9.7.2014
SWD(2014) 218 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

WEISSBUCH

Eine wirksamere EU-Fusionskontrolle

{ COM(2014) 449 final }
{ SWD(2014) 217 final }
{ SWD(2014) 221 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

WEISSBUCH

Eine wirksamere EU-Fusionskontrolle

1. EINFÜHRUNG

1. Mit der Fusionskontrolle der EU soll der wirksame Wettbewerb im Binnenmarkt gewährleistet werden. Seit 1989 wird die EU-Fusionskontrollverordnung regelmäßig überprüft, um die Fusionskontrolle zu verbessern und der sich ändernden Praxis Rechnung zu tragen. Fast ein Jahrzehnt nach der letzten Reform hält die Kommission es im Anschluss an den von der Kommission im Jahr 2009 vorgelegten Bericht über die Bewertung der Funktionsweise der Fusionskontrollverordnung („Bericht von 2009“) für angebracht, über mögliche weitere Verbesserungen nachzudenken.

2. Am 20. Juni 2013 veröffentlichte die Kommission die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Towards more effective EU merger control“ (im Folgenden „Arbeitsunterlage“). Es wurde eine Reihe von Änderungen an der Fusionskontrollverordnung vorgeschlagen, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf Minderheitsbeteiligungen und der Verweisung von Fusionsfällen lag. Die Kommission hat von einer Vielzahl von Interessenträgern, unter anderem auch von den Mitgliedstaaten, Rückmeldungen zu den Vorschlägen erhalten. Im Weißbuch werden die Vorschläge unter Berücksichtigung dieses Feedbacks näher untersucht. Darüber hinaus wird im Weißbuch allgemein dargelegt, wie die EU-Fusionskontrolle in den zehn Jahren seit der Reform der Fusionskontrollverordnung von 2004 funktioniert hat. Der besondere Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung der sachlichen Prüfung von Zusammenschlüssen durch die Kommission sowie auf der Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Zusammenarbeit und Konvergenz zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden im Bereich der Fusionskontrolle.

2. ERWERB NICHTKONTROLLIERENDER MINDERHEITSBETEILIGUNGEN

2.1. Problemstellung

3. Eine wirksame und effiziente Wettbewerbspolitik erfordert geeignete, gut konzipierte Mittel zur Bekämpfung aller Ursachen von Schaden für den Wettbewerb und für die Verbraucher. Die Fusionskontrollverordnung gilt gegenwärtig nur für „Zusammenschlüsse“, die mit dem Erwerb der Kontrolle verbunden sind. Die Kommission verfügt über die ausschließliche Zuständigkeit, derartige Zusammenschlüsse, sofern bestimmte Schwellenwerte überschritten werden, daraufhin zu prüfen, ob sie eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs bewirken könnten.

4. Sowohl die Erfahrungen der Kommission, der Mitgliedstaaten und die Erfahrungen von Drittländern als auch die Wirtschaftsforschung zeigen, dass der Erwerb einer nichtkontrollierenden Minderheitsbeteiligung in bestimmten Fällen dem Wettbewerb und den Verbrauchern schaden kann. Die bei einem derartigen Erwerb zugrunde gelegten Schadenstheorien ähneln im Allgemeinen denen, die im Fall des Erwerbs der Kontrolle angewandt werden. So kann der Erwerb einer Minderheitsbeteiligung
 - zu horizontalen unilateralen Effekten führen, die zurückzuführen sind auf die Zunahme der Fähigkeit und des Anreizes der beteiligten Unternehmen, einseitig die Preise zu erhöhen oder die Produktion zu beschränken (siehe z. B. die Sache Siemens/VA Tech).
 - den Käufer in die Lage versetzen, sich auf dem Markt einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, indem er die Kosten seiner Wettbewerber steigert.
 - den Käufer in die Lage versetzen, seine Position zu nutzen, um die dem Zielunternehmen zur Verfügung stehenden Wettbewerbsstrategien einzuschränken und es damit als Wettbewerbskraft zu schwächen (siehe z. B. Ryanair/Aer Lingus und Toshiba/Westinghouse).
 - die Fähigkeit und den Anreiz der Marktteilnehmer zu einer Koordinierung verstärken, mit dem Ziel, über dem Wettbewerbsniveau liegende Gewinne zu erzielen (infolge erhöhter Transparenz und der Androhung von Vergeltungsmaßnahmen).
 - Marktabschottung zur Folge haben, insbesondere auf der Ebene der Vorleistungen, da der Käufer nur einen Teil und nicht die Gesamtheit des Verlustes in den Gewinn des Zielunternehmens internalisiert (siehe z. B. IPIC/MAN Ferrostaal).
5. Die Kommission kann zurzeit lediglich bereits bestehende Minderheitsbeteiligungen, die von einem der an einem angemeldeten Zusammenschluss beteiligten Unternehmen gehalten werden, prüfen.
6. Die öffentliche Konsultation hat gezeigt, dass die Interessenträger im Allgemeinen darin übereinstimmen, dass nichtkontrollierende Minderheitsbeteiligungen dem Wettbewerb schaden können. Zwar haben viele Interessenträger vorgeschlagen, dass ein derartiger Schaden auf der Grundlage der Artikel 101 und 102 AEUV angegangen werden sollte, aber der Erwerb von Minderheitsbeteiligungen würde dadurch nur unter bestimmten Umständen erfasst.
7. In der Europäischen Union besitzen die Wettbewerbsbehörden Deutschlands, Österreichs und des Vereinigten Königreichs die Zuständigkeit, gegen den Erwerb von Minderheitsbeteiligungen vorzugehen. Auch in zahlreichen Nicht-EU-Ländern besteht eine solche Zuständigkeit im Rahmen der Fusionskontrollvorschriften; dies ist zum Beispiel bei Kanada, den Vereinigten Staaten und Japan der Fall.
8. Auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten und einer Auswertung der Zephyr-Datenbank wird grob geschätzt, dass bei einer gezielten Zuständigkeit in rund 20-30 Fällen pro Jahr der Erwerb von Minderheitsbeteiligungen die in der EU geltenden Umsatzschwellen überschreiten würde.

2.2. Ziele der EU-Initiative

9. Ziel des Vorschlags ist es, die Wirksamkeit der EU-Fusionskontrolle dadurch zu steigern, dass sich aus dem Erwerb nichtkontrollierender Minderheitsbeteiligungen ergebender Schaden für den Wettbewerb und für die Verbraucher abgewendet wird. Das System sollte so beschaffen sein, dass
- nur die potenziell problematischen Fälle erfasst werden,
 - unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden wird und
 - es mit den bestehenden Fusionskontrollsystemen der EU und der Mitgliedstaaten vereinbar ist.

2.3. Strategische Optionen

10. Die Bewertung der folgenden strategischen Optionen erfolgt auf der Grundlage eines Vergleichs zum Basisszenario, das darin besteht, keine Änderungen vorzunehmen.
11. Option 1 – Selbstbeurteilung: Die beteiligten Unternehmen könnten ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission eine Minderheitsbeteiligung erwerben. Die Kommission könnte einen Erwerbsvorgang auf der Grundlage ihrer eigenen Marktinformationen und auf der Grundlage von Beschwerden prüfen. Aus Gründen der Rechtssicherheit könnten die beteiligten Unternehmen auf freiwilliger Basis eine Anmeldung vornehmen.
12. Option 2 – Gezielte Anmeldung: Das bestehende System der Ex-ante-Fusionskontrolle würde auf potenziell problematische Fälle des Erwerbs nichtkontrollierender Minderheitsbeteiligungen ausgeweitet. Ein Erwerb würde als potenziell problematisch angesehen, wenn die Beteiligung
- an einem Wettbewerber oder einem vertikal verbundenen Unternehmen erworben wird und
 - entweder i) über einem bestimmten höheren Niveau von z. B. 20 % liegt oder ii) mindestens 5 % beträgt und mit Rechten wie der Vertretung in Leitungsgremien, dem Recht, besondere Beschlüsse zu verhindern, bzw. Informationsrechten verbunden ist.
13. Das normale Vollzugsverbot würde gelten.
14. Option 3 – Gezielte Transparenz: Die beteiligten Unternehmen wären zur Mitteilung potenziell problematischer Rechtsgeschäfte (anhand der in Randnummer 15 festgelegten Kriterien) verpflichtet. Auf der Grundlage der Informationsmitteilung könnte die Kommission entscheiden, ob sie das Vorhaben einer weiteren Prüfung unterziehen will; die Mitgliedstaaten könnten entscheiden, ob sie eine Verweisung beantragen wollen. Diese Beschlüsse wären innerhalb einer Wartezeit von beispielsweise 15 Arbeitstagen zu treffen. Beschließt weder die Kommission noch ein Mitgliedstaat, das Vorhaben zu prüfen, kann es anschließend von den beteiligten Unternehmen durchgeführt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit hätten die beteiligten Unternehmen die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis eine vollständige Anmeldung vorzunehmen.
15. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die drei Optionen.

Überblick über die Optionen im Bereich der Minderheitsbeteiligungen			
Parameter	Option 1 Selbstbeurteilung	Option 2 Gezielte Anmeldung	Option 3 Gezielte Transparenz
Umfang der Zuständigkeit der Kommission	jeder Erwerb einer Minderheitsbeteiligung oberhalb eines Safe-Harbour-Werts von 5 %	Erwerb einer Minderheitsbeteiligung an einem Wettbewerber/vertikal verbundenen Unternehmen über 20 % bzw. 5 % mit Rechten	Erwerb einer Minderheitsbeteiligung an einem Wettbewerber/vertikal verbundenen Unternehmen über 20 % bzw. 5 % mit Rechten
Verpflichtung zur Vorlage einer vollständigen Anmeldung	nein	ja	nein
Mitteilungspflicht	nein	nicht anwendbar	ja
freiwillige Anmeldung möglich	nicht anwendbar	nicht anwendbar	ja
Vollzugsverbot	nein	ja	nein
Wartezeit	nein	nicht anwendbar	ja
Verpflichtung der Kommission, einen Beschluss zu erlassen	nein, nur wenn die Kommission eine Untersuchung einleitet	ja	nein, nur wenn die Kommission eine Untersuchung einleitet
Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, eine Verweisung zu beantragen	ja	ja	ja

2.4. Folgenabschätzung und Vergleich der Optionen

2.4.1. Beurteilungskriterien

16. Im Einklang mit den genannten Zielen wurden die Auswirkungen der strategischen Optionen anhand folgender Kriterien beurteilt:

- Abwendung von Schaden für Wettbewerb und Verbraucher,
- Rechtssicherheit,
- Verwaltungsaufwand für Unternehmen,
- Kosten für die behördliche Durchsetzung,
- Vereinbarkeit mit den bestehenden Fusionskontrollsystemen der EU und der Mitgliedstaaten und
- Zuweisung der Fälle an die geeignetere Behörde.

2.4.2. Vergleich der Optionen

17. Die nachstehende Tabelle enthält eine auf diesen Beurteilungskriterien basierende vergleichende Übersicht über die verschiedenen strategischen Optionen.

Vergleich der Optionen im Bereich der Minderheitsbeteiligungen			
Kriterien	Auswirkungen im Vergleich zum Basisszenario (- - - bis + + +)		
	Option 1	Option 2	Option 3
	Selbstbeurteilung	Gezielte Anmeldung	Gezielte Transparenz
1. Abwendung von Schaden für Wettbewerb und Verbraucher	+	+++	+++
2. Rechtssicherheit	++	++	++
3. Verwaltungsaufwand für Unternehmen	-	--	-
4. Kosten für die behördliche Durchsetzung	---	--	-
5. Vereinbarkeit mit dem bestehenden Fusionskontrollsystem der EU und der Mitgliedstaaten und Zuweisung an die geeignetere Behörde	-	++	+

18. Bevorzugt wird Option 3, denn sie i) erfasst die potenziell problematischen Fälle, ii) vermeidet unnötigen Verwaltungsaufwand und iii) ist mit den bestehenden Fusionskontrollsystemen der EU und der Mitgliedstaaten vereinbar. Option 3 erfasst die potenziell problematischen Rechtsgeschäfte und erlaubt gleichzeitig, dass höchstwahrscheinlich unproblematische Rechtsgeschäfte ohne Prüfung durchgeführt werden. Auch der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen ist begrenzt, da der Kommission zunächst weniger Informationen zu übermitteln sind und die Zahl der in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Fälle begrenzt wäre. Schließlich ist Option 3 mit den bestehenden Fusionskontrollsystemen der EU und der Mitgliedstaaten vereinbar, da die Mitgliedstaaten aufgrund der Bekanntmachung eine Verweisung beantragen können. Zu erwägen wäre auch die Einführung einer Wartezeit von drei Wochen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten mit Anmeldungssystem und Durchführungsverbot nicht vor Beginn ihrer Untersuchungen mit bereits durchgeführten Transaktionen konfrontiert werden.

2.5. Subsidiaritätsanalyse

19. Viele der zuvor von Mitgliedstaaten geprüften Fälle des Erwerbs von Minderheitsbeteiligungen hatten eindeutig eine grenzübergreifende Dimension, so dass die Kommission wahrscheinlich besser geeignet gewesen wäre, sie zu prüfen.

3. VERWEISUNG VON FUSIONSSACHEN ZWISCHEN DEN WETTBEWERBSBEHÖRDEN DER MITGLIEDSTAATEN UND DER KOMMISSION

3.1. Problemstellung

20. Im Bericht von 2009 wurde festgestellt, dass eine erhebliche Zahl grenzübergreifender Fälle nach wie vor in drei oder mehr Mitgliedstaaten geprüft wird. Dies könnte auf den mit einer Verweisung verbundenen Verwaltungsaufwand zurückzuführen sein.

3.1.1. Vor der Anmeldung erfolgende Verweisung an die Kommission (Artikel 4 Absatz 5)

21. Nach Artikel 4 Absatz 5 der Fusionskontrollverordnung können die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen vor der Anmeldung die Verweisung einer Sache an die Kommission beantragen. Die beteiligten Unternehmen müssen zunächst einen „begründeten Antrag“ auf Verweisung der Sache stellen. Sofern sich kein Mitgliedstaat gegen die Verweisung ausspricht, erhält die Kommission die Zuständigkeit für den gesamten EWR, und die beteiligten Unternehmen müssen ihr Vorhaben bei der Kommission anmelden.

22. In den vergangenen 10 Jahren hat sich gezeigt, dass das vorgeschriebene zweifache Tätigwerden aufwendig und zeitraubend ist. Dies könnte dazu geführt haben, dass bestimmte Unternehmen von einer Anwendung von Artikel 4 Absatz 5 abgesehen haben.

3.1.2. Nach der Anmeldung erfolgende Verweisung an die Kommission (Artikel 22)

23. Artikel 22 erlaubt die durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten erfolgende Beantragung der Verweisung einer Sache an die Kommission. Wird dem Antrag stattgegeben, so erhält die Kommission lediglich die Zuständigkeit für das Gebiet des Mitgliedstaats/der Mitgliedstaaten, der/die den Verweisungsantrag gestellt (bzw. unterstützt) hat/haben. Dies steht im Gegensatz zum Prinzip der einzigen Anlaufstelle („One-Stop-Shop“), da es zu einem Flickwerk von Kompetenzen führt.

3.2. Ziele der EU-Initiative

24. Ziel des Vorschlags ist die Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz der europäischen Fusionskontrolle durch Vereinfachung des Verweisungsverfahrens. Der Vorschlag sieht insbesondere Folgendes vor:

- Abschaffung der Verpflichtung, sowohl einen begründeten Antrag als auch eine Anmeldung nach Artikel 4 Absatz 5 einzureichen und
- Gewährleistung, dass die Kommission in der Lage ist zu untersuchen, wie sich ein Zusammenschluss auf eine Verweisung nach Artikel 22 im gesamten EWR auswirken würde.

3.3. Strategische Optionen

25. In Bezug auf Artikel 4 Absatz 5 sowie auf Artikel 22 wird nachfolgend nur jeweils ein Änderungsvorschlag präsentiert. Beide Vorschläge wurden während der öffentlichen Konsultation von den Interessenträgern nachdrücklich unterstützt.

26. Der Vorschlag zur Änderung des Artikels 4 Absatz 5 sieht die Abschaffung der Verpflichtung der beteiligten Unternehmen vor, einen „begründeten Antrag“ zu stellen. Die beteiligten Unternehmen würden das Vorhaben direkt bei der Kommission anmelden. Sprechen sich ein oder mehrere zuständige Mitgliedstaaten

gegen die Verweisung aus, so würde die Kommission auf die Zuständigkeit verzichten, und die Mitgliedstaaten würden die Zuständigkeit behalten.

27. Der Vorschlag zur Änderung des Artikels 22 sieht Folgendes vor:

- Einer oder mehrere zuständige Mitgliedstaaten könnten eine Verweisung an die Kommission beantragen.
- Die Kommission könnte entscheiden, ob sie einer Verweisung zustimmt, nach der sie die Zuständigkeit für den gesamten EWR erhalten würde.
- Wenn sich jedoch einer oder mehrere zuständige Mitgliedstaaten gegen die Verweisung aussprechen, würden alle Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit behalten.

3.4. Folgenabschätzung und Vergleich der Optionen

3.4.1. Beurteilungskriterien

28. Im Einklang mit den genannten Zielen wurden die Auswirkungen der strategischen Optionen anhand folgender Kriterien beurteilt:

- Abwendung von Schaden für Wettbewerb und Verbraucher
- Rechtssicherheit
- Verwaltungsaufwand für Unternehmen
- Kosten für die behördliche Durchsetzung
- Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Fusionskontrollverordnung

3.4.2. Feststellung und Beurteilung der Auswirkungen der einzelnen Optionen

29. In der nachstehenden Tabelle ist die von der Kommission vorgenommene Bewertung der wahrscheinlichen positiven und negativen Auswirkungen des Vorschlags gegenüber dem Basisszenario dargestellt.

Kriterien	Auswirkungen gegenüber dem Basisszenario (- - - bis + + +)	Erläuterung der Gewichtung und der wichtigsten Aspekte der strategischen Option
Verweisung nach Artikel 4 Absatz 5		
1. Abwendung von Schaden für Wettbewerb und Verbraucher	+ +	Der Vorschlag unterstützt die Anwendung des Artikels 4 Absatz 5, sofern die Kommission die geeignetere Behörde ist.
2. Rechtssicherheit	+ +	Der Vorschlag ist klar und eindeutig. Etwaige Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass ein Mitgliedstaat nach der Anmeldung bei der Kommission sein Veto einlegt, wird von den durch den Vorschlag erzielten Zeit- und Kostenersparnissen aufgewogen.
3. Verwaltungsaufwand für Unternehmen	+ + +	Die Abschaffung des zweistufigen Verfahrens verringert den Verwaltungsaufwand für Unternehmen erheblich.

4. Kosten für die behördliche Durchsetzung	+ + +	Die Abschaffung des zweistufigen Verfahrens wird die Kosten für die behördliche Durchsetzung reduzieren. Ein möglicher Anstieg könnte eintreten, wenn sich die beteiligten Unternehmen häufiger für einen Verweisungsantrag entscheiden. Dies würde jedoch durch eine Verringerung der Arbeitsbelastung auf nationaler Ebene ausgeglichen.
5. Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Fusionskontrollverordnung	+ +	Der Vorschlag unterstützt die Anwendung des Artikels 4 Absatz 5, sofern die Kommission die geeignetere Behörde ist. Ferner steht er im Einklang mit dem Grundsatz der einzigen Anlaufstelle, da die Kommission für das gesamte Gebiet des EWR zuständig wäre.
Verweisung nach Artikel 22		
1. Abwendung von Schaden für Wettbewerb und Verbraucher	+ +	Der Vorschlag ermöglicht es der Kommission, verwiesene Zusammenschlüsse für das gesamte Gebiet des EWR zu prüfen.
2. Rechtssicherheit	+ + +	Die Option ist klar und eindeutig. Die Begrenzung der Verweisungsanträge auf die zuständigen Mitgliedstaaten erhöht die Rechtssicherheit für die beteiligten Unternehmen.
3. Verwaltungsaufwand für Unternehmen	+ + +	Mit der Verweisung würde die Kommission eine EWR-weite Zuständigkeit erwerben, so dass ein Flickwerk von Kompetenzen vermieden würde. Ferner kann eine Untersuchung nicht mehr durch Verweisungsanträge nicht zuständiger Mitgliedstaaten ausgelöst werden.
4. Kosten für die behördliche Durchsetzung	+ +	Mit dem Vorschlag werden parallele Untersuchungen durch mehrere Behörden vermieden. Es wird nicht mit einem Anstieg der Arbeitsbelastung der Kommission gerechnet, da nicht mit einer Zunahme der Fälle mit grenzübergreifenden Auswirkungen zu rechnen ist.
5. Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Fusionskontrollverordnung.	+ + +	Mit der Verweisung würde die Kommission im Einklang mit dem Grundsatz der einzigen Anlaufstelle eine EWR-weite Zuständigkeit erwerben.

30. Angesichts des Vorstehenden wird davon ausgegangen, dass die Vorschläge sich im Vergleich zum Basisszenario positiv auswirken.

3.5. Subsidiaritätsanalyse

31. Die Vorschläge begünstigen eine verstärkte Einhaltung des sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergebenden Grundsatzes der geeigneteren Behörde.

4. MONITORING UND EVALUIERUNG

32. Die Kommission wird weiterhin überwachen, ob bei der Umsetzung der Fusionskontrollverordnung Fortschritte erzielt werden. Auf der Grundlage der Reaktionen auf das Weißbuch und ihres ständigen Dialogs mit den Interessenträgern wird sie über eventuelle weitere Schritte im Hinblick auf einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der Fusionskontrollverordnung entscheiden.