



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.6.2000
COM(2000) 399 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur l'application des seuils prévus par le règlement sur les concentrations

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur l'application des seuils prévus par le règlement sur les concentrations

CONTEXTE

1. Le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, "règlement sur les concentrations", a été adopté en décembre 1989 et est entré en vigueur en septembre 1990. L'un des principaux principes énoncés dans ce règlement était que les concentrations de grande ampleur dont on pouvait présumer que les effets se feraient ressentir au-delà d'un seul marché national étaient du ressort exclusif de la Commission. Les critères utilisés pour définir les concentrations de dimension communautaire se fondaient sur des seuils quantitatifs de chiffre d'affaires, définis à l'article 1er du règlement.
2. L'idée selon laquelle la Commission devrait avoir une compétence exclusive pour les concentrations de dimension communautaire découle également du principe de subsidiarité. Du point de vue des entreprises européennes, la compétence exclusive de la Commission permettait également de s'adresser à un guichet unique, système considéré comme essentiel pour pouvoir maintenir à un niveau raisonnable les coûts réglementaires liés aux opérations transfrontalières.
3. En outre, la compétence exclusive de la Commission pour statuer sur de telles concentrations était considérée comme un élément important permettant d'établir des conditions de concurrence égales pour les concentrations qui devaient découler de l'achèvement du marché unique. Ce principe a été très largement admis comme la manière la plus efficace de soumettre toutes les concentrations ayant un effet transfrontalier sur la concurrence à un ensemble de règles uniformes.
4. Il était prévu que dès le début les seuils de chiffre d'affaires fixés à l'article 1er du règlement sur les concentrations seraient révisés en 1993. Or, à cette date, le législateur a estimé que l'expérience acquise était insuffisante et cette révision a donc été reportée. En 1998, après examen approfondi de l'expérience acquise, le règlement sur les concentrations a été modifié par le règlement n° 1310/97 du Conseil. Les modifications portent sur plusieurs points: ainsi, un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 1er (article 1er, paragraphe 3). Cette disposition devait apporter une solution au problème constaté lors de la révision du règlement, à savoir qu'un nombre non négligeable d'opérations qui n'atteignaient pas les chiffres d'affaires définis à l'article 1er, paragraphe 2, devaient être notifiées dans plusieurs États membres (entraînant des "notifications multiples"). De ce fait, il est évident que certaines concentrations qui, sans atteindre le seuil relativement élevé de l'article 1er, paragraphe 2, avaient néanmoins des effets transfrontaliers significatifs, ne bénéficiaient pas du système du guichet unique. Par conséquent, il semblait que le règlement sur les concentrations ne fût pas totalement parvenu à créer les conditions de concurrence égales qu'il était censé mettre en place.

5. Certains feront valoir que le moyen le plus évident de résoudre le problème des notifications multiples aurait été de prévoir que la Commission était compétente dans les cas qui auraient dû sinon être notifiés auprès d'un ou de plusieurs États membres. Or, cette solution apparemment simple n'était pas possible, car les règles nationales en matière de contrôle des concentrations divergeaient toujours dans une large mesure. L'une des difficultés majeures était à cet égard que certains États membres n'avaient pas de système de contrôle des concentrations, tandis que d'autres connaissaient un système fondé sur des notifications volontaires. Le législateur a considéré que, dans ces conditions, il aurait été trop compliqué de se fonder sur des exigences nationales en matière de notification pour établir une compétence communautaire, sans compter le risque d'ambiguïté quant au destinataire des notifications pour certaines opérations.
6. C'est la raison pour laquelle la solution apportée par le règlement n° 1310/97 du Conseil a consisté à fixer de nouveaux seuils de chiffre d'affaires à un niveau inférieur pour atteindre les mêmes résultats (l'article 1er, paragraphe 3, figure ci-après). L'article 1er, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations dispose qu'avant le 1er juillet 2000, la Commission fait rapport au Conseil sur la mise en œuvre des seuils et critères figurant aux paragraphes 2 (seuils initiaux) et 3 (seuils supplémentaires, inférieurs).
7. L'analyse de la mise en œuvre des seuils de chiffre d'affaires existants est nécessairement de nature technique. Le présent rapport a donc pour objet essentiel de vérifier si ces seuils permettent de déterminer les concentrations qui sont de dimension communautaire. Outre l'analyse technique, il peut être utile de procéder à un inventaire plus approfondi du système communautaire de contrôle des concentrations, afin de vérifier s'il est suffisamment efficace pour relever les défis à prévoir dans un proche avenir. Il s'agira d'une part de facteurs externes, comme l'élargissement de la Communauté par l'adhésion des pays candidats et la vague de concentrations qui se poursuit, et d'autre part de facteurs internes, tels que la modernisation des règles communautaires en matière d'ententes et de positions dominantes¹.

Les seuils existants

8. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, les seuils de chiffres d'affaires prévus par le règlement sur les concentrations servent à répartir les compétences en matière d'appréciation des concentrations entre la Commission et les autorités nationales de concurrence ("ANC"). L'article 1er, paragraphe 2, est libellé comme suit:

Aux fins de l'application du présent règlement, une opération de concentration est de dimension communautaire lorsque:

¹ Voir points 79 à 81 du Livre blanc de la Commission sur la modernisation des règles d'application des articles 85 et 86 [nouveaux articles 81 et 82] du traité CE - *programme de la Commission n° 99/027 - publié le 28.4.1999.*

- (a) le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'écus; et
- (b) le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 millions d'écus, à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même État membre.

9. L'article 1er, paragraphe 3, entré en vigueur en 1998, étend la compétence exclusive de la Commission d'apprécier certaines concentrations portant sur des seuils de chiffre d'affaires inférieurs. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'article 1er, paragraphe 3, a été ajouté par le législateur principalement pour viser les transactions portant sur des chiffres d'affaires inférieurs, mais requérant une notification dans trois ou plusieurs États membres ("notifications multiples"). L'article 1er, paragraphe 3, est libellé comme suit:

Aux fins de l'application du présent règlement, une opération de concentration qui n'atteint pas les seuils fixés au paragraphe 2 est de dimension communautaire lorsque:

- (a) le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 2,5 milliards d'écus;
- (b) dans chacun d'au moins trois États membres, le chiffre d'affaire total réalisé par toutes les entreprises concernées est supérieur à 100 millions d'écus;
- (c) dans chacun d'au moins trois États membres inclus aux fins du point b), le chiffre d'affaires total réalisé individuellement par au moins deux des entreprises concernées est supérieur à 25 millions d'écus, et
- (d) le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 100 millions d'écus,

à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même État membre

10. Conformément à l'article 1er, paragraphe 3, il convient donc de vérifier si un chiffre d'affaires important est réalisé dans trois États membres². En principe, cela signifie que l'article prévoit un critère renforcé d'effets transfrontaliers. Dans les discussions qui ont abouti à l'adoption de cette modification, on a estimé que l'intérêt communautaire serait plus manifeste dans les affaires intéressant au moins trois États membres et qu'aussi longtemps que seuls deux États membres étaient concernés, les conflits potentiels pouvaient être évités par des contacts bilatéraux. Ainsi qu'on le verra plus loin dans le présent rapport, le choix de trois États membres au lieu de deux peut être critiqué parce qu'il n'appréhende pas toutes les opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs. À cet égard, on peut dire que l'article 1er, paragraphe 3, vise à permettre aux entreprises d'avoir affaire à un "guichet unique" dans les cas où le coût des notifications multiples serait sinon excessif.
11. Le présent rapport examine l'application des seuils fixés à l'article 1er, paragraphes 2 et 3 à la lumière de l'expérience acquise par la Commission, les autorités nationales de concurrence et, enfin, du point de vue des entreprises européennes. Les données utilisées se rapportent essentiellement à la période allant de mars 1998 à décembre 1999 ("la période considérée").

I. LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE - LA PERSPECTIVE DE LA COMMISSION

12. Le nombre total d'opérations de concentration notifiées à la Commission dépendra en règle générale de trois facteurs essentiels:
- a) la définition de la notion de "concentration" figurant dans le règlement sur les concentrations;
 - b) le niveau de chiffre d'affaires nécessaire pour définir la "dimension communautaire"; et
 - c) le niveau d'activité de concentration dans l'ensemble des entreprises.

a) La notion de "concentration" définie dans le règlement sur les concentrations

13. L'une des modifications apportées au règlement sur les concentrations en 1998 a consisté à étendre son champ d'application à certaines entreprises communes, dont on avait considéré jusqu'alors qu'elles en étaient exclues (il s'agit des entreprises communes coopératives de plein exercice).

² On notera également que les règles actuelles de l'EEE ne prévoient pas de compétence de la Commission dans les cas où les seuils prévus à l'article 1er, paragraphe 3, sont atteints dans une configuration "mixte" d'États membres et d'États membres de l'EEE. Par conséquent, une concentration qui remplit les critères de l'article 1er, paragraphe 3, par exemple, au Danemark, en Suède et en Norvège, ne sera pas du ressort de la Commission.

14. Au cours de la période considérée, une trentaine d'entreprises communes coopératives de plein exercice ont été notifiées. Seules 1 à 3 % d'entre elles se fondaient sur les critères de chiffre d'affaires fixés à l'article 1er, paragraphe 3.
15. L'extension du règlement sur les concentrations à toutes les entreprises communes coopératives de plein exercice est généralement considérée comme utile. L'expérience a montré que ces affaires se prêtent bien au type d'appréciation plus structuré mis en place par le règlement sur les concentrations. Leur inclusion dans ce règlement a réduit le coût et les délais nécessaires pour obtenir une autorisation réglementaire pour les entreprises parties à l'opération. Aux fins du présent rapport, il est nécessaire de rappeler que le Livre blanc de la Commission sur la modernisation (voir plus haut) prévoit la possibilité d'une nouvelle extension de la notion de concentration à d'autres entreprises communes, notamment à celles qui sont limitées à la production. Selon la définition de concentration qui sera finalement retenue, on peut estimer que le nombre d'affaires notifiées conformément au règlement augmenterait d'environ 25 à 35 cas par an au moins.

b) Le niveau de chiffre d'affaires nécessaire pour déterminer une "dimension communautaire"

16. Si l'on fait abstraction du développement dynamique de la notion de "concentration" qui ressort de ce qui précède, le nombre d'affaires notifiées à la Commission sera déterminé par le niveau d'activité de concentration (voir plus loin), et la proportion de ces opérations qui rempliront les critères de chiffre d'affaires en vigueur.
17. On observera d'abord que le règlement sur les concentrations, qui se fonde sur des seuils de chiffre d'affaires mécaniques pour attribuer l'affaire soit à la Commission, soit aux autorités nationales de concurrence, prévoit deux mécanismes correcteurs. Le premier est constitué par la règle des deux tiers établie à l'article 1er, paragraphes 2 et 3. Le fonctionnement de cette règle sera examiné plus loin.
18. Le deuxième mécanisme correcteur est le système par lequel, d'une part, un ou plusieurs États membres peuvent demander à la Commission d'apprécier des concentrations qui n'atteignent pas les seuils de chiffre d'affaires prévus par le règlement (article 22). À l'inverse, un État membre peut, dans les affaires qui devraient être examinées au regard du règlement sur les concentrations, demander le renvoi si l'opération affecte spécifiquement la concurrence dans cet État membre (article 9). Bien que ce système de renvoi entre la Commission et les États membres n'entre pas à proprement parler dans le cadre du présent rapport, il peut néanmoins être nécessaire d'en revoir le fonctionnement en cas de révision des seuils de chiffre d'affaires actuels.

Article 1er, paragraphe 2

19. Les modifications apportées au règlement sur les concentrations en 1998 n'ont pas changé les critères de chiffre d'affaires originaux de l'article 1er, paragraphe 2³. La Commission sait par expérience que ces critères restent efficaces pour déterminer les concentrations qui sont réellement de dimension communautaire par opposition à celles qui sont de dimension nationale. Ainsi qu'on le verra plus loin, l'étude réalisée auprès de représentants des entreprises européennes n'a pas fourni d'indications selon lesquelles il conviendrait de relever les seuils de chiffre d'affaires fixés à l'article 1er, paragraphe 2.

Article 1er, paragraphe 3

20. Au cours de la période considérée, la Commission a reçu 45 notifications faites conformément à l'article 1er, paragraphe 3, soit 9 % de toutes les notifications reçues au cours de cette période.
21. Afin d'apprécier le fonctionnement de l'article 1er, paragraphe 3, la présente section fera une comparaison statistique entre les affaires notifiées conformément à cet article et celles qui le sont conformément à l'article 1er, paragraphe 2. La comparaison portera d'abord sur le point de savoir si les affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3 sont plus souvent à caractère national. Ensuite, une comparaison sera faite entre les affaires notifiées selon l'un ou l'autre article pour voir si les unes risquent davantage de soulever des problèmes de concurrence que les autres.
22. En ce qui concerne la zone géographique affectée par les affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3, on peut, pour apprécier leurs effets, examiner le ou les marchés géographiques affectés par ces concentrations. À cet égard, il convient de souligner d'abord que la Commission laisse souvent ouverte la question de la définition géographique si l'opération en question ne soulève de doutes sous l'angle de la concurrence pour aucune des autres définitions possibles du marché. Néanmoins, il est intéressant de relever que cinq seulement des affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3, concernaient des marchés géographiques nationaux pour tous les produits en cause⁴. De surcroît, *la totalité* de ces cinq affaires, qui représentaient un peu moins de 13 % de toutes les affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3, affectaient plus d'un marché national. Par conséquent, de l'expérience de la Commission, rien n'indique que les affaires notifiées conformément à

³ On notera que les niveaux absolus des chiffres d'affaires applicables sont affectés par des facteurs tels que l'inflation et les fluctuations des taux de change. À titre d'exemple, le critère original de l'article 1er, paragraphe 2, point a, soit 5 milliards d'euros, correspond à environ 4,3 milliards d'euros si l'on admet un taux d'inflation annuel de 1,5 % en moyenne depuis 1990. Selon la même hypothèse, le critère de l'article 1er, paragraphe 2, point b, soit 250 millions d'euros, correspond à environ 215 millions d'euros.

⁴ ICI/Williams, affaire COMP/M.1167; Vedior/Select Appointments, affaire COMP/M.1702, AKZO Nobel/Hoechst Roussel Vet, affaire COMP/M.1681; Johnson and Johnson/Depuy, affaire COMP/M.1286 et Getronics/Wang, affaire COMP/M.1561

l'article 1er, paragraphe 3, affectent une zone géographique limitée. À titre de comparaison, environ 12 % des affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 2, affectent des marchés qui restent nationaux.

23. Les décisions prises dans les affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3, révèlent que la moitié au moins d'entre elles concernent un marché géographique au moins aussi étendu que l'Union européenne. Plus précisément, dans huit affaires, le marché géographique affecté avait au moins la taille de l'ensemble de l'Union européenne⁵, dans dix autres cas, il avait au moins les dimensions de l'EEE⁶ et dans un cas, le marché géographique était à l'échelle de la planète⁷.
24. Concrètement, on peut constater que des problèmes de concurrence ont été décelés dans quatre des affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3. Trois des opérations ont été autorisées au cours de la première phase par voie de décision prise en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point b, sous réserve de certains engagements⁸. Une opération a été autorisée par voie de décision prise en vertu de l'article 8, paragraphe 2, sous réserve de certains engagements, à l'issue de l'enquête de la seconde phase de la procédure⁹. Par conséquent, pour la période en question, un peu moins de 9 % des opérations notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3, ont soulevé des problèmes de concurrence, soit exactement la même proportion que pour les affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 2, où des problèmes de concurrence ont été relevés dans environ 9 % des cas.
25. Sur la base des informations disponibles, il apparaît que les concentrations notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3, affectent généralement des marchés qui dépassent un marché national. Par conséquent, on constate que les concentrations qui relèvent de l'article 1er, paragraphe 3, sont très nettement de dimension communautaire. De surcroît, il apparaît que ces opérations risquent autant de soulever des doutes sous l'angle de la concurrence que celles qui sont notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 2.

⁵ Lucchini/Ascometal, affaire COMP/M.1567; Getronics/Wang, affaire COMP/M.1561; Newell/Rubbermaid, affaire COMP/M.1355; Voest Alpine Stahl/Vossloh/VAE, affaire COMP/M.1259; Siebe/Eurotherm, affaire COMP/M.1195; UPM-Kymmene/April, affaire COMP/M.1006; Hyundai Electronics/LG Semicon, affaire COMP/M.1492; Huhtamaki Oyj/Packaging Industries Van Leer, affaire COMP/M.1656).

⁶ Lucent Technologies/Ascend Communications, affaire COMP/M.1440; Dana/Glacier Vandervell, affaire COMP/M.1335; Constructor/Dexion, affaire COMP/M.1318; ELF Atochem/Atohaas, affaire COMP/M.1158; Ispat/Unimetal, affaire COMP/M.1509; Norsk Hydro/SAGA, affaire COMP/M.1573; Suez Lyonnaise/Nalco, affaire COMP/M.1631; Dupont/Sabancı, affaire COMP/M.1538; Dupont/Teijin, affaire COMP/M.1599 et Solutia/Viking Resins, affaire COMP/M.1763.

⁷ Solvay/BASF, affaire COMP/M.1469

⁸ Akzo Nobel/Hoeschst Roussel Vet, affaire COMP/M.1681; Pakhoed/Van Ommeren II, affaire COMP/M.1621 et Johnson&Johnson/Depuy, affaire COMP/M.1286.

⁹ Sanitec/Sphinx, affaire COMP/M.1578.

La règle des deux tiers

26. Il est difficile de trouver des statistiques fiables sur l'application de la règle des deux tiers dans les cas où l'opération n'atteignait pas les seuils de chiffre d'affaires fixés à l'article 1er. Cela s'explique par le fait que les règles de notification en vigueur dans les États membres n'obligent pas les parties à préciser le chiffre d'affaires qu'elles réalisent dans l'Union européenne pour chaque État membre. Cependant, certains États membres ont pu fournir des estimations du nombre d'opérations qui leur ont été soumises qui remplissaient ce critère des deux tiers. Ces estimations sont reproduites dans la section ci-après.
27. Globalement, la Commission, sait par expérience que certaines opérations qui sinon lui auraient été notifiées ne remplissaient pas les critères de l'article 1er du fait de la règle des deux tiers. La Commission ne dispose cependant pas de données complètes à cet égard. À titre d'exemple récent d'une opération ayant des effets transfrontaliers significatifs et qui ne remplissait pas les critères de l'article 1er du fait de la règle des deux tiers, on peut citer la concentration entre Chase Manhattan Corporation et Robert Flemmings Holdings Limited. Ces deux sociétés financières internationales, qui gèrent des actifs qui se chiffrent à des centaines de milliards de dollars, sont actives dans 40 ou 50 pays dans le monde entier. Or, ces deux sociétés réalisent plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires cumulé au Royaume-Uni.
28. Un autre exemple de la façon dont la règle des deux tiers renvoie des opérations analogues à des autorités compétentes différentes est offert par les deux concentrations de grande ampleur réalisées dernièrement sur le marché allemand de l'électricité, à savoir VEBA/VIAG et RWE/VEW. Ces deux opérations concernent des activités très importantes en Allemagne et, dans une moindre mesure, dans d'autres États membres. Bien que les deux opérations aient leurs effets immédiats sur les marchés allemands de l'électricité, des effets significatifs sur les marchés de l'électricité des pays voisins étaient probables. Dans l'affaire RWE/VEW, chacune des parties réalisait plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans un même État membre. Dans l'affaire VEBA/VIAG, seule l'une des parties réalisait les deux tiers de son chiffre d'affaires total dans un État membre, le chiffre d'affaires de l'autre partie étant juste au-dessous de la barre des deux tiers. Par conséquent, l'affaire VEBA/VIAG était du ressort de la Commission, alors que ce n'était pas le cas pour l'affaire RWE/VEW.

c) Le niveau d'activité de concentration dans l'ensemble des entreprises

29. Le tableau ci-après illustre le développement de concentrations selon le nombre d'affaires notifiées conformément au règlement sur les concentrations ces dix dernières années.

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Notifications	12	63	60	58	95	110	131	172	235	292

30. Les statistiques qui précèdent servent à illustrer la vague de concentrations qui se poursuit et qui s'explique par de nombreux facteurs (achèvement du marché intérieur, introduction de l'euro, mondialisation de l'économie, préparation de l'élargissement de la Communauté, etc.)
31. Pour les besoins du présent rapport sur l'application des seuils fixés à l'article 1er du règlement sur les concentrations, ces statistiques sont intéressantes en ce qu'elles révèlent que l'augmentation du nombre d'affaires notifiées n'est *pas* le résultat des modifications apportées au règlement en 1998, ainsi qu'il ressort de l'augmentation constatée entre 1998 et 1999. Les statistiques disponibles pour les quatre premiers mois de l'an 2000 n'indiquent pas un renversement de cette tendance (95 notifications, contre 92 pour la période correspondante de 1999). Rien n'indique du reste que ce niveau élevé d'activité de concentration ne se poursuive pas dans un proche avenir. Vu l'effet évident qu'une telle évolution aurait sur les ressources de la Commission, il y aurait lieu de peser avec soin les effets concrets de toute suggestion ayant pour effet d'augmenter encore le nombre d'affaires notifiées conformément au règlement sur les concentrations.

d) Conclusion

32. Pour conclure, selon l'expérience de la Commission à ce jour, les critères de chiffre d'affaires de l'article 1er, paragraphes 2 et 3, permettent bien d'appréhender les concentrations de dimension communautaire. Par conséquent, il n'y a pas de raison objective d'envisager des mesures qui limiteraient la compétence de la Commission à l'égard de telles opérations.
33. Si la plupart des concentrations qui remplissent les critères en vigueur en matière de chiffre d'affaires ont des effets transfrontaliers significatifs, on ne peut en conclure pour autant que les seuils actuels permettent d'appréhender la *totalité* (voire la plupart) des concentrations de dimension communautaire. C'est une question qui sera abordée plus loin du point de vue des autorités nationales de concurrence ainsi que des entreprises.

II. LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE - L'EXPERIENCE DES AUTORITES NATIONALES DE CONCURRENCE

34. Dans le contexte de la coopération qui existe entre la Commission et les autorités nationales de concurrence, des statistiques sur les concentrations notifiées conformément à la législation nationale ont été collectées pour la période allant de mars 1998 à décembre 1999. Les règles nationales en matière de notification varient quant à la quantité de renseignements requis – certains, mais non la totalité, comprenant le chiffre d'affaires réalisé par les parties à la concentration dans la Communauté -, quant à la nécessité de notifications multiples, etc. Cependant, les renseignements fournis à la Commission suffisent pour permettre de tirer un certain nombre de conclusions préliminaires sur l'application des seuils de chiffre d'affaires fixés à l'article 1er.

Notifications multiples

35. L'une des façons d'analyser l'application des seuils de chiffre d'affaires consiste à examiner le nombre d'affaires qui, en dépit de l'ajout de l'article 1er, paragraphe 3, ont dû être notifiées dans plusieurs États membres. Les statistiques disponibles¹⁰ indiquent que pour environ 8 % des cas, soit 364 des 4 303 opérations, les parties notifiantes ont soumis leur notification à plus d'une autorité de concurrence nationale¹¹. En toute logique, il y a lieu de présumer que les règles de notification de chaque État membre sont destinées à appréhender les opérations qui doivent normalement avoir des effets significatifs dans cet État membre. Il s'ensuit que si ces 364 concentrations ont dû être notifiées dans plus d'un État membre, ces opérations ont normalement dû avoir des effets transfrontaliers significatifs.
36. Une analyse plus poussée révèle que sur les 364 opérations qui ont été notifiées dans plus d'un État membre, la majorité l'ont été dans deux États membres (294 transactions). Relativement peu d'opérations de concentration ont été notifiées dans trois États membres (31 opérations) et 39 ont été notifiées dans plus de trois États membres¹².
37. Étant donné que l'article 1er, paragraphe 3, applique un critère renforcé d'effets transfrontaliers qui exige des activités importantes dans *trois* États membres, on peut faire valoir que les opérations qui ont dû être notifiées à deux autorités nationales de concurrence ne devraient pas soulever de doutes quant à leur compatibilité avec le marché commun. Cette conclusion ne resterait cependant pas valable si le législateur considérait qu'il y a lieu de supprimer le critère des trois pays de l'article 1er, paragraphe 3.
38. Dans ces conditions, moins de 2 % de toutes les opérations notifiées aux autorités nationales de concurrence étaient du type de celles que l'article 1er, paragraphe 3, cherche à appréhender, c'est-à-dire celles qui ont dû faire l'objet de plus de deux notifications nationales. On ne peut ignorer toutefois que le nombre de transactions notifiées à trois autorités nationales de concurrence au moins (70 affaires) dépassait nettement le nombre d'affaires notifiées à la Commission conformément à l'article 1er, paragraphe 3, au cours de la même période (45 affaires). En conclusion, il ressort des renseignements reçus des autorités nationales de concurrence que l'article 1er, paragraphe 3, sous sa forme actuelle n'a pas permis d'éviter les notifications multiples pour un grand nombre de transactions. Quant à la question de savoir pourquoi ces opérations ne remplissaient pas les conditions de l'article 1er, paragraphe 3, il serait nécessaire de pousser davantage l'analyse des circonstances entourant les cas d'espèce.

¹⁰ On attend encore les informations requises de la Grèce.

¹¹ En ce qui concerne le nombre d'entreprises parties à ces concentrations, la grande majorité (84 %) concernait deux entreprises, dans 10 % des cas, il s'agissait de trois entreprises et, enfin, dans 4 % des cas, il s'agissait de plus de trois entreprises. Ces chiffres sont restés constants durant la période de collecte des données.

¹² L'aspect géographique des affaires donnant lieu à des notifications multiples, à savoir la question de savoir de quels États membres il s'agissait, n'a pas été examiné plus avant étant donné que cet aspect ne revêt pas une importance directe pour le présent rapport.

Analyse des niveaux de chiffre d'affaires dans les opérations notifiées aux autorités nationales de concurrence

39. La Commission a demandé aux autorités nationales de concurrence de lui fournir des données sur les chiffres d'affaires en cause dans les opérations notifiées au cours de la période considérée. Ces renseignements consistent dans le chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial, le chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté et celui qui est réalisé dans les différents États membres. Il convient de noter cependant que le niveau de détail des renseignements sur les chiffres d'affaires que les parties notifiantes doivent fournir en vertu de la législation nationale varie d'un État membre à l'autre. Les données utilisées dans le présent rapport sont celles dont les autorités nationales de concurrence disposent. En d'autres termes, il règne une certaine incertitude quant à la correspondance entre ces données de chiffre d'affaires et les exigences du règlement sur les concentrations. Il est important de noter que lorsque les États membres n'utilisent pas la même notion de groupe qu'à l'article 5, les statistiques soumises présenteront des disparités. Par conséquent, même si les informations actuellement disponibles peuvent faire apparaître certaines tendances, il serait souhaitable de disposer de données plus détaillées avant de tirer des conclusions définitives.
40. Tout d'abord, les données de chiffre d'affaires se rapportant à toutes les concentrations notifiées dans plus d'un État membre, c'est-à-dire les 364 affaires notifiées à deux autorités nationales de concurrence au moins, ont été analysées au regard des seuils fixés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations. Pour la totalité de la période allant de mars 1998 à décembre 1999, environ le quart des opérations notifiées portaient sur un chiffre d'affaires cumulé au niveau mondial dépassant le chiffre de 5 milliards d'euros fixé à l'article 1er, paragraphe 2, point a). Or, ces affaires ne remplissaient pas les critères de l'article 1er, paragraphe 2, point b), c'est-à-dire que le chiffre d'affaires total réalisé dans la Communauté par l'une des entreprises en cause était inférieur au seuil de 250 millions d'euros. Plus spécifiquement, dans un grand nombre de ces cas (85 %), le chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté par l'entreprise cible était inférieur à 150 millions d'euros. De surcroît, selon les estimations fournies par certaines autorités nationales de concurrence, la règle des deux tiers s'appliquait dans environ 70 % des opérations qui atteignaient le seuil de 5 milliards d'euros.
41. Vu la nouveauté relative de l'article 1er, paragraphe 3, un accent particulier a été mis sur l'application des seuils qui y sont fixés. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, au cours de la période considérée, 45 affaires ont été notifiées à la Commission selon les critères définis à l'article 1er, paragraphe 3, soit environ 9 % de la totalité des notifications (494) reçues par la Commission au cours de la même période.
42. Les informations fournies par les autorités nationales de concurrence ont été analysées au regard des seuils fixés à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations. Pour la période de mars 1998 à décembre 1999, 36 % des opérations notifiées dépassaient le chiffre d'affaires total réalisé sur le

plan mondial de 2,5 milliards d'euros fixé à l'article 1er, paragraphe 3, point a).

43. Un certain nombre de ces opérations ne remplissaient pas le critère des trois pays fixé à l'article 1er, paragraphe 3, points b) et c). D'une certaine manière, ces conditions doivent être vues dans leur contexte. Elles doivent, en combinaison, garantir que les opérations notifiées à la Commission portent sur un niveau minimum de chiffre d'affaires total (100 millions d'euros) et de chiffre d'affaires réalisé individuellement (25 millions d'euros) dans au moins trois États membres. La plupart des affaires qui n'avaient pas de dimension communautaire ne remplissaient pas l'une de ces conditions ou les deux. En fait, les critères de l'article 1er, paragraphe 3, point c), paraissent avoir été déterminants dans la grande majorité des cas, ce qui signifie que le seuil de 25 millions d'euros n'était pas rempli dans le troisième État membre requis. Toutefois, les statistiques disponibles ne pouvaient indiquer qu'une évaluation très approximative des affaires faisant l'objet de notifications multiples, exclues de la compétence communautaire en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, point b) ou c). Par conséquent, même si les données actuellement disponibles peuvent faire apparaître certaines tendances, des informations plus détaillées seraient souhaitables pour pouvoir tirer des conclusions définitives.
44. De surcroît, un certain nombre d'opérations ne remplissaient pas le critère de chiffre d'affaires réalisé individuellement dans la Communauté de 100 millions d'euros, fixé à l'article 1er, paragraphe 3, point d). Du reste, sur la base des estimations fournies par certaines autorités nationales de concurrence, la règle des deux tiers s'appliquait dans environ 65 % des transactions qui atteignaient le seuil de 2,5 milliards d'euros. Cependant, là encore, les statistiques disponibles ne pouvaient indiquer qu'un nombre très approximatif d'affaires faisant l'objet de notifications multiples, exclues de la compétence communautaire en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, point d).
45. Les données de chiffres d'affaires disponibles permettent de tirer la conclusion provisoire que de 25 à 30 affaires (sur les 70 notifiées dans trois États membres au moins) remplissaient presque les critères fixés à l'article 1er, paragraphe 3, point b). Pour ces opérations, les données disponibles ne permettent toutefois pas de tirer de conclusions définitives en ce qui concerne les critères des points c) et d). De la sorte, même en considérant que des facteurs tels que l'inflation pourraient, à terme, faire entrer certaines affaires remplissant "presque" les conditions dans le champ d'application du règlement sur les concentrations, moins de la moitié de celles qui ont été notifiées dans au moins trois États membres remplissaient effectivement "presque" les critères. De plus, sur les mêmes bases, moins de 10 % des affaires notifiées à au moins deux États membres remplissaient "presque" les conditions d'application du règlement sur les concentrations.
46. Le tableau ci-dessous présente l'analyse statistique réalisée au cours de la période d'enquête afin de permettre une meilleure comparaison des statistiques des concentrations reçues des États membres.

	Avril-Août 1998	Septembre-Décembre 1998	Janvier-Juin 1999	Juillet-Décembre 1999
Part totale des opérations notifiées à plus d'une autorité nationale de concurrence (du total des notifications)	4%	10%	10%	9%
Part de ces affaires notifiées dans au moins deux ou trois États membres	85% / 15%	85% / 15%	85% / 15%	83% / 17%
Seuil de l'article 1er, paragraphe 2, point a): chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial de 5 milliards d'euros	25% remplissent les critères	35% remplissent les critères	15% remplissent les critères	25% remplissent les critères
Seuil de l'article 1er, paragraphe 2, point b): chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté de 250 millions d'euros <i>Les pourcentages sont purement indicatifs</i>	Cible < 150 millions d'euros (95%)	Cible < 150 millions d'euros (92%)	Cible < 150 millions d'euros (85%) < 200 millions d'euros (95%)	Cible < 150 millions d'euros (87%) < 200 millions d'euros (95%)
Seuil de l'article 1er, paragraphe 3, point a): chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial de 2,5 milliards d'euros	30% remplissent les critères	45% remplissent les critères	30% remplissent les critères	36% remplissent les critères
Seuil de l'article 1er, paragraphe 3, - (b): chiffre d'affaires réalisé par les entreprises dans au moins trois États membres: 100 millions d'euros - (c): chiffre d'affaires réalisé par au moins deux entreprises: 25 millions d'euros - (d): chiffre d'affaires réalisé par au moins deux entreprises: 100 millions d'euros <i>Les pourcentages sont indicatifs et ne sont généralement disponibles que pour l'article 1er, paragraphe 3, point d)</i>	Chiffre d'affaires cumulé (société cible) généralement 90 % < 100 millions d'euros	Chiffre d'affaires cumulé (société cible) généralement 90 % < 100 millions d'euros	Chiffre d'affaires cumulé (société cible) généralement 90 % < 100 millions d'euros	Chiffre d'affaires cumulé (société cible) souvent 90 % < 100 millions d'euros; certaines (7 %) inférieures à 150 millions, mais le seuil de 25 millions d'euros n'était pas atteint dans un État membre

47. Outre les statistiques collectées auprès des États membres, la Commission a réuni un certain nombre de données relatives aux opérations examinées au stade de la prénotification, mais qui finalement n'ont pas atteint les seuils fixés à l'article 1er, paragraphe 2, et/ou à l'article 1er, paragraphe 3. Si ces opérations ne sont guère nombreuses (14), il semble que les résultats soient très proches de ce que connaissent les autorités nationales de concurrence. Dans la plupart de ces quatorze cas, le seuil de chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial fixé à l'article 1er, paragraphe 2, point a), et à l'article 1er, paragraphe 3, point a), était atteint. Trois de ces opérations n'atteignaient pas le chiffre d'affaires total réalisé dans la Communauté visé à l'article 1er, paragraphe 2, point b), et trois opérations n'atteignaient pas le chiffre d'affaires total réalisé dans la Communauté prévu à l'article 1er, paragraphe 3, point d). Huit opérations ne remplissaient pas les critères prévus à l'article 1er, paragraphe 3, point c), étant donné que le seuil de 25 millions d'euros n'était pas atteint dans plus de deux États membres

Incidence géographique des opérations notifiées aux autorités nationales de concurrence

48. Ainsi qu'il est indiqué plus haut dans la section qui relate l'expérience de la Commission des affaires relevant de l'article 1er, paragraphe 3, l'une des façons de mesurer l'incidence communautaire d'une concentration donnée consiste à vérifier si le marché affecté est plus vaste qu'un marché national (ou si plus d'un marché national est affecté). Le nombre d'affaires notifiées aux autorités nationales de concurrence est important (plus de 4 000). Il n'a donc pas été possible, dans les délais impartis pour la rédaction du présent rapport, d'analyser si les affaires traitées par ces autorités pouvaient être définies effectivement comme affectant plus d'un marché national. Toutefois, avant de suggérer des modifications des seuils en vigueur, il serait nettement préférable de procéder à cette analyse, au moins pour les affaires qui ont dû être notifiées dans plus d'un État membre.

III. DIMENSION COMMUNAUTAIRE - PERSPECTIVE DES MILIEUX D'AFFAIRES EUROPEENS

Introduction

49. Aux fins de l'élaboration du présent rapport, la Commission a invité des entreprises et leurs représentants (associations d'entreprises et cabinets d'avocats) à répondre à un questionnaire. Celui-ci devait essentiellement réunir de plus amples informations sur l'application des seuils de l'article 1er, mais également sur les questions liées à leur application. De plus, les intéressés étaient invités à formuler tous commentaires ou suggestions de nature à améliorer encore l'application pratique du règlement sur les concentrations.
50. Les réponses des entreprises concernant les seuils en vigueur seront d'abord présentées sous l'angle statistique. En second lieu seront rapportées les appréciations qualitatives les plus fréquemment exprimées concernant la nécessité d'une révision.

Analyse des réponses portant sur l'application des seuils

Statistiques générales concernant les réponses

51. Le tableau 1 ci-après indique le type d'organisations qui ont répondu.

Réponses émanant des	Nombre	Taux
Entreprises	18	49%
Associations d'entreprises	11	30%
Cabinets d'avocats	8	22%
Total des réponses	37	N/a

Statistiques sur les différentes questions

52. Le tableau 2 ci-après présente les réponses question par question, subdivisées selon le type d'organisation. Le texte des questions est reproduit en résumé.

Question	Total des organisations		Entreprises		Associations		Cabinets d'avocats	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Les critères de l'article 1er, paragraphe 2, conviennent-ils pour attribuer la compétence à la Commission?	78 %	22 %	78 %	22 %	64 %	36 %	100 %	0 %
Les seuils de l'article 1er, paragraphe 2, conviennent-ils pour déterminer si une concentration est de dimension communautaire?	65 %	35 %	56 %	44 %	55 %	45 %	100 %	0 %
Les critères de l'article 1er, paragraphe 3, conviennent-ils pour attribuer la compétence à la Commission?	62 %	38 %	61 %	39 %	45 %	55 %	88 %	13 %
Les seuils de l'article 1er, paragraphe 3, conviennent-ils pour déterminer si une concentration est de dimension communautaire?	46 %	54 %	39 %	61 %	36 %	64 %	75 %	25 %
Les notifications multiples, les critères de l'article 1er, paragraphe 3, n'étant pas remplis, ont-ils causé des difficultés majeures?	27 %	73 %	39 %	61 %	9 %	91 %	25 %	75 %
La règle des deux tiers reflète-t-elle d'une manière satisfaisante les opérations à caractère national (au regard de l'article 1er, paragraphe 2, ou de l'article 1er, paragraphe 3)?	65 %	35 %	61 %	39 %	73 %	27 %	63 %	37 %

Réponses qualitatives aux questions portant sur l'application des seuils

53. La plupart des répondants ont souligné que, du point de vue des entreprises, l'objectif premier du règlement sur les concentrations est de fournir des décisions rapides, efficaces et prévisibles sur l'incidence concurrentielle des concentrations et opérations similaires. Un grand nombre d'entre eux ont rappelé à ce propos le principe du guichet unique ainsi que la nécessité de conditions de concurrence égales. Ils estiment d'une manière générale que les seuils de chiffre d'affaires actuellement fixés par l'article 1er ne permettent pas aux entreprises de profiter pleinement de ces principes directeurs (en ce sens qu'un nombre substantiel d'opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs restent soumises à des contrôles nationaux multiples). C'est la raison pour laquelle la plupart d'entre eux sont favorables à une réduction et à une simplification des seuils, ainsi qu'à toute autre proposition qui se traduirait par une application cohérente du principe du guichet unique.

Commentaires concernant les seuils de l'article 1er, paragraphe 2

54. Ainsi qu'il ressort du tableau précédent, la plupart des répondants estiment que les seuils de l'article 1er, paragraphe 2, conviennent pour attribuer la compétence à la Commission (78 %) et que ces seuils indiquent comme il convient une dimension communautaire (65 %). Étant donné qu'aucun d'entre eux n'a souhaité le relèvement des seuils applicables, le taux de satisfaction inférieur à 100 % s'explique par le sentiment général que les seuils devraient être abaissés. Un grand nombre de répondants ont donc fait valoir que sous l'effet de plusieurs facteurs, tels que l'achèvement du marché unique, l'incidence d'une part importante des concentrations inférieures à ces niveaux dépasse un seul État membre.
55. Dans ce contexte, un grand nombre de répondants ont indiqué que les seuils de chiffre d'affaires actuels devraient être abaissés de façon à élargir les compétences de la Commission dans les affaires de concentration. La proposition la plus fréquemment formulée prévoit de ramener à 2 milliards d'euros le chiffre d'affaires total réalisé au niveau mondial, alors que le chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté devrait être fixé à 100 millions d'euros pour deux parties. (Aucun des répondants n'a apporté de données "scientifiques" à l'appui de l'instauration de ces niveaux, mais ils sont nombreux à rappeler les commentaires formulés par la Commission au sujet du règlement sur les concentrations lors de son adoption en 1989, dans lesquels elle indiquait que le seuil devait être ramené à 2 milliards d'euros.) Un grand nombre des répondants qui ont avancé cette proposition ont précisé que cette modification permettrait de supprimer l'article 1er, paragraphe 3, qu'ils considèrent comme compliqué et peu efficace.

56. Un certain nombre de suggestions visant à abaisser les seuils ont été avancées par les répondants. Ainsi, l'exigence relative au chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial devrait être éliminée et remplacée par des dispositions plus strictes concernant le chiffre d'affaires réalisé dans l'Union européenne ou l'EEE (étant donné que le critère relatif au niveau mondial constitue une mesure imprécise de l'incidence communautaire). D'autres suggestions prévoient de remplacer une mesure fondée sur le chiffre d'affaires par une mesure fondée sur les actifs ou la part de marché au niveau européen.
57. Des suggestions complémentaires ont été formulées sur une augmentation significative de la compétence de la Commission en matière de concentrations; ainsi, il conviendrait d'adopter une approche plus restrictive concernant le niveau de renseignements requis dans les notifications se rapportant à des opérations qui ne risquent guère d'avoir des effets préjudiciables sur la concurrence. D'autres ont proposé que les dispositions en matière de statu quo ne s'appliquent pas à ces opérations.

Commentaires concernant les seuils de l'article 1er, paragraphe 3

58. Une proportion nettement plus faible des répondants ont estimé que les seuils de l'article 1er, paragraphe 3, convenaient pour attribuer la compétence à la Commission (62 %). De plus, une majorité d'entre eux ont répondu par la négative à la question de savoir si les seuils de l'article 1er, paragraphe 3, convenaient pour déterminer qu'une concentration est de dimension communautaire (54 %). Les commentaires formulés à ce sujet ne contestent pas que les opérations qui atteignent les seuils en question soient de dimension communautaire; au contraire, la critique essentielle porte sur le fait que les seuils prévus à l'article 1er, paragraphe 3, excluent un grand nombre d'opérations des avantages du système du guichet unique et entraînent donc trop de notifications multiples. Certains répondants ont indiqué que l'exigence d'un chiffre d'affaires élevé dans trois États membres plutôt que deux réduit considérablement l'applicabilité de l'article 1er, paragraphe 3, aux opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs. Cette opinion est largement confirmée par les statistiques soumises par les autorités nationales de concurrence, [voir section II ci-dessus].
59. Les réponses indiquent également que les critères de l'article 1er, paragraphe 3, sont considérés comme trop complexes (par rapport à ceux de l'article 1er, paragraphe 2). En particulier, un grand nombre de répondants ont fait valoir le coût et le temps que demande la détermination des chiffres d'affaires à fournir pour chaque État membre. Des entreprises doivent souvent supporter ces coûts simplement pour constater qu'une opération donnée n'est *pas* notifiable conformément au règlement sur les concentrations. Elles devront alors de toute évidence supporter aussi les coûts liés aux notifications multiples. Il semble particulièrement difficile de calculer le chiffre d'affaires requis sur les marchés émergents (tels que les marchés informatiques), dont, de surcroît, l'expansion très forte rend les derniers chiffres d'affaires disponibles ayant fait l'objet d'un contrôle peu fiable pour mesurer l'intérêt communautaire.

60. En conclusion, les répondants considèrent que le système du guichet unique devrait également s'appliquer aux opérations moins importantes ayant des effets transfrontaliers significatifs. Les difficultés principales causées par les notifications multiples résident dans les coûts nettement plus élevés, par exemple pour les conseils sur le plan local et les traductions, et dans le temps nécessaire pour passer en revue plusieurs systèmes législatifs nationaux. Les répondants pensent également que les notifications multiples pourraient entraîner des résultats contradictoires pour une même opération, car la législation diffère d'un État membre à l'autre et les délais à respecter sont peu clairs du fait qu'une opération est soumise à plusieurs régimes nationaux de contrôle des concentrations. Enfin, le nombre d'autorités nationales de concurrence associées au contrôle multiplie les complications dans l'examen des solutions à apporter aux problèmes de concurrence constatés.
61. Se fondant sur ces critiques, un grand nombre de répondants ont proposé de supprimer l'article 1er, paragraphe 3, et d'abaisser nettement les seuils de l'article 1er, paragraphe 2. (Ainsi qu'il est indiqué plus haut, la suggestion la plus souvent formulée est de ramener le chiffre d'affaires total réalisé au niveau mondial à 2 milliards d'euros, et de fixer le chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté à 100 millions d'euros pour deux parties.)
62. Une autre proposition, souvent avancée comme solution à retenir à la rigueur, est d'abaisser les seuils de chiffre d'affaires de l'article 1er, paragraphe 3, et/ou remplacer la condition actuelle des trois pays par une condition de deux pays. La proposition la plus couramment formulée à cet égard est de maintenir le seuil de 2 milliards d'euros pour le chiffre d'affaires réalisé sur le plan mondial et d'abaisser les seuils des "trois pays". Plus précisément, les répondants ont proposé de ramener le seuil de chiffre d'affaires combiné réalisé dans la Communauté (article 1er, paragraphe 3, point b)) à 50 millions d'euros et à 15 millions d'euros, le seuil de chiffre d'affaires réalisé individuellement (article 1er, paragraphe 3, point c)).
63. Certains répondants ont également proposé que la Commission soit automatiquement compétente dans les affaires qui devraient sinon être notifiées à au moins trois autorités nationales de concurrence. (Comme on l'a vu plus haut, c'était la proposition initiale du livre vert de 1996, mais elle avait été rejetée comme trop complexe au cours des consultations.)

Commentaires concernant la règle des deux tiers

64. Les répondants ont également été invités à donner leur avis sur la question de savoir si la règle des deux tiers (contenue à la fois dans l'article 1er, paragraphe 2, et dans l'article 1er, paragraphe 3) reflète comme il convient les opérations de dimension nationale. Si une majorité (65 %) répondent par l'affirmative, une proportion non négligeable des répondants considèrent qu'un grand nombre d'opérations qui ont des effets transfrontaliers significatifs sont exclues du système du guichet unique en raison de la règle des deux tiers.

65. Certains ont fait valoir notamment qu'un tiers du chiffre d'affaires pourrait déjà refléter des activités très importantes à l'étranger, en particulier dans le cas de grandes entreprises (comme on le présume selon le seuil actuel de 5 milliards d'euros). Les répondants ont également déclaré qu'il pourrait en résulter une discrimination injustifiée entre les entreprises qui ont leurs activités essentielles dans les grands États membres (et qui ont plus de chances de respecter la règle des deux tiers) et celles qui les ont dans un État membre plus petit.
66. Diverses suggestions visent à réduire l'effet de cette règle en augmentant la part du chiffre d'affaires qui doit être réalisée dans un seul État membre. Ces propositions vont de trois quarts à cinq sixièmes du chiffre d'affaires en cause. D'autres font valoir que la règle des deux tiers n'est pas nécessaire, car l'article 9 constitue un instrument suffisant pour répondre aux préoccupations légitimes des différents États membres. Or, un certain nombre de répondants ont déclaré qu'un recours excessif à l'article 9 compromettrait la sécurité juridique et que cet article devait être interprété strictement.

Commentaires concernant des questions autres que l'article 1er

67. Outre les questions concernant les seuils de chiffre d'affaires de l'article 1er, les destinataires du questionnaire avaient également été invités à faire part de leurs commentaires généraux ou spécifiques afin d'améliorer le système de contrôle des concentrations. La Commission a reçu des commentaires très divers à ce sujet. Certains portent sur les dispositions de renvoi des articles 9 et 22. Vu le lien étroit qui existe entre les dispositions de renvoi et les seuils de chiffre d'affaires, ces commentaires seront exposés plus loin¹³.

Dispositions en matière de renvoi

68. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, un certain nombre de répondants sont sceptiques quant à un recours accru à l'article 9 (renvoi de la Commission à un État membre). Ils estiment que ces renvois peuvent entraîner des coûts supplémentaires et accroître l'incertitude juridique. Ces coûts supplémentaires peuvent s'expliquer par la nécessité de consulter des experts juridiques dans l'État membre en question, les traductions et éventuellement des délais plus longs. L'insécurité accrue résulterait du fait que, dans un certain nombre d'États membres, le contrôle des concentrations doit non seulement répondre à des critères de concurrence, mais se fonde également sur diverses expressions "d'intérêt public". Certains répondants ont également indiqué que l'existence de plusieurs régimes nationaux de contrôle des concentrations, à divers stades, requiert éventuellement une intervention au niveau politique.

¹³ Certaines questions évoquées par les milieux d'affaires portent sur d'autres dispositions de fond du règlement sur les concentrations, ainsi que sur des questions procédurales et institutionnelles intéressant la Commission et les autorités nationales de concurrence. Ces questions figurent dans l'annexe au présent rapport.

69. En ce qui concerne l'article 22 (renvoi d'une affaire par un ou plusieurs États membres à la Commission), certains répondants ont déclaré que des mesures devaient être prises pour permettre l'utilisation effective de cette disposition dans les affaires faisant l'objet de notifications multiples. Si les modifications apportées en 1998 au règlement sur les concentrations prévoyaient cette possibilité, il n'y a pas encore eu de demande conjointe de renvoi par deux ou plusieurs États membres à la Commission en vertu de l'article 22, paragraphe 3. Les renseignements disponibles à ce stade ne permettent pas de tirer de conclusions quant aux raisons pour lesquelles ces demandes conjointes n'ont pas été présentées dans les affaires qui avaient fait l'objet de multiples notifications nationales.

IV. ANALYSE PRELIMINAIRE ET EFFET SUR LES RESSOURCES

70. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'expérience de la Commission montre que les concentrations qui atteignent les seuils de chiffre d'affaires de l'article 1er, paragraphe 2, et/ou de l'article 1er, paragraphe 3, ont généralement des effets transfrontaliers significatifs. Cette constatation est confirmée par l'avis exprimé par les milieux d'affaires européens (qui du reste seraient largement en faveur d'une augmentation du nombre d'affaires traitées par la Commission). Par contraste, un certain nombre d'États membres doutent de la nécessité de modifier la division juridictionnelle actuelle entre la Commission et les États membres. Néanmoins, la plupart d'entre eux sont d'accord pour considérer qu'il est nécessaire d'analyser ces questions plus en profondeur et qu'il faudrait se fonder à cet effet non seulement sur une approche statistique, mais également sur une évaluation des effets des notifications multiples¹⁴. Les États membres restent également disposés à fournir à la Commission d'autres données empiriques.
71. La Commission estime cependant, d'après divers indices, que les seuils actuels soustraient un grand nombre d'affaires qui ont des effets transfrontaliers significatifs à l'application des règles communautaires. Les données reçues des autorités nationales de concurrence montrent que rabaisser le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial n'est *pas* la solution à ce problème. En fait, déjà au niveau actuel, 25 % de toutes les notifications faites aux autorités nationales de concurrence atteignent le seuil de 5 milliards d'euros fixé à l'article 1er, paragraphe 2¹⁵. Toutes ces affaires soit n'atteignent pas le seuil de 250 millions d'euros, soit sont visées par la règle des deux tiers. En même temps, 36 % des notifications aux autorités nationales de concurrence dépassaient le seuil de 2,5 milliards d'euros fixé à l'article 1er, paragraphe 3. Dans ce cas, les informations disponibles indiquent qu'environ 10 % de ces opérations (soit environ 400 affaires)

¹⁴ Les États membres ont également soulevé un certain nombre de questions qu'ils considèrent comme utiles à un examen plus approfondi; ces points figurent à l'annexe au présent rapport.

¹⁵ Les pourcentages indiqués ici se fondent sur les chiffres d'affaires fournis par les autorités nationales de concurrence à la Commission, pour les cas de notifications multiples. Il serait nécessaire de réunir de plus amples informations pour définir le profil du reste des affaires traitées par ces autorités.

dépassaient également le seuil de chiffre d'affaires de 100 millions d'euros fixé à l'article 1er, paragraphe 3, point d). Par conséquent, ces opérations ne remplissaient ni le critère des trois États membres, ni le critère de la règle des deux tiers. Les statistiques disponibles ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre de tirer une conclusion plus détaillée sur la cause principale de ce phénomène.

72. En dépit de ces réserves, il ressort des données disponibles que les seuils en vigueur ne sont pas atteints pour deux raisons principales : d'abord, la condition énoncée à l'article 1er, paragraphe 3, d'un chiffre d'affaires minimum réalisé dans *trois* États membres et, deuxièmement, la règle des deux tiers. (Une troisième raison pourrait être notamment le fait que certaines entreprises de nouvelles technologies n'atteignent généralement pas les chiffres d'affaires requis par le règlement sur les concentrations.)
73. Les données disponibles permettent une quantification prudente des effets des critères actuels de l'article 1er, paragraphe 3. Il ressort des statistiques fournies par les autorités nationales de concurrence que c'est moins le *niveau* de chiffre d'affaires requis que le *nombre* d'États membres qui exclut la compétence communautaire, lorsque ce chiffre d'affaires est requis. En d'autres termes, même si le seuil de chiffre d'affaires avait été inférieur, il est probable que "seules" les 70 affaires notifiées à au moins trois États membres auraient pu relever de l'article 1er, paragraphe 3. Le fait que ce chiffre de 70 affaires soit nettement plus élevé que celui des affaires notifiées conformément à l'article 1er, paragraphe 3 (45) plaide en faveur d'une révision des critères actuels. Il convient également de noter que les informations disponibles ne permettent pas de conclure de quel montant les seuils de l'article 1er, paragraphe 3, devraient être réduits pour faire entrer les 70 affaires dans le champ d'application du règlement sur les concentrations.
74. En revanche, ramener de trois à deux le nombre d'États membres affectés permettrait mieux de soumettre aux règles communautaires certaines ou la totalité des 364 affaires notifiées à plus d'une autorité nationale de concurrence.
75. Ainsi qu'il est indiqué dans l'introduction, le règlement sur les concentrations devait initialement offrir des conditions réglementaires égales pour toutes les concentrations dont on peut présumer qu'elles ont des effets transfrontaliers significatifs. D'après les données disponibles, les seuils actuels de l'article 1er ne paraissent guère efficaces et ne permettent pas d'appliquer le système à guichet unique pour le contrôle d'un grand nombre de transactions ayant des effets transfrontaliers significatifs. En fait, même après l'ajout de l'article 1er, paragraphe 3, certaines opérations ont dû être notifiées à 7 États membres, voire davantage (ainsi qu'à plusieurs autorités nationales de concurrence des pays candidats)¹⁶.

¹⁶ Ainsi, CSM/Leaf, notifié dans neuf États membres (B, D, DK, IRL, I, NL, S, FIN & UK), United Technologies Corp/Electrolux Commercial Refrigeration, notifiée dans huit États membres (A, D, DK, HU, NL, I, S & FIN) ainsi qu'en Croatie, en Estonie, en Pologne et en Roumanie.

76. En ce qui concerne l'incidence de la règle des deux tiers, la Commission sait d'expérience que certaines opérations qui ont des effets transfrontaliers notables sont exclues du champ d'application du règlement sur les concentrations par ce critère. On peut noter à cet égard qu'une proportion non négligeable (35 %) des représentants des entreprises européennes ont indiqué que cette règle ne distinguait pas les "opérations nationales" d'une manière satisfaisante. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions définitives.
77. Par conséquent, il serait nécessaire de réunir d'autres données et d'approfondir l'analyse avant de tirer des conclusions concrètes ou de proposer des modifications bien précises. Néanmoins, les chiffres disponibles indiquent d'ores et déjà que l'instauration d'une politique cohérente consistant à soumettre aux règles communautaires toutes les concentrations ayant des effets transfrontaliers significatifs aurait une incidence notable sur les ressources de la Commission¹⁷.
78. Cet effet sur les ressources peut être démontré par le nombre d'opérations transfrontalières traitées par les autorités nationales de concurrence au cours de la période considérée. Comme on l'a vu, il s'agissait d'au moins 364 affaires. Par rapport au nombre total d'affaires notifiées à la Commission durant la même période (494 affaires), c'est beaucoup. Il y a d'autres raisons de présumer que le nombre total d'affaires notifiées aux autorités nationales de concurrence et ayant des effets transfrontaliers significatifs est même plus élevé. Cela s'explique pour partie par le fait que les systèmes nationaux de contrôle des concentrations ne sont pas encore harmonisés; ainsi, certains États membres ne connaissent pas ce système, tandis que d'autres sont fondés sur les notifications volontaires¹⁸. Il est très probable par conséquent qu'un certain nombre d'affaires ayant des effets transfrontaliers significatifs n'entrent pas dans les statistiques des affaires notifiées à plus d'une autorité nationale de concurrence.

¹⁷ En principe, il serait aussi possible de rapprocher davantage les règles nationales, en les combinant éventuellement avec un système de renvoi plus souple. Toutefois, selon les commentaires reçus à ce jour du monde des affaires, cette solution ne paraît guère intéressante, car tout écart du système du guichet unique rendrait les décisions moins prévisibles et augmenterait les coûts de respect de la réglementation. Or, il conviendrait d'examiner plus avant si ces affirmations sont justifiées.

¹⁸ Parmi les États membres qui appliquent des systèmes de notification volontaire, l'Espagne a instauré un régime obligatoire en 1999 et des modifications ont été proposées en France et au Danemark. De même, le Royaume-Uni envisage d'apporter certaines modifications à sa réglementation en matière de concentrations. L'instauration d'un contrôle national supplémentaire devrait normalement accroître encore les notifications multiples.

De surcroît, si les effets transfrontaliers devaient être mesurés selon le cas d'espèce, par exemple en vérifiant si les marchés en cause dépassent les frontières nationales (ou si l'opération affecte plus d'un marché national), il est probable qu'un plus grand nombre d'affaires seraient appréciées au regard des règles communautaires. De plus, la proportion de ces affaires augmentera avec l'achèvement du marché unique¹⁹.

79. Ces effets potentiels sur les ressources de la Commission sont très largement reconnus par les entreprises. Un grand nombre de ceux qui ont répondu au questionnaire ont noté une forte augmentation du nombre d'opérations notifiées conformément au règlement sur les concentrations ces dernières années. Ils s'attendent généralement à ce que cette tendance s'accroisse dans les années à venir. En outre, comme on l'a vu plus haut, les répondants sont généralement favorables à une baisse substantielle des seuils de l'article 1er. Sauf si les ressources nécessaires pour traiter un nombre nettement accru d'affaires de concentration peuvent être trouvées par d'autres moyens, certains ont suggéré que la Commission instaure des frais de dossier pour les notifications de concentrations²⁰.

V. CONCLUSION

80. Pour conclure, il apparaît à ce stade que les critères de l'article 1er, paragraphe 3, et peut-être même ceux de l'article 1er, paragraphe 2, ont pour effet de soustraire à l'application des règles communautaires sur le contrôle des concentrations un nombre important d'opérations ayant des effets transfrontaliers significatifs, et présentant donc un intérêt communautaire. Des représentants du monde des affaires européen font également valoir que cette situation pose des problèmes et entrave les décisions d'investissement des entreprises européennes.
81. La Commission considère par conséquent qu'il convient de procéder à une analyse plus approfondie du mécanisme établissant la compétence de la Communauté dans les affaires de concentration. Il semble également à ce stade que toute modification apportée au règlement des concentrations pour corriger ce déséquilibre exigerait:
- une modification notable du système actuel d'attribution des affaires (distribution du travail) entre la Commission et les autorités nationales de concurrence;

¹⁹ On notera une augmentation nouvelle du nombre de notifications effectuées conformément au règlement sur les concentrations si la proposition figurant dans le livre blanc sur la modernisation, de soumettre de nouvelles entreprises communes à l'application du règlement sur les concentrations, est adoptée.

²⁰ Des frais de dossier sont actuellement appliqués dans certains ressorts, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Autriche et en Espagne. En Europe, le chiffre de 30 000 euros a été avancé comme un montant raisonnable. Sur la base de 400 notifications par an, par exemple, ce système produirait 12 millions d'euros, ce qui permettrait un ajout non négligeable de ressources humaines.

- l'attribution de ressources supplémentaires importantes à la Commission pour traiter toutes les concentrations ayant des effets transfrontaliers européens significatifs;
 - une révision plus poussée, non seulement des seuils de chiffre d'affaires actuels, mais également d'autres règles de fond et de procédure relatives au contrôle des concentrations.
82. C'est la raison pour laquelle la Commission invite le Conseil à prendre note des informations figurant dans le présent rapport et à donner son aval à une enquête plus poussée, en liaison avec les États membres et les autres parties intéressées, sur le mécanisme qu'il conviendrait d'adopter pour établir la compétence de la Communauté dans les affaires de concentration ainsi que d'autres questions connexes.
83. La Commission soumettra également ce rapport pour information au Parlement Européen et au Conseil économique et social.

**ANNEXE AU RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL SUR
L'APPLICATION DES SEUILS PRÉVUS PAR LE RÈGLEMENT SUR LES
CONCENTRATIONS**

1. La Commission a reçu des commentaires d'États membres, ainsi que du monde des affaires, sur l'intérêt d'inclure des questions ne relevant pas de l'article 1er dans la révision du règlement sur les concentrations. Ces propositions sont résumées dans la présente annexe, qui ne constitue toutefois pas une liste exhaustive de toutes les propositions reçues.
2. Il est du reste possible que cette liste de questions non directement liées aux seuils s'allonge, étant donné notamment que l'analyse approfondie demandera probablement des contacts avec des parties intéressées qui n'ont pas encore fait connaître leur avis. De surcroît, la Commission devra nécessairement s'attacher en particulier à la nécessité de maintenir et de développer la cohérence du système européen de contrôle des concentrations dans son ensemble. Il n'est pas exclu qu'elle doive soumettre des propositions à cet effet, dont certaines modifications de toilettage, et que cette procédure aille au-delà des questions mentionnées dans le rapport.

A. Autres questions soulevées par les États membres aux fins de la révision éventuelle du fonctionnement du règlement sur les concentrations

3. Un grand nombre d'États membres ont proposé que la révision porte non seulement sur les seuils, mais aussi sur les règles en vigueur en matière de renvoi (articles 9 et 22). Les États membres considèrent que ces dispositions constituent des mécanismes importants permettant d'ajuster les effets des seuils de chiffre d'affaires de l'article 1er. D'une manière générale, les États membres pensent que la révision doit améliorer l'efficacité et la transparence des articles 9 et 22. De plus, plusieurs d'entre eux ont souligné que les entreprises en cause avaient besoin de sécurité juridique en ce qui concerne le renvoi et qu'il était utile de réunir des informations objectives sur l'augmentation éventuelle des coûts que les entreprises en cause auraient à supporter en cas de renvoi.
4. Les États membres pensent aussi qu'il faut revoir les règles de procédure définissant leur rôle (par le biais du comité consultatif en matière de concentrations) dans les opérations de concentration où des engagements sont proposés pour lever les doutes sur le plan de la concurrence. Les États membres regrettent que le système actuel ne permette pas toujours une discussion efficace et transparente eu égard aux divers délais de procédure à respecter.
5. Enfin, des représentants des États membres ont proposé d'étendre la révision à certaines autres questions, dont l'inclusion, dans le règlement sur les concentrations, d'un système de traitement simplifié des affaires de routine. Certains ont suggéré aussi de revoir l'efficacité des règles en matière d'amendes et d'astreintes des articles 14 et 15.
6. Plusieurs États membres ont indiqué que la révision devait prendre en considération l'effet de l'élargissement de l'Union européenne.

B. Autres questions soulevées par le monde des affaires aux fins de la révision éventuelle du fonctionnement du règlement sur les concentrations

7. L'obligation de notifier les concentrations de dimension communautaire naît à la conclusion de l'accord ou à la publication de l'offre d'achat ou d'échange ou à l'acquisition d'une participation de contrôle (voir article 4, paragraphe 1). Ces notions sont explicitées dans la communication de la Commission concernant la notion de concentration. Les répondants ont toutefois demandé une nouvelle clarification des notions de "publication", d'"accord" et d'"acquisition d'une participation de contrôle". Certains d'entre eux souhaitent que la notification soit possible même avant la conclusion d'un accord contraignant.
8. D'autres répondants ont demandé que les règles de l'article 5 relatives au calcul du chiffre d'affaires soient revues et simplifiées, en particulier en ce qui concerne les établissements financiers.

Questions procédurales et institutionnelles

Ressources

9. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport, un grand nombre de répondants du monde des affaires seraient favorables à une baisse substantielle des seuils de l'article 1er. Afin de financer le nombre croissant de notifications, les entreprises paraissent disposées à accepter l'instauration de frais de dossier pour les notifications de concentrations.
10. À cet égard, les entreprises sont très largement conscientes que la Commission doit prévoir des ressources appropriées pour pouvoir traiter comme il convient la charge de travail que vont représenter les affaires de concentration afin de maintenir le niveau actuel d'ouverture et de qualité. Ils ont cité des exemples concrets des conséquences préjudiciables d'un manque de ressources appropriées, faisant valoir notamment que les fonctionnaires de la Commission auraient moins de temps à consacrer à chaque affaire. Ils ont aussi évoqué les difficultés et la perte de temps qui résulteraient de la nécessité de changer, pour des problèmes de ressources, les membres de l'équipe désignée pour instruire une notification²¹.

Priorités

11. Certains ont en outre préconisé des mesures permettant à la Commission de mieux recentrer ses ressources sur les opérations notifiées qui auraient des effets significatifs sur la concurrence. Ils ont souligné que la période d'un mois de l'enquête de la première phase risquait d'être trop brève pour assurer un traitement efficace de ces affaires ainsi que la transparence. C'est pourquoi la possibilité d'allonger quelque peu la première phase d'enquête,

²¹ Des mesures relativement simples de nature technique, telles que l'introduction d'un système de courrier vocal où un message pourrait laissé en l'absence des responsables, sont également considérées comme prioritaires.

par exemple pour la porter à six mois, a été évoquée, en particulier lorsque la Commission a été saisie de plaintes. De même, pour d'autres affaires plus simples, certains ont proposé des mesures supplémentaires pour réduire la charge de travail imposée aux parties notifiantes (comme la simplification du formulaire CO utilisé pour notifier les concentrations à la Commission).

Questions de procédure

12. Certains répondants ont proposé la fixation d'un délai légal dans lequel la Commission pourrait déclarer qu'une notification est incomplète (cette déclaration rouvre le délai d'un mois prévu à l'article 4, paragraphe 2, du règlement d'application (CE) n° 447/98 de la Commission). Diverses propositions ont été avancées à cet égard (de une à trois semaines suivant la notification).
13. Certains ont demandé une révision des règles actuelles en matière de secrets d'affaires et autres informations confidentielles. Les suggestions vont en sens divers. Certains souhaitent une protection plus élevée, et que la Commission prenne par exemple d'autres mesures pour éviter la divulgation d'informations sensibles dans ses publications, notamment les communiqués de presse. D'autres proposent d'atténuer le degré actuel de protection, par exemple en donnant aux parties notifiantes accès aux plaintes soumises par des tiers à un stade antérieur de la procédure par rapport à ce qui est actuellement prévu par l'article 18. (Les parties notifiantes ont accès au dossier de la Commission après avoir reçu une communication des griefs.)

Procédure au niveau des États membres

14. Certains répondants ont proposé une harmonisation plus poussée des procédures de contrôle des concentrations au niveau national afin de réduire les coûts et l'incertitude liés aux notifications multiples. Ainsi, les systèmes nationaux devraient aligner leurs seuils de notification sur celui auquel les affaires doivent être notifiées à la Commission. D'autres proposent que les notifications multiples (à plusieurs autorités nationales de concurrence) puissent être faites dans une langue communautaire et que les périodes d'attente réglementaires nationales soient harmonisées.

Procédure au niveau de la Cour

15. Le système actuel de recours contre les décisions de la Commission prévu par le règlement sur les concentrations est considéré comme peu satisfaisant par certains. Aussi ont-ils suggéré d'établir une procédure rapide devant les juridictions européennes pour les recours formés contre ces décisions.