

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 28. juli 1999
om bødepålæg for angivelse af urigtige oplysninger
i en anmeldelse indgivet i henhold til artikel 4
i Rådets forordning nr. 4064/89
(sag nr. IV/M.1543 - SANOFI/SYNTHELABO)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 57,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser¹, ændret ved forordning (EF) nr. 1310/97², særlig artikel 14, stk. 1, litra b),

efter at have givet de deltagende virksomheder lejlighed til at udtale sig om de klagepunkter, Kommissionen har fremført imod dem,

under henvisning til udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg for Fusioner og Virksomhedsovertagelser, og

UD FRA FØLGENDE BETRAGTNINGER:

1. Sanofi er et aktieselskab stiftet efter fransk lovgivning. 53,61% af aktierne ejes direkte eller indirekte af Elf-Aquitaine, resten af private investorer. Sanofi er aktiv inden for tre sektorer, nemlig sundhedssektoren, hvor selskabet hovedsageligt er aktivt inden for lægemidler, men også diagnosticering og dyresundhed, den kemiske sektor og sektoren for skønhedsmidler, hvor selskabet fremstiller og markedsfører parfumevarer og kosmetik.
2. Synthelabo er et aktieselskab stiftet efter fransk lovgivning. 56,64% af aktierne ejes af L'Oréal, resten af private investorer. Synthelabo er aktiv inden for to sektorer, nemlig sundhedssektoren, især inden for lægemidler og biomedicin, samt den kemiske sektor.

¹ EFT L 395 af 30.12.89, s. 1; berigtiget i EFT L 257 af 21.9.1990, s. 13.

² EFT L 180 af 9.7.1997, s. 1; berigtiget i EFT L 40 af 13.2.1998, s. 17.

3. Sanofi og Synthélabo anmeldte den 18. januar 1999 deres planlagte fusion i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EØF) nr. 4064/89 ("fusionsforordningen"). Anmeldelsen blev den 3. februar 1999 erklæret ufuldstændig, idet det fremgik af de svar, som Kommissionen modtog på de artikel 11-spørgeskemaer, den havde sendt til konkurrenter og kunder, at der manglede visse oplysninger om et af de berørte markeder (navnlig anti-thrombocyttagreganter). Efter at parterne havde fremsendt de yderligere oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om, fik anmeldelsen virkning fra den 12. februar 1999, hvorefter transaktionen blev godkendt den 15. marts 1999 ved beslutning efter artikel 6, stk. 1, litra b), i fusionsforordningen (herefter kaldet godkendelsesbeslutning af 15. marts 1999).
4. Det var i den oprindelige anmeldelse angivet, at der hverken ville være overlapning eller vertikale forbindelser mellem parterne med hensyn til de aktive stoffer, hvorfor forespørgslerne hos konkurrenter og kunder ikke omhandlede virkningen for markederne for morfin og deraf udvundne stoffer, ligesom godkendelsesbeslutningen af 15. marts 1999 ikke indeholder nogen analyse af transaktionens virkninger på dette område. Kommissionen har imidlertid modtaget fem klager fra tredjemand henholdsvis den 15. marts, den 17. marts og den 6. april 1999 vedrørende de konkurrencemæssige virkninger af den indbyrdes tilnærmelse mellem Sanofi og Synthélabo gennem deres respektive datterselskaber Francopia og Sochibo på området for narkotiske aktive stoffer (morfin og deraf udvundne aktive stoffer).
5. Kommissionen besluttede derfor den 21. april 1999 at trække godkendelsesbeslutningen af 15. marts 1999 tilbage, da den var blevet truffet på forkert grundlag.
6. Parterne har bekræftet, at de i deres anmeldelse af 12. februar 1999 ikke nævnte, at de hver især har monopol på narkotiske aktive stoffer, og de indsendte den 20. april 1999 de nødvendige oplysninger på CO-formularen, der er en integrerende del af Kommissionens forordning (EF) nr. 447/98³, der indeholder gennemførelses-bestemmelser for fusionsforordningen. Kommissionen traf derefter den 17. maj 1999 beslutning om transaktionens forenelighed på grundlag af parternes tilsagn. Parterne gav overfor Kommissionen tilsagn om at ville afhænde Synthélabos aktiviteter inden for narkotiske aktive stoffer for dermed at fjerne enhver overlapning som følge af transaktionen.

I. OVERTRÆDELSE AF FUSIONSFORORDNINGEN

7. Sanofi og Synthélabo har hver især i løbet af den procedure, der førte til vedtagelse af godkendelsesbeslutningen af 15. marts 1999, angivet urigtige oplysninger vedrørende de narkotiske aktive stoffer.

³ EFT L 61 af 2.3.1998, s. 1; berigtiget i EFT L 66 af 6.3.1998, s. 25.

8. Produktion og markedsføring af narkotiske aktive stoffer reguleres af FN's konvention imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer af 21. marts 1961. I henhold til den franske lov om folkesundhed har de franske myndigheder indrømmet Sanofi (Francopia) monopol på produktion og markedsføring af teknisk morfin (et råstof, der udvindes af valmuer og opium) og de deraf udvundne aktive stoffer, morfinsulfat og -klorhydrat samt codein. De franske myndigheder har ligeledes indrømmet Synthélabo (Sochibo) monopol på produktion og markedsføring af pholcodin (et aktivt stof, der ligeledes udvindes af teknisk morfin).
9. Disse aktive stoffer anvendes i fremstillingen af lægemidler under tre ATC 3-koder, nemlig stærktvirkende analgetika (N2A), analgetika (N2B) og hostestillende midler (R5D). Det skal bemærkes, at pholcodin og codein begge anvendes i fremstillingen af hostestillende midler (R5D). Af forskriftsmæssige hensyn og som undtagelse fra princippet om, at de geografiske markeder for aktive stoffer mindst dækker hele Fællesskabet, udgøres det relevante marked for narkotiske aktive stoffer af det nationale marked.
10. Allerede før transaktionen var der vertikale forbindelser mellem parterne. Francopia, Sanofis datterselskab, var eneleverandør af teknisk morfin til Sochibo, Synthélabos datterselskab. Sanofi indkøbte endvidere pholcodin hos Sochibo til fremstilling af hostestillende lægemidler. Endelig er Sanofis hostestillende produkter på basis af pholcodin i de efterfølgende markedsled i konkurrence med hostestillende produkter på basis af codein, der er det aktive stof, som Sanofi selv er eneleverandør af til konkurrenterne på markedet for hostestillende midler.
11. Ikke blot indeholdt anmeldelsen af 12. februar 1999 hverken oplysninger om eller konkurrencemæssige analyser af markederne for de pågældende narkotiske aktive stoffer, men yderligere blev det hævdet, at der overhovedet ikke var tale om nogen overlappning eller vertikale forbindelser mellem parterne for så vidt angår disse produkter, og dermed på ingen af de markeder, der ville blive berørt af transaktionen.
12. Da parterne således dels har undladt at meddele Kommissionen de relevante oplysninger, dels har fremsat klart urigtige oplysninger, har de overtrådt bestemmelserne i afsnit 6, 7 og 8 i CO-formularen.
13. Der gælder ikke nogen *bagatel*-regel for fusionsforordningens anvendelse, hvorfor en eventuel meget lav omsætning på det relevante marked ikke vil kunne begrunde, at disse aktiviteter ikke medtages på anmeldelsesformularen. Sanofi og Synthélabo skulle derfor i henhold til forordning (EF) nr. 447/98 have angivet de ovennævnte berørte markeder og udfyldt CO-formularens afsnit 6, 7 og 8.

II. BØDEPÅLÆG

14. I henhold til artikel 14, stk. 1, litra b), i fusionsforordningen kan Kommissionen ved en beslutning pålægge de i artikel 3, stk. 1, litra b), omhandlede personer samt virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder bøder på 1 000 til 50 000 EUR, såfremt de forsætligt eller uagtsomt fremsætter urigtige eller forvanskede oplysninger i en anmeldelse indgivet i henhold til artikel 4.

15. I henhold til artikel 14, stk. 3, i fusionsforordningen skal Kommissionen ved fastsættelsen af bødens størrelse tage hensyn til overtrædelsens art og grovhed. Kommissionen tager endvidere enhver skærpende eller formildende omstændighed i betragtning.

Overtrædelsens art

16. Den overtrædelse, som henholdsvis Sanofi og Synthélabo har begået, består i at have undladt at angive oplysninger vedrørende ovennævnte aktive stoffer og markeder samt i at have meddelt klart urigtige oplysninger med hensyn til hvilke markeder, der ville blive berørt.

De oplysninger, som henholdsvis Sanofi og Synthélabo har angivet i anmeldelsen indgivet den 12 februar 1999, er derfor urigtige i forhold til fusionsforordningens artikel 14, stk. 1, litra b). Disse ukorrektheder udgør i det mindste en meget grov uagtsomhed.

Overtrædelsens grovhed

17. Parterne gør i deres bemærkninger til Kommissionens klagepunkter gældende, at det i vurderingen af grovheden af den begåede fejl skal tages i betragtning, at Synthélabos produkter er af marginal karakter i forhold til markedet for narkotiske aktive stoffer (svarende til en omsætning på ca. [XXX]*), samt at de pågældende aktiviteter er af en særlig karakter, således at de selv internt i virksomhederne er omfattet af meget strenge fortrolighedskrav.
18. Med hensyn til den marginale karakter af de produkter, der er omfattet af transaktionen, henvises der til bemærkningerne i nr. 13. Hertil kommer, at markederne for de aktive stoffer, der er omfattet af transaktionen, og den analyse, som Kommissionen har foretaget i forbindelse med vurderingen af transaktionens forenelighed med fællesmarkedet, ikke er begrænset til kun pholcodin, men omfatter samtlige relevante aktive stoffer (pholcodin, codein, morfin), som tegner sig for en samlet omsætning på ca. [XXX]*. Hertil kommer, at fusionen på området også vil berøre de efterfølgende markedsled for hostestillende midler på basis af narkotiske aktive stoffer, svarende til en omsætning på ca. 64 mio. FRF.
19. For så vidt angår argumentet vedrørende de pågældende aktiviteter særlige karakter, nemlig de dertil knyttede meget strenge fortrolighedskrav, skal det erindres, dels at parterne ikke har kunnet være uvidende om deres respektive monopolstilling, dels at Sanofis og Synthélabos narkotiske aktive stoffer ikke er "off-market"-produkter men derimod stoffer, der ligeledes sælges til andre virksomheder og parterne imellem. Sanofi og Synthélabo skulle derfor i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 447/98 have angivet ovennævnte berørte markeder og udfyldt CO-formulærens afsnit 6, 7 og 8.
20. Sanofis og Synthélabos overtrædelse af fusionsforordningen (angivelse af urigtige oplysninger) kan endvidere af nedenstående grunde anses for en meget grov overtrædelse.

* Dele af denne tekst udelades for at sikre, at der ikke offentliggøres fortrolige oplysninger; disse dele er markeret med kantet parentes og asterisk.

21. For at vurdere Sanofis og Synthélabos respektive adfærd skal det erindres, at det drejer sig om større europæiske selskaber med betydelig aktivitet i Europa. Fusionsforordningen finder anvendelse på transaktioner mellem selskaber af en vis størrelse, som formodes at have direkte kendskab til europæisk konkurrenceret eller er i stand til at søge hensigtsmæssig rådgivning herom. Virksomhederne Sanofi og Synthélabo har hver især tilbundsgående kendskab til de aktiviteter, de udøver, hvilket da også fremgår af den indgivne anmeldelse, hvori det af bilagene fremgår, hvilke aktive stoffer selskaberne Francopia og Sochibo fremstiller, dog uden nærmere beskrivelse eller analyse af disse virksomheders stilling på de dertil svarende markeder.

Det kan således ikke anfægtes, at parterne havde kendskab til de overtrådte bestemmelser og var i stand til at anvende bestemmelserne på de aktive stoffer, der beskrives ovenfor.

22. Kommissionen erklærede den 3. februar 1999 anmeldelsen for ufuldstændig, idet det fremgik af de svar, som Kommissionen modtog på de artikel 11-spørgeskemaer, den havde sendt til konkurrenter og kunder, at der manglede visse oplysninger om et af de berørte markeder. Efter at selskaberne havde tilvejebragt de yderligere oplysninger, fik anmeldelsen virkning fra den 12. februar 1999. Parterne fik således en yderligere frist på otte dage til at genoverveje deres anmeldelses overensstemmelse med forordning (EF) nr. 447/98. Da den oprindelige anmeldelse nu var blevet erklæret ufuldstændig, må dette utvivlsomt have givet parterne og deres repræsentanter mistanke om, at der var huller i deres forberedende arbejde.
23. Såvel Sanofis som Synthélabos aktiviteter i forbindelse med de ovenfor beskrevne aktive stoffer udgør et fransk statsmonopol. En fusion af de to monopoler vil *mest sandsynligt* give anledning til en konkurrencebegrænsende situation, når der - som det her er tilfældet - findes horisontale og vertikale forbindelser dels mellem de to monopoler, dels mellem de to parter og efterfølgende markedsled. Parterne kunne ikke være ubekendt med denne situation, og de kunne heller ikke være uvidende om, at en fusion af deres monopoler kunne føre til eller styrke en dominerende stilling på grund af de eksisterende indbyrdes horisontale og vertikale forbindelser. Ved at undlade at gøre opmærksom på omstændigheder som denne usædvanlige markedsstruktur begik parterne en grov fejl.
24. Da det først var klarlagt, at det drejede sig om markedet for de pågældende aktive stoffer, tilvejebragte parterne øjeblikkeligt de relevante oplysninger i henhold til CO-formularen, ligesom de ikke gjorde indsigelser over for eksistensen af de berørte markeder.
25. I deres bemærkninger til Kommissionens klagepunkter gjorde parterne ligeledes gældende, at det som formildende omstændighed skulle tages i betragtning, at det pågældende produkt for Synthélabos vedkommende - pholcodin - er af en endog meget særlig og marginal karakter, hvilket skulle påvise, at undladelsen og ukorrektheden ikke var "forsætlig".
26. Af de årsager, som allerede er beskrevet under nr. 14 og 15, udgør denne omstændighed ikke en formildende omstændighed.
27. De oplysninger, som parterne meddelte Kommissionen, foranledigede denne til at træffe godkendelsesbeslutningen af 15. marts 1999. Det var først på grundlag af de

yderligere oplysninger, som Kommissionen modtog fra klagerne, at denne kunne konkludere, at transaktionen rejste alvorlig tvivl om foreneligheden med fællesmarkedet, da den ville kunne føre til eller styrke en dominerende stilling på de berørte markeder. Da der imidlertid er tale om en fusion af to monopoler, kunne parterne ikke være uvidende om den faktiske situation, ligesom de heller ikke kunne være uvidende om, at Kommissionen, hvis den fik kendskab til disse forhold, kunne træffe en negativ beslutning om transaktionens forenelighed, da disse oplysninger skulle have været fremsendt i forbindelse med parternes anmeldelse og ikke være fremkommet i forbindelse med efterfølgende klager indgivet af tredjemand. Denne konstatering førte i øvrigt til en tilbagekaldelse af godkendelsesbeslutningen af 15. marts 1999 samt til vedtagelse af en godkendelsesbeslutning den 17. maj 1999 på grundlag af parternes tilsagn.

KONKLUSION

28. Da Kommissionen i forbindelse med fusionsforordningens procedurer er underlagt visse frister for ikke unødvendigt at blokere den økonomiske proces, er det meget vigtigt, at parterne i en fusion meddeler de fuldstændige oplysninger på anmeldelsestidspunktet. Hvis Kommissionen skal overholde disse frister, kræver det af virksomhederne, at de er særligt opmærksomme i fremlæggelsen af deres transaktionsplaner. I forbindelse med denne sag har parterne meddelt oplysninger, som helt klart er urigtige, ligesom de i det mindste har udvist udpræget uagtsomhed.
29. Ovenstående viser, at Sanofi og Synthélabo har meddelt Kommissionen urigtige oplysninger i den anmeldelse, de indgav den 19. februar 1999.
30. Kommissionen har til hensigt at pålægge begge deltagende virksomheder en bøde. Med hensyn til meddelelsen af ukorrekte oplysninger har hver af virksomhederne ansvaret for deres respektive oplysninger, også selv om de har udpeget en fælles repræsentant. I nærværende tilfælde er begge virksomhederne til stede på ovennævnte berørte markeder, men har undladt at nævne dette. Hver af virksomhederne kan derfor holdes ansvarlig for den manglende meddelelse af relevante oplysninger for eget vedkommende.
31. Kommissionen har pligt til at forsvare dette væsentlige princip i udøvelsen af sin kontrol med fusioner af fællesskabsdimensioner, som kræver, at de parter, der anmelder en fusion, skal tilvejebringe fuldstændige og korrekte oplysninger.

Kommissionen anser det derfor for nødvendigt at pålægge såvel Sanofi som Synthélabo en bøde i henhold til artikel 14, stk. 1, litra b), i fusionsforordningen.

III. BØDEBELØB

32. I lyset af ovenstående og i betragtning af sagens omstændigheder anser Kommissionen det for hensigtsmæssigt, at der pålægges en bøde på 50 000 EUR til begge virksomheder, der har begået overtrædelsen, i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, litra b), i fusionsforordningen, hvilket giver et samlet bødebæbeløb på 100 000 EUR -

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

1. Sanofi pålægges en bøde på 50 000 EUR i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 4064/89 for angivelse af urigtige oplysninger i anmeldelse af 18. januar 1999 til Kommissionen, indgivet i henhold til nævnte forordning.
2. Synthelabo pålægges en bøde på 50 000 EUR i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 4064/89 for angivelse af urigtige oplysninger i anmeldelse af 18. januar 1999 til Kommissionen, indgivet i henhold til nævnte forordning.

Artikel 2

De i artikel 1 pålagte bøder indbetales på Europa-Kommissionens konto nr. 310-0933000-43 i Banque Bruxelles-Lambert, Agence Européenne, Rond Point Schuman 5, B-1040 Bruxelles, senest tre måneder efter meddelelsen af denne beslutning.

Efter udløbet af denne frist pålægges der automatisk renter til Den Europæiske Centralbanks reponentsats den første arbejdsdag i den måned, hvor denne beslutning blev vedtaget, plus 3,5 procentpoint.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til:

SANOFI

174 avenue de France
F - 75013 Paris

SYNTHELABO

22 avenue de Galilée, BP 82
F - 92355 Le Plessis Robinson.

Udfærdiget i Bruxelles, den 28. juli 1999.

På Kommissionens vegne

Karel VAN MIERT
Medlem af Kommissionen