



NOTAT

12. marts 2013

## Høringsnotat vedrørende forslag til lov om ændring af konkurrence-loven (Gebyr for anmeldelse af fusioner)

### 1. Indledning

Med lovforslaget foreslås indført et gebyr for anmeldelse af fusioner. Gebyret foreslås at udgøre 50.000 kr. for en forenklet anmeldelse, mens gebyret for almindelige anmeldelser foreslås at udgøre 0,015 pct. af de deltagende virksomheders samlede omsætning i Danmark, dog maksimalt 1,5 mio. kr. Formålet med indførelsen af gebyret er at finansiere den udvidelse af fusionskontrollen, som Folketinget vedtog i 2010. Den udvide-de fusionskontrol har hidtil været finansieret ved en årlig bevilling på 11 mio. kr. (2013 pris- og lønniveau) fra globaliseringsreserven, der udløb ved udgangen af 2012. Hvis det under behandlingen af en forenklet anmeldelse viser sig, at undersøgelsen af fusionen kræver en almindelig anmeldelse, kan styrelsen stille krav herom og krav om betaling af det yderligere gebyr for en almindelig anmeldelse. Det foreslås videre, at fristerne for styrelsens behandling af en anmeldt fusion først begynder at løbe, når gebyret er indbetalt. Virkningerne af en manglende betaling af et gebyr trods påkrav foreslås at være, at fusionen ikke kan betragtes som anmeldt med deraf følgende risiko for pålæggelse af bøder. Et allerede betalt gebyr tilbagebetales som udgangspunkt ikke, medmindre der fore-ligger særlige forhold, som nærmere angivet i lovforslaget.

Lovforslaget blev sendt i høring den 23. januar 2013 med høringsfrist den 20. februar 2013 til i alt 56 organisationer mv.

Der er modtaget høringssvar fra 24 af de 56 hørte organisationer mv. Heraf har 14 haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte organisationer mv. til de enkelte emner i lovforslaget gennemgås og kommenteres nedenfor.

Visse høringssvar har givet anledning til redaktionelle ændringer og præ-ciseringer i lovteksten og bemærkningerne. Da disse ændringer ikke berø-rer substansen i lovforslaget, omtales de ikke nærmere i dette notat.

### 2. Generelle bemærkninger

Høringen tegner overordnet et billede af, at erhvervsorganisationerne er imod en gebyrfinansiering af fusionskontrollen i Danmark med undtagel-se af Advokatrådet. Erhvervsorganisationerne stiller sig uforstående over for, at de økonomiske byrder for fusionskontrollen alene skal pålægges erhvervslivet – særligt i en tid, hvor der er fokus på danske erhvervsvirk-

somheders konkurrenceevne, og hvor væksten skal fremmes mest muligt bl.a. gennem udnyttelse af stordriftsfordele.

### **Kommentar**

*Hvis den styrkelse af fusionskontrollen, som Folketinget vedtog i 2010, skal kunne opretholdes, er det nødvendigt med en gebyrfinansiering af fusionsanmeldelser og af den foreslåede størrelse. Det understreges, at der ikke er tale om, at erhvervslivet gennem gebyrerne skal betale for hele fusionskontrollen i Danmark. Der skal således kun ske gebyrfinansiering for den udvidelse af fusionskontrollen, som blev vedtaget i 2010. Med udvidelsen skal der således ske anmeldelse og fremadrettet betales gebyr for fusioner, hvor de deltagende virksomheder opfylder omsætningsgrænserne for fusionskontrollen, dvs. hvor virksomhederne tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 900 mio. kr., og hvor mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 100 mio. kr., eller hvor mindst én af de deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr. og mindst én af de øvrige deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning på verdensplan på mindst 3,8 mia. kr. Fusioner, der falder under disse omsætningsgrænser, skal ikke anmeldes.*

### **3. Bemærkninger til konkrete elementer i lovforslaget**

Kommenteringen af høringssvarene er sket med udgangspunkt i følgende overordnede opdeling:

- 3.1. Gebyrernes størrelse
- 3.2. Krav om almindelig anmeldelse i stedet for en forenklet anmeldelse
- 3.3. Manglende tilbagebetaling af gebyrerne
- 3.4. Afbrydelse af fusionsfristerne

#### **3.1. Gebyrernes størrelse**

Advokatrådet og Danske Advokater har forståelse for, at det er nødvendigt at tilvejebringe det finansielle grundlag for den styrkede fusionskontrol, som blev indført i 2010. De to organisationer mener dog, at et gebyr baseret på alle fusionsparternes omsætning i Danmark indebærer risiko for, at gebyret ikke står i forhold til den pågældende transaktions omfang og effekt. I stedet foreslås det, at gebyret beregnes på baggrund af "targetskabets" omsætning i Danmark. De to organisationer finder det betænkeligt, at gebyret beregnes på baggrund af den anvendte anmeldelsesmetode, idet ca. 40 pct. af anmeldelserne siden 2010 har været almindelige, men næsten 90 pct. af dem er blevet behandlet forenklet. Danske Advokater anfører, at en sammenligning med gebyrerne i andre lande overordnet viser, at de foreslåede gebyrer vil være i den høje ende.

Danmarks Rederiforening mener, at en fusionssags kompleksitet og det tidsforbrug, som styrelsen skal bruge på fusionskontrollen, ikke nødvendigvis hænger sammen med virksomhedernes omsætning. Et omsæt-

ningsbestemt gebyr vil medføre, at større danske virksomheder per automatik skal betale 1,5 mio. kr. for en fusionsanmeldelse, også selv om det er en ukompliceret erhvervelse af en relativt lille virksomhed i Danmark. Et omkostningsmæssigt gebyr er ikke proportionalt og er til skade for større danske virksomheder. De foreslåede gebyrstørrelser er endvidere væsentlig højere end i andre lande.

Dansk Byggeri mener, at gebyrernes størrelse bør være proportionalt med en anmeldelses kompleksitet frem for virksomhedernes omsætning, og at det fastsatte maksimale beløb for behandlingen af en almindelig anmeldelse bør nedsættes væsentligt.

Dansk Erhverv, Dansk Industri, Finansrådet, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Forsikring & Pension, Håndværksrådet, Landbrug & Fødevarer, Realkreditforeningen og Realkreditrådet finder det afgørende, at gebyrerne dels afspejler den med sagen forbundne indsats, herunder sagens kompleksitet, dels understøtter anmeldernes forventning om en effektiv og hurtig sagsbehandling. Organisationerne finder det vanskeligt at have indsigt i, hvor mange ressourcer der gennemsnitligt anvendes fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens side på en forenklet og en almindelig anmeldelse, og mener derfor, at det er vanskeligt at vurdere de foreslåede gebyrstørrelseres proportionalitet. 50.000 kr. for behandlingen af en forenklet anmeldelse forekommer dog umiddelbart som et meget højt gebyr sammenlignet med andre anmeldelsesgebyrer, eksempelvis på byggeområdet. Gebyret for behandlingen af almindelige anmeldelser på 0,015 procent af den samlede årlige omsætning i Danmark, dog maksimeret til 1,5 mio. kr., er også betænkeligt højt. Der peges endvidere på, at der ikke skal betales gebyrer for den fusionskontrol, som Kommissionen udøver.

### **Kommentar**

*De foreslåede gebyrstørrelser afspejler generelt sagernes kompleksitet, idet der opereres med et forholdsvis lavere gebyr for en forenklet anmeldelse i forhold til en almindelig anmeldelse. Ved en forenklet anmeldelse skal der indgives færre oplysninger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen end ved en almindelig anmeldelse, fordi der typisk ikke er afgørende konkurrenceproblemer ved sådanne fusioner. Gebyrmodellen understøtter også en generel forventning om en hurtig sagsbehandling, idet behandlingen af en forenklet anmeldelse netop som følge af de færre oplysningskrav og dermed færre ressourcekrævende undersøgelser kan afsluttes hurtigere.*

*Gebyret på 50.000 kr. for en forenklet anmeldelse skal ses i sammenhæng med de involverede virksomheders omsætning, som i mange tilfælde ikke ligger på det højeste niveau. Dette hindrer dog ikke, at en meget stor virksomheds erhvervelse af en relativt lille virksomhed i Danmark i visse tilfælde kan ske ved en forenklet anmeldelse.*

*Et gebyr for en almindelig fusionsanmeldelse, der baserer sig på omsætningen og vel at mærke omsætningen hos alle virksomheder, der deltager i fusionen, og ikke blot "targetselskabet", ligger i naturlig forlængelse af de kriterier, der ligger til grund for fusionskontrollen. Ved indførelsen af fusionskontrol i den danske konkurrencelovgivning i 2000 lagde lovgiver således vægt på, at omsætningen hos samtlige deltagende virksomheder var udtryk for deres samlede økonomiske styrke og afgørende for, hvorvidt en fusion skal anmeldes. Der behøver ikke nødvendigvis i den enkelte fusionssag at være sammenhæng mellem virksomhedernes omsætning og omfanget af de undersøgelser, der skal foretages. Men det er vurderingen, at der overordnet set findes en sammenhæng mellem fusionernes størrelse målt i de deltagende virksomheders samlede omsætning og deres potentielle konkurrencehæmmende effekt og dermed behovet for, at der anvendes betydelige ressourcer på store fusioner.*

*Et forslag om at lade "targetselskabets" omsætning være afgørende for beregningen af et anmeldelsesgebyr tager endvidere ikke højde for, at fusionskontrol også omfatter to eller flere virksomheders oprettelse af et såkaldt selvstændigt joint venture, som ved oprettelsen ikke har nogen omsætning. Hertil kommer, at erfaringerne viser, at det er yderst sjældent, at en lille virksomhed erhverver kontrollen over en stor virksomhed. Der er i stedet tale om, at en stor virksomhed erhverver kontrollen over en lille virksomhed. En gebyrmodel baseret på "targetselskabets" omsætning ville derfor indebære, at gebyret skulle beregnes af en meget større procentdel af omsætningen for at tilvejebringe den fornødne finansiering af den udvidede fusionskontrol.*

*Den gældende bekendtgørelse om anmeldelse af fusioner indeholder objektive kriterier for, hvornår en fusion kan anmeldes forenklet eller ved en almindelig anmeldelse, og det er derfor hensigtsmæssigt at knytte gebyrerne til den anvendte anmeldelsesmetode.*

*Det er korrekt, at en del af de hidtidige almindelige anmeldelser er endt med afgørelser, der er truffet senest 25 hverdage efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse. Det er dog ikke ensbetydende med, at de almindelige anmeldelser er blevet eller bliver "behandlet forenklet", hvis der hermed menes, at de behandles ligesom sager, der anmeldes forenklet. Sammenlignet med fusioner, der bliver anmeldt ved en forenklet anmeldelse, er der et betydeligt merarbejde forbundet med at behandle fusioner, der anmeldes ved en almindelig anmeldelse. Ved fusioner, der anmeldes forenklet, lægger Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen parternes oplysninger til grund uden at lave omfattende markedsundersøgelser. I modsætning hertil laves der stort set altid omfattende markedsundersøgelser i forbindelse med almindeligt anmeldte fusioner. Dertil kommer, at der er et betydeligt arbejde forud for anmeldelsen i den såkaldte prænotifikationsfase, hvor virksomhederne kan drøfte fusioner, der forventes anmeldt almindeligt, med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forud for anmeldelsen (gennemgang og kommentarer til anmeldelsesudkast). Den-*

*ne del af processen strækker sig ofte over flere måneder. Det er således Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens erfaring, at der stort set altid er betydeligt mere analysearbejde samt flere undersøgelser og vurderinger forbundet med almindelige anmeldelser end med forenkede anmeldelser.*

*Det er vurderingen, at der vil være retssikkerhedsmæssige betænkigheder forbundet med at lade gebyrerne være afhængige af ”den med sagen forbundne indsats”. En model, der f.eks. baserer sig på en timebaseret betaling til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ud fra den tid, der rent faktisk bruges på den konkrete sag, vil indebære, at virksomhederne skal betale et gebyr, som kan variere betydeligt, uden at de vil kunne få oplyst størrelsen, inden de anmelder en fusion. Endvidere vil forslaget indebære et ualmindeligt stort spænd fra de billigste til de dyreste sager, idet nogle fusioner kræver meget omfattende undersøgelser. Baseret på erfaringerne med hidtil behandlede fusioner vil et gebyr efter dette forslag f.eks. kunne komme helt op på 3 – 3,5 mio. kr., hvilket vil kunne opfattes som meget byrdefuldt for virksomheder, der gerne vil fusionere. Forslaget om at lade de fusionerende virksomheders omsætning være afgørende for gebyrets størrelse under et fast loft, som ikke kan overskrides, skal ses i lyset heraf.*

*Det er korrekt, at der ikke skal betales gebyrer for Kommissionens fusionskontrol. Der skal betales gebyrer for anmeldelse af fusioner i en række lande i EU (f.eks. Bulgarien, Estland, Grækenland, Irland, Italien, Litauen, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, UK, Ungarn og Østrig). Gebyrerne i EU-landene varierer en del i størrelse, og det er korrekt, at de i en række lande ligger noget under det foreslåede niveau for de højeste gebyrer i Danmark. Såfremt man valgte at jævne gebyrerne mere ud, ville det (givet at det samlede provenu fortsat skulle dække omkostningerne til udvidelsen af fusionskontrollen) indebære, at der i de forenkede sager skulle betales et væsentligt højere gebyr. I udformningen af forslaget er der imidlertid lagt vægt på, at de sager, som kan behandles ganske hurtigt af konkurrencemyndigheden, ikke skal bære en urimeligt stor del af de samlede omkostninger.*

### **3.2. Krav om almindelig anmeldelse i stedet for en forenklet anmeldelse**

Dansk Byggeri mener, at virksomhederne ikke kan være sikre på, at de maksimalt skal betale 50.000 kr. i gebyr for en forenklet anmeldelse, uanset at de efter anmeldelsesbekendtgørelsen er omfattet af reglerne herom. Det vil kunne skabe en øget usikkerhed om gebyrets størrelse, forinden indgivelsen af en forenklet anmeldelse.

#### **Kommentar**

*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 2010 opfordret til, at virksomheder i god tid, inden en fusion anmeldes, tager kontakt til styrelsen for uformelle drøftelser omkring anmeldelsen, herunder om der kan*

*gøres brug af en forenklet anmeldelse. Denne såkaldte prænotifikationsfase fremgår af styrelsens vejledning (august 2010), som offentliggjort på styrelsens hjemmeside. Virksomhederne gør i vid udstrækning brug heraf. En eventuel usikkerhed om, hvorvidt styrelsen vil kræve en almindelig anmeldelse i stedet for en forenklet, vil kunne reduceres væsentligt, hvis virksomhederne i endnu højere grad, inden en fusion anmeldes, gør brug af muligheden for uformelle drøftelser med styrelsen om, hvilken anmeldelsesform der kan anvendes.*

### **3.3. Manglende tilbagebetaling af gebyrerne**

Dansk Byggeri mener, at den manglende mulighed for tilbagebetaling af gebyrer i tilfælde af, at en anmeldelse trækkes tilbage, efter den er fuldstændig, eller at fusionen ikke godkendes, kan være medvirkende til, at ikke mindst større virksomheder afholder sig fra at gennemføre fusioner og i stedet indleder uformelle samarbejder.

Danmarks Rederiforening finder det urimeligt, at der ikke sker en forholdsmæssig refusion af gebyret, når en anmeldelse trækkes tilbage. En anmeldelse kan trækkes tilbage af mange grunde, herunder omstændigheder som de deltagende virksomheder ikke har kontrol over, og det er uforståeligt, at styrelsen skal have fuld betaling, når kontrollen ikke er gennemført.

Dansk Erhverv, Dansk Industri, Finansrådet, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Forsikring & Pension, Håndværksrådet, Landbrug&Fødevarer, Realkreditforeningen og Realkreditrådet finder det ikke rimeligt, at der opkræves fuldt gebyr, selvom en anmeldelse tilbagekaldes på et meget tidligt tidspunkt i det egentlige sagsforløb. Urimeligheden understreges af, at tilbagekaldelsen af en anmeldelse kan være yderst velbegrunder og i øvrigt ikke forudsigelig på anmeldelsestidspunktet. Det vil i den omvendte situation, hvor en sag er næsten færdigbehandlet, tillige være urimeligt, hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har adgang til at beholde en delvis gebyropkrævning i den situation, hvor der er anvendt betydelige ressourcer fra styrelsens side. Erhvervsorganisationerne foreslår, at der udarbejdes en model, der afspejler en afbalanceret opkrævning ved tilbagekaldelse af en anmeldelse.

### **Kommentar**

*Synspunktet om, at den manglende mulighed for tilbagebetaling af gebyrer kan være medvirkende til, at virksomheder afholder sig fra at gennemføre fusioner, skal ses i sammenhæng med gebyrernes størrelse i forhold til de involverede virksomheders omsætning. Det drejer sig om anmeldelsespligtige fusioner, hvor de deltagende virksomheders omsætning tilsammen er på mindst 900 mio. kr. Et gebyr på 50.000 kr. for en forenklet anmeldelse udgør 0,005 pct. af en sådan omsætning. For de almindelige anmeldelsers vedkommende skal den fusionerede enhed have en omsætning på 10 mia. kr. for at komme op på maksimumgebyret på 1,5 mio. kr. Gebyrer af denne størrelse bør reelt ikke kunne have indflydelse på*

*virksomheders incitament til at fusionere, særligt ikke når størrelsen af de øvrige transaktionsomkostninger forbundet med at fusionere tages i betragtning.*

*Når det i lovforslaget foreslås, at et gebyr som udgangspunkt ikke betales tilbage, hvis en anmeldelse trækkes tilbage, skal det ses i sammenhæng med, at et gebyr ikke tilbagebetales, hvis en fusion forbydes. Tilbagebetaling af et gebyr pga. tilbagetrækningen af fusionsanmeldelsen ville således kunne virke urimeligt i forhold til andre anmeldende virksomheder, hvis årsagen til tilbagetrækningen af anmeldelsen er, at styrelsens undersøgelser har afdækket en risiko for, at fusionen vil blive forbudt.*

*Lovforslaget tager højde for, at styrelsen ikke skal have fuld betaling, når fusionskontrollen ikke er blevet gennemført. Der vil således være mulighed for tilbagebetaling af et gebyr, hvis en fusionsanmeldelse trækkes tilbage, inden den er fuldstændig. Men fra det øjeblik, hvor en anmeldelse er fuldstændig, indleder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den egentlige behandling af fusionen og afsætter og anvender betydelige ressourcer på behandling af anmeldelsen.*

*En ordning med tilbagebetaling af et gebyr alt efter, hvor stor en ydelse Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen må anses for at have leveret, indebærer risiko for store administrative omkostninger, der i sig selv kan udhule den nødvendige gebyrfinansiering. Hertil kommer, at en anden tilbagebetalingsordning end den foreslåede vil indebære, at gebyrerne vil skulle forhøjes.*

*Der kan dog være behov for en yderligere tilbagebetalingsmulighed end de allerede indeholdte i lovforslaget. Det drejer sig om tilfælde, hvor årsagen til, at en fusionsanmeldelse tilbagetrækkes, er, at en anden dansk offentlig myndighed har afslået at tillade selve fusionen, og der vel at mærke endnu ikke er truffet afgørelse efter konkurrenceloven om den anmeldte fusion. På baggrund heraf er det præciseret i lovforslaget, at der også kan ske tilbagebetaling af et gebyr, hvis en anmeldelse trækkes tilbage, før der er truffet afgørelse efter konkurrenceloven, og tilbagekaldelsen skyldes, at en anden dansk offentlig myndighed har givet afslag på at meddele tilladelse til fusionen.*

### **3.4. Afbrydelse af fusionsfristerne**

Dansk Erhverv, Dansk Industri, Finansrådet, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Forsikring & Pension, Håndværksrådet, Landbrug & Fødevarer, Realkreditforeningen og Realkreditrådet finder det afgørende for de fusionerende virksomheder, at en afgørelse om fusionen træffes så hurtigt som muligt, da formålet med fusionen i modsat fald kan forspildes. Disse organisationer finder det derfor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der med lovforslaget skabes incitament til ikke at påklage en vurdering af, om en fusion skal behandles efter en forenklet eller almindelig procedure. Herved tvinges virksomhederne til at vælge imellem at skulle indgive en

eventuel berettiget klage med deraf følgende ukendt forlængelse af sagsbehandlingstiden eller at få deres fusionsanmeldelse vurderet efter en forkert og mere byrdefuld procedure.

### **Kommentar**

*Både af hensyn til konkurrencesituationen på det relevante marked og af hensyn til de involverede virksomheder er det væsentligt, at en fusion ikke automatisk godkendes, blot fordi fristerne er udløbet.*

*På den anden side er det også væsentligt, at virksomhederne har mulighed for ved Konkurrenceankenævnet at få efterprøvet en afgørelse om, at en fusion skal anmeldes ved en almindelig anmeldelse i stedet for en forenklet. Samtidig er det dog også væsentligt, at denne efterprøvelse ikke trækker hele behandlingen af den anmeldte fusion i langdrag.*

*Det har været sigtet med lovforslaget at finde en balance mellem disse modsatrettede hensyn. Da tidsaspektet ofte kan være af afgørende betydning for parterne i en fusionssag, vil det være afgørende, at en eventuel klagesag afvikles så hurtigt som overhovedet muligt. Det forudsættes derfor, at Konkurrenceankenævnet hastebehandler klagen, hvilket allerede er anført i bemærkningerne til lovforslaget.*



#### **4. Oversigt over hørte organisationer mv.**

Advokatsamfundet, Amagerforbrænding, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Asfaltindustrien, Bryggeriforeningen, Bygherreforeningen, Børsmæglerforeningen, CO-Industri, Coop Danmark, Danmarks Apotekerforening, Danmarks Eksportråd, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Dansk Affaldsforening, Dansk Annoncørforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Dansk Industri, Dansk IT, Dansk Landbrugsrådgivning, Dansk Skovforening, Dansk Taxi Råd, Dansk Transport og Logistik, Danske Advokater, Danske Arkitektvirksomheder, Danske Busvognmænd, Danske Dagblades Forening, Danske Malermestre, Danske Regioner, Danske Revisorer, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Dommerforening, Finansrådet, Forbrugerrådet, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Forlæggerforeningen, Forsikring & Pension, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Håndværksrådet, Ingeniørforeningen, KL, Kooperationsen, Københavns Kommune, Landbrug & Fødevarer, Landsorganisationen i Danmark, Lederne, Liberale Erhvervs Råd, Lokale Pengeinstitutter, Offentligt Ansattes Organisationer, Realkreditforeningen, Realkreditrådet og TEKNIQ.

#### **Følgende organisationer mv. har haft bemærkninger til lovforslaget:**

Advokatsamfundet  
 CO-Industri  
 Danmarks Rederiforening  
 Dansk Byggeri  
 Dansk Erhverv  
 Dansk Industri  
 Danske Advokater  
 Finansrådet  
 Foreningen af Rådgivende Ingeniører  
 Forsikring&Pension  
 Håndværksrådet  
 Landbrug & Fødevarer  
 Realkreditforeningen  
 Realkreditrådet