C/2025/2798

23.5.2025

Kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan loppukertomus ([1])

Asia M.10806 – BROADCOM / VMWARE

(C/2025/2798)

1. JOHDANTO

1. Komissio vastaanotti 15. marraskuuta 2022 sulautuma-asetuksen ([2]) 4 artiklan mukaisen ilmoituksen ehdotetusta yrityskeskittymästä, jolla on unioniulottuvuus ja jolla Broadcom, Inc ([3])., jäljempänä 'Broadcom' tai "ilmoituksen tekijä", aikoo hankkia sulautuma-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun yksinomaisen määräysvallan yrityksessä VMware, Inc ([4])., jäljempänä 'VMware' ja yhdessä Broadcomin kanssa "osapuolet", jäljempänä 'ehdotettu liiketoimi'.

2. MENETTELY

2.1 Sulautuma-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen päätös

2. Komissio antoi 20. joulukuuta 2022 sulautuma-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen päätöksen menettelyn aloittamisesta, jäljempänä '6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen päätös', koska ensimmäisessä tutkimusvaiheessa heräsi vakavia epäilyjä siitä, soveltuuko ehdotettu liiketoimi sisämarkkinoille. Komissio toimitti keskeiset asiakirjat ilmoituksen tekijälle 21. joulukuuta 2022.

3. Ilmoituksen tekijä toimitti 13. tammikuuta 2023 vastauksensa 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen päätökseen.

2.2 Ensimmäinen määräajan pidentäminen

4. Komissio antoi 12. tammikuuta 2023 sulautuma-asetuksen 11 artiklan 3 kohdan nojalla kaksi päätöstä, joissa molempien osapuolten edellytettiin antavan tiedot, joita oli pyydetty aiemmassa tietopyynnössä. Määräaika tietojen toimittamiseksi oli 23. tammikuuta 2023 ([5]). Sulautuma-asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sovellettavan määräajan kuluminen keskeytettiin ([6]) 24. tammikuuta 2023 ja 15. helmikuuta 2023 väliseksi ajaksi.

2.3 Toinen määräajan pidentäminen

5. Ilmoituksen tekijän suostumuksella toisen vaiheen tutkimusajanjaksoa pidennettiin 13. maaliskuuta 2023 kymmenellä työpäivällä sulautuma-asetuksen 10 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla.

([1]) Laadittu kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan tehtävästä ja toimivaltuuksista tietyissä kilpailuasioita koskevissa menettelyissä 13 päivänä lokakuuta 2011 annetun Euroopan komission puheenjohtajan päätöksen 2011/695/EU (EUVL L 275, 20.10.2011, s. 29), jäljempänä 'päätös 2011/695/EU' tai "kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuudet", 16 ja 17 artiklan mukaisesti.

([2]) Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") (EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1), jäljempänä 'sulautuma-asetus'.

([3]) Broadcom on globaalisti toimiva laitteistoyhtiö, joka toimittaa muun muassa verkkokortteja (NIC), Fiber Channel Host-Bus -sovittimia (FC HBA) ja tallennussovittimia. Se on laajentunut ohjelmistomarkkinoille, pääasiassa tietoturva- ja suurkonesovellusten markkinoille.

([4]) VMware on globaalisti toimiva virtualisointiohjelmistoyritys, joka tarjoaa muun muassa palvelinvirtualisointiohjelmistoa käytettäväksi toimitilaympäristössä ja yksityisessä pilviympäristössä. Ohjelmisto on yhteentoimiva monenlaisten laitteistojen kanssa, mukaan lukien verkkokortit, FC HBA - sovittimet ja tallennussovittimet.

([5]) Osapuolille 22. joulukuuta lähetetyt tietopyynnöt.

([6]) Osapuolet toimittivat vaaditut tiedot 23. tammikuuta 2023. Broadcom lähetti kuitenkin 27. tammikuuta tarkistetun selvityksen luottamuksellisuussuojan piiriin kuuluvista tiedoista (LPP) ja täydentävän asiakirjaerän. Näiden lisätietojen perusteella komissio päätti keskeyttää määräajan kulumisen taannehtivasti 24. päivästä tammikuuta 2023. Komissio ilmoitti tästä Broadcomille sähköpostitse.

2.4 **Väitetiedoksianto**

6. Komissio antoi 12. huhtikuuta 2023 väitetiedoksiannon ja lähetti siitä samana päivänä ennakkoilmoituksen ilmoituksen tekijälle. Virallinen ilmoitus väitetiedoksiannosta tehtiin 13. huhtikuuta 2023.

7. Osapuolten määräaika huomautusten esittämiselle oli 26. huhtikuuta 2023.

2.5 **Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon väitetiedoksiannon jälkeen**

8. Ilmoituksen tekijälle annettiin 13. huhtikuuta 2023 pääsy asiakirja-aineistoon sähköpostitse lähetetyn salatun.zip-kansion muodossa, jäljempänä 'ensimmäisen kerran myönnetty oikeus tutustua asiakirja-aineistoon'.

9. Broadcom pyysi 20. huhtikuuta 2023 päivätyllä kuulemismenettelystä vastaavalle neuvonantajalle osoitetulla kirjeellä saada tutustua asiakirja-aineistoon laajemmin päätöksen 2011/695/EU 7 artiklan mukaisesti, jäljempänä 'ensimmäinen 7 artiklan mukainen pyyntö'. Broadcom pyysi erityisesti sen ulkopuolisille neuvonantajille ainakin clean team -järjestelyn tai muun rajoitetun pääsyn kautta annettavaa oikeutta tutustua i) useisiin asiakirjoihin, joihin Broadcom ei ollut saanut lainkaan tutustua; ii) tiettyihin poistettuihin osiin asiakirjoissa, jotka oli jo toimitettu Broadcomille, kun sille myönnettiin ensimmäisen kerran oikeus tutustua asiakirja-aineistoon; iii) vastauksiin, jotka oli annettu markkinatutkimuksen osana kolmansille osapuolille lähetettyihin monivalintakysymyslomakkeisiin.

10. Pyynnöstäni kilpailun pääosasto vastasi Broadcomin pyyntöihin ja myönsi 25. huhtikuuta 2023 Broadcomin ulkopuoliselle neuvonantajalle oikeuden saada tutustua edellä i ja ii alakohdassa mainittuihin todisteisiin datahuoneessa ([7]). Kilpailun pääosasto vastasi myös iii alakohdassa esitettyyn pyyntöön ja toimitti selvennyksiä vastauksista, joita oli annettu monivalintakysymyslomakkeisiin.

2.6 **Vastaus väitetiedoksiantoon**

11. Ilmoituksen tekijä toimitti vastauksensa väitetiedoksiantoon, jäljempänä 'vastaus väitetiedoksiantoon', 26. huhtikuuta 2023 eli kilpailun pääosaston asettamaan määräaikaan mennessä. Vastauksessaan väitetiedoksiantoon ilmoituksen tekijä pyysi virallisen suullisen kuulemisen järjestämistä.

2.7 **Kolmannet osapuolet, joiden etua asia koskee**

12. Menettelyn aikana hyväksyin päätöksen 2011/695/EU 5 artiklan nojalla kaksi yritystä kolmansiksi osapuoliksi, joiden etua asia koskee. Asianomaisille kolmansille osapuolille toimitettiin väitetiedoksiannosta ei-luottamuksellinen versio.

13. Toinen yrityksistä ilmaisi kiinnostuksensa osallistua mahdolliseen suulliseen kuulemiseen, ja 28. huhtikuuta 2023 se kutsuttiin virallisesti suulliseen kuulemiseen päätöksen 2011/695/EU 6 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseinen yritys kuitenkin peruutti 3. toukokuuta 2023 pyyntönsä osallistua suulliseen kuulemiseen. Myös toinen yrityksistä ilmaisi kiinnostuksensa osallistua suulliseen kuulemiseen, mutta hylkäsin sen pyynnön lähinnä pyynnön viivästymisen vuoksi ([8]).

3. **SUULLINEN KUULEMINEN JA SUULLISEN KUULEMISEN JÄLKEINEN MENETTELY**

14. Virallinen suullinen kuuleminen järjestettiin 5. toukokuuta 2023.

15. Kokoussalissa olivat läsnä osapuolten edustajat sekä komission ja erään jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen edustajat. Kuulemiseen osallistui etäyhteyden välityksellä myös muita osapuolten, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja komission edustajia.

([7]) Asiakirjat ladattiin niiden toimittajien suostumuksella datahuoneeseen erillisinä päivinä (25., 26. ja 28. huhtikuuta 2023 sekä 2. ja 3. toukokuuta 2023). Datahuoneen käyttöoikeus myönnettiin alun perin 28. huhtikuuta 2023 saakka. Datahuoneen käyttöoikeutta jatkettiin 28. huhtikuuta 2023, ja se annettiin 3. toukokuuta 2023 saakka.

([8]) Suulliseen kuulemiseen osallistumista koskeva pyyntö esitettiin 2. toukokuuta 2023 vaiheessa, jossa suullisen kuulemisen esityslista oli käytännössä lopullinen eikä uusia osallistujia ollut juurikaan mahdollista ottaa vastaan.

3.1 **Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon suullisen kuulemisen jälkeen**

16. Broadcomin oikeudellinen neuvonantaja lähetti suullisen kuulemisen jälkeen 8. toukokuuta 2023 illalla 7 artiklan mukaisen täydentävän lisäpyynnön, jäljempänä 'toinen 7 artiklan mukainen pyyntö'. Toisessa 7 artiklan mukaisessa pyynnössä Broadcom pyysi saada käyttöönsä seuraavat tiedot: i) datahuoneraportin ei-luottamuksellinen versio, väittäen, että raportin ei-luottamuksellisesta versiosta oli poistettu liikaa tietoja, ii) useita vastauksia yhteen markkinatestin kyselylomakkeeseen ([9]), joka oli lähetetty kolmansille osapuolille markkinatutkimuksen osana ja iii) jäljennökset kaikista komission ja kolmansien osapuolten välillä vaihdettujen puhelupöytäkirjojen luonnoksista väittäen, että komission asiakirja-aineistoon sisältyvät yhteisesti sovitut pöytäkirjat kolmansien osapuolten kanssa käydyistä puheluista eivät ole totuudenmukainen tallenne kolmannen osapuolen lausunnoista ja että komission asiakirja-aineiston olisi periaatteessa sisällettävä tallenteet ja/tai sanatarkat puhtaaksikirjoitetut tekstit näistä puheluista.

17. Edellä esitetyn perusteella katsoin, että kilpailun pääosasto oli osittain vastannut ensimmäisen 7 artiklan mukaisen pyynnön asiasisältöön (ks. edellä 10 kohta) ja että asiasisältö oli sittemmin osittain korvattu toisella 7 artiklan mukaisella pyynnöllä. Ilmoitin asiasta Broadcomille 25. toukokuuta 2023.

18. Toisen 7 artiklan mukaisen pyynnön osalta tein 23. kesäkuuta kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksien 7 artiklan nojalla päätöksen, jolla hylättiin toinen 7 artiklan mukainen pyyntö. Ilmoitin asiasta Broadcomille 24. kesäkuuta 2023.

19. Kuten edellä 16 kohdassa todetaan, Broadcom korosti toisessa 7 artiklan mukaisessa pyynnössä, ettei komission asiakirja-aineisto sisältänyt sanatarkkoja puhtaaksikirjoitettuja tekstejä ja/tai tallenteita komission ja markkinaosapuolten välisistä puheluista, vaan ainoastaan yhteisesti sovitut puhelupöytäkirjat. Broadcom väitti, että nämä yhteisesti sovitut pöytäkirjat eivät ole tarkkoja tallenteita kolmannen osapuolen todellisista lausunnoista, ja pyysi useiden puhelinkeskustelujen osalta saada tutustua jäljennöksiin kaikista komission ja kolmansien osapuolten välillä vaihdetuista pöytäkirjaluonnoksista.

20. Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut Komission asetuksen (EY) N:o 1/2003 ([10]) 19 artiklan 1 kohtaa ja Komission asetuksen (EY) N:o 773/2004 ([11]) 3 artiklaa useissa tuomioissa ([12]), joissa selvennetään komission velvollisuutta kirjata kuulemisissa, joiden tarkoituksena on kerätä tietoja tutkimusta varten, annettuja lausuntoja. Broadcomin pyyntö ylitti komissiolle tässä oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset. Kyseistä oikeuskäytäntöä ei sovelleta suoraan sulautuma-asetuksen ([13]) mukaisiin menettelyihin.

21. Nähdäkseni ei ole perusteita vaatia sanatarkkoja puhtaaksikirjoitettuja tekstejä tai täydellisiä äänitallenteita haastatteluista tai puheluista yrityskeskittymiä koskevissa menettelyissä. En näe mitään syytä siihen, miksi sulautuma-asioissa sovellettaisiin tiukempia kirjaamisvaatimuksia kuin asetuksen (EY) N:o 1/2003 mukaisissa menettelyissä. Niin kauan kuin komissio antaa väitetiedoksiannon vastaanottajan pyynnöstä mahdollisuuden tutustua luotettavaan ja riittävän yksityiskohtaiseen kirjaukseen (kuten yhteisesti sovitut pöytäkirjat keskusteluista) sellaisen kokouksen tai puhelinkeskustelun sisällöstä, jonka tarkoituksena on kerätä tutkimuksen kannalta merkityksellisiä tietoja, puolustautumisoikeudet turvataan periaatteessa riittävällä tavalla.

([9]) Ensimmäisen vaiheen tutkimuksen kyselylomake 4.

([10]) Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16. joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1).

([11]) Komission asetus (EY) N:o 773/2004, annettu 7 päivänä huhtikuuta 2004, EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta (EUVL L 123, 27.4.2004, s. 18).

([12]) Ks. esim. tuomio 6.9.2017, *Intel Corp. v. komissio*, C-413/14 P, EU:C:2017:632, 84–87 ja 90–91 kohta, ja tuomio 15.6.2022, *Qualcomm Inc. v. komissio*, T-235/18, EU:T:2022:358, 184–185 ja 190–199 kohta.

([13]) Toisin kuin asetuksen (EY) N:o 773/2004 3 artiklassa säädetään, sulautuma-asetuksen 11 artiklan 7 kohdassa ei viitata puhelujen tai vastaavien yhteydenottojen "tallenteisiin".

22. Hylkäsin pyynnön saada tutustua kaikkeen yhteisesti sovittujen pöytäkirjojen laatimisesta käytyyn tiedonvaihtoon ottaen huomioon muun muassa seuraavat syyt: tietojenvaihdon ilmeinen luottamuksellisuus (eli pääasiassa kolmansien osapuolten Komission asetuksen (EY) N:o 802/2004 ([14]) 18 artiklan nojalla esittämät luottamuksellisuutta koskevat vaatimukset); sellaisten aihetodisteiden puuttuminen, jotka osoittaisivat, että yhteisesti sovitut pöytäkirjat olisivat jollain tavalla harhaanjohtavia tai epätarkkoja; ja se, että Broadcomilla oli useimpien puhelinkeskustelujen osalta pääsy yhteisesti sovittujen pöytäkirjojen lisäksi kilpailun pääosaston kolmansille osapuolille ennen kutakin puhelua jakamaan esityslistaan.

3.2 **Kolmas määräajan pidentäminen**

23. Toisen vaiheen tutkimusajanjakson määräaikaa jatkettiin vielä kolmella työpäivällä 12. toukokuuta 2023 ilmoituksen tekijän pyynnöstä ja yhteisymmärryksessä tämän kanssa sulautuma-asetuksen 10 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla.

4. **SITOUMUSTARJOUS JA MARKKINATESTI**

24. Ilmoituksen tekijä toimitti 16. toukokuuta 2023 sitoumukset ehdotetun liiketoimen saattamiseksi sisämarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvaksi sulautuma-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jäljempänä ’alustavat sitoumukset’.

25. Komissio käynnisti ilmoituksen tekijän toimittamien alustavien sitoumusten markkinatestin 23. toukokuuta 2023.

26. Komissio antoi ilmoituksen tekijälle yksityiskohtaisen palautteen markkinatestin tuloksista 8. kesäkuuta 2023.

27. Alustavia sitoumuksia koskevien komission huomautusten jälkeen ilmoituksen tekijä toimitti 14. kesäkuuta 2023 sulautuma-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti muutetun sitoumuskokonaisuuden, jotta väitetiedoksiannossa yksilöityihin kilpailuongelmiin voitaisiin puuttua paremmin, jäljempänä ’lopulliset sitoumukset’.

4.1 **Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon lopullisten sitoumusten jälkeen**

28. Kilpailun pääosasto antoi 29. kesäkuuta 2023 eli neuvoa-antavan komitean kokousta edeltävänä päivänä osapuolille oikeuden tutustua kolmeen lisäasiakirjaan sähköpostitse lähetetyn salatun.zip-kansion muodossa.

5. **PÄÄTÖSLUONNOS**

29. Päätösluonnoksessa todetaan, että ehdotettu liiketoimi soveltuu sisämarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan, jos lopullisia sitoumuksia noudatetaan kaikilta osin.

30. Päätöksen 2011/695/EU 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti loppukertomuksessa tarkastellaan sitä, käsitelläänkö päätösluonnoksessa ainoastaan sellaisia väitteitä, joista osapuolille on annettu mahdollisuus esittää näkemyksensä.

31. Tarkasteltuani päätösluonnosta katson, että siinä ei käsitellä mitään sellaisia väitteitä, joista osapuolet eivät ole voineet esittää näkemystään.

([14]) Komission asetus (EY) N:o 802/2004, annettu 7 päivänä huhtikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 täytäntöönpanosta (EUVL L 133, 30.4.2004, s. 1).

6. **PÄÄTELMÄT**

32. Katson, että osapuolten menettelylliset oikeudet ovat tosiasiallisesti toteutuneet tässä asiassa.

Bryssel 30. kesäkuuta 2023.

Eric GIPPINI FOURNIER
Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja