

CONTRÔLE COMMUNAUTAIRE DES OPÉRATIONS DE CONCENTRATION

LIVRE VERT

**CONCERNANT LA RÉVISION DU RÈGLEMENT SUR LES
CONCENTRATIONS**

PREFACE

Le Règlement sur les concentrations qui fut adopté par le Conseil en 1989 donnait pour la première fois à la Communauté l'instrument idoine pour contrôler les concentrations transfrontalières. Le contrôle européen des concentrations est considéré comme un succès. A l'intérieur de l'Espace Economique Européen, les concentrations tombant dans le champ d'application du règlement ont toutes été soumises aux mêmes règles et appréciées par une seule et même autorité, la Commission. Ceci a été réalisé avec célérité et efficacité, sur la base de procédures transparentes.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement en 1990, plus de 350 décisions finales ont été adoptées par la Commission. Dans un grand nombre d'affaires les opérations notifiées ne soulevaient aucun problème de concurrence et ont été par conséquent approuvées dans le délai d'un mois. Cependant, lorsque la concentration créait ou renforçait une position dominante, des mesures ont été prises afin d'empêcher la détérioration de la structure concurrentielle des marchés. Quatre opérations furent en conséquence interdites et vingt quatre autres firent l'objet de modifications substantielles pour répondre aux inquiétudes de la Commission en matière de concurrence.

Après presque cinq années de contrôle européen des concentrations, la Commission est tenue, conformément à son engagement vis-à-vis du Conseil, en 1993, de procéder à l'examen du fonctionnement du règlement sur les concentrations. Cette exigence concerne essentiellement le niveau des seuils en chiffre d'affaires, au dessus desquels les concentrations sont notifiables auprès de la Commission, mais aussi les procédures de renvoi entre la Commission et les Etats membres. De plus, la Commission saisit cette opportunité pour résoudre les problèmes liés aux imperfections du règlement et répondre aux critiques formulées à l'encontre de ses dysfonctionnements.

Le présent Livre vert expose de façon détaillée le cadre réglementaire existant pour assurer le contrôle des concentrations tant au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres. Il propose ensuite une série d'options à discuter qui peuvent être résumées comme suit :

-Seuils : actuellement, le chiffre d'affaires des entreprises concernées dans une concentration doit dépasser 5 milliards d'écus au niveau mondial, et deux entreprises au moins doivent réaliser 250 millions d'écus dans la Communauté. Un nombre important de concentrations qui sont susceptibles d'affecter la structure des marchés dans plus d'un seul Etat membre tombent en-dessous de ces seuils élevés. Les informations dont la Commission dispose ont tendance à suggérer qu'une réduction des seuils à 2 milliards d'écus et 100 millions d'écus, respectivement serait plus appropriée.

-Notifications multiples : les entreprises dont les chiffres d'affaires n'atteignent pas les seuils actuellement élevés, doivent faire face à 13 systèmes nationaux de contrôle des concentrations dans l'EEE. Les notifications nationales multiples accroissent l'incertitude, les efforts et les coûts pour les entreprises et peuvent conduire à des décisions contradictoires. Une réduction des seuils résoudrait ce problème dans une large mesure. Comme "meilleure seconde solution", on pourrait envisager que dans les

affaires de notification multiple en-dessous des seuils actuels, la Commission aurait une compétence exclusive de contrôle.

- Entreprises communes : deux approches principales pour l'amélioration du traitement des entreprises communes dans le cadre législatif communautaire sur la concurrence sont exposées dans le Livre vert. Ces deux approches sont illustrées au travers de plusieurs options.
- Un certain nombre d'améliorations pour l'essentiel procédurales sont proposées; elles sont notamment relatives à l'acceptation des engagements de première phase.
- Chiffre d'affaires du secteur bancaire et financier : des propositions sont faites, visant à la simplification de la méthode de calcul du chiffre d'affaires des institutions financières et de crédit et de celle de l'allocation géographique de ce chiffre d'affaires.

L'objectif poursuivi par le présent Livre vert est de provoquer un débat approfondi. Sa préparation a pris en compte les opinions exprimées par les autres institutions communautaires, les Etats membres, les entreprises et les milieux juridiques, lors de l'enquête que la Commission a effectuée l'année dernière. Cependant, les options présentées ici ne doivent pas être considérées comme complètes ou exhaustives.

La Commission pense que le champ d'application du règlement devrait être étendu pour couvrir un nombre plus grand de concentrations de dimension communautaire. De plus, la pratique actuelle peut être améliorée selon les axes tracés dans ce document. L'opinion de toutes les parties intéressées est sollicitée pour permettre une large discussion sur ces questions.

LIVRE VERT

Table des matières

I.INTRODUCTION

II.LE CADRE RÉGLEMENTAIRE EXISTANT

A.CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE CONCENTRATION AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

B.CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE CONCENTRATION AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

III.CRITERES DÉTERMINANT LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

A. SITUATION ACTUELLE

B. OPTIONS PROPOSÉES

IV.AUTRES ASPECTS DU RÈGLEMENT

A.PROCÉDURES DE RENVOI DES AFFAIRES DE CONCENTRATION (ARTICLES 9 ET 22)

B.LE TRAITEMENT DES ENTREPRISES COMMUNES

C.ENGAGEMENTS LIÉS AUX OPÉRATIONS DE CONCENTRATION

D.OPÉRATIONS DE MINIMIS

E.CALCUL DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS

F.AUTRES MODIFICATIONS OU CLARIFICATIONS

Acceptation de restrictions accessoires dans le cadre de la première phase

Révocation des décisions prises en application de l'article 6

Article 7

Article 10 paragraphe 4

Calcul du chiffre d'affaires des entreprises communes

Droits des parties tierces

"Les entreprises concernées"

V.CONCLUSIONS

I.INTRODUCTION

- 1.Le règlement n° 4064/89 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises ("Règlement sur les concentrations") a été adopté le 21 décembre 1989 et est entré en vigueur le 21 septembre 1990. Ce règlement est applicable à toutes les opérations de concentration ayant une dimension communautaire, définie par référence au chiffre d'affaires annuel des entreprises concernées.
- 2.La Commission a procédé au premier examen de l'application du règlement sur les concentrations en 1993. Il s'agissait d'une démarche découlant de l'obligation légale de revoir les seuils de chiffre d'affaires en vertu de l'article 1er et les règles de renvoi en vertu des articles 9 et 22. La Commission a, en outre, saisi cette occasion pour faire le bilan général de la mise en oeuvre du règlement.
- 3.Le réexamen de 1993 a donné lieu à un rapport de la Commission au Conseil¹, dont il ressortait que des arguments valables plaidaient en faveur d'un abaissement des seuils. Toutefois, la Commission considérait qu'il était préférable d'acquérir une plus grande expérience de la mise en oeuvre du règlement et des effets des politiques nationales de contrôle des concentrations avant d'élaborer une proposition formelle de révision du règlement. C'est pourquoi elle a invité le Conseil à reporter la révision des seuils à la fin de 1996 au plus tard. Le Conseil a approuvé ces conclusions en septembre 1993.
- 4.Au cours des deux années qui ont suivi le réexamen de 1993, des changements significatifs se sont produits dans l'environnement juridique, politique et économique. A la suite à la fois de l'élargissement de l'Union et de l'évolution de la réglementation dans les anciens États membres, le nombre de systèmes nationaux de contrôle des concentrations dans la Communauté a augmenté. Au niveau communautaire, le contrôle des concentrations est entré dans une phase de consolidation, comme en témoigne l'adoption d'un nouveau règlement d'application² et d'une nouvelle série de lignes directrices à la fin de 1994³. En outre, les modalités d'application du principe de subsidiarité ont été précisées par les institutions communautaires et les États membres. Enfin, sous l'effet d'une intégration de plus en plus forte des marchés dans la Communauté et de la récente reprise économique, l'activité concentrative transnationale s'est intensifiée⁴. Dans ce contexte, un réexamen du règlement est nécessaire pour déterminer la manière de garantir au mieux les effets bénéfiques du marché intérieur par une politique européenne efficace de contrôle des concentrations.
- 5.Dans le cadre du réexamen actuellement en cours, les services de la Commission ont mené une enquête parmi les États membres, les entreprises, les associations professionnelles et les conseils pour recueillir leurs points de vue sur la révision du règlement (voir annexe 1). Le Parlement européen et le Comité économique et social ont également été invités à s'exprimer à ce sujet.

¹COM(93) 385 final du 28 juillet 1993.

²Règlement de la Commission (CE) n° 3384/94 du 21 décembre 1994 - JO n° L 377 du 31.12.1994, p. 1.

³Communications de la Commission du 21 décembre 1994, JO n° C 385 du 31.12.1994, pp. 1, 5, 12 et 21.

⁴Après avoir culminé en 1990, l'activité transfrontalière en matière de fusions et d'acquisitions (F&A) a diminué en 1991 pour se stabiliser les années suivantes à environ 1 350 opérations par an. L'année 1994 a été marquée par une recrudescence de l'activité, aussi bien en nombre d'opérations qu'en valeur, Économie européenne (mars 1995), Supplément A.

6. Le présent livre vert doit servir de base à un examen approfondi des modifications spécifiques susceptibles d'être apportées au règlement. Il a pour objet

-de fournir une analyse de la situation actuelle;

-d'examiner s'il y a lieu de réviser les seuils en vigueur, conformément à l'engagement pris par la Commission vis-à-vis du Conseil en 1993,

-de repérer d'autres domaines où des améliorations pourraient être apportées et de proposer des solutions.

7. La Commission consultera sur le présent Livre vert le Conseil, le Parlement Européen, le Comité Economique et Social ainsi que le Comité des Régions afin de recueillir leur avis. La Commission invite également toutes les parties intéressées à présenter leurs observations. Afin de respecter le calendrier de la procédure de révision, ces observations devront être communiquées à la Commission pour le 31 mars 1996 au plus tard⁵. La Commission a l'intention d'étudier les résultats de cette consultation et de soumettre une proposition au Conseil au cours de l'année 1996.

II. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE EXISTANT

A. CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE CONCENTRATION AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

1. Le règlement sur les concentrations

8. Le règlement sur les concentrations confère à la Commission européenne des pouvoirs spécifiques en ce qui concerne l'appréciation de toutes les opérations de concentration de dimension communautaire. Ces opérations sont définies comme étant les fusions, acquisitions ou entreprises communes concentratives dans lesquelles i) le chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'écus; ii) le chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 millions d'écus (c'est-à-dire un chiffre d'affaires combiné au niveau communautaire d'au moins 500 millions d'écus) et iii) chacune des entreprises concernées ne réalise pas plus des deux tiers de son chiffre d'affaires à l'échelle communautaire à l'intérieur d'un seul et même État membre (Article 1er du règlement).

9. Le règlement se fonde sur le principe du "guichet unique", ce qui signifie que la Commission a compétence exclusive pour apprécier les concentrations de dimension communautaire, de sorte que les entreprises concernées ne doivent procéder qu'à une seule notification à l'intérieur de l'Union européenne. Au-dessous des seuils, les opérations sont soumises au contrôle national des concentrations, s'il en existe un. A la suite de l'entrée en vigueur en 1994 de l'Accord sur l'Espace économique européen

⁵ Les observations peuvent être envoyées par télécopieur (n° 32-2-296 43 01) ou par courrier à l'adresse suivante: Commission des Communautés européennes, Direction générale de la Concurrence (DGIV), Direction B - Task Force Concentrations, avenue de Cortenberg, 150, B-1049 Bruxelles, Belgique.

(EEE), la compétence exclusive de la Commission européenne pour les opérations de concentration atteignant les seuils en vigueur a été étendue à tout le territoire de l'EEE.

10. Les dispositions de l'article 1er concernant le partage des compétences entre la Commission et les États membres sont complétées par celles des articles 9, 21 paragraphe 3 et 22. L'article 9 permet à la Commission de renvoyer à un État membre les affaires soulevant des problèmes de concurrence limités à un marché distinct, à l'intérieur de cet État membre. L'article 22, paragraphes 3 à 5, permet à un État membre de demander à la Commission d'appliquer le règlement sur les concentrations à des opérations qui n'atteignent pas les seuils définis mais créent ou renforcent une position dominante à l'intérieur de son territoire. L'article 21, paragraphe 3, permet aux États Membres de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes autres que ceux qui sont pris en considération par le règlement sur les concentrations et qui comprennent la sécurité publique, la pluralité des médias et les règles prudentielles. De plus, lors de ses enquêtes et de son appréciation des concentrations notifiées, la Commission agit en liaison étroite et constante avec les autorités compétentes des États membres (Article 19 du règlement sur les concentrations) ainsi qu'avec l'autorité de surveillance de l'AELE (article 58 de l'accord EEE).

11. Le règlement sur les concentrations a établi un système de notification préalable obligatoire applicable à toutes les concentrations de dimension communautaire. Les concentrations notifiées sont appréciées au regard de leur incidence sur la structure de la concurrence dans le marché commun. La notion fondamentale est celle de "création ou de renforcement d'une position dominante". La procédure comporte deux phases d'examen, dont la durée est soumise à des délais légaux. Après une phase initiale d'une durée d'un mois, la Commission doit décider si l'opération soulève ou non des doutes sérieux et, dans l'affirmative, lancer une enquête approfondie. Quatre mois après le début de la seconde phase, la Commission doit prendre la décision finale.

12. Au 30 octobre 1995, 376 opérations de concentration avaient été notifiées à la Commission en application du règlement sur les concentrations. La Commission avait arrêté 357 décisions finales:

- 31 décisions relevant de l'article 6 paragraphe 1 a) du règlement (déclarant que l'opération ne relevait pas du champ d'application du règlement);
- 303 décisions relevant de l'article 6 paragraphe 1 b) du règlement (déclarant l'opération compatible avec le marché commun à l'issue de la première phase d'examen);
- 19 décisions relevant de l'article 8 paragraphe 2 du règlement (déclarant l'opération compatible avec le marché commun à l'issue de l'enquête approfondie réalisée dans le cadre de la seconde phase) et
- 4 décisions relevant de l'article 8 paragraphe 3 du règlement (interdisant l'opération).

Pour douze opérations autorisées en application de l'article 6 paragraphe 1 b) et douze autres autorisées en application de l'article 8 paragraphe 2, des conditions et/ou des obligations ont été attachées à la décision pour garantir le respect des engagements pris par les parties. Trois affaires ont été renvoyées aux États membres à la suite d'une demande introduite en application de l'article 9, et deux demandes ont été introduites

par des États membres en application de l'article 22 paragraphe 3. L'article 21 paragraphe 3 a été appliqué dans trois affaires.

2. Article 66 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

13. Le traité CECA stipule que toute opération de concentration entre entreprises dont l'une au moins exerce une activité de production ou de distribution dans le domaine du charbon ou de l'acier à l'intérieur de la Communauté est soumise à l'autorisation préalable de la Commission. La Commission a fixé, en accord avec le Conseil, des seuils, calculés sur la base des volumes de production des entreprises, au-dessous desquels les opérations de concentration sont exemptées de l'obligation de notification préalable. Pour l'acier brut ou les produits finis, par exemple, le seuil est fixé à 6 millions de tonnes par an, ce qui correspond à une valeur d'environ 2,5 milliards d'écu.

B. CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE CONCENTRATION AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

14. Il existe actuellement onze systèmes nationaux de contrôle des concentrations dans la Communauté⁶, dont huit sont obligatoires. Sur les quatre États membres restants, les Pays-Bas sont sur le point d'adopter un système de contrôle préalable obligatoire des concentrations et il n'est pas exclu que les trois autres instaurent également une législation nationale à l'avenir. L'annexe 2 contient un tableau indiquant les principales caractéristiques des systèmes nationaux existants et du système prévu aux Pays-Bas.
15. Une analyse comparative des différents systèmes nationaux fait apparaître la grande diversité des obligations en matière de notification, des procédures et des règles générales. La coopération formelle entre des autorités nationales pouvant être concernées par une même opération se limite essentiellement à des contacts bilatéraux, généralement à des fins d'information.
16. En ce qui concerne l'autorité compétente en matière de concentrations dans les différents États membres, plusieurs organismes distincts jouent généralement un rôle dans le processus décisionnel. Sur les onze pays concernés, la décision finale est prise par un organisme administratif/ministériel dans cinq, par une autorité de concurrence indépendante dans quatre, par un organisme judiciaire dans un et soit par un organisme judiciaire (interdiction) soit par une autorité de concurrence (autorisation) dans le dernier. Enfin, dans deux pays, la décision de l'autorité de concurrence indépendante peut être annulée par un organisme administratif ou ministériel pour des raisons d'intérêt public.
17. Les seuils déclenchant la notification obligatoire ou facultative sont également très variables, que ce soit du point de vue des critères utilisés (chiffre d'affaires réalisé soit dans le pays concerné soit à l'échelle mondiale, actifs à l'échelle mondiale ou part de marché dans le pays concerné) ou du niveau à partir duquel l'opération est notifiable (le chiffre d'affaires minimum réalisé individuellement à l'échelle mondiale par au moins deux des entreprises concernées est, par exemple, de 0,36 million d'écus en Autriche, de 25,2 millions d'écus en Irlande et de 520 millions d'écus en Allemagne, le

⁶ Deux pays de l'AELE, à savoir l'Islande et la Norvège, appliquent un système de notification facultative.

chiffre d'affaires total à l'échelle mondiale est, par exemple, de 430 millions d'écus en Suède et de 1,04 milliard d'écus en Allemagne, et le chiffre d'affaires minimum total réalisé dans le pays concerné est, par exemple, de 125 millions d'écus en Espagne, de 180 millions d'écus au Portugal et de 300 millions d'écus en Italie ou de plus de 1 milliard d'écus en France)⁷. Dans la mesure où la disparité des niveaux d'intervention ne correspond pas nécessairement à celle des dimensions des économies nationales, le degré de contrôle applicable à des sociétés de taille comparable peut varier d'un État membre à l'autre.

18. En ce qui concerne la durée de la procédure dans les différents États membres, la phase préliminaire de l'enquête est généralement courte et elle n'excède en aucun cas deux mois et demi. La durée de l'enquête approfondie est plus variable, d'autant plus que dans certains pays il n'y a pas de délai légal et que dans d'autres les délais légaux peuvent être prolongés, notamment pour obtenir des renseignements supplémentaires. En outre, un certain nombre de systèmes comprennent un contrôle après la mise en oeuvre de la concentration, dans un délai pouvant varier d'un mois à une période illimitée.

19. Aux fins de l'appréciation, tous les États membres utilisent des critères de concurrence dans leur analyse des opérations notifiées. La plupart des législations prévoient la possibilité de tenir compte de critères d'intérêt public ou général. L'incidence précise de ces autres critères dans l'appréciation finale de l'opération est difficile à mesurer et peut varier d'un État membre à l'autre.

20. Le nombre d'affaires instruites dans les onze États membres concernés diffère sensiblement de l'un à l'autre. Dans les pays où la notification est obligatoire, le nombre moyen de notifications par an se situe entre 25 au Portugal et environ 1 540 en Allemagne⁸. Comptant parmi les pays qui appliquent un système de notification facultative, la France et l'Espagne ont reçu en moyenne environ 24 notifications par an et le Royaume-Uni en a reçu entre 150 et 200.

21. Le mode de publication des décisions et la quantité d'informations fournies lors de cette publication varient d'un État membre à l'autre. Dans certains cas, le texte intégral de la décision, y compris l'appréciation de l'opération du point de vue de la concurrence, est publié. Dans d'autres, seules certaines décisions (par exemple les interdictions ou les décisions les plus importantes) sont publiées, les autres faisant simplement l'objet d'une communication.

III. CRITERES DÉTERMINANT LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

A. SITUATION ACTUELLE

22. Cette section examine quelle serait la répartition optimale des affaires de concentration entre la Commission et les États membres, compte tenu de deux objectifs

⁷ Ces seuils ont été convertis en écu sur la base des taux moyens pour 1994.

⁸ Dans les autres pays, le nombre moyen de notifications par an était le suivant: 35 en Belgique, 55 en Irlande, 132 en Suède, 238 en Italie et 310 en Autriche (notifications informelles et formelles). En Grèce, quelque 25 notifications étaient reçues annuellement dans le cadre de l'ancien régime de notification facultative.

communautaires fondamentaux : le principe de subsidiarité et le soutien à une intégration des marchés au travers d'une évaluation rapide et uniforme des concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs. Est ensuite procédé à l'évaluation de l'hypothèse du maintien des seuils à leur niveau actuel, sur la base des informations dont dispose la Commission.

1. Principes fondamentaux

Subsidiarité et contrôle des concentrations

23. Le règlement sur les concentrations a été conçu de manière à s'appliquer aux modifications structurelles importantes "dont l'effet sur le marché s'étend au-delà des frontières nationales d'un État membre" (neuvième considérant). Les concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs étaient donc considérées comme étant de dimension communautaire. C'est pourquoi il a été décidé de conférer à la Commission une compétence exclusive pour l'examen de ces opérations et de laisser les États membres appliquer leurs législations respectives en matière de concentrations aux opérations de portée essentiellement nationale.

24. Partant, la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres pour le contrôle des concentrations s'inspirait des mêmes principes que la notion de subsidiarité. Selon cette notion, toute intervention doit être effectuée au niveau de compétence le plus approprié, en vue des objectifs à atteindre et des moyens à disposition de la Communauté et des États Membres⁹.

25. Une concentration a des effets transfrontaliers significatifs si son effet sur la structure de la concurrence s'étend sur une zone géographique qui dépasse les frontières d'un seul État Membre. C'est par exemple le cas lorsque les parties à la fusion ont des activités importantes dans plusieurs États Membres ou que leurs activités dans un seul État Membre peuvent avoir des répercussions importantes en matière de concurrence dans d'autres parties de la Communauté, notamment lorsque la concentration peut entraver l'entrée sur le marché de concurrents d'autres États Membres, créant par conséquent des obstacles à une intégration européenne plus avancée, ou lorsque la consolidation d'une position nationale peut avoir des répercussions dans le reste de la Communauté.

26. Lorsqu'une concentration a des effets transfrontaliers significatifs, l'intervention communautaire se justifie en raison des objectifs du contrôle des concentrations et des moyens dont dispose la Commission par rapport aux États membres. La Commission peut, en effet, exercer ses pouvoirs d'enquête, de sanction et d'exécution sur le territoire de toute l'Union européenne et, de ce fait, elle dispose de pouvoirs plus étendus que ceux d'un État membre. En outre, dans un contexte de mondialisation ou, du moins, d'interdépendance croissante des économies, un contrôle exercé à l'échelon communautaire permet une appréciation uniforme et globale des effets d'une telle concentration.

⁹ Voir le *Rapport de la Commission au Conseil Européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité*, COM (93) 545 final du 24.11.1993.

Intégration des marchés et principe du "guichet unique"

27. Les fusions et acquisitions transfrontalières sont l'un des principaux moyens utilisés par les entreprises pour relever avec succès les nouveaux défis du marché unique. Elles représentent donc une conséquence positive de l'intégration des marchés, sous réserve qu'elles n'entraînent pas un préjudice durable pour la concurrence (troisième, quatrième et cinquième considérants du règlement sur les concentrations).
28. Il est important que l'étendue et les modalités du contrôle des concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs soient uniformes dans toute la Communauté et il est souhaitable que leur appréciation au regard des règles de concurrence ne retarde pas exagérément leur réalisation ou ne soit pas source d'insécurité juridique.
29. En conséquence, le règlement sur les concentrations poursuit un double objectif: prévenir les opérations anticoncurrentielles et fournir un cadre unique dans lequel les concentrations de dimension communautaire sont appréciées selon un calendrier déterminé et prévisible. Le principe du "guichet unique", en vertu duquel les concentrations de dimension communautaire ne sont contrôlées qu'à l'échelon communautaire, facilite la réalisation du second objectif.
30. L'application du principe du "guichet unique" aux concentrations de dimension communautaire va donc de pair avec la notion de subsidiarité : le contrôle exclusif au niveau communautaire trouve sa justification dans l'échelle et les effets de telles transactions. Elle est également fondée sur des motifs d'efficacité. Au lieu de devoir procéder à des contrôles nationaux multiples, le principe du "guichet unique" posé par le règlement simplifie, en effet, les procédures administratives et permet aux entreprises de supporter des coûts de restructuration réduits au minimum dans un marché unique. Il instaure des règles du jeu équitables pour tous en garantissant que les mêmes obligations de notification, les mêmes procédures et les mêmes règles juridiques sont applicables à toutes les concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs.

2. Les seuils actuels

31. Compte tenu de ce qui précède, la dimension communautaire d'une concentration devrait être définie, logiquement, en fonction de ses effets sur le marché mais, pour plus de commodité et dans l'intérêt de la sécurité juridique, le règlement sur les concentrations prévoit des critères quantitatifs servant à déterminer les opérations qui présentent des effets transfrontaliers. Il s'agit des chiffres d'affaires totaux réalisés par les entreprises concernées sur le plan mondial et dans la Communauté.
32. Lorsque le règlement a été adopté, le niveau des seuils de chiffre d'affaires retenu était, naturellement, le résultat d'un compromis politique. C'est pourquoi le Conseil a prévu qu'à l'issue d'une phase initiale d'application, il y aurait lieu de réviser ces seuils à la lumière de l'expérience acquise (dixième considérant). La Commission et le Conseil se sont également déclarés disposés à envisager, lors de cette révision, la possibilité de prendre en considération d'autres éléments, en plus du chiffre d'affaires.
33. Dans son rapport de 1993, la Commission a conclu que l'intégration progressive des marchés à l'intérieur de la Communauté et la multiplication des opérations

transfrontalières qui en résultait plaident en faveur d'un abaissement des seuils. Le rapport fournit des exemples particuliers de concentrations tombant en dehors du champ d'application du règlement, alors qu'elles affectaient très probablement les conditions de concurrence dans toutes la Communauté. Sur cette base, la Commission concluait que les seuils du règlement devaient être abaissés. Les conclusions du présent réexamen confirment le fait qu'un nombre considérable de concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs sont néanmoins exclues du champ d'application du règlement sur les concentrations.

34. Les résultats du présent exercice de révision ont tendance à suggérer que les raisons pour lesquelles une réduction des seuils paraissait être appropriée en 1993 sont toujours valables aujourd'hui. Alors qu'avec l'intégration continue des marchés, l'activité de concentration transfrontalière a considérablement crû en taille et en importance¹⁰, il existe des indications selon lesquelles un nombre important de concentrations ayant des effets transfrontaliers tombent en-dessous des seuils actuels. Ceci est dû pour l'essentiel à la taille et aux caractéristiques des secteurs dans lesquels l'activité de concentration transfrontalière qui s'effectue et à la taille des entreprises impliquées dans ces opérations. De plus, il apparaît que des concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs et tombant en-dessous des seuils, font probablement l'objet de notifications nationales multiples qui augmentent l'incertitude juridique et les coûts pour les entreprises et peuvent conduire à des décisions contradictoires.

Champ d'application sectoriel du règlement

35. La compétence de la Commission dépend du montant des chiffres d'affaires totaux réalisés par les entreprises concernées sur le plan mondial et dans la Communauté. Le règlement sur les concentrations a donc plus de chances de s'appliquer à des concentrations auxquelles participent des entreprises actives sur des marchés avec un chiffre d'affaires total très grand et/ou des conglomérats. En revanche, les concentrations dans le cadre desquelles l'acquéreur et/ou l'entreprise cible sont des entreprises spécialisées, présentes sur des marchés plus limités, mais encore importants économiquement, ont moins de probabilités d'atteindre les seuils fixés.

36. La Commission a effectué deux analyses distinctes afin de mesurer le taux de couverture sectoriel du règlement. Elles sont décrites dans les développements qui suivent et sont accompagnées d'un commentaire sur leurs résultats.

37. La première étude consiste dans une comparaison du nombre des notifications faites dans le cadre du règlement dans chaque secteur de l'économie et celui des concentrations enregistrées dans la base Amdata¹¹ pour chacun de ces secteurs. Elle a ainsi identifié un certain nombre de secteurs dont le taux de couverture par le règlement était de plus ou moins 10%¹². C'est notamment le cas de la construction mécanique, de la construction électrique et électronique, de la fabrication d'ordinateur, de l'industrie du caoutchouc et des matières plastiques, du textile, de l'industrie des produits

¹⁰ Voir note en bas de page n° 4.

¹¹ Base de données sur les fusions et les acquisitions figurant dans "Acquisitions Monthly".

¹² A titre de comparaison, le taux de couverture de certains autres secteurs comme le transport aérien et les télécommunications est supérieur à 50%. Une telle situation s'explique par les caractéristiques propres à chaque secteur.

alimentaires et des boissons, des produits métalliques, de la fabrication d'articles en bois, de la fabrication d'instruments médicaux, de la construction, de la production et de la distribution d'énergie, de l'imprimerie et de l'édition, de l'hôtellerie et de la restauration collective, des services informatiques et autres services connexes, des services bancaires et financiers. Le taux de couverture de quelques autres secteurs est également limité. C'est le cas, par exemple, des produits chimiques, secteur où le nombre de notifications est le plus important et où le taux de couverture est d'environ 16%.

38. La seconde approche s'attache à identifier des affaires particulières qui ont des effets transfrontaliers significatifs et qui tombent en dessous des seuils actuels¹³. Ces concentrations couvrent une grande variété de secteurs dont certains ont également été identifiés dans l'exercice précédent. Ceux-ci comprennent notamment : les produits chimiques, y compris les produits de base, les spécialités et les applications aval, les produits pharmaceutiques, les composants pour l'industrie automobile, la construction mécanique et électrique, la bio-technologie, les matériaux de construction, l'informatique, la fabrication de papier et l'édition, la location d'avions, les services touristiques et la restauration collective.
39. Ces concentrations ont été exclues du champ d'application du règlement concentrations soit parce que toutes les entreprises concernées n'atteignaient pas ensemble le seuil mondial, soit parce que le seuil communautaire n'était pas réalisé individuellement par au moins deux de ces entreprises. En ce qui concerne le seuil communautaire plus particulièrement, on doit observer que même si une très grande entreprise acquiert une entreprise plus petite disposant d'une part élevée du marché communautaire, le fait que cette dernière a un chiffre d'affaires communautaire inférieur à 250 millions d'écus a pour conséquence que l'opération tombe en-dehors du champ d'application du règlement sur le contrôle des concentrations. De même, des opérations impliquant deux entreprises importantes peuvent échapper au seuil communautaire si elles concernent l'échange ou l'acquisition d'une activité spécifique ou d'une division particulière. Dans de tels cas, pour ce qui est du vendeur, seul le chiffre d'affaires de la partie acquise peut être pris en compte, et même si cela correspond à une part élevée du marché communautaire, l'opération peut tomber en-dessous du seuil fixé par le règlement.
40. Des opérations de restructuration dans la plupart de ces secteurs ont souvent une dimension transnationale, dans la mesure où l'activité des entreprises s'étend sur plusieurs Etats membres. Leur faible taux de couverture indique par conséquent qu'un nombre important d'opérations transfrontalières sont exclues du champ d'application du règlement. Dans d'autres secteurs, tels que les secteurs bancaire et financier et celui de la fourniture d'énergie, les acteurs du marché tendent à détenir une forte présence nationale. Cependant, même dans ces secteurs, les opérations de restructuration sont de plus en plus construites sur des axes transfrontaliers. Dans le cadre des seuils

¹³ La Commission a listé deux séries d'exemples particuliers de tels cas, la première couvrant la période qui s'étend jusqu'à 1993 et la seconde couvrant les années 1993, 1994 et 1995. Ces listes ont été communiquées aux Etats membres, mais ne sont pas annexées à ce document pour des raisons de confidentialité. La plupart de ces affaires seraient tombées dans le champ d'application du règlement avec des seuils réduits de 2 milliards (mondial) et 100 millions (communautaire).

actuels, de telles concentrations demeurent en dehors du champ de compétence de la Communauté.

41. Le fait que les opérations de dimension communautaire réalisées dans ces secteurs échappent au règlement s'explique pour différentes raisons, qui tiennent aux caractéristiques propres à chacun de ces secteurs.
42. D'une part, en effet, dans des secteurs tels que le textile, l'imprimerie, l'édition, ou l'hôtellerie et la restauration collective, le chiffre d'affaires total que dégagent même les plus grandes entreprises est inférieur aux seuils mondiaux actuels¹⁴. Cela ne signifie pas que ces secteurs soient d'importance mineure. Si on prend l'exemple de la production et de la consommation européennes de textiles sur l'année 1993, on constate qu'elles ont représenté respectivement 106 milliards d'écus et 110 milliards d'écus. De plus, les trois plus grandes entreprises textiles de l'Union européenne comptent parmi les dix plus grandes entreprises mondiales¹⁵.
43. D'autre part, dans un certain nombre de secteurs diversifiés, les entreprises sont spécialisées dans des segments du marché qui représentent un chiffre d'affaires total relativement faible. Dans de tels secteurs, il arrive que l'acquisition d'entreprises spécialisées bien implantées sur ces marchés ou encore la cession, par de grands groupes, de certaines de leurs entreprises ou de certaines de leurs activités n'entrent pas dans le champ d'application du règlement sur les concentrations. C'est notamment le cas du secteur des pièces détachées et des composants de l'industrie automobile, même si de grandes entreprises internationales sont présentes sur ce marché, qui est extrêmement atomisé en raison de l'existence d'un grand nombre de producteurs spécialisés ayant la taille de PME.
44. Le secteur de la construction mécanique est également un exemple intéressant. Ce secteur important, puisqu'il occupait, en 1992, le cinquième rang de la production industrielle communautaire, comprend un large éventail de produits diversifiés. C'est une industrie très polarisée, avec un fort taux de concentration au sommet, un nombre limité de très grandes entreprises et un grand nombre de PME.
45. Dans le secteur des produits chimiques et pharmaceutiques, 16 % environ de toutes les concentrations sont notifiées à la Commission. Compte tenu de la dimension transnationale de cette industrie, ce nombre peut paraître relativement faible. La grande diversité des produits chimiques et la tendance à une spécialisation par le biais des restructurations opérées semblent en être les principales explications. Cette stratégie entraîne un certain nombre d'échanges ou d'acquisitions qui n'entrent pas dans le champ d'application du règlement en raison du faible chiffre d'affaires des activités acquises/cédées faisant l'objet de ces opérations.

¹⁴ Les données utilisées proviennent de " *DABLE Synopsis of European Enterprise - 1997* .

¹⁵ *Panorama de l'Industrie Européenne*, Ch. 14, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes (1994).

46. Les seuils actuels ne captent qu'une petite partie des entreprises européennes. Sur les 2200 premières entreprises européennes citées dans la base données DABLE (*Synopsis of European Enterprises 1995*)¹⁶, seules 152 entreprises de l'Union européenne et de l'AELE (soit 7 % de toutes les sociétés retenues par DABLE) dégageaient, en 1993, un chiffre d'affaires mondial supérieur à 5 milliards d'écus. Un nombre total de 293 entreprises (13 % de toutes les entreprises citées par DABLE) avaient réalisé un chiffre d'affaires, au niveau mondial, de plus de 2,5 milliards d'écus et, partant, relèveraient du contrôle communautaire en cas de concentration entre des entreprises de même taille.
47. Même si les entreprises entrant dans le champ d'application du règlement ne sont pas toutes comptabilisées dans ces statistiques, notamment les entreprises de pays tiers, il en ressort, néanmoins, que ce champ d'application est relativement limité. Cette constatation est d'autant plus importante que la mondialisation des marchés et leur intégration croissante dans la Communauté devraient inciter un plus grand nombre d'entreprises, y compris des entreprises moyennes, à s'engager à l'avenir dans des opérations de concentration transfrontalières. Les entreprises de taille moyenne, qui ne bénéficient pas du "guichet unique", relèveraient probablement de la compétence de plusieurs États membres et, de ce fait, devraient procéder à des notifications nationales multiples.

La règle des deux tiers

48. D'une façon générale, il n'existe aucune donnée sur le nombre d'entreprises européennes qui tombent sous le coup de la règle des deux tiers. Cependant, la Commission sait qu'un certain nombre de grands groupes européens, comme Siemens, qui satisfont à la règle des deux tiers, réalisent aussi un important chiffre d'affaires dans la Communauté en dehors de leurs marchés d'origine. Toute concentration à laquelle participeraient au moins deux de ces groupes, de même nationalité, serait en dehors du champ d'application du règlement, malgré les effets notables qu'une telle opération pourrait avoir dans toute la Communauté.

Marchés géographiques affectés par des concentrations n'atteignant pas les seuils actuels

49. La Commission a invité les États membres à préciser le nombre d'opérations, parmi celles qui leur ont été notifiées ces deux dernières années, dans lesquelles le marché géographique en cause était défini comme dépassant les frontières d'un seul État ou dans lesquelles plus d'un marché géographique en cause était affecté.
50. Sur la base des réponses reçues, la Commission a essayé de faire une estimation du nombre d'opérations ayant eu des effets transfrontaliers significatifs mais inférieures aux seuils. Malheureusement, elle ne disposait bien souvent d'aucune - ou quasiment aucune - des données nécessaires à cette estimation. Même dans les cas où des informations étaient disponibles, seules quelques-unes des concentrations ayant des effets transfrontaliers ont pu être repérées; il s'agissait des cas dans lesquels le marché

¹⁶ Base de données de la Commission européenne sur les Grandes Entreprises.

géographique en cause avait été défini comme dépassant les frontières nationales¹⁷. Selon ces estimations, environ 10 % au moins des opérations notifiées en Italie, 20 % à peu près des concentrations notifiées en France, en Espagne, en Belgique et au Portugal, plus de 30 % en Autriche et plus de 50 % en Allemagne¹⁸, paraissent avoir probablement des effets transfrontaliers significatifs.

Notifications nationales multiples

51. Les concentrations ayant des effets transfrontaliers mais n'atteignant pas les seuils prévus par le règlement sont soumises à la législation des États membres applicable aux concentrations. En raison de leur caractère transfrontalier, ces opérations ont des chances de devoir être notifiées aux autorités de plus d'un État membre.

52. Ces notifications nationales multiples sont une conséquence directe du niveau actuel des seuils communautaires et de la multiplication, dans l'Union européenne, des systèmes nationaux de contrôle des concentrations. D'une façon générale, l'existence de notifications nationales multiples, dans un cas donné, est un indice du caractère transfrontalier des effets de la concentration considérée. Il faudrait donc que les concentrations de ce type soient contrôlées à l'échelon communautaire.

53. D'après les résultats de l'enquête menée par la Commission, une majorité écrasante des entreprises, des fédérations et associations d'entreprises, des cabinets d'avocats et des bureaux de consultants estiment que le "guichet unique" institué par le règlement est un avantage pour les entreprises. Lorsqu'une concentration est notifiée dans plusieurs États membres, les délais dans lesquels la décision doit être rendue peuvent varier et la conclusion de l'opération est subordonnée à la décision prise en dernier ressort. Les divergences d'approche entre les systèmes nationaux en la matière, notamment en ce qui concerne l'application des critères relatifs à l'intérêt général, peuvent rendre l'issue de la procédure difficile à prévoir. Compte tenu de cela, les avantages les plus importants du "guichet unique" sont la sécurité juridique et la rapidité de décision.

54. Pour pouvoir, en pratique, traiter avec plusieurs autorités différentes, il faut coordonner les informations relatives au calendrier de la procédure et à l'argumentation qui devront être fournies. Pour les faits qui sont rapportés dans la notification et la manière dont ils y sont exposés, il faut tenir compte des caractéristiques propres à chaque marché national et à chaque procédure nationale. En outre, il faut une bonne connaissance des différents systèmes juridiques nationaux et une bonne maîtrise de différentes langues, ce qui oblige la plupart des entreprises à recourir à des experts locaux extérieurs.

55. Les notifications multiples entraînent des coûts et des efforts supplémentaires, tant externes qu'internes. Les économies qui résultent de l'application du principe du

¹⁷ Les concentrations qui affectent un ou plusieurs marchés géographiques nationaux peuvent également avoir des effets significatifs qui dépassent les frontières d'un seul État membre, mais les informations nécessaires sont difficiles à obtenir.

¹⁸ Les données allemandes portent sur les opérations auxquelles participait au moins une entreprise non allemande. Bien que les concentrations entre entreprises de nationalités différentes n'aient pas toutes des effets qui dépassent les frontières d'un État membre, ces données sont utiles car elles donnent une idée du nombre d'opérations dont les effets sont transfrontaliers.

"guichet unique" sont très difficiles à quantifier, dans la mesure où elles dépendent de la taille de l'entreprise, de la complexité de l'affaire et du nombre d'autorités nationales qui devraient participer à la procédure si la Commission n'était pas compétente. D'après l'enquête, il semble toutefois qu'en règle générale, et pour des affaires comparables, l'application du règlement représente, pour les entreprises, un avantage considérable en termes de coûts.

56. Le "guichet unique" du règlement crée des règles du jeu égales pour toutes les entreprises qui procèdent à la restructuration de leurs activités en Europe. D'après l'enquête, le caractère transnational de la Commission facilite l'appréciation globale des affaires transfrontalières et limite les difficultés techniques qu'implique l'examen de marchés plus grands que nationaux; l'unicité du contrôle élimine le risque de décisions contradictoires. En outre, il est plus facile et plus efficace de négocier des mesures correctives et les parties tierces peuvent intervenir plus efficacement, lorsqu'une seule autorité est impliquée dans le contrôle.

57. Le nombre de notifications multiples auprès des autorités nationales ne dépend qu'en partie du caractère obligatoire ou facultatif de la notification dans le cadre de la loi nationale. Pour des motifs de sécurité juridique, les entreprises peuvent se sentir obligées de notifier l'opération de concentration, même si la notification est facultative, du moins lorsqu'elles détiennent d'importantes parts de marché. En effet, il leur faut évaluer le risque qu'entraîne l'absence de notification, notamment si les autorités nationales ont la faculté de prendre des mesures a posteriori, après la réalisation de l'opération.

Appréciation globale

58. Les informations disponibles actuellement ont tendance à suggérer que les seuils actuels devraient être réduits de telle sorte que l'essentiel des opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs puisse être contrôlé au niveau communautaire. Ceci permettrait à la Commission, non seulement de traiter plus d'affaires transfrontalières à l'issue desquelles une position dominante pourrait être créée ou renforcée, mais aussi d'accélérer et d'accroître la cohérence de l'examen de ces affaires, sur la base du principe du guichet unique.

B. OPTIONS PROPOSÉES

59. Cette partie dispose qu'afin d'effectuer une meilleure couverture des concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs, un seuil de chiffre d'affaires mondial combiné de deux milliards d'euros et un seuil communautaire de cent millions d'euros pour au moins deux entreprises apparaîtraient plus appropriés. Afin de résoudre le problème des notifications nationales multiples notamment, une autre solution plus limitée pourrait consister à étendre la compétence de la Commission aux seules concentrations en-dessous des seuils, qui tombent dans le champ d'application de plus d'un système national de contrôle.

1. Abaissement des seuils

Position des institutions communautaires

60. Le Parlement européen et le Comité économique et social sont favorables à un abaissement des seuils. Dans sa résolution sur le XXIIIème rapport de la Commission sur la politique de concurrence, adoptée le 16 mars 1995, le Parlement européen a renouvelé son soutien à la proposition de la Commission visant à abaisser considérablement le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel la Commission est compétente¹⁹. De même, dans son avis sur la révision du règlement sur les concentrations adopté le 25 octobre 1995, le Comité économique et social a vivement recommandé à la Commission de proposer un seuil de chiffre d'affaires mondial de 2 milliards d'écus et un seuil de chiffre d'affaires communautaire de 100 millions d'écus et a souhaité l'abandon de la règle des deux tiers²⁰.

La position des États membres

61. Les premiers commentaires reçus indiquent que les États membres ont des positions divergentes sur la question d'un abaissement éventuel des seuils. Un certain nombre d'entre eux sont très nettement favorables à cette idée, alors que d'autres souhaitent le maintien des seuils actuels. Par ailleurs, il semble y avoir un certain consensus sur le fait que la Commission devrait examiner le problème des notifications multiples et rechercher une solution concrète pour y remédier.

Observations des entreprises, des fédérations et associations d'entreprises et des cabinets d'avocats et bureaux de consultants

62. De toutes les réponses reçues par la Commission dans le cadre de son enquête, il ressort que les entreprises, les cabinets d'avocats et les bureaux de consultants sont majoritairement favorables à un abaissement des seuils de chiffre d'affaires réalisés sur le plan mondial et dans la Communauté. En revanche, les positions sont plus divisées sur la question de savoir s'il est souhaitable de modifier la règle des deux tiers.

63. Sur les vingt-quatre fédérations ou associations ayant répondu au questionnaire, onze souhaitent un abaissement des seuils. D'autres, dont l'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) et la CCI (Chambre de commerce internationale), ont des avis partagés qui reflètent leurs divisions internes sur ce point. C'est pourquoi elles proposent que les entreprises aient le choix de notifier les opérations inférieures aux seuils prévus, soit à la Commission, soit aux autorités nationales compétentes. En ce qui concerne la règle des deux tiers, la plupart des fédérations et associations suggèrent son maintien, à l'exception notable du BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), qui recommande vivement sa suppression.

La position de la Commission

¹⁹ Voir point 32 de la résolution du Parlement européen sur le XXIIIème rapport de la Commission sur la politique de concurrence, JO C 89 du 10.4.1995, p. 146.

²⁰ Avis du Comité économique et social sur la révision du règlement sur les concentrations, CES 1157/95.

64.À l'époque où le règlement a été adopté, la Commission a déclaré que le seuil de chiffre d'affaires réalisé au niveau mondial devrait être ramené à 2 milliards d'écus à l'issue d'une période initiale de quatre ans. Elle a ajouté que le seuil de chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté devrait être révisé à la lumière de l'expérience acquise et de l'évolution du seuil de chiffre d'affaires mondial, ce qui pourrait impliquer l'abaissement du premier à 100 millions d'écus.

65.Comme il est expliqué plus haut, le niveau actuel des seuils mondial et communautaire semble exclure du champ d'application du règlement un nombre important d'opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs. Les résultats de la présente étude ont tendance à suggérer que l'abaissement de ces seuils se justifie aujourd'hui au moins autant qu'en 1993. Le niveau précis de ces seuils réduits est difficile à établir. Sur la base des informations disponibles actuellement, il semble cependant que des seuils de 2 milliards et 100 millions d'écus permettraient de faire entrer plus d'opérations transfrontalières dans le champ du règlement, en accord avec le principe de subsidiarité. Ils résoudraient également dans une large mesure le problème des notifications nationales multiples auxquelles sont actuellement soumises un certain nombre d'opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs. C'est pourquoi, la Commission pense à ce stade que ces niveaux seraient appropriés. Elle prendra également en considération toute information portée à son attention durant la période de consultation et qui démontrerait que ces niveaux doivent être réévalués.

66.La Commission reconnaît que la règle des deux tiers peut, dans certains cas, exclure du champ d'application du règlement des concentrations ayant, des effets transfrontaliers significatifs. L'institution d'une règle des trois quarts permettrait de faire entrer dans le champ d'application du règlement un plus grand nombre d'opérations de ce type, mais elle aurait également pour inconvénient d'y intégrer un nombre important de concentrations de portée essentiellement nationale. La Commission estime donc que, pour l'heure et tout compte fait, le maintien de la règle des deux tiers serait probablement davantage compatible avec le principe de subsidiarité.

67.Certains commentaires laissent entendre qu'un abaissement des seuils risquerait d'augmenter le nombre de notifications d'opérations ayant des effets essentiellement nationaux et, partant, le nombre de demandes de renvoi formées en vertu de l'article 9 du règlement. Les répercussions d'un abaissement des seuils sur l'application de l'article 9 sont examinées au point IV.A. ci-après.

Inflation et élargissement de l'Union

68.La Commission a examiné le problème des effets de l'inflation et de l'élargissement de l'Union sur les seuils actuels. Il semble que ces effets soient relativement limités puisque, notamment:

- i) Dans l'Union européenne, l'inflation et les fluctuations monétaires (autrement dit, les dépréciations ou appréciations des monnaies) sur la période 1989-1994 ont entraîné, en moyenne, une érosion du premier de ces seuils, le ramenant de 5 milliards d'écus à 4,3 milliards d'écus et du second, de 250 millions d'écus à 216 millions d'écus. Cette diminution ne peut être ignorée, mais compte tenu des chiffres cités au paragraphe 61, elle n'est pas suffisante pour contester la nécessité d'abaisser les seuils actuels.

- ii) Certaines des réponses communiquées à la Commission laissent entendre que l'élargissement de l'Union aurait pour effet de faire entrer plus d'entreprises dans le champ d'application du règlement, parce que leur chiffre d'affaires dans la Communauté serait supérieur et/ou que la règle des deux tiers ne serait plus applicable. Or, parmi les opérations notifiées à la Commission depuis le 1er janvier 1995, seules quelques-unes atteignent les seuils du fait des chiffres d'affaires réalisés dans les nouveaux États membres.

Estimation du nombre d'affaires supplémentaires

69. Le nombre précis d'affaires supplémentaires qui résulteraient d'un abaissement des seuils est difficile à prévoir. Une estimation a été effectuée sur la base des informations fournies par les États membres. Les données communiquées portent sur le nombre des notifications nationales de concentrations réalisées en 1993 et 1994 qui entreraient dans le champ d'application du règlement sur les concentrations, si les seuils de chiffres d'affaires mondial et communautaire étaient abaissés respectivement à 2 milliards d'écus et 100 millions d'écus et si la règle des deux tiers était maintenue.
70. Sur cette base, la Commission aurait à traiter, d'après les estimations, de 65 à 80 affaires supplémentaires par an. Ces chiffres sont comparables aux prévisions de la DG II,²¹ qui évalue à 65 le nombre d'affaires supplémentaires par an (ou à 90, en tablant sur un accroissement proportionnel du nombre d'entreprises communes concentratives).

Répercussions sur les ressources de la Commission

71. Certains ont exprimé la crainte que l'alourdissement de la charge de travail de la Commission créé par un abaissement des seuils ne nuise à l'efficacité des procédures existantes et à la qualité de l'analyse sous l'angle de la concurrence. Il faudrait qu'une proposition d'abaissement des seuils soit justifiée par des considérations de politique générale, mais en tenant compte, naturellement, de la nécessité d'augmenter les ressources nécessaires pour éviter toute baisse de qualité et d'efficacité.

2. Cas de notifications multiples

72. Il est possible de considérer qu'en règle générale, les concentrations faisant l'objet de notifications multiples ont des effets transfrontaliers significatifs. Conformément au principe de subsidiarité, elles devraient donc être examinées à l'échelon communautaire. De surcroît, de telles notifications accroissent l'insécurité juridique, alourdissent les efforts et les coûts pour les entreprises et peuvent conduire à des décisions contradictoires, contraires à l'idée de règles du jeu équitables.
73. Une grande partie de l'industrie s'inquiète de ce que des concentrations inférieures aux seuils prévus tombent sous le coup des régimes de notification de plusieurs États membres. C'est pourquoi les entreprises, les fédérations et les associations, y compris celles qui ne seraient pas favorables à un abaissement général des seuils, ont engagé la

²¹ "Concurrence et intégration: Politique communautaire de contrôle des concentrations", Économie européenne n° 57 (1994), paragraphe 2.2.3.4. p. 38.

Commission à présenter une proposition pour que ces opérations soient examinées à l'échelon communautaire.

Mesures envisageables

74. Les systèmes de contrôle des concentrations mis en place dans l'Union européenne présentent une très grande diversité. Leur harmonisation, notamment par le biais d'une directive communautaire, pourrait alléger la charge de travail que créent des notifications nationales multiples. La Commission encouragerait tout effort allant dans le sens de l'harmonisation, notamment en ce qui concerne le formulaire de notification et d'autres règles procédurales. Cependant, cette harmonisation ne serait pas la solution la plus appropriée au problème des notifications multiples pour les raisons suivantes. Même en laissant de côté les difficultés qu'engendrerait une modification des législations nationales et le temps nécessaire à cette opération, il n'en est pas moins vrai que les entreprises resteraient soumises à l'obligation de notifier les concentrations à plusieurs autorités nationales et de fournir des informations sur les caractéristiques de chacun des marchés nationaux en cause. En outre, et cette remarque est la plus importante, l'examen des opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs continuerait à relever de la compétence des États membres, contrairement au principe de subsidiarité.

75. Un certain nombre de fédérations et d'associations d'entreprises, telles que l'UNICE, la CCI, le CNPF (Conseil national du patronat français) et l'AGREF (Association des grandes entreprises françaises), ont proposé que, dans les cas de notifications multiples d'opérations se situant entre les seuils actuels et des seuils moins élevés non encore définis (par exemple, 2 milliards d'écus et 100 millions d'écus), les entreprises concernées aient la possibilité de notifier les opérations soit à la Commission, soit aux autorités nationales compétentes. La Commission ou les autorités nationales concernées, selon le cas, jouiraient alors d'une compétence exclusive dès lors que l'opération leur aurait été notifiée. Il est naturel qu'une telle solution soit souhaitable du point de vue des entreprises, parce que c'est celle qui offre le plus de souplesse. En revanche, elle laisserait la détermination de l'autorité compétente à la discrétion des entreprises concernées. Pour cette raison, il semble à ce stade que pour trouver une solution à ce problème, il serait plus approprié de trouver des critères clairs et objectifs pour déterminer la répartition des compétences entre la Commission et les États membres.

Solutions proposées

76. Comme il est expliqué plus haut, il apparaît qu'une baisse des seuils à 2 milliards et 100 millions d'écus²² conduirait la majeure partie des opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs dans le champ d'application du règlement. Ceci résoudrait largement par la même occasion le problème des notifications multiples, dans la mesure où, au cas contraire, un certain nombre de ces opérations auraient été notifiables auprès de plusieurs autorités nationales.

77. Afin de résoudre plus spécifiquement le problème des notifications nationales multiples, une autre solution plus limitée consisterait à étendre la compétence de la Commission

²² Cfr. paragraphe 65 ci-dessus.

uniquement à ces concentrations qui n'atteignent pas les seuils et qui tombent dans le champ d'application de plus d'un système national de contrôle. Cette solution permettrait de faire entrer dans le champ d'application du règlement certaines - et non la grande majorité - des opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs. Compte tenu des différences dans les seuils de notification en vigueur dans les réglementations nationales voire de l'absence de législation sur le contrôle des concentrations dans certains Etats membres, l'existence ou non de notifications nationales multiples dépend des marchés nationaux où les entreprises concernées ont leur activité principale. Par conséquent, la Commission considère que cette solution plus limitée constitue le minimum requis afin de parvenir à une répartition des compétences, compatible avec le principe de subsidiarité.

78. En conséquence, la compétence de la Commission pourrait être étendue afin de faire entrer dans le champ du règlement les concentrations impliquant des notifications multiples et tombant entre les seuils actuels et des seuils planchers, par exemple, 2 milliards d'écus (pour le seuil mondial) et 100 millions d'écus (pour le seuil communautaire). L'article 1er du règlement sur les concentrations pourrait donc être modifié et prévoir qu'une concentration au sens du règlement qui n'atteint pas les seuils prévus au paragraphe 2 revêt, néanmoins, une dimension communautaire lorsqu'elle relève de la compétence d'un certain nombre d'États membres.

79. Serait réputée relever de la compétence d'un certain nombre d'États membres toute concentration qui atteindrait les seuils nationaux à partir desquels les entreprises sont tenues de notifier l'opération de concentration, dans le cadre des systèmes de notification obligatoire, ou peuvent le faire volontairement, dans les systèmes de notification facultative. La Commission estime que les systèmes de notification facultative sont pertinents à cet égard. Toute concentration qui atteint les seuils prévus par plusieurs systèmes a probablement des effets transfrontaliers, indépendamment du caractère obligatoire ou facultatif des notifications. L'exclusion des systèmes de notification facultative du régime à instituer créerait des discriminations entre les entreprises participant à des opérations transfrontalières, en fonction des marchés nationaux affectés dans chaque cas. Enfin, pour des motifs tenant à la sécurité juridique, les entreprises notifient les concentrations, même dans les systèmes de notification facultative, notamment lorsque leurs parts de marché sont importantes.

80. En ce qui concerne le nombre de législations nationales qui seraient applicables, il faut tenir compte des éléments suivants. Selon la Commission, il est probable qu'une concentration qui tombe dans le champ d'application d'au moins deux systèmes nationaux ait des effets transfrontaliers significatifs et qu'elle devrait en principe bénéficier du guichet unique du règlement. De telles concentrations devraient donc être traitées au niveau communautaire. On a suggéré à la Commission que la dimension communautaire d'une concentration est plus évidente lorsqu'au moins trois autorités nationales sont concernées. Les États membres ajoutent que, dans les cas où seulement deux autorités nationales sont concernées, les difficultés éventuelles peuvent être résolues de manière plus ou moins satisfaisante grâce à une coordination bilatérale. En revanche, lorsque trois autorités nationales ou plus sont concernées, la coordination pose des problèmes trop complexes et, dès lors, est inefficace. La validité de ces arguments qui suggèrent que le nombre maximum de systèmes nationaux concernés soit porté à trois, doit être examinée au cours de la période de consultation.

Procédure

81. Les opérations précitées seront soumises aux mêmes règles de fond et de forme que toute autre concentration au sens du règlement, à cela près que, outre les critères habituels déterminant la compétence de la Commission, il serait nécessaire d'établir si l'opération considérée atteint les seuils nationaux de notification des États membres.

82. Deux approches sont possibles: soit les États membres concernés confirment l'application de leurs seuils nationaux et la Commission est liée par cette appréciation, soit la Commission est seule à prendre la décision. La seconde approche signifie que la Commission serait tenue d'interpréter les législations nationales en matière de concentrations, ce qui est difficile, en pratique, et risquerait de conduire à des divergences d'interprétation des législations nationales entre la Commission et les États membres. Pour ces raisons, la Commission juge préférable la première approche.

83. L'application des législations nationales pourrait être déterminée de deux manières:

i) En tant que partie intégrante de la notification officielle, les parties indiqueraient, sur le formulaire CO (dans l'une des langues officielles de la Communauté), toutes les informations qui démontrent que l'opération atteint les seuils de notification d'un certain nombre d'États membres. Une copie du formulaire CO serait transmise aux États membres, selon la procédure habituelle. Les États membres concernés disposeraient d'un certain délai pour informer la Commission (par exemple, une à deux semaines), que l'opération n'atteint pas leurs seuils. Si les États membres concernés ne s'opposent pas à l'analyse des parties notifiantes dans le délai prévu, la compétence de la Commission serait établie.

ii) Avant la notification officielle, les parties informeraient la Commission de l'opération. Aucun formulaire CO ne serait nécessaire à ce stade. Seule importerait l'information démontrant que l'opération est une concentration au sens du règlement sur les concentrations et atteint les seuils de notification des États membres. La procédure serait alors la même que ci-dessus (cfr. i)). Ce scénario pourrait présenter deux variantes:

- soit les parties seraient tenues de notifier le fait de la concentration dans le délai prévu à l'article 4, mais le délai de la phase 1 ne commencerait à courir que lorsque la question de la compétence aurait été tranchée et que le formulaire CO complet aurait été déposé,
- soit les parties notifieraient le fait de la concentration avant la conclusion de l'accord final ou avant l'acquisition du contrôle.

84. Certains ont signalé à la Commission qu'au cours des premiers contacts établis avec les parties intéressées, ces procédures pourraient poser des difficultés d'ordre pratique, entre autres le fait qu'il ne serait pas toujours aisé de déterminer rapidement si une concentration atteint les seuils de notification nationaux, en particulier dans les cas où les seuils concernent les parts de marché.

85. Si tant est que l'application de certains seuils nationaux puisse être difficile en pratique, cette situation n'est pas créée par les propositions de la Commission. Les entreprises sont d'ores et déjà soumises aux législations nationales et doivent vérifier si les

différents seuils de notification s'appliquent ou non à l'opération considérée. Au cours des consultations qui suivront l'adoption du présent Livre vert, la Commission aura la possibilité d'étudier la question, ainsi que tous les autres problèmes d'ordre pratique qui pourraient éventuellement être recensés.

86. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que plus le nombre des législations des États membres qui sont nécessaires pour déterminer la compétence de la Commission sera faible, plus les procédures seront simples et plus le degré de sécurité juridique pour les entreprises concernées sera élevé. Selon la Commission, la procédure la plus simple est celle où deux États membres sont concernés alors qu'avec plus de trois États membres, le système devient extrêmement difficile à gérer, tant pour les entreprises concernées que pour les autorités compétentes en cause.

Nombre de notifications multiples

87. La Commission a eu connaissance jusqu'à présent d'une centaine de cas de notifications multiples effectuées au cours des trente derniers mois. Environ 35 % de ces cas ont été notifiés à plus de deux autorités nationales, voire à dix.
88. Ces chiffres ne représentent en aucun cas le nombre total des notifications multiples pendant cette période. La Commission ne dispose pas, à l'heure actuelle, des statistiques des États membres pour 1995, année marquée par une intense activité de fusions et d'acquisitions. Les statistiques existantes pour 1993 et 1994 sont très difficiles à analyser, en raison essentiellement des différents modes de comptabilisation utilisés dans chaque État membre. En outre, les notifications nationales multiples pourraient devenir plus fréquentes à l'avenir, dans la mesure où les entreprises connaîtront mieux les systèmes de contrôle des concentrations récemment instaurés, de nouveaux systèmes entreront en vigueur dans la Communauté et les notifications dans le cadre des systèmes de notification facultative se développeront. L'intégration des marchés avec, pour corollaire, la multiplication des opérations de concentration transfrontalières, devrait également entraîner un accroissement du nombre de notifications multiples. Pour ces raisons, le nombre d'affaires supplémentaires que la Commission sera appelée à traiter ne peut être que supérieur à celui indiqué ci-dessus.

IV. AUTRES ASPECTS DU RÈGLEMENT

89. Outre la question des seuils, l'enquête menée par la Commission a mis en lumière un certain nombre d'aspects particuliers du règlement qui pourraient être améliorés. Pour répondre aux préoccupations qui se sont fait jour, le présent livre vert contient des propositions visant à modifier ou à clarifier les dispositions existantes.
90. La Commission envisage, par ailleurs, d'examiner aussi les dispositions du traité CECA relatives aux concentrations, y compris les seuils. Ces questions sortent toutefois du cadre du réexamen actuel et elles ne seront pas examinées plus avant dans le présent document.
91. Les modifications proposées sont principalement d'ordre procédural. En ce qui concerne les questions de fond, l'enquête a mis en évidence des aspects qui devraient être clarifiés, tels que la notion de position dominante oligopolistique, la théorie de

"l'entreprise défaillante" et celle de "la défense de l'efficacité économique". Il est préférable de traiter ces questions dans le cadre de lignes directrices interprétatives.

A. PROCÉDURES DE RENVOI DES AFFAIRES DE CONCENTRATION (ARTICLES 9 ET 22)

Article 9

92. Dans le cas des opérations de concentration ayant une incidence essentiellement nationale, il est préférable que le contrôle s'effectue au niveau national. Il est possible que de telles opérations atteignent les seuils actuellement en vigueur. Lorsque tel est le cas, conformément au principe de subsidiarité, l'article 9 du règlement prévoit un mécanisme correcteur de renvoi aux autorités nationales. Jusqu'à présent, trois affaires de concentration ont ainsi été renvoyées aux autorités nationales: l'affaire *Steetley/Tarmac* a été renvoyée aux autorités britanniques, l'affaire *Holdercim/Cedest* aux autorités françaises et l'affaire *McCormick/CPC/Rabobank/Ostmann* aux autorités allemandes.

93. L'industrie et une grande majorité d'Etats membres ont exprimé leur satisfaction quant au fonctionnement de cette disposition. Un certain nombre de suggestions visant à clarifier ou à améliorer la procédure de renvoi ont néanmoins été faites à la Commission. Certains ont aussi fait observer qu'en cas d'abaissement des seuils, le nombre d'opérations ayant une incidence essentiellement nationale, et par voie de conséquence celui des demandes de renvoi en application de l'article 9, pourraient augmenter.

94. La Commission considère que, plus particulièrement dans l'hypothèse où les seuils ne seraient pas réduits, toute modification de l'article 9 devrait être limitée de manière à éviter de compromettre l'équilibre fragile établi par les dispositions actuelles en matière de renvoi et d'annuler les avantages du principe du guichet unique. Une trop grande utilisation de l'article 9 risquerait de réduire la sécurité juridique offerte aux entreprises et ne pourrait se concevoir sans une harmonisation des principales caractéristiques des systèmes nationaux de contrôle des concentrations.

95. La Commission propose, par conséquent, de maintenir l'article 9 sous sa forme actuelle, mais en prévoyant une exception en ce qui concerne les opérations de concentration qui n'affectent qu'une partie non substantielle du marché commun. Il pourrait s'agir d'une disposition prévoyant qu'en pareil cas, l'Etat membre formant la demande de renvoi doit informer la Commission que l'opération de concentration affecte un marché distinct sur son territoire, qui ne constitue pas une partie substantielle du marché commun. En revanche, l'Etat membre concerné ne serait pas tenu de démontrer que l'opération de concentration menace de créer ou de renforcer une position dominante sur ce marché.

96. La Commission propose également que l'on examine la question de savoir si sa pratique en matière d'application de l'article 9 devrait être clarifiée, par exemple au moyen d'une communication interprétative.

Article 22

97. L'article 22 paragraphe 3 a déjà été utilisé à deux reprises²³ et il est généralement considéré comme un instrument utile, en particulier pour les États membres qui ne disposent pas actuellement d'un système de contrôle des concentrations. La Commission propose par conséquent de le maintenir. Cependant, sur la base de l'expérience acquise, les modifications suivantes pourraient néanmoins y être apportées:

- il pourrait être expressément stipulé qu'une demande en application de l'article 22 pourrait également être formée par plusieurs États membres agissant d'un commun accord. Une telle demande se justifierait, par exemple, lorsqu'une opération de concentration serait de nature à créer ou à renforcer une position dominante sur un marché géographique s'étendant au delà du territoire d'un seul État membre et elle permettrait à la Commission d'examiner les effets de la concentration de façon plus étendue;
- il pourrait être précisé que la concentration serait suspendue à partir de la date de réception de la demande sur la base de l'article 22, à condition qu'elle n'ait pas été mise en oeuvre avant cette date;
- afin d'harmoniser les délais prévus respectivement aux articles 10 et 22, le quatrième paragraphe de l'article 22 devrait être modifié comme suit:
"Le délai d'engagement de la procédure déterminé à l'article 10 paragraphe 1 prend cours le lendemain du jour de la réception de la demande de l'État membre";
- le texte de l'article 23 devrait également être modifié pour permettre à la Commission d'arrêter des dispositions d'application concernant les délais fixés en vertu de l'article 22.

B. LE TRAITEMENT DES ENTREPRISES COMMUNES

Situation actuelle

98. Dans les règles de concurrence communautaires, une distinction est faite entre les entreprises communes concentratives et les entreprises communes coopératives. Les premières relèvent du champ d'application du règlement sur les concentrations, tandis que les secondes relèvent de celui du règlement n° 17/62 et d'autres règlements d'application de l'article 85 du traité CE.

99. Selon l'article 3 paragraphe 2 du règlement sur les concentrations, dans l'interprétation qu'en a donnée la Commission dans sa communication de 1994²⁴, une entreprise commune concentrative est une entité "de plein exercice"²⁵ n'entraînant pas une coordination du comportement concurrentiel d'entreprises qui restent indépendantes. La coordination n'entre en ligne de compte que si elle est de nature à entraîner une restriction de concurrence au sens de l'article 85 paragraphe 1 du traité CE. Les entreprises communes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3 paragraphe 2 du règlement sont considérées comme étant de nature coopérative. Les

²³ Dans les affaires British Airways/Dan Air et RTL/Veronica/Endemol.

²⁴ Communication de la Commission du 21 décembre 1994 relative à la distinction entre entreprises communes concentratives et entreprises communes coopératives, JO n° C 385 du 31.12.1994, p. 1.

²⁵ C'est-à-dire qu'elles accomplissent toutes les fonctions normales des autres entreprises actives dans le même marché et qu'elles disposent des ressources financières et autres, nécessaires à la réalisation de leurs activités sur une base durable.

entreprises communes coopératives englobent un large éventail de transactions allant des opérations de caractère structurel à des formes de coopération s'apparentant à une entente.

100. Dans le cadre de l'enquête menée par la Commission, de nombreux représentants du secteur industriel ainsi qu'un certain nombre d'États membres se sont montrés très préoccupés par le fait que les entreprises communes concentratives et les entreprises communes coopératives de caractère structurel sont traitées différemment. Certains avancent que ces deux types d'opérations sont similaires quant à leurs effets sur la structure des marchés. Pourtant elles sont actuellement soumises à des régimes différents. Cette situation n'est pas considérée comme satisfaisante, en particulier dans la mesure où ces différences concernent les délais d'appréciation et le degré de sécurité juridique offert aux entreprises.

101. Consciente de la nécessité d'harmoniser les régimes applicables aux entreprises communes, la Commission a instauré une procédure spéciale accélérée pour certaines entreprises communes coopératives de caractère structurel²⁶. Depuis le 1er janvier 1993, elle s'est fixé un délai de deux mois pour arrêter les décisions initiales concernant les opérations de cette nature. Selon l'enquête réalisée par la Commission, l'instauration de cette procédure est perçue comme une évolution positive, mais qui ne garantit toujours pas l'égalité totale de traitement.

De la nécessité de changer ?

102. Les entreprises communes coopératives "de plein exercice" entraînent un changement important dans la structure des entreprises concernées. Elles peuvent présenter, à cet égard, des effets sur la structure des marchés similaires à ceux des entreprises communes de nature concentrative. La différence majeure entre ces deux types d'opérations est que, dans le cas des entreprises communes coopératives de "plein exercice", la présence indépendante des sociétés mères dans les mêmes marchés que ceux de l'entreprise commune ou dans des marchés voisins est considérée comme pouvant donner lieu à la coordination du comportement concurrentiel de leurs sociétés mères. Pour cette raison, les entreprises communes coopératives de "plein exercice" ont fait l'objet d'un test différent quant au fond. Des règles de procédure différentes ont également été appliquées, avec un traitement spécifique pour ce qui concerne les délais et la sécurité juridique. Puisque les entreprises communes coopératives de "plein exercice" peuvent entraîner un transfert de ressources substantielles des sociétés mères, il convient de s'interroger dans quelle mesure ces différences de traitement devraient être réduites.

103. Dans le cadre des règles actuelles, la plupart des entreprises communes concentratives sont appréciées dans un délai d'un mois (phase I) et les autres dans un délai de cinq mois (phase II avec enquête approfondie). Dans tous les cas de figure, cette procédure s'achève par une décision formelle d'autorisation ou d'interdiction qui ne peut être révoquée que dans des circonstances exceptionnelles (cf. article 8 paragraphe 5 du

²⁶ Il s'agit des entreprises communes coopératives "de plein exercice" et de certaines entreprises communes "d'exercice partiel" n'ayant pas accès au marché, en particulier des entreprises communes ayant pour objet la recherche et le développement ou la production.

règlement concentration). Si aucune décision n'est adoptée aux termes fixés, ces entreprises communes sont considérées comme ayant été autorisées.

104. Il n'existe pas de tels termes légaux pour les entreprises communes coopératives de nature structurelle. Le délai de deux mois qui s'applique à certaines opérations de cette sorte n'est qu'un délai administratif interne. En outre, compte tenu des contraintes de procédure actuelles dans le cadre du règlement n° 17/62, il est impossible d'adopter une décision formelle dans un délai de deux mois, mais seulement d'adresser une lettre administrative qui ne lie ni les autorités ni les tribunaux des Etats membres. Il n'existe aucun terme légal ou interne pour la conclusion d'une enquête approfondie. Enfin, dans le cadre du règlement n° 17/62, lorsqu'une exemption est accordée, celle-ci ne l'est que pour une période donnée et la décision peut être révoquée ou modifiée conformément aux dispositions mentionnées dans l'article 8 paragraphe 3 de ce règlement.

105. Les différences mentionnées ci-dessus trouvent leur origine dans les différents règlements d'application qui concernent les entreprises communes coopératives et concentratives et dans cette idée qu'il existe une différence de fond entre les restrictions de concurrence, qui sont analysées sous l'angle de l'article 85, et les concentrations qui ne sont pas sujettes à l'interdiction fondamentale des accords et des pratiques restrictives qui entraînent des distorsions de concurrence. Toute réforme des dispositions actuelles devrait demeurer dans les limites du cadre légal communautaire. Changer le contenu de l'article 85 paragraphe 1 dépasserait les pouvoirs des institutions communautaires.

106. Il n'en reste pas moins qu'il faut encore apprécier dans quelle mesure le système actuel a donné lieu à des problèmes pratiques. Cependant, des changements peuvent également trouver leur justification dans des considérations générales de politique de concurrence, notamment pour rendre le système plus simple, plus transparent et plus efficace.

Options à envisager

107. Nonobstant l'option qui consiste à apporter des améliorations d'ordre pragmatique dans les procédures internes afin d'accélérer le processus décisionnel (par exemple en réduisant les délais internes existants), il existe cinq options qui toutes exigeraient l'adoption d'une nouvelle législation. Ces cinq options peuvent être réparties en deux groupes, reflétant deux approches différentes : les options du premier groupe concernent des questions d'ordre procédural et proposent de maintenir les tests de substance alors que les options du second groupe soumettraient les entreprises communes coopératives de nature structurelle au test de substance et à la procédure du Règlement Concentrations.

108. I. Options de caractère procédural

a) Créer de nouvelles procédures de traitement pour les entreprises communes coopératives de plein exercice par le biais d'un nouveau règlement de sorte que les procédures soient simplifiées, que les décisions soient adoptées rapidement, et que la sécurité juridique y soit apportée.

- b)Soumettre les entreprises communes coopératives de plein exercice aux procédures du règlement concentrations, tout en laissant les deux tests au fond distincts.
- c)Etendre le champ d'application des règlements d'exemption par catégories de la Commission relatifs à la coopération horizontale (et adopter un nouveau règlement pour les domaines qui ne sont pas couverts par les règlements existants) afin de couvrir les entreprises communes coopératives de plein exercice, avec des procédures d'opposition et des seuils en part de marché.

109.II.Options touchant à la substance et à la procédure

- a)Etendre l'article 3 paragraphe 2 du règlement concentrations à toutes les entreprises communes coopératives de plein exercice.
- b)Etendre l'article 3 paragraphe 2 du règlement sur les concentrations à toutes les entreprises communes, qu'elles soient de plein exercice ou non, à l'exception des ententes déguisées sous forme d'entreprises communes.

110.Toutes ces options auraient une incidence importante sur les priorités et la répartition des ressources à l'intérieur des services de la Commission.

Commentaires sur les options

111.L'option, consistant à apporter des changements d'ordre pragmatique aux procédures internes, améliorerait la situation actuelle sans apporter aucun changement dans le cadre législatif. Dans la mesure où il ne s'agit que d'adapter des procédures internes, ceci pourrait être réalisé rapidement. Cependant, ces changements demeurerait de nature interne et la sécurité juridique ne serait pas apportée aux entreprises dans le court terme.

Options à caractère procédural

112.L'acquisition de la sécurité juridique pourrait être plus rapide avec l'option a) qui propose un nouveau règlement procédural du Conseil qui introduirait une procédure pour les entreprises communes coopératives structurelles à l'instar de celle du règlement sur les concentrations. L'aspect déterminant concernerait la refonte de la procédure alors que le test relatif au fond demeurerait inchangé.

113.Avec l'option b), les entreprises communes coopératives de plein exercice continueront à être soumises au test de fond de l'article 85 paragraphes 1 et 3. Par ailleurs, les règles de procédure du règlement sur les concentrations s'appliqueraient à ces entreprises communes au lieu des règles, actuellement applicables, du règlement n° 17/62 et des règlements d'application.

114.Les entreprises communes coopératives de plein exercice bénéficieraient des avantages de rapidité et de procédure du règlement sur les concentrations. Elles seraient soumises aux mêmes exigences de notification et de procédure. Cependant, la distinction entre les entreprises communes coopérative et concentrative présiderait toujours au test quant au fond: les entreprises communes concentratives seraient soumises au test de l'article 2 alors que les entreprises communes coopératives de plein

exercice seraient soumises au test de l'article 85 paragraphes 1 et 3. Les exemptions accordées dans le cadre de l'article 85 paragraphe 3 seraient limitées dans le temps et révocables, conformément à la législation et à la pratique actuelles, qui accordent une attention particulière aux relations de concurrence entre les sociétés mères de l'entreprise commune.

115. Dans le cadre de l'option c), l'article 3 paragraphe 2 du règlement sur les concentrations demeurerait inchangé. La Commission utiliserait en revanche les pouvoirs législatifs dont elle dispose dans le cadre du règlement du Conseil CEE n° 2821/71 pour couvrir la plupart des entreprises communes coopératives par une exemption par catégorie. A cette fin, les règlements CEE n° 417/85 et n° 418/85 qui arrivent à expiration tous les deux à la fin de l'année 1997, pourraient être élargis et fusionnés. Les avantages de l'exemption par catégorie seraient applicables jusqu'à une limite exprimée en parts de marché. Des seuils devraient être fixés clairement au dessus des chiffres actuels (qui sont de 10% pour les entreprises communes de plein exercice et de 20% pour les entreprises communes d'exercice partiel). Celles qui ne seraient pas couvertes par l'exemption automatique pourraient être soumises à une procédure de non-opposition avec deux délais de traitement: le premier de deux mois pendant lequel la Commission dégagerait une vue préliminaire (correspondant au délai interne existant mais qui lierait légalement la Commission) et un second de 5 mois pendant lequel la décision positive ou négative devrait être prise.

116. Avec cette option, les différences entre les tests de fond pertinents continueraient d'exister. Les règles relatives aux procédures individuelles, bien que non harmonisées, seraient rapprochées, ce qui accélérerait les procédures. Il est vrai que l'application d'un critère basé sur la part de marché peut donner lieu à des difficultés pratiques. Cependant la procédure d'opposition rendrait la Commission responsable, en dernière analyse, de la définition du marché pertinent et des parts de marché des parties concernées. Les affaires qui rempliraient les critères d'une exemption automatique n'auraient pas à être notifiées. L'exemption accordée dans le cadre du règlement durerait aussi longtemps que l'exemption par catégorie elle-même.

Options touchant à la substance et à la procédure

117. Avec l'option a), l'article 3 paragraphe 2 du règlement sur les concentrations serait amendé comme suit: "la création d'une entreprise commune accomplissant toutes les fonctions d'une entité économique autonome constitue une concentration au sens du paragraphe 1(b)". Ceci signifierait que, quant au fond, le test de dominance de l'article 2 du règlement s'appliquerait aussi à la création des entreprises communes coopératives de "plein exercice". En ce qui concerne les aspects coopératifs de l'opération qui ne sont pas accessoires, l'article 85 paragraphes 1 et 3 leur seraient applicables, soit dans le cadre de la même procédure, soit séparément.

118. Cette option assurerait la sécurité juridique et la rapidité des procédures. De plus, elle simplifierait la distinction entre les entreprises communes coopératives et concentratives, parce que les mêmes procédures et le test au fond s'appliqueraient à toutes les entreprises communes de plein exercice, à l'exception des clauses qui ne sont pas accessoires. Cette option impliquerait un réexamen de l'étendue de l'article 85 paragraphe 1, eu égard à la pratique existante et continue de la Commission et, de

toute façon, devrait demeurer dans les limites de l'article 85, tel qu'interprété par la Cour de Justice.

119. En ce qui concerne la division des compétences entre la Commission et les Etats membres, cette option étendrait à toutes entreprises communes de plein exercice l'attribution de juridiction prévue à l'article 1 du règlement concentrations. En conséquence, la législation nationale s'appliquerait aux entreprises communes de plein exercice qui n'atteindraient pas les seuils.

120. Enfin, l'option b) conduirait à soumettre toutes les entreprises communes, à l'exception des ententes déguisées, au champ d'application du règlement sur les concentrations dont l'article 3 paragraphe 2 serait élargi. En conséquence, test au fond et procédure se trouveraient modifiés pour toutes les entreprises communes coopératives. La sécurité juridique et la rapidité des procédures qui leur seraient appliquées seraient identiques à celles qui, aujourd'hui, sont réservées aux entreprises communes concentratives. Cette option impliquerait également un réexamen de l'étendue de l'article 85 paragraphe 1, eu égard à la pratique actuelle bien établie. Elle devrait, en tout état de cause, demeurer dans les limites de l'article 85 tel qu'interprété par la Cour de Justice. Cette option conduirait enfin à créer un problème d'identification de ces entreprises communes qui demeureraient dans le champ d'application de l'article 85 (ententes déguisées).

Elements de conclusion

121. Comme il ressort des développements qui précèdent, la Commission est intéressée de savoir à quel point les différences de traitement entre les entreprises communes coopératives et concentratives quant aux délais, aux procédures, aux tests de substance et à la sécurité juridique doivent être considérées sérieusement. Ceci guidera à n'en pas douter le choix à opérer entre les différentes options. Les options d'ordre procédural ci-dessus mentionnées améliorent les procédures y compris les délais, et accroissent la sécurité juridique. Les options touchant à la substance et à la procédure paraissent offrir la solution la plus complète et la mieux harmonisée au traitement des entreprises communes concentratives et coopératives, du point de vue des critères exposés ci-dessus. La Commission est à ce stade ouverte quant à la détermination de l'option la mieux appropriée pour résoudre les disparités dans le traitement des entreprises communes et pour répondre au désir de simplicité, de transparence et d'efficacité dans la politique de concurrence.

C. ENGAGEMENTS LIÉS AUX OPÉRATIONS DE CONCENTRATION

122. Conformément à l'article 8 paragraphe 2 du règlement sur les concentrations, une décision d'autorisation prise au terme de la seconde phase peut être assortie de conditions et obligations destinées à assurer que les parties respectent les engagements qu'elles ont pris à l'égard de la Commission. Les engagements doivent être présentés dans un délai de trois mois à compter de l'ouverture de la seconde phase (article 18 du règlement de la Commission n° 3384/94). Il n'est proposé aucune modification de la pratique de la Commission dans ce domaine.

123. La Commission a pour pratique d'accepter également des engagements dans le cadre de la première phase, pour les opérations où le problème de concurrence est bien défini et

limité par rapport à l'ensemble du projet, où ce problème peut être réglé facilement et où le respect des engagements n'est pas difficile à contrôler. L'autorisation de l'opération se fonde sur le respect de ces engagements. La Commission considère que cette approche apporte une réponse réglementaire proportionnée à l'importance du problème de concurrence et aux possibilités qui existent de le résoudre. La pratique consistant à accepter des engagements dès la première phase rencontre l'assentiment global du secteur industriel et des conseils, car elle permet d'éviter le coût et la perte de temps que représente l'ouverture de la procédure de la seconde phase. La Commission a pour politique de donner aux États membres et aux tiers intéressés l'occasion de présenter leurs observations sur les engagements proposés avant d'arrêter une décision en application de l'article 6 paragraphe 1 point b).

124. La Commission considère que, dans le cadre du régime actuel, elle peut accepter et faire exécuter des engagements dès la première phase. Toutefois, si une disposition prévoyant expressément cette possibilité était incluse dans le règlement, la sécurité juridique s'en trouverait renforcée. Par ailleurs, de tels engagements doivent être acceptés selon des modalités propres à assurer la transparence et la consultation en temps utile des États membres et des tiers intéressés.

Modifications proposées

125. Compte tenu de ces considérations, l'article 6 paragraphe 1 point b) du règlement sur les concentrations pourrait être modifié sur le modèle de l'article 8 paragraphes 2 et 5 point b) de manière à donner expressément à la Commission le pouvoir d'accepter et de faire exécuter des engagements dans le cadre de la première phase.
126. Pour garantir la transparence et pour donner aux États membres et aux tiers intéressés assez de temps pour présenter leurs observations, on estime qu'un délai d'au moins deux semaines à compter de la date de soumission des engagements sera nécessaire. Sur le plan de la procédure, trois solutions pourraient par conséquent être envisagées:
- On fixerait un délai de consultation obligatoire de deux semaines, à compter de la date de soumission des engagements. Ceci pourrait conduire à un allongement maximum de deux semaines de la durée de la première phase;
 - La durée de la première phase ne serait pas allongée. Les entreprises devraient soumettre leurs engagements à temps pour qu'une consultation de deux semaines puisse avoir lieu pendant la période d'un mois. Compte tenu des contraintes temporelles de la première phase, cette solution ne serait opératoire en pratique qu'à la condition que le problème de concurrence et le remède soient identifiés à un stade très en amont de la procédure. Sinon, les entreprises pourraient retirer leur première notification et en faire une nouvelle contenant les engagements proposés. Dans ce cas de retrait et re-notification, la Commission pourrait, le cas échéant, prendre une décision immédiatement après l'échéance du délai de trois semaines prévu pour l'introduction d'une demande en application de l'article 9.
 - Un mécanisme comparable à celui de l'article 9 serait introduit : les engagements devraient être soumis à la Commission trois semaines après la notification et la première phase serait étendue à six semaines.

D. OPÉRATIONS DE MINIMIS

127. Aux fins du présent livre vert, une opération est considérée comme *de minimis* si son incidence sur la structure de la concurrence dans la Communauté est nulle ou insignifiante.
128. Il est possible que certaines opérations *de minimis* puissent relever du champ d'application du règlement sur les concentrations. Par exemple, des opérations de concentration qui ne conduisent pas à un chevauchement des activités fusionnées dans la Communauté peuvent être notifiables, en raison du chiffre d'affaires réalisé par les parties dans la Communauté, sur des marchés autres que ceux affectés par l'opération (voir les affaires Seagram/MCA et JCSAT/SAJAC). Au cours des deux dernières années, dix opérations de concentration n'entraînant aucun chevauchement ou qu'un chevauchement minimum des activités ont été notifiées à la Commission.
129. Les entreprises ayant un très petit chiffre d'affaires mais qui peuvent être notifiables à cause du chiffre d'affaires réalisé par leurs fondatrices peuvent constituer un autre exemple d'opérations *de minimis*. Dans les deux dernières années, il y eut au moins vingt entreprises communes dont le chiffre d'affaires n'atteignait pas 100 millions d'écus. Ces entreprises communes n'étaient cependant pas toutes des opérations *de minimis*, puisque la part de marché dépassait 25% dans un certain nombre de cas.
130. Un certain nombre d'entreprises et d'associations consultées dans le cadre de l'enquête ont estimé que la notification des opérations *de minimis* constituait une charge inutile pour les entreprises. De telles opérations devraient par conséquent être exclues du champ d'application du règlement ou faire l'objet de procédures d'examen simplifiées.
131. Au stade actuel, la Commission ne considère pas qu'il y ait lieu d'exclure les opérations *de minimis* du champ d'application, et cela pour les raisons suivantes. Si les opérations *de minimis* étaient définies par référence à des seuils de chiffre d'affaires, des opérations soulevant des problèmes de concurrence risqueraient d'être également exclues. L'utilisation de seuils de part de marché serait plus indiquée, mais elle réduirait la sécurité juridique. En outre, si les opérations *de minimis* étaient exclues du champ d'application du règlement sur les concentrations, elles ne bénéficieraient plus du principe du "guichet unique" et pourraient être soumises à de multiples formalités nationales.
132. Compte tenu des problèmes de définition évoqués ci-dessus, la Commission considère, en outre, qu'il serait également difficile de lever, pour toutes ces opérations, la suspension prévue à l'article 7 du règlement sur les concentrations. En conséquence, la Commission considère que, dans la mesure où la notification des opérations *de minimis* constitue une charge excessive, la procédure devrait être simplifiée autant que possible.
133. Dans le cadre des règles actuelles, les informations à fournir lors de la notification d'opérations *de minimis* à la Commission sont limitées. Selon le nouveau formulaire CO²⁷, la notification peut se faire sous une forme simplifiée lorsque le chiffre d'affaires de l'entreprise commune et/ou le chiffre d'affaires des activités transférées est inférieur à 100 millions d'écus sur le territoire de l'EEE et que la valeur totale des actifs transférés est également inférieure à 100 millions d'écus sur le territoire de

²⁷ Annexe au règlement (CE) n° 3384/94 de la Commission du 21 décembre 1994, JO n° L 377 du 31.12.1995, p. 1.

l'EEE. En ce qui concerne les opérations autres que les entreprises communes, aucune information concernant les marchés ne doit être fournie lorsque la part de marché combinée des parties n'excède pas 15% sur un même marché de produits et que la part détenue individuellement ou conjointement par les parties sur un marché situé en amont ou en aval d'un marché de produits sur lequel opère une autre partie n'excède pas 25%. Ces dispositions réduisent déjà considérablement les formalités de notification. Dans la pratique, les informations requises pourraient, au besoin, être encore limitées par un système de dispenses.

134. En outre, la Commission pourrait adopter une procédure de décision simplifiée dans le cas des opérations *de minimis* sans avoir à attendre l'expiration du terme légal. Ces améliorations procédurales ne nécessiteraient pas de modification du règlement sur les concentrations.

E. CALCUL DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS

135. Pour les établissements de crédit et les autres établissements financiers, à l'instar d'un certain nombre de législations nationales, le règlement sur les concentrations utilise les actifs au lieu du chiffre d'affaires aux fins de l'application de l'article 1er paragraphe 2. Pour le calcul du chiffre d'affaires à l'échelle communautaire et l'application de la règle des deux-tiers, les actifs sont répartis entre la Communauté et les États membres selon le rapport entre les créances résultant d'opérations réalisées respectivement avec des résidents de la Communauté et des États membres et le montant total de ces créances.

136. L'approche suivie actuellement par la Commission pose deux problèmes:

- i) un chiffre d'affaires théorique calculé sur la base des actifs exclut certaines opérations (par exemple le revenu des opérations de change et des opérations sur titres);
- ii) dans la pratique, le lieu de résidence d'un emprunteur peut être difficile à déterminer et il peut varier pendant la durée du prêt. L'affectation géographique du chiffre d'affaires constitue par conséquent une lourde charge pour les banques.

137. Pour remédier à ces problèmes, la Commission envisage de modifier son approche.

i) Chiffre d'affaires

138. La Commission a étudié la question de savoir si l'utilisation du produit bancaire brut au lieu des actifs entraînerait une variation significative du nombre ou du type de banques qui seraient soumises au règlement sur les concentrations. Cette évaluation a abouti à la conclusion que les deux bases donnent des résultats assez similaires. Il est néanmoins admis que l'utilisation du produit bancaire refléterait plus fidèlement la réalité économique de l'activité des banques.

139. Le produit bancaire brut comprend, au moins, les éléments énumérés à l'article 28B, points 1, 2, 3 et 4 de la directive 86/635/CEE concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers. Les intérêts

perçus, les revenus de titres, les commissions perçues et le bénéfice provenant d'opérations financières seraient par conséquent inclus dans cette définition.

140. Il pourrait être plus approprié d'utiliser le produit bancaire brut - par opposition au produit bancaire net - comme base de calcul du chiffre d'affaires. En effet, le produit bancaire net équivaut en fait au bénéfice brut, et non aux ventes, par exemple dans le secteur manufacturier ou celui des services. L'utiliser comme base de calcul pour les banques ne serait par conséquent pas conforme à l'approche générale de la Commission en matière de calcul du chiffre d'affaires. Cependant, il reste encore à examiner lequel de ces deux types de produit bancaire reflèterait le plus exactement la réalité économique de l'ensemble du secteur bancaire.

(ii) Affectation géographique du chiffre d'affaires

141. La Commission est consciente du fait que ventiler le produit d'exploitation selon le lieu de résidence de l'emprunteur peut être une tâche difficile pour les banques. Si, dans sa communication sur le calcul du chiffre d'affaires, la Commission indique que le chiffre d'affaires résultant de la prestation de services est, en général, affecté au lieu où le client se trouve, elle prévoit une exception à cette règle pour les prêts interbancaires²⁸. En conséquence, afin de simplifier l'approche de la Commission, on peut considérer que l'affectation du produit bancaire devrait s'effectuer sur la base du lieu d'implantation de la succursale de la banque qui accorde le prêt ou fournit le service.

F. AUTRES MODIFICATIONS OU CLARIFICATIONS

Acceptation de restrictions accessoires dans le cadre de la première phase

142. Pour doter d'une base juridique expresse la pratique consistant à accepter des restrictions accessoires dans les décisions prises au terme de la première phase, il conviendrait d'ajouter la disposition suivante à l'article 6 paragraphe 1 point b):

"La décision déclarant l'opération de concentration compatible avec le marché commun couvre également les restrictions directement liées et nécessaires à la réalisation de l'opération".

Révocation des décisions prises en application de l'article 6

143. Comme c'est le cas pour les décisions prises en application de l'article 8, il devrait être expressément stipulé dans le règlement que la Commission peut révoquer une décision prise en application de l'article 6 paragraphe 1 point a) ou de l'article 6 paragraphe 1 point b) si:

"la déclaration de compatibilité repose sur des indications inexactes dont une des entreprises concernées est responsable ou si elle a été obtenue frauduleusement".

Article 7

²⁸ Cfr. paragraphes 45 et 66 de la Communication de la Commission sur le calcul du chiffre d'affaires, déjà citée.

144. Afin d'aligner la durée de la suspension des opérations de concentration sur celle de la première phase, la durée de la suspension prévue à l'article 7 paragraphe 1 devrait être portée de trois semaines à toute période nécessaire à l'adoption d'une décision finale.

145. Certains ont fait valoir à la Commission que les conditions de dérogation à l'obligation de suspendre l'opération étaient trop strictes. Il a été notamment suggéré que, s'il est clair qu'une opération de concentration ne soulève pas de problèmes de concurrence, par exemple dans le cas d'une opération *de minimis*, la Commission devrait être en mesure d'accorder, le cas échéant, une dérogation, y compris dans les cas où il n'y aurait pas préjudice grave pour les entreprises concernées. L'article 7 pourrait être modifié dans ce sens.

Article 10 paragraphe 4

146. L'article 10 paragraphe 4 prévoit la suspension exceptionnelle du délai de quatre mois dont la Commission dispose pour prendre une décision en application de l'article 8 lorsque, en raison de circonstances dont une des entreprises participant à la concentration est responsable, la Commission a été contrainte de demander un complément d'information par voie de décision en application de l'article 11 ou d'ordonner une vérification par voie de décision en application de l'article 13. Le champ d'application de cette disposition pourrait être expressément étendu à la procédure de la première phase.

Calcul du chiffre d'affaires des entreprises communes

147. Au moment de l'adoption du règlement sur les concentrations, la Commission et le Conseil ont considéré que la révision des seuils devrait aller de pair avec le réexamen de la méthode de calcul du chiffre d'affaires des entreprises communes visée à l'article 5 paragraphe 5. Cette méthode a été clarifiée entre-temps dans la communication de la Commission sur le calcul du chiffre d'affaires, mentionnée plus haut. Aucune modification n'est jugée nécessaire à cet égard.

Droits des parties tierces

148. Certains ont exprimé des inquiétudes en ce qui concerne la courte période pendant laquelle les parties tierces peuvent effectuer des commentaires sur les engagements de première phase. Cette question a été abordée au point IV.C ci-dessus.

149. Certains ont également suggéré que les droits des tiers qui demandent par écrit à être entendus conformément à l'article 18 paragraphe 4 du règlement sur les concentrations devraient être étendus à tous les tiers qui sont directement concernés par les objections de la Commission. La Commission examinera dans quelle mesure la situation actuelle devrait être modifiée.

"Entreprises concernées"

150. La Commission corrigera le texte du règlement si nécessaire, afin de lever toute ambiguïté ou incohérence quant à l'utilisation du terme "entreprises concernées".

V.CONCLUSIONS

151.À la lumière de ce qui précède, les conclusions du présent livre vert sont les suivantes:

- conformément au principe de subsidiarité, il apparaît que les seuils actuels d'application du règlement sur les concentrations devraient être réduits de manière à couvrir un plus grand nombre d'opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs. A cet égard, un seuil à l'échelle mondiale de 2 milliards d'écus et un seuil à l'échelle communautaire de 100 millions d'écus seraient plus appropriés;
- afin de résoudre plus spécifiquement le problème des notifications nationales multiples, une autre solution, plus limitée, pourrait consister à étendre la compétence exclusive de la Commission aux seuls cas de notifications multiples d'opérations n'atteignant pas les seuils actuels;
- un certain nombre d'autres améliorations du règlement, principalement d'ordre procédural, devraient être envisagées, notamment en ce qui concerne le traitement des entreprises communes et l'acceptation des engagements pris dans la première phase de la procédure.

152.La Commission souhaite que le présent livre vert fasse l'objet d'un débat général et elle invite toutes les parties intéressées à présenter leurs observations pour le 31 mars 1996 au plus tard.

Annexe 1

Résumé de l'enquête menée auprès des États membres, des entreprises et des conseils

Les États membres

Tous les États membres ont été invités à fournir des informations concernant la législation nationale sur le contrôle des concentrations, le nombre des affaires traitées en 1993 et en 1994 avec le nom des parties à la concentration et, enfin, le système de coopération avec les autorités de contrôle des autres États membres. Il leur était aussi demandé de donner leur avis sur la définition de la subsidiarité dans le contexte du contrôle des concentrations et sur les changements à apporter, le cas échéant, à la réglementation indépendamment de la question des seuils. Les États membres ont tous répondu.

Les entreprises

Au total, 289 entreprises opérant dans l'Espace économique européen, en Suisse, au Japon, aux États-Unis et en Norvège tant dans le secteur de l'industrie manufacturière que dans celui des services ont été sondées. Le questionnaire portait sur l'expérience que les entreprises avaient de la législation relative au contrôle des concentrations au niveau national et au niveau de la Communauté, sur les avantages du principe du guichet unique ("one-stop shop") et sur l'opportunité de réviser les seuils actuels. Il était demandé aux entreprises de donner des exemples d'opérations qu'elles avaient notifiées à plus d'une autorité de contrôle nationale. Enfin, les entreprises étaient interrogées sur l'opportunité d'apporter d'autres changements au règlement. 118 entreprises ont répondu au questionnaire.

Fédérations et associations professionnelles

Des organismes représentatifs européens et des associations nationales d'entreprises ont été contactés par la diffusion de 40 questionnaires au total. Les questions posées étaient les mêmes que celles qui figuraient dans le questionnaire adressé aux entreprises. Il y a eu des réponses de 25 associations.

Conseils

Au total, 54 conseils, à savoir des cabinets d'avocats ou de consultants expérimentés dans le droit communautaire et national du contrôle des concentrations, ont été contactés par la voie d'un questionnaire. Celui-ci portait sur leur attitude à l'égard de la pratique de la notification, du système du contrôle des concentrations au niveau communautaire, de la révision des seuils et d'autres modifications à apporter au règlement. Il leur était aussi demandé de fournir des exemples d'opérations notifiées à plus d'une autorité de contrôle. 24 cabinets ont répondu au questionnaire.

	Nombre de questionnaires diffusés	Nombre de réponses reçues	Taux de réponse
États membres	15	15	100%
Entreprises	289	118	41%
Associations	40	25	63%
Conseils	54	24	44%

Annexe 2

Systèmes nationaux de contrôle des concentrations dans l'EEE

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
IRLANDE	O → décision définitive OC → avis	a) oui b) oui c) -	a) actifs bruts ou chiffre d'affaires dégagé individuellement par au moins deux entreprises ²⁹ b) 10 millions/ 20 millions IRL (12,6 millions/ 25,2 millions d'écus) ³⁰	a) 30 jours à compter de la notification ou de la réception de l'information b) 3 mois à compter de la notification ou de la réception de l'information	a) oui b) emploi et autres critères d'intérêt commun	a) - b) journaux et revues: pas de seuil
SUÈDE	OC → avis	a) oui	a) chiffre d'affaires	a) 1 mois	a) oui	

²⁹ Les seuils en termes d'actifs ou de chiffre d'affaires ne sont pas précisément limités à l'Irlande et peuvent être interprétés comme se référant au chiffre d'affaires ou aux actifs mondiaux, dès lors qu'au moins l'une des entreprises concernées exerce une activité en Irlande. En pratique, le Ministère des Entreprises et de l'Emploi met en œuvre une procédure de notification sous forme simplifiée conduisant à une lettre déclarant l'affaire "non notifiable" afin de régler les incertitudes liées au champ d'application apparemment large de l'Acte.

³⁰ Ces seuils ont été convertis en Ecu sur la base des taux moyens de l'année 1994.

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
	favorable OJ → interdiction	b) oui c) -	mondial total b) 4 milliards SKR (430 millions d'écus)	b) 4 mois à compter de la notification pour renvoi à OJ Pas de délai pour OJ	b) intérêt public	
ESPAGNE	O → décision définitive OC → avis (+ instruction dans la phase 2)	a) non b) oui c) dans les 5 ans suivant la mise en oeuvre de la concentration	a) part de marché en Espagne <u>ou</u> chiffre d'affaires total en Espagne b) 25 %/ 20 milliards PTA (125 millions d'écus)	a) 1 mois à compter de la notification b) 6 mois à compter de la notification	a) oui b) compétitivité internationale + progrès technique et économique + amélioration de la distribution	a) - b) établissements de crédit et institutions financières, assurances: seuils particuliers
PORTUGAL	O → décision définitive OC → avis (phase 2)	a) oui b) oui c) -	a) part de marché au Portugal <u>ou</u> chiffre d'affaires total au Portugal b) 30 %/ 30 milliards ESC (180 millions d'écus)	a) 50 jours ouvrables à compter de la notification b) 95 jours ouvrables à compter de la notification	a) oui b) bilan économique ou compétitivité internationale	a) établissements de crédit et institutions financières, assurances
ROYAUME-UNI	O → décision	a) non	(contrôle a priori)	(prénotification)	a) oui	a) -

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
	définitive OC → avis	b) oui c) renvoi à la "Monopolies and Mergers Commission" dans les 6 mois suivant la mise en oeuvre de la concentration ou la réception de l'information	a) actifs bruts au niveau mondial acquis <u>ou</u> part de marché au Royaume-Uni b) 70 millions UKL (90,9 millions d'écus)/25 %	a) 35 jours ouvrables à compter de la notification (pour renvoi à la MMC) b) 6 (+ 3) mois à compter de la date de référence Pas de délai pour le ministre	b) intérêt public	b) transferts dans le domaine de la presse, concentrations entre entreprises des eaux, médias
GRÈCE	OC (O peut annuler la décision pour des raisons d'intérêt public)	a) oui b) oui c) notification dans le délai d'un mois à compter de la mise en oeuvre de la concentration	(contrôle a priori) a) part de marché en Grèce <u>ou</u> chiffre d'affaires mondial total + chiffre d'affaires dégagé individuellement par au moins 2 entreprises en Grèce b) 25 %; 50 millions	(contrôle a priori) a) 1 mois à compter de la notification complète b) 3 mois à compter de la notification complète (+ possibilité de prolongation)	a) oui b) avantages économiques généraux ou intérêt public	a) - b1) médias b2) établissements de crédit, assurances: seuils particuliers

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
			d'écus/5 millions d'écus			
BELGIQUE	O → instruction OC → décision	a) oui b) oui	a) part de marché en Belgique <u>et</u> chiffre d'affaires total b) 25 %/3 milliards BEF (70 millions d'écus)	a) 1 mois à compter de la notification b) 1 mois + 75 jours à compter de la notification (suspension possible pour complément d'information etc.)	a) oui b) progrès technique et économique, intérêt général, compétitivité internationale dès lors que les restrictions sont indispensables et n'éliminent pas la concurrence	a) - b) banques, établissements de crédit et institutions financières, assurances: seuils particuliers
FRANCE	O → décision définitive + instruction OC → avis + instruction (phase 2)	a) non b) oui c) à tout moment après la mise en oeuvre de la concentration	a) chiffre d'affaires total en France + chiffre d'affaires de deux entreprises au moins <u>ou</u> part de marché en France b) 7 milliards FF +	a) 2 mois à compter de la notification b) 6 mois à compter de la notification	a) oui b) bilan économique et social	a - b) presse et audiovisuel

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
			2 milliards FF (1,060 milliard + 300 millions d'écus)/25 %			
ALLEMAGNE	OC (O requête pour autorisation ministérielle exceptionnelle)	a) oui b) oui c) un an à compter de la notification informelle	a) contrôle a priori: chiffre d'affaires mondial d'une société <u>ou</u> chiffre d'affaires dégagé individuellement par au moins 2 entreprises b) 2 milliards/ 1 milliard DM (1,04 milliards/ 520 millions d'écus) Contrôle a posteriori : chiffre d'affaires mondial combiné de toutes les entreprises 500	a) 1 mois à compter de la notification complète b) + 3 mois (délai pouvant être prolongé en commun accord)	a) oui (OC) b) intérêt public (O dans des cas exceptionnels)	a) - b1) établissements de crédit, assurances: seuils particuliers b2) règles particulières pour le calcul du chiffres d'affaires - dans le secteur de la distribution - dans le secteur des journaux et magazines

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
			millions DM (260 millions d'écus)			
ITALIE	OC (des critères d'intérêt général peuvent être définis par O pour être appliqués par OC: il n'en existe pas pour le moment)	a) oui b) oui c) -	a) chiffre d'affaires total en Italie <u>ou</u> chiffre d'affaires de l'entreprise cible en Italie b) 606 milliards/ 60,6 milliards LIT (300 millions/ 30 millions d'écus)	a) 30 jours à compter de la réception de la notification complète b) + 45 jours (+ 30 jours exceptionnels pour complément d'information)	a) oui b) intérêt général de l'économie nationale (voir première colonne)	a) - b) production et distribution de films: seuils particuliers
AUTRICHE	OJ	a) oui b) oui c) oui (pour les petites concentrations, obligation d'informer OJ)	(contrôle a priori) a) chiffre d'affaires total <u>et</u> chiffre d'affaires dégagé individuellement par 2 entreprises au moins au niveau mondial b) 3,5 milliards/ 5 millions OS	a) 4 semaines à compter de la notification complète b) 5 mois à compter de la notification complète	a) oui b) bilan concurrentiel compétitivité internationale	a) - b1) médias b2) banques, assurances: seuils particuliers

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
			(250 millions/0,36 millions d'écus)			
PAYS-BAS (législation non encore applicable)	O	a) oui b) oui c) -	a) chiffre d'affaires total <u>et</u> chiffre d'affaires dégagé individuellement par deux entreprises au moins aux Pays-Bas b) 250 millions/ 30 millions HFL (116 millions/14 millions d'écus)	a) 4 semaines à compter de la notification b) 13 semaines à compter de la notification	a) oui b) intérêt économique général	a) banques, assurances
ISLANDE	OC → décision définitive	a) non b) oui c) oui	a) présomption de position dominante ou diminution de la concurrence en Islande b) néant	a) - b) 2 mois à compter de la prise de connaissance de la concentration ou de l'acquisition	a) oui b) non	a) néant b) néant

	<u>Organisme compétent</u> O: organisme administratif/ ministériel OC: autorité de concurrence autonome ou indépendante OJ: organisme judiciaire	<u>Procédures</u> a) notification obligatoire b) contrôle a priori c) contrôle a posteriori	<u>Seuils</u> a) critères b) niveaux	<u>Délais légaux</u> a) phase 1 b) phase 2	<u>Critères d'appréciation</u> a) position dominante ou restriction de concurrence b) autres	<u>Réglementation sectorielle</u> a) secteurs exclus du contrôle des concentrations b) réglementation particulière
NORVÈGE	OC → décision finale O → appel de la décision d'OC	a) non b) oui c) oui	a) création ou renforcement d'une restriction sensible de la concurrence contraire à l'utilisation efficiente des ressources de la société en Norvège b) néant	a) - b) dans les 6 mois de l'accord d'acquisition	a) oui b) non	a) néant b) néant