

Brüssel, den 26.3.2021
SWD(2021) 67 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

von Verfahrens- und Zuständigkeitsaspekten der EU-Fusionskontrolle

{SEC(2021) 156 final} - {SWD(2021) 66 final}

1. HINTERGRUND UND ZIELE

Die EU-Fusionskontrolle soll sicherstellen, dass erhebliche Strukturveränderungen bei den Unternehmen den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht dauerhaft beeinträchtigen. Mit Blick auf dieses Ziel wird der Kommission durch die EU-Fusionskontrollverordnung die ausschließliche Zuständigkeit für die Prüfung von Zusammenschlüssen zuerkannt, die den wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt oder einem wesentlichen Teil desselben erheblich beeinträchtigen könnten.

Der Anwendungsbereich der EU-Fusionskontrolle wird anhand von Umsatzschwellenwerten eingegrenzt. Wenn der Umsatz der beteiligten Unternehmen weltweit, in der EU und auf mitgliedstaatlicher Ebene bestimmte Schwellenwerte übersteigt, müssen diese Unternehmen ihren Zusammenschluss bei der Kommission anmelden und dürfen ihn erst durchführen, wenn sie die Genehmigung erhalten haben. Die Prüfung von nicht unter die EU-Fusionskontrolle fallenden Zusammenschlüssen kann gleichwohl in die Zuständigkeit eines oder mehrerer Mitgliedstaaten fallen. Um sicherzustellen, dass die Prüfung von der im konkreten Fall am besten geeigneten Behörde durchgeführt wird, sind nach dem Verweisungssystem der EU-Fusionskontrollverordnung Verweisungen von der Kommission an die Mitgliedstaaten und umgekehrt möglich.

Die Anmeldepflicht und das bis zur Genehmigung geltende Durchführungsverbot bestehen unabhängig davon, ob damit zu rechnen ist, dass der Zusammenschluss Anlass zu Wettbewerbsbedenken gibt. Zur Entlastung der Unternehmen und der Kommission wurde für bestimmte Arten von Zusammenschlüssen, die im Allgemeinen als unproblematisch erachtet werden, ein vereinfachtes Verfahren eingeführt, das eine einfachere und zügigere Überprüfung ermöglicht.

Im Jahr 2016 leitete die Kommission eine **Evaluierung** bestimmter Aspekte der EU-Fusionskontrolle ein, in deren Rahmen, aufbauend auf der Arbeit der Kommission in früheren Jahren, bestimmte Aspekte der EU-Fusionskontrolle bewertet werden sollten. Zentrales Thema der Evaluierung waren die beiden folgenden von Interessenträgern und der Kommission aufgeworfenen, inhaltlich zusammenhängenden Fragen:

- (1) Bietet der geltende Rahmen der Kommission ausreichende Möglichkeiten, Zusammenschlüsse, die erhebliche Auswirkungen auf den wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt haben könnten, zu erfassen und zu prüfen, oder kann es vorkommen, dass möglicherweise problematische Zusammenschlüsse nicht in die Zuständigkeit der Kommission fallen? Die Antwort auf diese Frage hängt vor allem davon ab, ob die umsatzbasierten Schwellenwerte ihren Zweck erfüllen, zumal sich gezeigt hat, dass an Zusammenschlüssen bisweilen Unternehmen *mit begrenztem Umsatz*, aber hohem Unternehmenswert beteiligt sein können, die – wie z. B. im digitalen Sektor oder in der Pharmaindustrie – wichtige Akteure auf dem Markt sein (oder werden) können.
- (2) Haben die Maßnahmen, die 2013 erlassen wurden, um die EU-Fusionskontrollverfahren weiter zu vereinfachen, die verfahrensbedingte

Belastung verringert und der Kommission einen effizienteren Einsatz ihrer Ressourcen ermöglicht, ohne die Wirksamkeit der Fusionskontrolle zu mindern?

Ein weiteres Thema der Evaluierung war das im Rahmen der Fusionskontrolle vorgesehene Verweisungssystem.

Die damit zusammenhängenden Zuständigkeits- und Verfahrensfragen wurden untersucht, um eine Informationsgrundlage für etwaige künftige Maßnahmen zu erhalten, die auch Reformen der einschlägigen Vorschriften umfassen könnten.

Die Kommission zog für diese Evaluierung vielfältige Informationsquellen heran. Sie führte eine an frühere Arbeiten und Konsultationen anknüpfende öffentliche Konsultation sowie zahlreiche Treffen mit Interessenträgern durch, untersuchte Zusammenschlüsse in vielen Bereichen und analysierte ihre eigene Durchsetzungspraxis. Zudem stützte sich die Kommission auf Erkenntnisse aus Maßnahmen, in deren Rahmen die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Wettbewerbspolitik untersucht wurden, und verfolgte mit großer Aufmerksamkeit die Einführung und Anwendung zusätzlicher auf dem Transaktionswert beruhender Aufgreifschwelle in Österreich und Deutschland.

Im Rahmen der Evaluierung wurde weder das allgemeine Funktionieren der EU-Fusionskontrollvorschriften untersucht noch wurde auf die jüngsten Diskussionen über die Faktoren eingegangen, die die Kommission bei der Prüfung angemeldeter Zusammenschlüsse berücksichtigen sollte. Zur Untersuchung und Behandlung dieser und eng damit zusammenhängender Themen hat die Kommission weitere spezifische Maßnahmen und Initiativen auf den Weg gebracht.

2. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Die Evaluierung hat ergeben, dass die wichtigen Zusammenschlüsse im EU-Binnenmarkt durch die umsatzbasierten Aufgreifschwelle der EU-Fusionskontrollverordnung, ergänzt durch die Verweisungsmechanismen, generell wirksam erfasst werden. Das Fehlen ergänzender, auf dem Transaktionswert basierender Schwellenwerte hat für sich genommen die Wirksamkeit der bestehenden Aufgreifschwelle nicht signifikant beeinträchtigt, da der Transaktionswert nicht zwangsläufig in hinreichendem Maße mit der möglichen Bedeutung für den Wettbewerb korreliert. Außerdem dürfte die Einführung einer wertbasierten Schwelle die Kosten für die Kommission und die beteiligten Unternehmen erhöhen. Dies müsste sorgfältig gegen den zu erwartenden zusätzlichen Nutzen abgewogen werden.

Ferner ergab die Evaluierung, dass eine Reihe von Zusammenschlüssen, die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt haben könnten, anhand der geltenden Aufgreifschwelle der EU-Fusionskontrollverordnung nicht erfasst werden. Dieses Problem wird zwar durch Verweisungen von EU-Mitgliedstaaten gemildert, aber bestimmte Zusammenschlüsse mit grenzübergreifender Wirkung in der EU, bei denen der Umsatz die Bedeutung der beteiligten Unternehmen (oder einiger beteiligten Unternehmen) für den Wettbewerb nicht angemessen widerspiegelt, wurden weder von der Kommission noch von einem Mitgliedstaat geprüft. Dies gilt insbesondere für Übernahmen neuer Wettbewerber

und innovativer Unternehmen, die z. B. in den Bereichen Digitales, Arzneimittel, Biotechnologie oder in bestimmten Industriezweigen tätig sind.

Der derzeitige Ansatz der Kommission, sich dafür einzusetzen, dass Mitgliedstaaten bei Zusammenschlüssen, die nicht unter die Aufgreifschwelle ihrer nationalen Fusionskontrollvorschriften fallen, von einer Verweisung nach Artikel 22 der EU-Fusionskontrollverordnung absehen, *begrenzt die Wirksamkeit solcher Verweisungen* als Korrekturmechanismus für die umsatzbasierten Schwellenwerte. In der Praxis können bei diesem Ansatz nur Zusammenschlüsse, die zumindest in einem Mitgliedstaat anmeldepflichtig sind, nach Artikel 22 verwiesen werden. Nach dieser Bestimmung können Mitgliedstaaten beantragen, dass die Kommission Zusammenschlüsse prüft, die keine unionsweite Bedeutung haben, aber den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb im Hoheitsgebiet des bzw. der Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen drohen, die (unabhängig davon, ob ein solcher Zusammenschluss in den betreffenden Mitgliedstaaten anmeldepflichtig ist) die Verweisung beantragen. Folglich wird das Potenzial des Korrekturmechanismus nach Artikel 22 aufgrund der derzeitigen Praxis nicht vollständig ausgeschöpft, sodass er weniger wirksam ist. Würde die Verweisung solcher relevanten Zusammenschlüsse akzeptiert und gefördert, so könnten die Mitgliedstaaten und die Kommission flexibel die Fusionskontrolle auf diejenigen Zusammenschlüsse ausrichten, die auf EU-Ebene geprüft werden müssen, während Zusammenschlüsse, bei denen das nicht der Fall ist, nicht angemeldet werden müssten.

Angesichts der erlangten Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass die Verweisungsmechanismen der EU-Fusionskontrollverordnung im Allgemeinen ihren Zweck erfüllen: Sie bieten eine einzige Anlaufstelle und stellen die Zuweisung der Fälle zu der Behörde sicher, die am besten in der Lage ist, diese zu prüfen. Darüber hinaus konnten durch diese Mechanismen viele parallele Untersuchungen auf nationaler Ebene verhindert werden, sodass die Belastung der beteiligten Unternehmen wie auch das Risiko widersprüchlicher Untersuchungsergebnisse in unterschiedlichen Mitgliedstaaten gemindert wurde. Ungeachtet dieser Schlussfolgerung ist, wie bereits erwähnt, festzustellen, dass die derzeitige Praxis der Kommission, sich dafür einzusetzen, dass Mitgliedstaaten, die nicht für die Prüfung eines Zusammenschlusses zuständig sind, von Verweisungen nach Artikel 22 absehen, die Wirksamkeit des Systems beschränkt.

Das 2013 erlassene Vereinfachungspaket führte der Evaluierung zufolge dazu, dass mehr unproblematische Zusammenschlüsse nach dem vereinfachten Verfahren geprüft wurden, sodass sowohl die Unternehmen als auch die Kommission entlastet wurden. Gleichzeitig stellte es die wirksame Durchsetzung der Fusionskontrollvorschriften sicher. Gleichwohl wurde jedoch festgestellt, dass es weiterhin einen gewissen, möglicherweise aber begrenzten Spielraum für weitere Vereinfachungen und Verringerungen des Verwaltungsaufwands gibt. Dies betrifft vor allem die Behandlung bestimmter Arten von Zusammenschlüssen, die in der Regel keine Wettbewerbsbedenken aufwerfen dürften, und die für die Anmeldung eines Zusammenschlusses erforderlichen Informationen. Die in der Evaluierung untersuchte weitere Vereinfachung, die eine Änderung der EU-Fusionskontrollverordnung erfordern würde, fand jedoch keine allgemeine Unterstützung – weder bei den öffentlichen noch bei den privaten Interessenträgern.

Die Evaluierung ergab ferner, dass zwar einige Verbesserungen möglich sind, die untersuchten Zuständigkeits- und Verfahrensaspekte aber i) weiterhin relevanten Zielen dienen, ii) insgesamt ihre Ziele effizient und iii) in Kohärenz mit anderen EU-Strategien und -Maßnahmen erreicht haben und iv) einen europäischen Mehrwert bieten.