

Fusioner

En af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vigtige opgaver er at vurdere, om en fusion må gennemføres. Vi har et center, vores fusionsenhed, som står i spidsen for arbejdet med at afgøre, om det vil skade konkurrencen på et marked, hvis en fusion bliver gennemført. Hvis konkurrencen bliver dårligere af en fusion, så kan det også gå ud over forbrugerne. Og i virkeligheden er det jo såre simpelt, er det ikke rigtigt, Ann Sofie Vrang?

- Jo, hvis en fusion den hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, så skal den forbydes, og den skal godkendes, hvis den ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

Og så behøver vi jo sådan set ikke at sige mere. Ej okay. Velkommen til denne her episode af vores podcast Velfungerende markeder og velkommen til dig Ann Sofie, kontorchef i vores fusionsenhed, som vi i daglig tale kalder MTF.

- Tak.

Vi begynder lige med at slå fast, at der er blevet vedtaget en ændring af konkurrenceloven, som er trådt i kraft 1. juli 2024. Ann Sofie, kan du fortælle, hvad den nye konkurrencelov indeholder på fusionsområdet?

- Ja, før i tiden, så var det sådan, at man kun skulle anmelde en fusion, hvis virksomhedernes omsætning oversteg nogle bestemte værdier. Men nu har vi også fået muligheden for i helt særlige tilfælde at kræve en fusion anmeldt, selv om de ikke overstiger de her omsætningstærskler, hvis der er risiko for, at det kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

Hvilke nogle typer af fusioner drejer det sig så om?

- Vi vil primært have fokus på de fusioner, som kan skabe eller styrke en dominerende position. Det kan for eksempel være en fusion, hvor en stor dominerende virksomhed opkøber en ny og innovativ virksomhed for sådan at fjerne den potentielle konkurrence, som virksomheden kunne udsætte den for. Det er også det, vi kalder killer acquisitions.

Kan du give et eksempel på sådan noget?

- Vi har særligt set det inden for techområdet, hvor f.eks. store tech-virksomheder har opkøbt mindre innovative virksomheder, som har været i gang med at udvikle nye produkter for at forhindre, at disse produkter kunne udvikle sig til at komme i konkurrence med deres. Det kan også være på medicinalområdet, hvor en stor medicinvirksomhed opkøber en mindre virksomhed, som er i gang med at udvikle noget medicin, som potentielt kan komme i konkurrence med den store virksomheds.

I har fået sådan et ekstra værktøj i disse situationer. Hvad er det for et ekstra værktøj?

- Jamen værktøjet, det kalder vi et call-in værktøj, og det betyder, at vi har muligheden for at kræve, at en fusion bliver anmeldt, selv om omsætningen er under de tærskler, som der normalt er for at anmelde.

Er det fordi Danmark har haft et særligt problem her?

- Nej, man kan ikke sige, at Danmark har et særligt problem. Tværtimod måske, fordi der er allerede en række lande, der allerede har denne her mulighed for at kalde fusioner, der er under en vis omsætningstærskel. Det gælder blandt andet Norge og Sverige, Irland og Italien. Og der er også mange andre lande, der er i gang med at forsøge at få det her indført.

Der er jo vanvittigt mange virksomheder i Danmark, og der er også hele tiden nye startups og nye ting, der skyder op alle mulige steder. Hvordan vil I finde de virksomheder, som overvejer sådan nogle fusioner her?

- Altså, vi holder selvfølgelig løbende øje med, hvad der sker ude i markedet. Det gør vi allerede nu. Og så forventer vi også, at de kunder og konkurrenter, som muligvis kan blive ramt af disse fusioner, også vil henvende sig til os, hvis de ser, at der er nogle problematiske fusioner derude.

Men nu skal vi tale lidt om de fusioner, vi *skal* behandle, altså hvilke grænser, der er her. For vi skal ikke behandle alle fusioner, vel?

- Nej, hvis vi ser bort fra det her nye call-in værktøj, så er reglerne sådan, at virksomhederne skal have en vis omsætning. Den mest almindelige regel er, at virksomheder tilsammen skal have en omsætning på mere end 900 millioner kroner i Danmark, og at mindst to af dem skal have en omsætning på mere end hundrede millioner kroner. Derudover så er det også sådan, at en virksomhed, som har en omsætning på mindst 3,8 milliarder kroner i Danmark og en anden har en omsætning på verdensplan på mindst 3,8 milliarder kroner, så skal den også anmeldes i Danmark. Og så er der nogle helt særlige tilfælde, hvor Erhvervsstyrelsen kan henvise en fusion mellem udbydere af elektroniske kommunikationsnet til behandling hos.

Elektroniske kommunikationsnet, hvad er det?

- Det er for eksempel sådan noget som fibernet, som kan bruges til at levere bredbåndstjenester.

Vi skal måske lige slå fast, hvorfor det er så vigtigt, at vi undersøger fusioner i det hele taget.

- Vi undersøger fusioner for forbrugernes og for samfundsøkonomien skyld. OECD har beregnet, at fusioner, der skulle have været forbudt, i gennemsnit fører til prisstigninger på tre til fem procent. Og der er også mange eksempler på, at specifikke fusioner rent faktisk har ført til betydelige prisstigninger.

Er der nogle eksempler på det?

- Ja, for eksempel har vi selv i fusionen mellem SEAS-NVE og Ørsted estimeret, at fusionen ville føre til prisstigninger på mindst fem til ti procent for gaskunder. Og hvis fusionen så var blevet godkendt, så kunne det have kostet forbrugerne rigtig, rigtig mange penge.

Så det blev den ikke?

- Så det blev den ikke uden et tilsagn.

Og vi vender lige tilbage til, hvad et tilsagn er for noget senere i denne episode. Og så er vi jo faktisk tilbage ved der, hvor vi skal grave os længere ned, nemlig det, der handler om markedsundersøgelser. Fordi I gør jo en hel masse ting for at finde ud af, om en fusion må blive gennemført eller ej. Jeg sagde i begyndelsen af denne her episode, at det er meget simpelt det hele, og det er det også for mange af fusionerne, men det er det jo alligevel ikke helt, for der skal jo en hel del til, før I kan afgøre, om en fusion må blive tilladt, eller om den skal forbydes. Ann Sofie, hvad er det I gør, når en fusion bliver anmeldt til jer?

- Det er svært at komme med en egentlig opskrift på, hvordan man skal behandle sådan en fusion. Men det vi altid gør, det er, at vi hurtigst muligt får et overblik over, hvad det er for nogle markeder, der kan være berørt af fusionen.

Hvilke nogle undersøgelser laver I?

- Jamen, det afhænger meget af den konkrete sag. I nogle sager, så vil der være behov for ganske få undersøgelser, hvor vi spørger enkelte kunder og konkurrenter, og i andre sager vil der være behov for meget omfattende analyser, hvor vi indhenter data fra mange aktører eller stiller spørgeskema. For eksempel har vi i Semlers overtagelse af Car Holding spurgt 30.000 af Semlers kunder inden for en række bilmærker.

Og det er jo så heller ikke statisk, hvad I gør. Det er jo helt afhængigt af, hvilken sag I står med, kan jeg fornemme?

- Vi udvikler hele tiden på vores undersøgelsesmetoder for at få et så godt datagrundlag som muligt. Og det betyder også, at vi er nødt til hele tiden at se på den konkrete sag, hvad vil fungere her.

Og nu nævnte du selv spørgeskemaer, altså nogle gange bliver det jo helt lavpraktisk og analogt.

- Ja, altså ofte så sender vi jo spørgeskemaer ud via mails til en masse respondenter. Men i nogle tilfælde, så kender vi ikke de kunder, der er på markedet. Så for eksempel har vi i fusionerne om Remas og Sallings overtagelse af dele af Aldi-kæden været ude i butikkerne og anvende QR koder, som forbrugerne kunne scanne og så svare på vores spørgeskema den vej igennem.

Hvad finder I så ud af ved hjælp af de her markedsundersøgelser?

- Konkurrencen fungerer jo på meget forskellige måder på de forskellige markeder, og derfor er markedsundersøgelser et vigtigt redskab for os til at finde ud af, hvordan konkurrencen fungerer. Vi bruger blandt andet markedsundersøgelserne til at afdække, hvilke markeder der er relevante for fusionen. Er det f.eks. en skofusion, så kan man jo se på, om der er et særskilt marked for gummistøvler f.eks., eller om andre typer af sko også er en del af markedet. Det kan vi ikke vide, før vi har gennemført vores markedsundersøgelser. For eksempel så spørger vi forbrugerne, hvad der er for nogle alternativer, så hvis vi tager gummistøvleeksemplet, så kan vi spørge dem: jamen, hvad hvis prisen på gummistøvler stiger, vil man så skifte over til en anden sko? Hvis man gør det, så er der tegn på, at markedet skal være bredere, fordi så vil virksomheden ikke være i stand til at hæve priserne på gummistøvler, uden at kunderne flytter sig.

Er der andet, I skal have afklaret, før I kan afgøre, om en fusion så må gennemføres?

- Ja, vi bruger også markedsundersøgelserne til at undersøge, hvilke nogle virksomheder, der er på markedet og hvilken styrke de har, og også til at vurdere, hvad det er for nogle virkninger, der er for fusionen. For eksempel så kan vi bruge input fra undersøgelserne til at estimere forventede prisstigninger som følge af fusionen.

Og nu rummer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen jo en masse andre folk, som er specialister på mange forskellige områder. Hjælper de så ikke også jer?

- Jo, det gør de i høj grad. Når der er tale om meget komplekse analyser, så inddrager vi ofte særlige specialister. Det kan for eksempel være inden for økonomisk metode eller spørgeteknik eller data science.

Selvom markedssituationen oftest bare forbliver, som den er, så skal I nogle gange også undersøge, hvad der vil ske, hvis en fusion ikke bliver gennemført, ikke?

- Jo, det skal vi. Det er det, vi kalder det kontrafaktiske scenarie. Simpelt sagt, så handler det om, at vi skal vurdere, hvad der ville være sket, hvis fusionen ikke var blevet gennemført. Vurderingen kan i nogle situationer være rigtig vanskelig, og ofte så kræver det også, at vi indhenter interne dokumenter fra virksomhederne og måske også er ude at stille spørgsmål i markedet.

Men hvorfor er det egentlig vigtigt? Altså, hvis ikke der er nogen, der gør noget, så er alt vel som det plejer?

- Ja, man kan bare ikke altid gå ud fra, at markedet vil se ud, ligesom det gjorde før fusionen.

Hvorfor ikke?

- Det kan være, at der er en særlig årsag til, at virksomheden skal fusionere, for eksempel hvis den ikke havde tænkt sig at fortsætte på markedet alligevel. For eksempel så blev det i Rema 1000 og Sallings overtagelse af Aldi vurderet, at Aldi ville forlade markedet, uanset om fusionen ville blive gennemført eller ej, og det var vi jo så nødt til at lægge til grund som vores kontrafaktiske scenarie.

Hvorfor kan man ikke bare se på, hvor stor en virksomhed er, altså hvor stor en markedsandel den har, for eksempel en procentsats, hvis nu alle virksomheder ikke må være over 50 procent markedsdominerende. Hvorfor er det ikke nok?

- Ja, markedsandele er en rigtig god indikator for, hvordan konkurrencen fungerer, men det kan ikke stå alene. Man kan godt have en stor virksomhed på et marked, som kan købe en mindre virksomhed, uden det er problematisk.

Hvorfor?

- For eksempel hvis den mindre virksomhed ikke har haft en væsentlig rolle i forhold til konkurrencen på markedet. Men omvendt er der også eksempler på fusioner, som ikke fører til særligt store markedsandele, og hvor det alligevel kan være problematisk, for eksempel hvis den virksomhed, der bliver købt, har haft en særlig rolle for konkurrencen i markedet.

Vi taler hele tiden om *markedet*, altså som om, der kun er ét marked. Men det er der jo ikke altid kun, vel?

- Nej, en fusion kan faktisk dække rigtig mange markeder. Det kan være 20 markeder eller 100 markeder, der er sådan set ikke nogen grænse. Det kan både handle om forskellige produkter, og det kan også handle om forskellige geografier, for eksempel sådan noget som lokalområder.

Og det er så én af de ting, I går ud og undersøger også, når I laver de her markedsundersøgelser.

- Ja, det er en rigtig vigtig del af vores markedsundersøgelser at finde ud af, dels hvad er det for nogle produkter, der er omfattet af fusionen, men også om der er noget særligt i forhold til de geografiske forhold, der gør, at fusionen skal anses mere lokalt.

Hvor lang tid tager det så at afgøre en fusion?

- I loven er der nogle helt bestemte frister for, hvor lang tid vi har til at afgøre en fusion. Men vi bestræber os selvfølgelig altid på at gøre det hurtigst muligt. Og langt de fleste fusioner bliver afgjort inden for fem dage. I nogle tilfælde, hvis der er tale om en helt uproblematisk fusion, så kan den faktisk blive afgjort allerede den samme dag, som den bliver anmeldt. Hvis der derimod er tale om en fusion, hvor der er risiko for, at den kan hæmme konkurrencen, så tager det selvfølgelig længere tid, fordi vi skal gennemføre en række forskellige undersøgelser.

Der er jo nogle kritikere, der har været efter os, blandt andet i pressen, fordi det kan tage lang tid at vurdere, om en fusion kan gennemføres, og der står nogle gange noget med, at det presser virksomhederne og så videre. Men som du tidligere nævnte, så har vi jo nogle fastsatte tidsfrister. Vi har 25 hverdage til at afgøre de fusioner, som er lige til at gå til, og er de så lidt mere besværlige, så har vi 90 dage, og så kan vi endda også få en mulighed for at forlænge dem. Men hvorfor tager det så lang tid?

- Jamen som sagt, så bliver langt de fleste fusioner behandlet på meget kortere tid, oftest under fem dage. Men det er rigtigt, der er de her fusioner, som tager længere tid, og det er, når der er behov for undersøgelser. Det kan ofte være sådan, at når vi er ude at snakke med markedet, så har de en anden opfattelse af fusionens virkninger, end virksomhederne har. Og der skal vi jo selvfølgelig tage stilling til, hvad er egentlig det rigtige, og hvordan kan vi forvente, at konkurrencen på markedet udspiller sig.

Og de her større fusionsbehandling, de begynder med det, der hedder prænotifikationsfasen. Er det korrekt?

- Ja, langt de fleste fusioner har en prænotifikationsfase, som er den fase fra virksomhederne kommer og henvender sig til os og fortæller om fusionen, til vi modtager en endelig anmeldelse.

Hvad sker der så i den prænotifikationsfase?

- Jamen, der er stor variation på, hvor lang tid sådan en fase tager, og hvad der sker. Men det vigtigste er, at vi kan få afklaret en masse spørgsmål sammen med virksomhederne, og at de får mulighed for at beskrive de ting, som vi har brug for i forhold til at behandle fusionen.

Kan virksomhederne selv gøre noget for at speede hele denne her fusionsproces op?

- Ja, det kan de i høj grad. De kan jo starte med i hvert fald og lægge alle kortene på bordet. Det gør det i hvert fald meget nemmere for os at vurdere fusionen.

Det lyder som om der er nogen, der ikke nødvendigvis lægger alle kortene på bordet fra starten.

- Ja, det kan jo være svært, når man sidder og skal anmelde en fusion og finde ud af præcis, hvad det er for nogle oplysninger, som vi skal bruge til at vurdere fusionen. Og det er også derfor, det er rigtig vigtigt, at vi har de her drøftelser med virksomhederne.

Og det er vigtigt, de forberedt godt, når de så starter denne her sag.

- Ja, så det er vigtigt, at virksomhederne, når vi stiller spørgsmål til dem, at de også svarer fyldestgørende på dem. Og omvendt, så er det også vigtigt, at de ikke giver os informationer om en masse ting, som vi ikke skal bruge i forhold til fusionens behandling, for så skal vi jo også bruge tid på det.

Ja, det vil sige, at I kan nærmest nogle gange blive begravet i oplysninger, og så skal I måske også ovenikøbet tjekke, om alle de her oplysninger holder, eller hvad?

- Ja, det er rigtig vigtigt, at vi kan stole på de oplysninger, som vi får fra virksomhederne. Og desværre er det ikke sjældent, at vi modtager forkerte oplysninger eller oplysninger, som virksomhederne er nødt til at korrigere senere hen i forløbet. Det er næppe noget, de gør bevidst, men det betyder rigtig meget ekstra arbejde for os og også længere sagsbehandlingstid. Så det kræver i hvert fald, at vi generelt er meget opmærksomme på, hvad det er for nogle oplysninger, vi får ind.

Og det vil sige, hvis I skal bruge ekstra tid på det, eller noget andet, så kan I få brug for at gøre det her med at udsætte fristerne?

- Ja, der er forskellige måder at udsætte fristerne på. Først og fremmest, så er der muligheden for det, vi kalder "stop the clock". Det vil sige, hvis vi f.eks. har stillet nogle spørgsmål til virksomhederne, og de ikke svarer inden for den frist, vi har givet, så har vi mulighed for at sætte sagsbehandlingstiden i stå, så det ikke tæller med.

Er det noget I gør tit?

- Jeg vil ikke sige, det er noget, vi gør tit, men det er noget, vi gør brug af og har gjort brug af flere gange.

Hvad så, hvis I når frem til, at en fusion den ikke må blive gennemført? Er det så bare det, punktum, slut?

- Nej. Hvis vi vurderer, at en fusion kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt, så har virksomhederne mulighed for at komme med det, der hedder tilsagn.

Hvad er det?

- Jamen, det er for eksempel, at virksomheden kan forpligte sig til at sælge noget af virksomheden fra. For eksempel så vi det med Rema 1000 og Sallings overtagelse af dele af Aldi, at de i den proces forpligtede sig til at sælge nogle butikker fra.

Og det er jo simpelthen fordi ellers ville det blive for markedsdominerende?

- Ja, vores vurdering var i hvert fald, at der var nogle lokalområder, hvor konkurrencen ville blive begrænset, hvis de fik lov til at overtage alle de butikker, som de gerne ville, og derfor kom de med det her tilsagn om at sælge nogle butikker fra.

Men jeg bed mærke i, at du siger, at virksomhederne kan komme med forslag, og *de* foreslog det her. Det er ikke os, der siger, hvad de skal gøre?

- Nej, det er meget vigtigt at forstå, at det faktisk er virksomhederne, der skal komme med de her tilsagn. Det er dem, der kender markedet bedst og derfor ved, hvad der skal til for at løse problemerne. Men vi står selvfølgelig til rådighed for at sparre med dem, når de kommer med deres løsningsforslag, og i sidste ende, så vil det jo være Konkurrencerådet, der tager stilling til om tilsagnet kan løse de betænkeligheder, der er.

Det er strafbart, hvis virksomheder fusionerer uden at fortælle os om det, selv om de skulle have gjort det. Men sker det alligevel en gang imellem?

- Ja, det gør det, men heldigvis ikke særlig tit. Senest har vi afgjort, at A.P. Møller Mærskes selskab, Damco, har overtrådt det såkaldte præimplementeringsforbud, hvilket betyder, at de ikke har fået anmeldt en fusion, som egentlig var anmeldelsespligtig. Og det har de jo så måtte gøre

efterfølgende, og i det tilfælde, der kunne vi jo så godkende fusionen uden nogen tilsagn. Men havde det været en problematisk fusion, så kunne virksomhederne have risikeret at skulle tilbagerulle fusionen.

Men er det egentlig vores opgave at gå og holde øje med, om der sker sådan nogle fusioner, uden at de har fået fortalt os det?

- Nej, vi er ikke forpligtet til at føre tilsyn med fusioner, der skulle være anmeldt. Det er sådan set virksomhedernes ansvar at sikre, at de får anmeldt de fusioner, som skal anmeldes. Men det er klart, vi følger selvfølgelig også med i, hvad der sker i pressen, og sommetider så får vi også henvendelser fra kunder eller konkurrenter i markedet, som gør os opmærksomme på fusioner.

Og indimellem er det vel også virksomhederne selv, der siger: Ups, vi skulle vist have kontaktet jer lidt tidligere.

- Ja, i det her konkrete tilfælde var det faktisk Mærsk selv, der kom og fortalte os, at de ikke havde fået anmeldt denne her fusion. Og det er jo rigtig godt, at virksomhederne også selv er opmærksomme på det, og at de kommer hurtigst muligt, hvis de finder ud af, at der er nogle fusioner, som ikke er blevet anmeldt, men som skulle have været det.

Som vi talte om i starten, så ifølge den her nye konkurrencelov, så har I jo så også fået denne her nye beføjelse til at lave de såkaldte call-in's, hvor I altså selv kontrollerer, eller selv siger, vi skal vist kigge nærmere på denne her fusion. Tror du, det er noget, I kommer til at gøre tit?

- Jeg tror ikke, det er noget, vi kommer til at gøre tit. Vi forventer, at det måske er en til to fusioner om året, som vi vil kræve anmeldt, og det skal jo ses i sammenhæng med, at vi har cirka 70 fusioner, som *skal* anmeldes, og som vi jo også behandler hvert år.

Vi er ved at være ved vejs ende med denne her podcast. Mange tak for besøget Ann Sofie.

- Selv tak.

Og tak til dig, der lyttede med. Vi har offentliggjort en vejledning om de nye fusionsregler, og den vil løbende blive revideret og den ligger på vores hjemmeside kfst.dk. Hvis du har lyst til at vide mere om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde, så kan du finde mange flere episoder af denne her podcast på vores hjemmeside, og der hvor du plejer at finde dine podcast.