Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/2798

23.5.2025

Eindverslag van de raadadviseur-auditeur ([1])

Zaak M.10806 — BROADCOM / VMWARE

(C/2025/2798)

1. INLEIDING

1. Op 15 november 2022 ontving de Commissie op grond van artikel 4 van de concentratieverordening ([2]) een aanmelding van een voorgenomen concentratie met een Uniedimensie waarbij Broadcom, Inc ([3]). ("Broadcom" of "aanmeldende partij") voornemens is, in de zin van artikel 3, lid 1, punt b), van de concentratieverordening, uitsluitende zeggenschap te verkrijgen over VMware, Inc ([4]). ("VMware" en samen met Broadcom de "partijen") (de "voorgenomen transactie").

2. PROCEDURE

2.1. Besluit overeenkomstig artikel 6, lid 1

2. Op 20 december 2022 stelde de Commissie een besluit vast tot inleiding van de procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt c), van de concentratieverordening (het "besluit overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt c)"), omdat naar aanleiding van het fase I-onderzoek ernstige twijfels waren gerezen ten aanzien van de verenigbaarheid van de voorgenomen transactie met de interne markt. Zij verstrekte op 21 december 2022 bovendien belangrijke documenten aan de aanmeldende partij.

3. Op 13 januari 2023 diende de aanmeldende partij haar schriftelijke opmerkingen ten aanzien van het besluit overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt c), in.

2.2. Eerste verlenging van de termijn

4. Op 12 januari 2023 stelde de Commissie twee besluiten vast op grond van artikel 11, lid 3, van de concentratieverordening, waarbij van elk van de partijen werd verlangd dat zij uiterlijk 23 januari 2023 inlichtingen zouden verstrekken waarom reeds in een eerder verzoek om inlichtingen was gevraagd ([5]). De in artikel 10, lid 3, van de concentratieverordening bedoelde toepasselijke termijn is met ingang van 24 januari 2023 opgeschort ([6]) tot 15 februari 2023.

2.3. Tweede verlenging van de termijn

5. Op 13 maart 2023 werd de fase II-onderzoeksperiode op grond van artikel 10, lid 3, tweede alinea, van de concentratieverordening met instemming van de aanmeldende partij met tien werkdagen verlengd.

([1]) Opgesteld krachtens de artikelen 16 en 17 van Besluit 2011/695/EU van de voorzitter van de Europese Commissie van 13 oktober 2011 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (PB L 275 van 20.10.2011, blz. 29) ("Besluit 2011/695/EU" of "mandaat van de raadadviseur-auditeur").

([2]) Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de "EG-concentratieverordening") (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1) (de "concentratieverordening").

([3]) Broadcom is een mondiaal actieve onderneming die onder andere netwerkadapters ("NIC's" — Network Interface Cards), glasvezelhost-busadapters ("FC HBA's" — Fibre Channel Host-Bus Adapters) en opslagadapters levert en die haar activiteiten heeft uitgebreid tot softwaremarkten, voornamelijk voor toepassingen op het gebied van beveiliging en centrale besturingseenheden.

([4]) VMware is een mondiaal actieve onderneming voor virtualisatiesoftware die onder andere servervirtualisatiesoftware levert voor bedrijfsruimten en particuliere clouds, die interoperabel is met een breed scala aan hardware, waaronder NIC's, FC HBA's en opslagadapters.

([5]) De verzoeken om inlichtingen waren op 22 december aan de partijen verstuurd.

([6]) Op 23 januari 2023 dienden de partijen de gevraagde inlichtingen in. Op 27 januari verstuurde Broadcom echter een herzien logboek inzake de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaat en cliënt en nog een stapel documenten. In het licht van deze aanvullende indiening besloot de Commissie, per e-mail aan Broadcom, de termijn met terugwerkende kracht met ingang van 24 januari 2023 op te schorten.

2.4. **Mededeling van punten van bezwaar**

6. Op 12 april 2023 keurde de Commissie een mededeling van punten van bezwaar (de "MPB") goed, waarvan de aanmeldende partij op 13 april 2023 formeel in kennis werd gesteld, nadat op 12 april 2023 een voorlopige versie was verzonden.

7. De partijen konden tot uiterlijk 26 april 2023 opmerkingen indienen.

2.5. **Toegang tot het dossier na de MPB**

8. De aanmeldende partij kreeg op 13 april 2023 toegang tot het dossier in de vorm van een per e-mail verstuurde versleutelde zip-map (de "eerste toegang tot het dossier").

9. Op 20 april 2023 verzocht Broadcom bij brief aan de raadadviseur-auditeur om verdere toegang tot het dossier, op grond van artikel 7 van Besluit 2011/695/EU (het "eerste artikel 7-verzoek"). Broadcom verzocht met name om toegang voor zijn externe adviseurs, op zijn minst in de vorm van een "clean team" of aan de hand van een andere procedure voor beperkte toegang, tot: i) een aantal documenten waartoe Broadcom helemaal geen toegang had gekregen; ii) bepaalde bewerkte delen van documenten die reeds in het kader van de eerste toegang tot het dossier aan Broadcom waren verstrekt; iii) antwoorden op meerkeuzevragenlijsten die in het kader van het marktonderzoek aan derden waren verstuurd.

10. Op mijn verzoek volgde DG Concurrentie de verzoeken van Broadcom op en verleende het de externe adviseurs van Broadcom op 25 april 2023 via een dataroom toegang tot de in de punten i) en ii) bedoelde bewijsstukken ([7]). DG Concurrentie volgde ook het verzoek als bedoeld in punt iii) op en lichtte de antwoorden op de meerkeuzevragenlijsten nader toe.

2.6. **Antwoord op de mededeling van punten van bezwaar**

11. Op 26 april 2023 diende de aanmeldende partij haar antwoorden op de mededeling van punten van bezwaar (het "antwoord op de MPB") in, binnen de door DG Concurrentie vastgestelde termijn. In het antwoord op de MPB verzocht de aanmeldende partij om een formele hoorzitting.

2.7. **Belanghebbende derden**

12. In de loop van de procedure heb ik uit hoofde van artikel 5 van Besluit 2011/695/EU twee ondernemingen toegelaten als belanghebbende derden. De belanghebbende derden ontvingen een niet-vertrouwelijke versie van de MPB.

13. Een van de ondernemingen uitte belangstelling in de deelname aan een potentiële hoorzitting en werd formeel uitgenodigd voor de hoorzitting op 28 april 2023, op grond van artikel 6, lid 2, van Besluit 2011/695/EU. Op 3 mei 2023 trok deze onderneming haar verzoek om deelname aan de hoorzitting echter in. De andere onderneming uitte belangstelling in de deelname aan de hoorzitting, maar ik wees haar verzoek af, voornamelijk omdat het te laat was ingediend ([8]).

3. **HOORZITTING EN PROCEDURE NAAR AANLEIDING VAN DE HOORZITTING**

14. Op 5 mei 2023 vond een formele hoorzitting (de "hoorzitting") plaats.

15. Afgevaardigden die de partijen vertegenwoordigden, de Commissie en de bevoegde instantie van een lidstaat waren in de zaal aanwezig. Extra vertegenwoordigers van de partijen, de bevoegde instanties van een aantal lidstaten en de Commissie namen op afstand deel.

([7]) De documenten werden met instemming van de gegevensverstrekker op verschillende data (dat wil zeggen 25, 26 en 28 april 2023 en 2 en 3 mei 2023) in de dataroom geüpload. De toegang tot de dataroom werd in eerste instantie tot 28 april 2023 verleend. Op 28 april 2023 werd de toegang tot de dataroom verlengd tot 3 mei 2023.

([8]) Het verzoek om het bijwonen van de hoorzitting werd op 2 mei 2023 ingediend, in een fase waarin de agenda voor de hoorzitting vrijwel definitief was en er weinig mogelijkheden waren om plaats te bieden aan nog meer deelnemers.

3.1. **Toegang tot het dossier na de hoorzitting**

16. Na de hoorzitting, op de avond van 8 mei 2023, stuurde de juridisch adviseur van Broadcom een bijkomend en aanvullend verzoek op grond van artikel 7 (het "tweede artikel 7-verzoek"). In het tweede artikel 7-verzoek verzocht Broadcom om aanvullende toegang tot: i) de niet-vertrouwelijke versie van het dataroomverslag, waarbij het opmerkte dat de niet-vertrouwelijke versie van het verslag te sterk was bewerkt; ii) een aantal antwoorden op een van de vragenlijsten met betrekking tot het marktonderzoek ([9]) die in het kader van dit onderzoek aan derden waren verstuurd; en iii) kopieën van alle ontwerpen van notulen van de gesprekken die de Commissie en derden hebben uitgewisseld, waarbij het stelde dat de "overeengekomen notulen" van de gesprekken met derden die in het dossier van de Commissie waren opgenomen geen nauwkeurig verslag van de verklaringen van derden waren en dat het dossier van de Commissie in principe opnamen en/of letterlijke transcripties van deze gesprekken moest bevatten.

17. In het licht van bovenstaande was ik van oordeel dat DG Concurrentie het artikel 7-verzoek inhoudelijk gedeeltelijk had ingewilligd (zie punt 10 hierboven) en dat de inhoud van dit verzoek gedeeltelijk werd vervangen door het tweede artikel 7-verzoek en stelde ik Broadcom hiervan op 25 mei 2023 dienovereenkomstig in kennis.

18. Wat het tweede artikel 7-verzoek betreft, keurde ik op 23 juni een besluit op grond van artikel 7 van het mandaat van de raadadviseur-auditeur goed, waarbij ik het tweede artikel 7-verzoek verwierp. Ik stelde Broadcom hiervan op 24 juni 2023 dienovereenkomstig in kennis.

19. Zoals uiteengezet in punt 16 hierboven benadrukte Broadcom in het tweede artikel 7-verzoek dat het dossier van de Commissie geen "letterlijke transcripties" en/of opnamen van de gesprekken van de Commissie met de marktdeelnemers bevatte, maar uitsluitend de overeengekomen notulen van de gesprekken. Broadcom stelde dat deze overeengekomen notulen geen nauwkeurig verslag vormden van de daadwerkelijke verklaringen van derden en verzocht voor een aantal telefoongesprekken om toegang tot kopieën van alle ontwerpen van notulen die de Commissie en derden hebben uitgewisseld.

20. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (het "Hof") heeft artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad ([10]) en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 773/2004 van de Commissie ([11]) in een reeks arresten ([12]) uitgelegd. Daarbij heeft het Hof verduidelijkt in hoeverre de Commissie verklaringen moet registreren tijdens verhoren die worden afgenomen om inlichtingen te verzamelen met het oog op een onderzoek. Het verzoek van Broadcom ging verder dan de verplichtingen die bij deze rechtspraak — die niet rechtstreeks van toepassing is op procedures die uit hoofde van de concentratieverordening worden gevoerd — aan de Commissie zijn opgelegd ([13]).

21. Er is naar mijn mening geen grondslag om in concentratieprocedures "letterlijke transcripties" of integrale audio-opnamen van verhoren of telefoongesprekken te vereisen. Ik zie geen reden om aan te nemen dat in concentratiezaken strengere registratievereisten zouden gelden dan in procedures op grond van Verordening (EG) nr. 1/2003. Zolang de Commissie, op verzoek van de geadresseerde van de MPB, toegang verleent tot een betrouwbaar en voldoende gedetailleerd verslag van de inhoud van vergaderingen of telefoongesprekken die bedoeld zijn om voor het onderzoek relevante inlichtingen te verzamelen (zoals de overeengekomen notulen van het gesprek), worden de rechten van de verdediging in principe op toereikende wijze gewaarborgd.

([9]) Vragenlijst 4 van het fase I-onderzoek.

([10]) Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1).

([11]) Verordening (EG) nr. 773/2004 van de Commissie van 7 april 2004 betreffende procedures van de Commissie op grond van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 123 van 27.4.2004, blz. 18).

([12]) Zie bijvoorbeeld arrest van 6 september 2017, *Intel Corp./Commissie*, C-413/14 P, ECLI:EU:C:2017:632, punten 84-87 en 90 en 91 en arrest van 15 juni 2022, *Qualcomm Inc./Commissie*, T-235/18, ECLI:EU:T:2022:358. punten 184 en 185 en 190-199.

([13]) In tegenstelling tot artikel 3 van Verordening (EG) nr. 773/2004, bevat artikel 11, lid 7, van de concentratieverordening geen verwijzing naar de "registratie" van telefoongesprekken of vergelijkbare contacten.

22. Ik heb het verzoek om toegang tot alle uitwisselingen met betrekking tot het opstellen van de overeengekomen notulen afgewezen en daarbij onder andere rekening gehouden met: de kennelijk vertrouwelijke aard van de uitwisselingen (die voornamelijk betrekking hadden op verzoeken om vertrouwelijke behandeling van derden op grond van artikel 18 van Verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie ([14])); het ontbreken van enige aanwijzingen dat de overeengekomen notulen op de een of andere manier misleidend of onnauwkeurig waren; en het feit dat Broadcom voor de meeste telefoongesprekken niet alleen toegang had tot de overeengekomen notulen, maar ook tot de agenda die DG Concurrentie voorafgaande aan elk gesprek met de derden deelde.

3.2. **Derde verlenging van de termijn**

23. Op 12 mei 2023 werd de termijn van het fase II-onderzoek op verzoek en met instemming van de aanmeldende partij met drie werkdagen verlengd op grond van artikel 10, lid 3, tweede alinea, eerste zin, van de concentratieverordening.

4. **AANGEBODEN VERBINTENISSEN EN MARKTONDERZOEK**

24. Op 16 mei 2023 diende de aanmeldende partij op grond van artikel 8, lid 2, van de concentratieverordening verbintenissen in met de bedoeling om de voorgenomen transactie verenigbaar te maken met de interne markt en de werking van de EER-overeenkomst (de "oorspronkelijke verbintenissen").

25. Op 23 mei 2023 startte de Commissie een marktonderzoek naar de door de aanmeldende partij ingediende oorspronkelijke verbintenissen.

26. De Commissie gaf de aanmeldende partij op 8 juni 2023 nadere feedback over de resultaten van het marktonderzoek.

27. Op 14 juni 2023 diende de aanmeldende partij, naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie over de oorspronkelijke verbintenissen, op grond van artikel 8, lid 2, van de concentratieverordening een gewijzigde reeks verbintenissen in teneinde de zorgen omtrent de mededinging die in de MPB waren vastgesteld, beter aan te pakken (de "definitieve verbintenissen").

4.1. **Toegang tot het dossier na de definitieve verbintenissen**

28. Op 29 juni 2023, de dag voordat het Adviescomité bijeen kwam, verleende DG Concurrentie de partijen toegang tot drie aanvullende documenten via een versleutelde zip-map die per e-mail werd verstuurd.

5. **HET ONTWERPBESLUIT**

29. In het ontwerpbesluit wordt de voorgenomen transactie verenigbaar verklaard met de interne markt en de EER-Overeenkomst, mits de definitieve verbintenissen volledig worden nagekomen.

30. Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van Besluit 2011/695/EU moet in het eindverslag worden nagegaan of het ontwerpbesluit uitsluitend punten van bezwaar betreft ten aanzien waarvan de partijen in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunt kenbaar te maken.

31. Na evaluatie van het ontwerpbesluit concludeer ik dat daarin geen punten van bezwaar zijn opgenomen ten aanzien waarvan de partijen niet in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunt kenbaar te maken.

([14]) Verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie van 7 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 133 van 30.4.2004, blz. 1).

6. **CONCLUSIE**

32. Ik concludeer dat de bij de procedure betrokken partijen hun procedurele rechten in deze zaak daadwerkelijk hebben kunnen uitoefenen.

Brussel, 30 juni 2023.

Eric GIPPINI FOURNIER
Raadadviseur-auditeur