

NOTAT

Dato: 18. januar 2023
 Sag: 23/00530-1
 Sagsbehandler: /PMO

Rådssag om fusionen mellem Volvo Danmark og Titan Lastvogne

<p>Beslutning</p>	<p>Projekt ”Fusion mellem Volvo Danmark og Titan Lastvogne” er afsluttet og slettet fra porteføljen.</p>	<p>KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN</p>
<p>Erfaringer (punktform)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En (for) lang prænotifikationsfase kan være uhenigtsmæssig for sagsbehandlingsprocessen og medføre et højt ressourceforbrug. • Økonomiske modeller kan bidrage til at kvantificere effekterne i forholdsvis komplicerede fusioner. • Den eksisterende løsning til udsending af spørgeskemaer – i <i>Survey-Xact</i> – kan formentligt optimeres med henblik på at opnå øget svarprocent og lavere ressourcetræk. • En grundig test af spørgeskemaer – fx vha. en testmanual – kan øge kvaliteten af svarene. • Der bør afsættes god tid til at vurdere fortrolighed i afgørelsen – særligt, hvis afgørelsen ”risikerer” at blive lang, og/eller hvis der på et tidspunkt opstår en formodning om, at vurdering af fortrolighed kan blive omfattende. Fortrolige oplysninger markeres naturligvis løbende i udkast til afgørelse. 	<p>KONKURRENCERÅDET</p>
<p>Resumé af rådssagen</p>	<p><u>Tidlinje:</u> <u>12. maj 2021:</u> Styrelsen modtog 1. udkast til anmeldelse. <u>27. april 2022:</u> Anmeldelsen blev erklæret fuldstændig. <u>28. sept. 2022:</u> Fusionen blev godkendt u. tilsagn i fase II. Samlet varede projektet godt 16 måneder.</p> <p><u>Om anmeldelsen og den lange prænotifikationsfase:</u> Parterne var fra begyndelsen overbevist om, at fusionen kunne godkendes uden større undersøgelser og analyser, da der efter parternes vurdering kunne afgrænses systemmarkeder for salg af hhv. lastbiler og busser og relateret eftersalgsservice. Parterne valgte (måske) som følge af deres</p>	

overbevisning at indlevere et meget mangelfuldt første og andet udkast til anmeldelse, ligesom de fra start ikke ønskede at bruge kræfter på analysen af et muligt alternativt kontrafaktisk scenarie end status quo.

Den lange prænotifikationsfase skyldtes bl.a., at parterne generelt var længe om at vende tilbage med svar på styrelsens spørgsmål. Eksempelvis gik der knap et halvt år fra styrelsen modtog andet udkast til anmeldelse til styrelsen modtog tredje udkast til anmeldelse og knap fire måneder før styrelsen modtog svar på styrelsens indledende spørgsmål til brug for vurderingen af det kontrafaktiske scenarie.

Den lange prænotifikationsfase skyldtes også, at styrelsen gennemførte to markedsundersøgelser. Undersøgelserne havde primært til hensigt at undersøge, om der – som parterne påstod – kunne afgrænses systemmarkeder for salg af lastbiler og relateret eftersalgsservice. Undersøgelserne krævede en del forundersøgelser og praksissøgning, da styrelsen ikke tidligere har undersøgt systemmarkeder. Undersøgelserne endte med at blive relativt omfattende.

De lange perioder, hvor caseteamet ventede på svar i prænotifikationsfasen og parternes upræcise estimater for, hvornår de kunne levere svar, vanskeliggjorde en optimal ressourceallokering i projektet i både MTF og i sparingscentre. I flere perioder, hvor der var afsat tid til at arbejde på sagen, endte caseteamet med at vente på svar fra parterne. Det betød bl.a., at relevante medarbejdere i perioder blev allokert til andre presserende sager.

Om det kontrafaktiske scenarie:

Fastlæggelsen af det kontrafaktiske scenarie krævede omfattende undersøgelser og flere drøftelser internt i caseteamet, med KEP og styregruppen.

Udfordringerne med det kontrafaktiske scenarie bestod dels i at sætte rammerne for den juridiske analyse, da Volvo Danmark havde mulighed for at påvirke Titans handlerum og dels at sætte rammerne for den analytiske tilgang, da Titan hverken ville forsvinde fra markedet eller fortsætte som hidtil, hvis fusionen ikke kunne godkendes.

Om vurderingen af fusionens effekter:

Til brug for vurderingen udarbejdede caseteamet en model til beregning af prisseffekter, der bl.a. kunne tage højde for:

i) et kontrafaktiske scenarie, hvor Titan fortsat vil have aktiviteter med reparation og service, men i mindre omfang end før fusionen, og ii) systemmarkedseffekter, dvs. samspillet mellem parternes aktiviteter med salg af lastbiler og salg af serviceydelser til lastbiler.

Væsentligste problemer

- Fastlæggelsen af det kontrafaktiske scenarie: Fastlæggelsen af det kontrafaktiske scenarie var både juridisk og analytisk vanskelig, jf. ovenfor.
- Parternes meget lange svartider: Parternes meget lange svartider udgjorde en udfordring i forhold til ressourceplanlægning og i forhold til at holde case-teamet "til ilden".
- Ressourcer: Som konsekvens af ovenstående punkt blev de fleste projektdeltagere allokert midlertidigt til andre projekter undervejs. Det fik bl.a. den konsekvens, at en stor del af analysearbejdet om denne fusion blev igangsat relativt sent, hvilket betød, at en stor arbejdsbukel blev håndteret relativt sent i projektet.
- Vurdering af fortrolighed: Vurderingen af fortrolige oplysninger i afgørelsen var vanskelig og omfattende. Det skyldtes bl.a., at der i afsnittet om det kontrafaktiske scenarie, men også i afsnittet om fusionens konkurrencemæssige virkninger gentagne gange blev refereret til parternes fortrolige forretningsstrategier og andre fortrolige oplysninger.

Succeskriterier og leverancer

De fastsatte succeskriterier for projektet var følgende:

1. Der tilvejebringes et tilstrækkeligt solidt grundlag til vurdering af fusionens konkurrencemæssige virkninger.
2. Projektgruppen overholder milepælsplanen og leverer de fastsatte leverancer til tiden.
3. Konkurrencerådet træffer afgørelse i overensstemmelse med styrelsens indstilling inden for de lovfastede frister.
4. Fusionsbehandlingen gennemføres uden at møde væsentlig berettiget kritik.

De fastsatte centrale leverancer for projektet var følgende:

5. Sagens knast vedrørende det kontrafaktiske scenarie er drøftet med direktionen inden udgangen af juni 2022.
6. Udkast til afgørelse er sendt i høring hos parterne senest den 14. september 2022.
7. Konkurrencerådet træffer senest den 28. september 2022 afgørelse om, hvorvidt fusionen kan godkendes, med mindre fristerne rykkes som følge af tilsagn givet af parterne eller anden udskydelse af frister.

Både de fastsatte succeskriterier og leverancer er blevet opfyldt.

Projektgruppen har ved afslutning af projektet fået positiv feedback fra parternes advokater. Kun targets rådgiver deltog i evalueringsmøde med direktionen, men targets rådgiver har især rost afgørelsen for at være velskrevet og velargumenteret samt takket for god løbende kommunikation i sagsbehandlingsprocessen.

Fremdrift

Ses der bort fra parternes nøl i prænotifikationsfasen – der gik knap et år mellem 1. udkast til anmeldelse og endelig anmeldelse – har der generelt været den nødvendige fremdrift i projektet.

Fastlæggelsen af det kontrafaktiske scenarie forsinkede til en vis grad caseteamets videre analyser af fusionens effekter. Det skyldes, at fusionens effekter skal holdes op med effekterne i det relevante kontrafaktiske scenarie. For ikke at forsinke vurderingen af fusionens effekter påbegyndte caseteamet denne vurdering under en forventning om, at det kontrafaktiske scenarie ikke var status quo.

En anden faktor, der påvirkede fremdriften var udfordringer med indhentning af omsætningstal fra parternes konkurrenter. Flere selskaber blev rykket to eller tre gange. Caseteamet valgte til sidst at fokusere på de absolut vigtigste konkurrenter på Sjælland og valgte forskellige tilgange til at estimere de øvrige konkurrenters omsætning på Sjælland og i resten af Danmark.

Caseteamet vil særligt fremhæve den til sagen udviklede model til beregning af priseffekter. Modellen bidrog til at kvantificere effekterne af denne forholdsvis komplicerede

fusion. Modellen er banebrydende, da den kan håndtere samspillet mellem parternes aktiviteter på markedet for salg af lastbiler samt parternes aktiviteter med service og reparation af lastbiler og tage højde for et alternativt kontrafaktisk scenarie. Der har efter fusionens afslutning været interesse i modellen fra europæiske konkurrencemyndigheder.

Ressourcer

Det samlede ressourceforbrug relateret til behandling af fusionen blev 6.125 timer. Timerne fordelte sig således mellem de involverede centre:

MTF: 4.287
MØK: 1.120
BET: 544
KEP: 173
Øvrige: 2

Det forventende ressourceforbrug ved projektbeskrivelsens godkendelse var 4.600.

Den relativt store afvigelse mellem forventet forbrug og estimat skyldes primært at fastlæggelsen af det kontrafaktiske scenarie, vurderingen af fusionens virkninger (herunder modeludvikling mv.) og den generelle færdiggørelse af afgørelsen (herunder vurdering af fortrolighed) var væsentligt mere omfattende end forventet.

Erfaringer til udbredelse i styrelsen

En (for) lang prænotifikationsfase kan være u hensigtsmæssig for sagsbehandlingsprocessen: Viden risikerer at gå tabt, eller der opstår behov for hyppig genbesøg af fusionsanmeldelse, undersøgelser m.v., når processen strækker sig over en længere periode. Risikoen stiger, hvis projektdeltagerne allokeres til andre projekter undervejs, eller hvis projektdeltagerne løbende skiftes til have ansvar for forskellige delanalyser. I fremtidige sager, hvor fusionsparterne i perioder ikke prioriterer sagen, kan det overvejes at gøre det tydeligt for fusionsparterne, at en fusion først vil opnå høj prioritet, når anmeldelsesudkastet er mere eller mindre tilstrækkeligt udfyldt.

Økonomiske modeller kan fungere godt som supplement i vurderingen af de konkurrencemæssige virkninger: Økonomiske modeller kan bidrage til at kvantificere effekterne i forholdsvis komplicerede fusioner og dermed supplere de

øvrige elementer i vurderingen. Det bør dog altid sikres, at modellerne ikke bliver så komplicerede, at rådet og fusionsparterne risikerer ikke at forstå mekanismerne bag.

Den eksisterende løsning til udsending af spørgeskemaer (i Survey-Xact) kan formentligt forbedres med henblik på at opnå øget svarprocent og lavere ressourcetræk: Svarprocenterne på styrelsens undersøgelser i denne sag (men også i andre sager) kan med fordel blive højere med henblik på at opnå mere robuste analysegrundlag. Ofte er det en udfordring at indsamle kontaktoplysninger på modtagerne, og undersøgelserne sendes ikke sjældent til mailadresser ala "info@..." eller "faktura@...". Denne sag var ingen undtagelse. Derudover brugte caseteamet mange ressourcer på at svare på henvendelser om, hvorvidt undersøgelsen var spam samt rykke respondenterne for svar. En klassisk tilbagemelding fra virksomhederne var "*Jeg ignorerede jeres mail i første omgang, da jeg troede det var spam*", eller "*Vi modtager normalt al post fra det offentlige i e-boks, så jeres undersøgelse så suspekt ud, og vi svarede derfor ikke*".

MTF har efterfølgende i andre sager forsøgt at løse udfordringen med antallet af mange henvendelser med en særlig vagttelefon, samt henvise til typiske Q&As om undersøgelsen på styrelsens hjemmeside. Derudover kan det overvejes at varsle respondenterne om undersøgelsen, mens undersøgelsen er under udarbejdelse samt anmode om opdaterede kontaktoplysninger, hvis modtageren ikke er den rette eller undersøge mulighederne for at sende spørgeskemaer effektivt gennem digital post.

Test af spørgeskemaer i Survey X-act: Det er caseteamets erfaring, at der kan spares ressourcer, og at risikoen for fejl i spørgeskemaet kan minimeres ved at gennemføre en struktureret test af spørgeskemaer – fx ved at udarbejde en testmanual. I forbindelse med testarbejdet bør det ligeledes overvejes, om de enkelte spørgsmål er sat op, så svarene let kan bearbejdes efterfølgende – fx i programmet "R".

Samarbejdet på tværs af centre har fungeret rigtig godt: På trods af de periodiske ressourcemæssige udfordringer undervejs, er det caseteamets overbevisning, at samarbejdet mellem MTF, BET, KEP og MØK har fungeret rigtig godt. De enkelte centre har leveret kvalificeret input inden for deres område.

Ansvarlig for denne formidling er Peter Mouritzen.

Opfølgingsplan

Umiddelbart ingen. Det er aftalt med direktionen, at MØK og MTF skriver en artikel om modellen. Artiklen skal bl.a. bidrage til at hjælpe advokater og rådgivere med at forstå styrelsens modelarbejde.