



# **Evaluierung von Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen der europäischen Fusionskontrolle**

## **& Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Fusionskontrollpraxis**

Ulla Schwager  
Generaldirektion Wettbewerb der  
Europäischen Kommission  
Referat A2

Disclaimer: Die dargestellten Ansichten sind die der Vortragenden und stellen keine offiziellen Ansichten der EU Kommission dar.



# Kontext

- **2014 Weißbuch - Eine wirksamere EU-Fusionskontrolle:**
    - Grundsätzlich funktioniert die europäische Fusionskontrolle gut – Verbesserungsmöglichkeiten nur im Hinblick auf bestimmte Aspekte gegeben
    - Vorschläge zur Überprüfung des Erwerbs von Minderheitsbeteiligungen, dem Verweisungssystem und der Verfahrensvereinfachung
    - Öffentliche Anhörung zum Weißbuch
  - In der Folge: **weitere Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit der Kontrolle von Minderheitsbeteiligungen**
  - **Neue Debatte über die Wirksamkeit der Umsatz-basierten Zuständigkeitsschwellenwerte in 2015**
  - Entscheidung der Kommissarin Vestager, an der öffentlichen Debatte teilzunehmen und folgende Aspekte zu untersuchen:
    - Ergänzende Zuständigkeitskriterien auf Basis des Transaktionswertes und
    - Potenzial für eine weitergehende Vereinfachung der EU Fusionskontrolle
- ⇒ **Evaluierung von Verfahrens- und Zuständigkeitsaspekten der europäischen Fusionskontrolle in 2016**

## Zielsetzung der Evaluierung

- Beurteilung der Funktionsweise von ausgesuchten Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen der EU Fusionskontrolle um
  - möglichen Handlungsbedarf festzustellen und
  - erste Ideen/Lösungsansätze zur Debatte zu stellen.

### Zu berücksichtigen:

- Grundsätzlich funktioniert die europäische Fusionskontrolle gut.
- Eine Überarbeitung des gesamten Instruments ist nicht nötig.
- Die Evaluierung ist ergebnisoffen!

# Gegenstände der Evaluierung

1

- Vereinfachungs-  
potenzial

2

- Zuständigkeits-  
schwellenwerte

3

- Verweisungs-  
system

4

- Technische  
Aspekte



# Zuständigkeitsschwellenwerte (1/2)

- Regelungslücke in der FKVO bzgl. hoch bewerteter Zusammenschlüsse, bei denen das Übernahmeobjekt nicht die Umsatzschwellen des Artikels 1 FKVO erfüllt?
- Debatte kam nach dem Weißbuch von 2014 auf
- ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments "Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik in einer digitalisierten Wirtschaft" (2015)
- Initiativen auf nationaler Ebene, insbesondere in Deutschland und Österreich:
  - Sonderbericht der Deutschen Monopolkommission "Wettbewerbspolitik: Die Herausforderung der digitalen Märkte" (2015)
  - Deutschland 2017: 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) führt u.a. **Transaktionsvolumenschwelle von EUR 400 Mio. als neuen Aufgreifmaßstab** ein
  - Österreich 2017: Kartell- und Wettbewerbsrechts-Novelle führt u.a. **Transaktionsvolumenschwelle von EUR 200 Mio.** ein



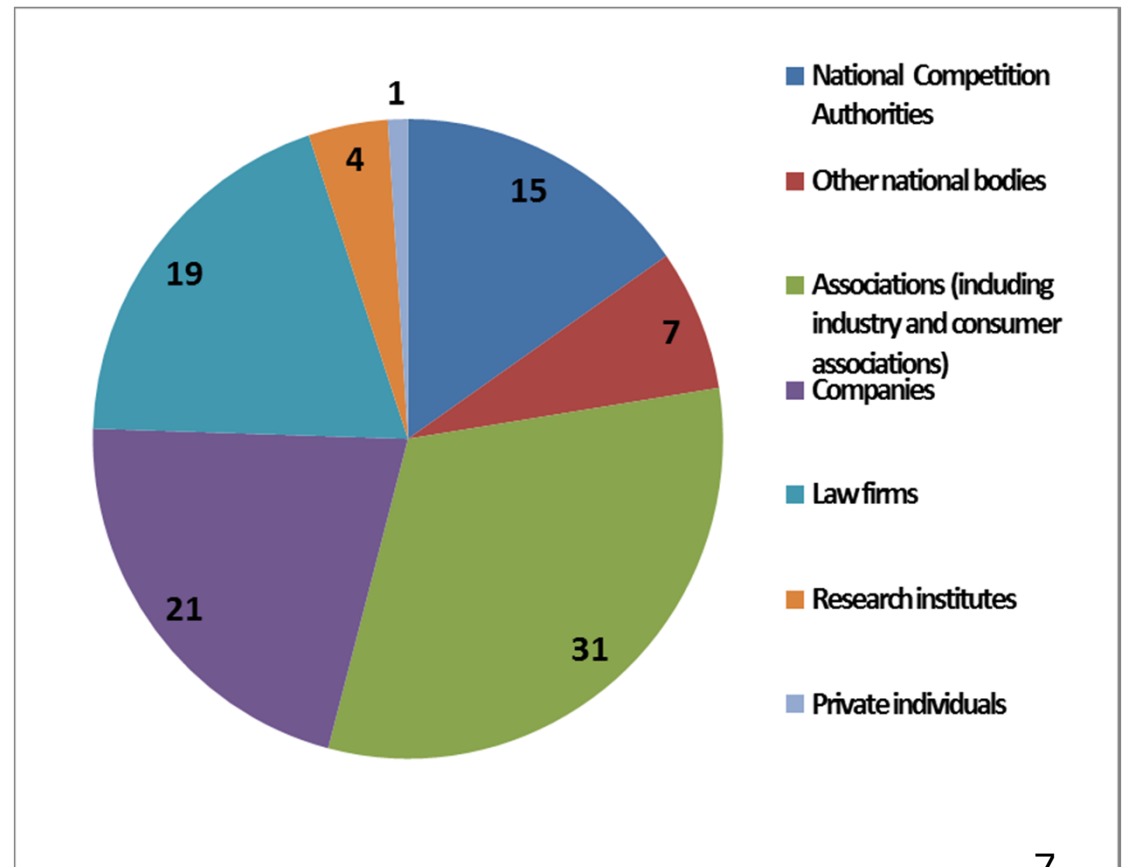
## Zuständigkeitsschwellenwerte (2/2)

Die **öffentliche Anhörung** erfolgte zu folgenden Themen:

- (1) **Besteht** in der europäischen Fusionskontrolle **eine Regelungslücke** im Hinblick auf **hochbewertete Übernahmen von Zielunternehmen mit geringen Umsätzen**? Falls ja, welche Art von Transaktionen und Industriesektoren sind betroffen?
- (2) Reicht das **Verweisungssystem nach Artikeln 4(5) und 22 FKVO** in Verbindung mit den **nationalen Fusionskontrollregimen** in EU Mitgliedstaaten aus, um Zusammenschlussvorhaben unterhalb der Schwellenwerte von Artikel 1 FKVO ggf. unter die Kontrolle der Kommission zu bringen?
- (3) **Feedback** zu möglichen **alternativen/komplementären Aufgreifmaßbeständen**, um eine mögliche Regelungslücke effektiv und effizient zu schließen.

## Stellungnahmen im Rahmen der Konsultation 2016 - 2017

- Etwa 100 Stellungnahmen, sowohl von privaten als auch von öffentlichen Teilhabern
- Parallel dazu eine Reihe von Treffen mit betroffenen Interessengruppen





## Ergebnisse der Konsultation

- **Einige Teilnehmer an der Konsultation sehen eine Regelungslücke, die eine Reform der Zuständigkeitsschwellenwerte der FKVO erforderlich macht.**
- **Viele private und öffentliche Teilnehmer an der Konsultation sind der Auffassung, dass**
  - **keine relevante Regelungslücke besteht,**
  - **das bestehende Verweisungssystem nach der FKVO ausreichend ist und eine eventuelle Regelungslücke schließt,**
  - **eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der FKVO jedenfalls unverhältnismäßig wäre.**
- **In jedem Fall sollten neue Auffangtatbestände nur eine geringe Zahl an Transaktionen erfassen, die das Potenzial haben, den Wettbewerb innerhalb des EWR tatsächlich zu beeinträchtigen, von grenzüberschreitender Natur sind und das Kriterium des "local nexus" erfüllen.**





## Nächste Schritte

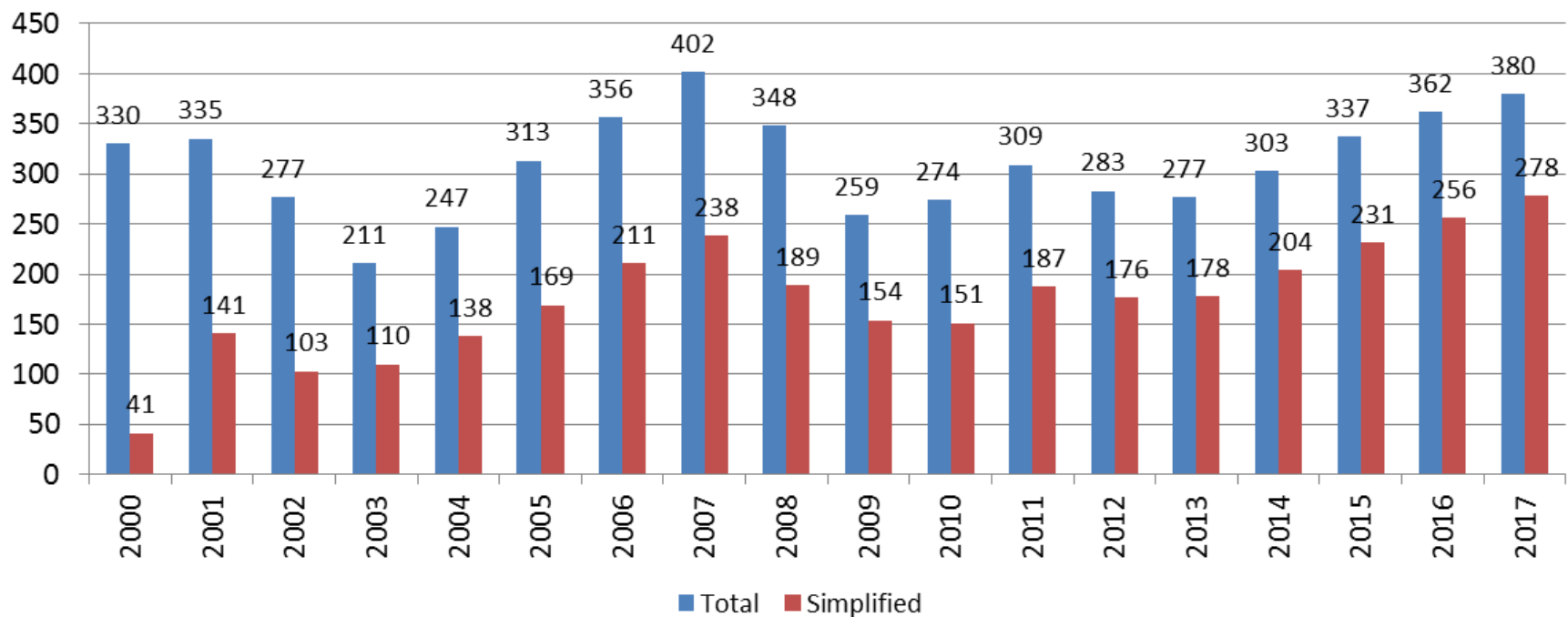
- **Andauernde Recherchen** der Dienste der Generaldirektion Wettbewerb zu diesem Themenschwerpunkt
- Beobachtung der **Entwicklungen auf nationaler Ebene**
- Veröffentlichung der Ergebnisse der Evaluierung in Form eines **Arbeitspapiers**
- **Entscheidung über eine mögliche Reform der FKVO noch ausstehend**



# Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Fusionskontrollpraxis

# Entwicklung der Anmeldezahlen

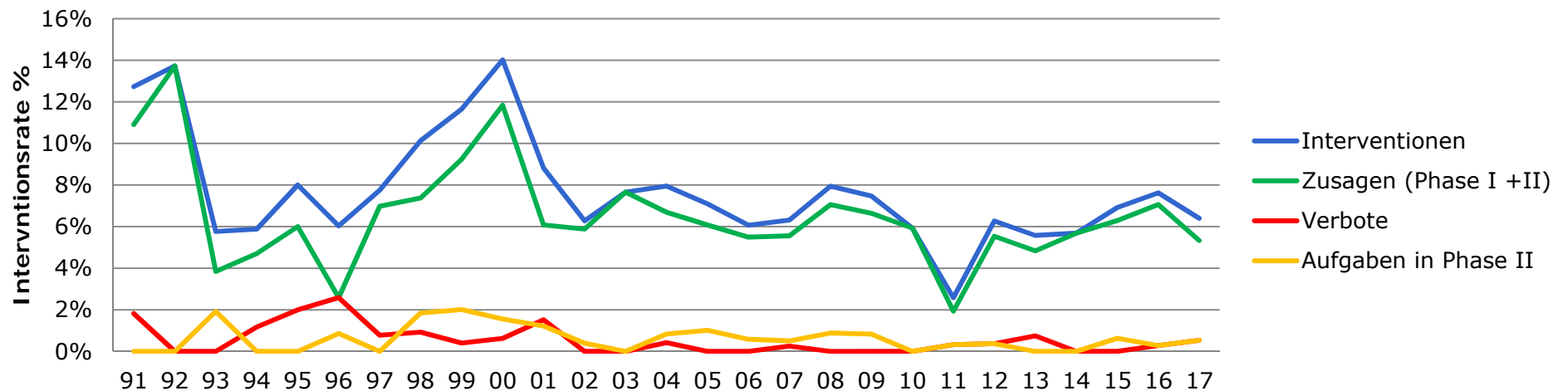
## Zahl der Anmeldungen 2000 - 2017



# Interventionsrate

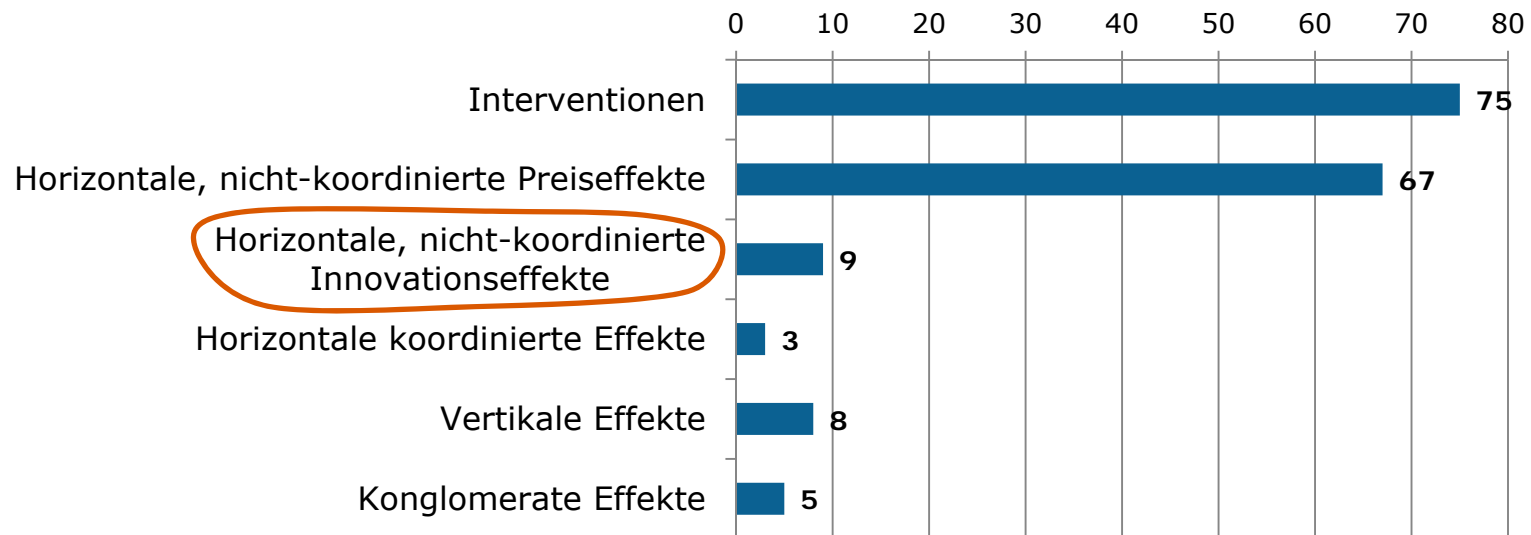
Jahr	Interventionen	Phase I mit Zusagen	Phase II mit Zusagen	Verbote	Aufgaben in Phase II	Entscheidungen
2017	24 (6%)	18	2	2	2	375
2016	27 (8%)	19	6	1	1	355
2015	22 (7%)	13	7	0	2	318

## Interventionen (Zusagen in Phase I + II, Verbote, Aufgaben in Phase II)



## Schadenstheorien 2015 - 2017

- Schwerpunkt: mögliche Preisanstiege aufgrund horizontaler, nicht-koordinierter Effekte
- Aber auch: Auswirkungen auf Innovation, koordinierte Effekte und nicht-horizontale Effekte





# Fokus: Innovation

## Fusionen im Pharmasektor

- Berücksichtigung sämtlicher klinischer Entwicklungsphasen (I-II-III)
- Markt für Pipeline-Produkte typischerweise weltweit
- Kein fundamentaler Unterschied in der Beurteilung von Überlappungen bei Pipeline-Produkten und bereits vermarkteten Produkten



## Innovative Pharmazeutika

- **J&J / Actelion** (2017): Bedenken bzgl. der Kombination zweier Entwicklungsprogramme für Schlafmittel
- **Novartis/ GSK Oncology Business** (2015): Bedenken bzgl. Produktentwicklungen in Phase III und in früheren Phasen (I+II)

## Äquivalente biotechnologische Arzneimittel

- **Pfizer/ Hospira** (2015): Bedenken bzgl. Pharmazeutika zur Behandlung bestimmter Autoimmunkrankheiten (Beeinträchtigung von Wettbewerb zwischen Pipeline- und bereits vermarkteten Produkten).

## GE/ Alstom (2015) (Hochleistungs-Gasturbinen )

- Verlust eines bedeutenden und engen Wettbewerbers von GE
- Aufgrund des hohen Differenzierungsgrades bedeutete das Zusammenschlussvorhaben für viele Kunden eine Verminderung der Anbieter von 4 zu 3 oder von 3 zu 2, während hohe Markteintrittsschranken bestanden.



### Verlust von Innovationswettbewerb

Alstom , ein bedeutender Wettbewerber im Bereich Innovation und Technologie

- Unter den Top 3 Spielern in Hinblick auf: (1) F&E Ausgaben, (2) F&E-Kapazitäten, und (3) Test-Fazilitäten des neusten Standes.
- Marktteilnehmer bestätigen, dass Innovationen von Alstom Wettbewerber zu Innovationen angespornt haben.
- Im Bereich Innovation und Technologie war Alstom stärker, als sein Marktanteil erwarten ließ.

GE plante, nach der Transaktion F&E im Bereich von Hochleistungs-Gasturbinen auf Basis der Ansaldo Technologie einzustellen.

GE's Pläne hätten bedeutsame negative Auswirkungen auf seine Fähigkeit und Anreize gehabt, "Performance Upgrades" für bereits installierte Turbinen zu entwickeln.



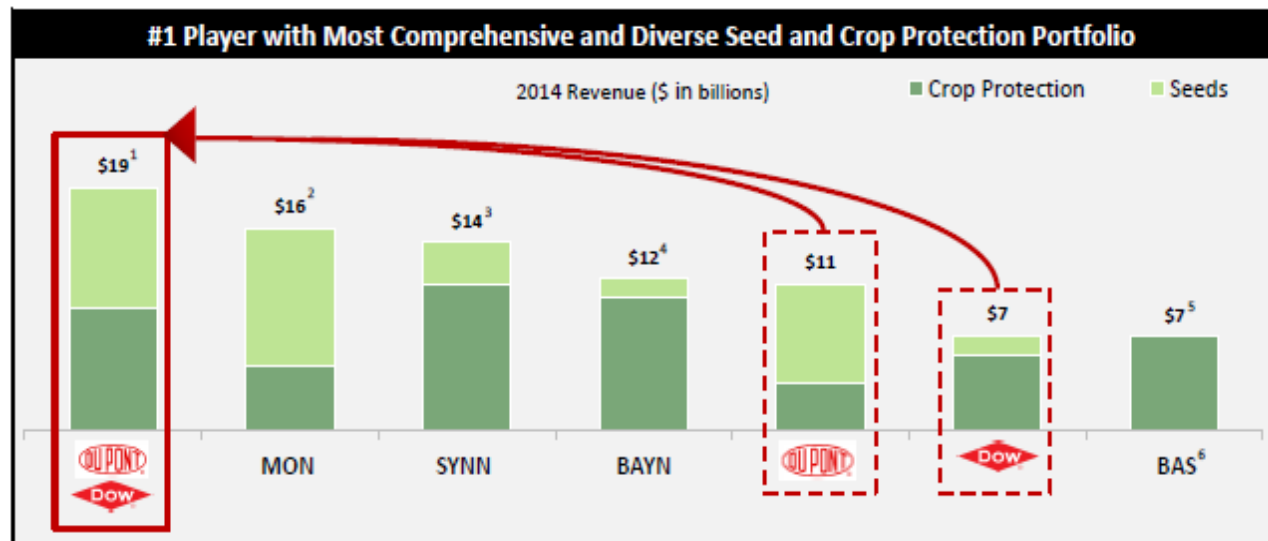
# Dow/DuPont (2017):

Eine Fusion von "Gleichen" im Agrarbereich



Dow/DuPont Umsätze: ~\$82 Milliarden

Wesentliche Wettbewerbsbedenken, Einschließlich einer Beeinträchtigung von Innovationswettbewerb



# Horizontale, nicht-koordinierte Effekte

Effekt auf	Was wurde betrachtet?	Schadenstheorie
Produkt/ Preiswettbewerb	Existierende Produkte	Eliminierung von Wettbewerb zwischen existierenden Produkten => nicht-koordinierte Effekte auf Preis- und Produktwettbewerb
	Produkte in der Entwicklung und existierende Produkte	Produkte, die das Entwicklungsstadium erreicht haben oder kurz davor stehen, werden mit 80-90% Wahrscheinlichkeit vermarktet => Verlust des potentiellen Wettbewerbs zwischen existierenden und bald vermarkteten Produkten
Innovationswettbewerb	Entwicklungslinien und frühe Pipeline-Produkte	Wahrscheinliche Einstellung, Verzögerung oder Umorientierung von überlappenden Forschungslinien und frühen Pipeline-Produkten in spezifischen Innovationsbereichen
	F&E-Kapazitäten und Tätigkeiten, Zielsetzungen für F&E Ergebnisse der Parteien und ihrer Wettbewerber	Verminderung des Anreizes und der Fähigkeit, im gleichen Maße Innovationen zu erreichen wie die Parteien ohne den Zusammenschluss => Verlust von Innovationswettbewerb

# Elemente der Prüfung der Effekte auf den Innovationswettbewerb

Marktstruktur

Bedeutung von DuPont und Dow

Enge des Wettbewerbes zwischen Dow und DuPont

Wahrscheinliche Auswirkungen auf die Innovation

Reaktion von Wettbewerbern



# Zusagen



Commission ensures **DOW/DUPONT** merger preserves price and innovation competition in crop protection



## Bayer / Monsanto (2018)

### Monsanto

- weltweit größter Anbieter von Saatgut
- Großteil des Umsatzes in den USA und in Lateinamerika
- entwickelte und vertreibt u.a. Glyphosat, das weltweit am häufigsten verwendete Unkrautvernichtungsmittel.

### Bayer

- weltweit zweitgrößter Anbieter von Pflanzenschutzmitteln
- stärkere Ausrichtung auf den europäischen Markt
- weltweit ein wichtiger Anbieter von Saatgut für eine Reihe von Getreidesorten.

weltweit größter integrierter Anbieter von Saatgut und Pflanzenschutzmitteln.

- ⇒ Erhebliche **Beschränkung des Preis- und Innovationswettbewerbs** auf verschiedenen europäischen und weltweiten Märkten;
- ⇒ **Verstärkung der beherrschenden Stellung von Monsanto** auf bestimmten Märkten.

# Wegfall von potenziellem Wettbewerb

- **Pflanzenschutzmittel:**

- Wegfall des potenziellen Wettbewerbs im Bereich der Saatgutbehandlung zur Schädlingsresistenz (gegen Fadenwürmer) zwischen den künftigen Produkten von Bayer und Monsanto („Nemastrike“)

- **Digitale Landwirtschaft**

- Wegfall des potenziellen Wettbewerbs in Europa zwischen dem kürzlich lancierten Produkt „Xarvio“ von Bayer und der weltweit führenden Plattform „FieldView“ von Monsanto, die in Kürze auch in Europa eingeführt werden soll

=> **Keine Bedenken** hinsichtlich der Auswirkungen des Zusammenschlusses auf die **Innovationstätigkeit im Bereich der biologischen Pflanzenschutzmittel** und der **Bienengesundheit**.



# Beeinträchtigung von Innovationswettbewerb

- Weltweiter Markt für die **Lizenzierung von agronomischen Merkmalen und Merkmalsbündeln**:
  - Wegfall des Innovationswettbewerb in Bezug auf gentechnisch veränderte und nicht gentechnisch-veränderte-Merkmale zur Gewährleistung von Herbizid- bzw. Insektenresistenz
- **Pflanzenschutzmittel**:
  - Beseitigung des Innovationswettbewerbs in Bezug auf Herbizide und Herbizidsysteme (d. h. Herbizid in Verbindung mit einem agronomischen Merkmal zur Verleihung von Herbizidresistenz)



## Die Analyse zu Innovations- und potenziellem Wettbewerb stützt sich auf

- Informationen zu **Patenten**;
- **F&E Projekte** der fusionierenden Parteien und ihrer Wettbewerber;
- **Interne Unternehmensdokumente**, einschließlich von Planungen für den Zeitraum nach der Integration;
- Ergebnisse der **Marktuntersuchung** im Wege von schriftlichen und mündlichen Befragungen der Marktteilnehmer.





## Freigabe nur aufgrund umfangreicher Verpflichtungszusagen möglich

- Veräußerung der **Geschäftssparten bzw. Vermögenswerte**, die problematische Überschneidungen in den Bereichen **Saatgut und Pflanzenschutzmittel** begründen.
- Veräußerungen der **weltweiten F&E-Tätigkeiten von Bayer** in Bezug auf **Saatgut und agronomische Merkmale** sowie die Forschungstätigkeiten zur **Entwicklung eines Konkurrenzprodukts für das Monsanto-Produkt Glyphosat**.
- Veräußerung von **Vermögenswerten** in Bezug auf **Saatgutbehandlungsmittel zum Schutz gegen Fadenwürmer**.
- Veräußerung des **gesamten weltweit bestehenden und in der Entwicklung befindlichen Produktportfolios von Bayer im Bereich der digitalen Landwirtschaft**.



**Vielen Dank!**

**Ulla Schwager**

European Commission  
DG COMPETITION  
Unit A.2

ulla.schwager@ec.europa.eu  
Competition websites:  
<http://ec.europa.eu/competition>