

Décision de la Commission
du 10 février 1999
infligeant des amendes pour défaut de notification et réalisation de trois opérations
de concentration, en violation
de l'article 4 et de l'article 7, paragraphe 1, du
règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil

(Affaire n° IV/M.969 - A.P. Møller)

(Le texte en langue danoise est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 57,

vu le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises¹, modifié par le règlement (CE) n° 1310/97 du Conseil du 30 juin 1997², et notamment son article 14, paragraphe 1, point a), et paragraphe 2, point b),

après avoir donné aux entreprises intéressées l'occasion de faire connaître leur point de vue au sujet des objections retenues par la Commission,

vu l'avis du Comité consultatif en matière de concentrations³,

¹ JO L 395 du 30.12.1989, p. 1; rectificatif publié au JO L 257 du 21.9.1990, p. 13.

² JO L 180 du 9.7.1997, p. 1.

³ JO C ... du199., p. ...

CONSIDÉRANT CE QUI SUIT:

1. Lors de l'examen de l'opération de concentration entre *Cable and Wireless* et *Mærsk Data*⁴, notifiée conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 4064/89 ("règlement sur les concentrations"), il est apparu que l'entreprise danoise A.P. Møller devait être considérée comme un groupe aux fins du calcul du chiffre d'affaires en vertu de l'article 5 dudit règlement et que le chiffre d'affaires cumulé de ce groupe était supérieur aux seuils fixés par ce même règlement. A.P. Møller a alors examiné ses opérations antérieures afin de déterminer si l'une d'elles avait une dimension communautaire et aurait donc dû être notifiée à la Commission. À la suite de cet examen, ce groupe a notifié les trois opérations suivantes: affaire n° IV/M.988 - *Mærsk DFDS Travel* (décision de la Commission du 4.11.1997), affaire n° IV/M.1005 - *Mærsk Data/Den Danske Bank - DM DATA* (décision de la Commission du 15.1.1998) et affaire n° IV/M.1009 - *Georg Fischer/DISA* (décision de la Commission du 10.3.1998). Toutes ces concentrations ont été autorisées conformément à l'article 6, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations. Dans chacune des trois décisions, la Commission a constaté que les opérations avaient été conclues et réalisées plusieurs mois avant d'être notifiées et qu'il y avait par conséquent lieu d'envisager une application éventuelle de l'article 14 de ce règlement.
2. En ce qui concerne ces trois concentrations, A.P. Møller n'a pas respecté l'article 4, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations, aux termes duquel les opérations de concentration de dimension communautaire doivent être notifiées à la Commission dans un délai d'une semaine à compter de la conclusion de l'accord ou de la publication de l'offre d'achat ou d'échange ou de l'acquisition d'une participation de contrôle. A.P. Møller ne s'est pas davantage conformé à l'obligation fixée à l'article 7, paragraphe 1, qui prévoit qu'une concentration relevant du règlement sur les concentrations ne peut être réalisée ni avant d'être notifiée ni pendant un délai de trois semaines suivant sa notification⁵.

⁴ Affaire n° IV/M.951 - *Cable and Wireless/Mærsk Data - Nautec*, décision de la Commission du 10.7.1997.

⁵ Étant donné que les opérations en cause ont été réalisées avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1310/97 du 30 juin 1997, il est fait référence à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4064/89 dans sa version en vigueur avant le 1er mars 1998.

3. Le 12 octobre 1998, une communication des griefs a été adressée à A.P. Møller en vertu de l'article 18 du règlement sur les concentrations, afin de lui donner l'occasion de répondre aux objections retenues par la Commission préalablement à l'adoption éventuelle d'une décision en application de l'article 14.
4. Le 21 octobre 1998, A.P. Møller a répondu à la communication des griefs, mais n'a pas sollicité d'audience.
5. La présente décision porte sur l'ensemble des infractions résultant de l'absence de notification et de la réalisation illégale des trois opérations précitées.

I. HISTORIQUE

6. A.P. Møller est la plus grande entreprise privée danoise qui exerce à l'échelle planétaire des activités dans les secteurs de la navigation maritime et de la prospection pétrolière, ainsi que des activités industrielles terrestres. Le groupe réalise un chiffre d'affaires d'environ [...] ⁶ milliards d'euros au niveau mondial et [...] ⁷ milliards d'euros dans la Communauté. Il comprend deux entreprises principales, Aktieselskabet Dampskibsselskabet Svendborg ("Svendborg") et Dampskibsselskabet af 1912 ("1912"), cotées à la Bourse de Copenhague. Mærsk Mc-Kinney Møller et plusieurs familles détiennent au total plus de 50 % des parts respectives de Svendborg et de 1912, le reste étant largement dispersé. Svendborg et 1912 se partagent de manière à peu près égale les parts de l'ensemble des entreprises faisant partie du groupe A.P. Møller.
7. Le 3 juin 1997, Mærsk Data A/S, qui appartient au groupe danois A.P. Møller, et Cable and Wireless plc. ont notifié un projet de concentration conformément à l'article 4 du règlement sur les concentrations ⁸ Dans leur notification, les entreprises indiquaient que Mærsk Data était considérée comme faisant partie du

⁶ Les données confidentielles sont supprimées dans la version publiée

⁷ Le chiffre d'affaires est calculé conformément à l'article 5, paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 4064/89 et à la communication de la Commission sur le calcul du chiffre d'affaires conformément au règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO C 66 du 2/3/1998, p. 25). Si les chiffres indiqués contiennent un chiffre d'affaires réalisé avant le 1.1.99, ils sont calculés sur la base du taux moyen de conversion de l'écu et ensuite convertis en euros (1 écu = 1 euro).

⁸ Voir note 4.

groupe A.P. Møller aux fins du calcul du chiffre d'affaires dudit groupe. Toutefois, par la suite, A.P. Møller a contesté auprès de la Commission la qualification de "groupe" au sens du règlement sur les concentrations. Son principal argument était qu'en vertu du droit danois, il n'avait jamais été tenu d'établir des comptes consolidés pour l'ensemble du groupe. Sur la base des informations disponibles, la Commission a cependant considéré que A.P. Møller constituait un groupe au sens du règlement sur les concentrations. Celui-ci a accepté la position de la Commission⁹ et a notifié les trois opérations susmentionnées.

8. Étant donné que A.P. Møller a accepté la position de la Commission selon laquelle il constitue un groupe au sens du règlement sur les concentrations, il n'est pas nécessaire, aux fins de la présente appréciation, de détailler davantage sa structure.

II. L'INFRACTION

9. Les trois opérations suivantes n'avaient pas été notifiées conformément à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 7, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations. Dans l'affaire *Mærsk DFDS Travel*, l'accord a été conclu le 8 janvier 1997 (avec effet au 1er janvier 1997); la Commission a été informée de son existence le 11 juillet 1997 et en a reçu notification le 6 octobre 1997. Dans l'affaire *Mærsk Data/Den Danske Bank*, l'accord a été conclu le 16 avril 1997 (avec effet au 15 avril 1997); la Commission l'a appris le 4 août 1997 et en a reçu notification le 1er décembre 1997. Enfin, dans l'affaire *Georg Fischer/Disa*, l'accord a été conclu le 2 octobre 1995 (avec effet au 1er janvier 1996); la Commission en a eu connaissance le 12 septembre 1997 et une notification lui est parvenue le 9 février 1998.

III. DÉCISION D'INFLIGER DES AMENDES

10. En vertu de l'article 14, paragraphe 1, point a), du règlement sur les concentrations, la Commission peut, par voie de décision, infliger aux personnes

⁹ Voir la lettre du 16.7.1997 envoyée par Hengeler Weitzel Wirtz au nom de A.P. Møller, les lettres des 22.10.1997 et 22.7.1998 émanant de A.P. Møller, ainsi que la réponse de celui-ci à la communication des griefs.

visées à l'article 3, paragraphe 1, point b, aux entreprises ou aux associations d'entreprises des amendes d'un montant de 1 000 à 50 000 euros lorsque, de propos délibéré ou par négligence, elles omettent de notifier une opération de concentration conformément à l'article 4. L'article 14, paragraphe 2, point b), dispose en outre que la Commission peut, par voie de décision, infliger aux personnes ou entreprises des amendes jusqu'à concurrence de 10 % du chiffre d'affaires total réalisé par les entreprises concernées au sens de l'article 5, lorsque de propos délibéré ou par négligence, elles réalisent une opération de concentration en ne respectant pas l'article 7, paragraphe 1. Par conséquent, la Commission peut infliger des amendes pour les deux types d'infraction en application de l'article 14, paragraphe 1, point a), et paragraphe 2, point b), du règlement sur les concentrations.

11. Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, la Commission, pour déterminer le montant de l'amende, doit prendre en considération la nature et la gravité de l'infraction. Elle tiendra également compte de la durée de l'infraction et des circonstances aggravantes ou atténuantes éventuelles, ainsi qu'il est précisé ci-après.

Nature des infractions

12. La nature des infractions commises en l'espèce est décrite plus haut. A.P. Møller a omis de notifier à la Commission trois opérations de concentration de dimension communautaire dans le délai fixé à l'article 4, paragraphe 1, et les a réalisées sans tenir compte de l'article 7, paragraphe 1. La Commission considère que les principes sous-jacents contenus dans ces dispositions sont en soi très importants et que leur violation compromet l'efficacité des dispositions en matière de contrôle des concentrations. En effet, l'obligation de notification préalable des opérations relevant du règlement sur les concentrations permet à la Commission d'empêcher leur réalisation avant qu'une décision finale n'ait été adoptée et, partant, de prévenir des atteintes irrémediables et irréversibles à la concurrence.

Gravité des infractions

13. Il semble que la notification tardive et la réalisation illégale des opérations en cause n'aient pas été intentionnelles et n'aient pas eu pour objectif d'échapper au

contrôle de la Commission de façon à pouvoir réaliser des opérations qui n'auraient pas satisfait aux critères définis dans le règlement sur les concentrations.

14. Pour apprécier le comportement de A.P. Møller, il faut songer qu'il s'agit d'une entreprise européenne de très grande taille exerçant des activités d'envergure en Europe, que cette société était et est encore impliquée dans des affaires de concurrence, à la fois comme plaignante et comme partie défenderesse, et qu'elle se fait assister par des experts. A.P. Møller est membre de la Shipping Association, qui possède un bureau à Bruxelles et dispense des conseils à ses membres. A.P. Møller dispose de plus de son propre service juridique en son siège de Copenhague. Elle est donc censée être au courant - et même avoir une bonne connaissance - du droit communautaire, y compris en ce qui concerne le contrôle des concentrations, et possède manifestement les moyens d'obtenir des conseils juridiques afin de déterminer ou, tout au moins, d'examiner si, en raison de sa structure, certaines de ses opérations devraient être notifiées. En outre, le règlement sur les concentrations et la communication de la Commission¹⁰ sont clairs en ce qui concerne l'interprétation à donner à la notion de groupe. Il semble par conséquent raisonnable de considérer que A.P. Møller aurait dû se montrer plus informée et respectueuse de ses obligations légales.
15. Dans sa réponse à la communication des griefs, et tout au long de la procédure administrative, A.P. Møller a maintenu que les infractions trouvaient leur origine dans le fait qu'en vertu du droit danois, le groupe et les entreprises qui lui sont apparentées n'ont jamais été et ne sont toujours pas considérés, aux fins de l'impôt sur les sociétés et à d'autres fins, comme un groupe d'entreprises tenu d'établir des comptes consolidés. Cet argument ne peut toutefois être pris en considération, compte tenu des principes fondamentaux du droit communautaire tels que l'applicabilité directe des règlements communautaires dans les États membres et la primauté du droit communautaire.

¹⁰ Communication de la Commission sur le calcul du chiffre d'affaires conformément au règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO C 66 du 2/3/1998, p. 25).

16. Il découle de ce qui précède que la négligence dont a fait preuve A.P. Møller ne peut être considérée comme due uniquement à l'erreur ou à l'ignorance. Au contraire, les aspects évoqués plus haut donnent à penser que le comportement de A.P. Møller peut être considéré comme un cas de négligence manifeste. Dans sa réponse, A.P. Møller n'a pas contesté la position de la Commission.

Durée de l'infraction

17. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, l'infraction a été de longue durée en ce qui concerne la réalisation illégale des concentrations. On remarque également qu'une fois que la Commission eut finalement été informée des opérations, il a fallu très longtemps pour que A.P. Møller les notifie. La Commission reconnaît qu'il convient de donner aux parties le temps de remettre une notification conforme aux exigences du formulaire CO, mais, d'une manière générale, les entreprises qui ont enfreint les règles en vigueur sont censées se mettre en règle le plus rapidement possible. Dans sa réponse à la communication des griefs, A.P. Møller a déclaré qu'il était extrêmement difficile et long de fournir les renseignements exigés dans le formulaire. Or, la Commission estime que le temps mis par A.P. Møller pour remettre la notification était excessif. Étant donné que c'est la première fois que la Commission traite de cet aspect de la question dans une décision, elle ne prendra toutefois pas en considération, pour le calcul de la durée de l'infraction, le laps de temps qui s'est écoulé entre la date à laquelle la Commission a été informée des opérations et la date des notifications.
18. La Commission estime qu'en l'espèce, et pour les raisons expliquées ci-dessus, cette période devrait être considérée comme étant comprise entre la date à laquelle les opérations ont été réalisées en violation de l'article 7, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations et celle à laquelle A.P. Møller en a, pour la première fois, informé la Commission¹¹.
19. Sur cette base, la durée de l'infraction dans chacun des trois cas serait la suivante: 6 mois pour l'affaire n° IV/M.988 - *Mærsk DFDS Travel*, 3 mois pour l'affaire n° IV/M.1005 - *Mærsk Data/Den Danske Bank - DM Data*, et 20 mois

¹¹ Voir également l'affaire n° IV/M.920 - SAMSUNG/AST, décision de la Commission du 18.2.1998.

pour l'affaire n° IV/M.1009 - *Georg Fischer/DISA*. La Commission retiendra donc une durée totale de 29 mois pour les trois opérations lorsqu'elle déterminera le montant des amendes à infliger en application de l'article 14, paragraphe 2, point b). Le risque d'un effet préjudiciable sur les consommateurs augmente avec la durée de l'infraction. Dans le cas d'espèce, l'infraction a été d'une durée considérable, et la Commission estime par conséquent que cette durée doit être prise en considération dans le calcul de l'amende.

20. Ainsi qu'il ressort des considérations qui précèdent, les infractions consistant dans l'absence de notification et la réalisation des opérations sans l'autorisation de la Commission ont duré très longtemps dans les trois cas.

Circonstances atténuantes

21. La Commission admet les circonstances atténuantes suivantes:
- A.P. Møller a reconnu l'infraction;
 - toutes les affaires étaient simples du point de vue de la concurrence et il n'y a pas eu atteinte à la concurrence;
 - lorsqu'il s'est avéré qu'il devait être considéré comme un groupe aux fins de la notification effectuée dans le cadre de l'affaire *Cable and Wireless/Mærsk Data - Nautech*, A.P. Møller a, de sa propre initiative, informé la Commission qu'il avait omis de notifier d'autres opérations, avant même que la Commission ne constate une infraction. A.P. Møller a alors notifié les trois opérations;
 - les infractions ont été commises en même temps que celle faisant l'objet de la décision *Samsung*, alors que la Commission n'avait pas encore pris de décision en vertu de l'article 14 du règlement sur les concentrations. Ce fait a été considéré comme une circonstance atténuante dans la décision *Samsung*, et le même raisonnement est applicable en l'espèce.

Conclusion

22. La Commission estime que des amendes doivent être infligées à A.P. Møller étant donné, en particulier, que l'absence de notification des concentrations et leur mise en œuvre sans l'autorisation de la Commission ont duré très longtemps et que, pour une société multinationale comme A.P. Møller, ces manquements constituent un cas de négligence manifeste qui ne peut être ignoré. La Commission a le devoir de faire respecter le principe fondamental selon lequel les entreprises doivent être dissuadées de réaliser des concentrations relevant du règlement sur les concentrations sans les notifier préalablement, et elle se doit par conséquent d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés à cet effet par le Conseil. C'est pourquoi la Commission juge nécessaire d'infliger des amendes à A.P. Møller en application de l'article 14 du règlement sur les concentrations.

IV. MONTANT DES AMENDES

23. Compte tenu de ce qui précède, afin de sanctionner les infractions et d'éviter qu'elles ne se reproduisent et vu les circonstances spécifiques à la présente affaire, la Commission considère qu'il convient d'infliger une amende:

de 15 000 euros pour chaque opération (soit 45 000 euros au total pour les trois opérations) en ce qui concerne l'infraction à l'article 14, paragraphe 1, point a); et

de 6 000 euros par mois pour chacune des périodes de 6, 3 et 20 mois respectivement (soit 174 000 euros pour les 29 mois au total pour les trois opérations) en ce qui concerne l'infraction à l'article 14, paragraphe 2, point b),

soit une amende totale de 219 000 euros pour les trois opérations.

24. La relation entre le montant des amendes infligées par la Commission en vertu de l'article 14, paragraphe 1, point a), et celui des amendes infligées en application de l'article 14, paragraphe 2, point b), est appropriée compte tenu des circonstances propres à la présente affaire et ne permet pas de préjuger de cas ultérieurs éventuels relevant de l'article 14.

25. Le calcul de l'amende conformément à l'article 14, paragraphe 2, point b), sur la base du nombre de mois est approprié compte tenu des circonstances propres à la présente affaire et ne permet pas de préjuger de cas ultérieurs éventuels relevant de l'article 14.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Une amende totale de 45 000 euros est infligée à A.P. Møller en vertu de l'article 14, paragraphe 1, point a), du règlement (CEE) n° 4064/89, pour défaut de notification de trois opérations de concentration conformément à l'article 4 dudit règlement.

2. Une amende totale de 174 000 euros est infligée à A.P. Møller en vertu de l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE) n° 4064/89, en raison de la réalisation de trois opérations de concentration en violation de l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement.

Article 2

Les amendes prévues à l'article 1er sont payables à la Commission des Communautés européennes dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision et doivent être versées sur le compte n° 310-0933000-43 de la Banque Bruxelles-Lambert, Agence européenne, Rond-point Schuman 5, B-1040 Bruxelles.

Le montant de ces amendes porte intérêt de plein droit à compter de l'expiration du délai précité, au taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations en euros le premier jour ouvrable du mois au cours duquel la présente décision a été adoptée, ce taux étant majoré de 3,5 points de pourcentage.

Article 3

A.P. Møller
Esplanaden 50
DK-1098 Copenhague K

est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par la Commission,