C/2025/2798

23.5.2025

Förhörsombudets slutrapport [1]

Ärende M.10806 – BROADCOM / VMWARE

(C/2025/2798)

1. INLEDNING

1. Den 15 november 2022 mottog kommissionen en anmälan om en föreslagen koncentration med unionsdimension i enlighet med artikel 4 i koncentrationsförordningen [2], genom vilken Broadcom, Inc [3]. (*Broadcom* eller *den anmälande parten*) avser att i den mening som avses i artikel 3.1 b i koncentrationsförordningen förvärva ensam kontroll över VMware, Inc [4]. (*VMware* och tillsammans med Broadcom *parterna*) (*den föreslagna transaktionen*).

2. FÖRFARANDE

2.1 Beslut enligt artikel 6.1

2. Den 20 december 2022 antog kommissionen ett beslut om att inleda ett förfarande enligt artikel 6.1 c i koncentrationsförordningen (*beslutet enligt artikel 6.1 c*), eftersom kommissionens fas I-undersökning gav upphov allvarliga tvivel beträffande den föreslagna transaktionens förenlighet med den inre marknaden. Den 21 december 2022 gav kommissionen den anmälande parten viktiga handlingar.

3. Den 13 januari 2023 inkom den anmälande parten med sitt svar på beslutet enligt artikel 6.1 c.

2.2 Första förlängningen av tidsfristen

4. Den 12 januari 2023 antog kommissionen två beslut i enlighet med artikel 11.3 i koncentrationsförordningen om parternas respektive skyldigheter att senast den 23 januari 2023 lämna de upplysningar som redan hade varit föremål för en tidigare begäran om upplysningar [5]. Den tidsfrist som avses i artikel 10.3 i koncentrationsförordningen förlängdes [6] från den 24 januari 2023 till den 15 februari 2023.

2.3 Andra förlängningen av tidsfristen

5. Den 13 mars 2023 förlängdes fristen för fas II-undersökningen med tio arbetsdagar med den anmälande partens samtycke i enlighet med artikel 10.3 andra stycket i koncentrationsförordningen.

---

[1] I enlighet med artiklarna 16 och 17 i beslut 2011/695/EU av Europeiska kommissionens ordförande av den 13 oktober 2011 om förhörsombudets funktion och kompetensområde i vissa konkurrensförfaranden (EUT L 275, 20.10.2011, s. 29) (*beslut 2011/695/EU* eller *beslutet om förhörsombudets kompetensområde*).

[2] Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1) (*koncentrationsförordningen*).

[3] Broadcom är ett globalt maskinvaruföretag som bland annat tillhandahåller nätverkskort, *Fibre Channel*-värdstyrenheter och lagringsadaptrar och som utökade sin verksamhet till programvarumarknader, främst för säkerhets- och stordatorapplikationer.

[4] VMware är ett globalt företag verksamt inom programvara för servervirtualisering, som bland annat tillhandahåller programvara för servervirtualisering i den lokala och privata molnmiljö som samverkar med många olika maskinvaror, inbegripet nätverkskort, *Fibre Channel*-värdstyrenheter och lagringsadaptrar.

[5] Begäranden om upplysningar skickades till parterna den 22 december.

[6] Den 23 januari 2023 inkom parterna med de begärda upplysningarna. Den 27 januari skickade Broadcom dock en reviderad översikt över de handlingar eller delar av handlingar för vilka yrkesmässigt privilegium åberopades och ytterligare en uppsättning dokument. Mot bakgrund av denna ytterligare inlaga beslutade kommissionen att avbryta tidsfristen retroaktivt från och med den 24 januari 2023 och underrättade Broadcom om detta via e-post.

2.4 **Meddelande om invändningar**

6. Den 12 april 2023 antog kommissionen ett meddelande om invändningar som formellt delgavs den anmälande parten den 13 april 2023, efter det att ett förhandsexemplar hade skickats den 12 april 2023.

7. Parternas tidsfrist för att inkomma med synpunkter var den 26 april 2023.

2.5 **Tillgång till ärendeakten efter meddelandet om invändningar**

8. Den anmälande parten gavs tillgång till ärendeakten den 13 april 2023 genom en krypterad zip-mapp som skickades via e-post (*den ursprungliga tillgången till ärendeakten*).

9. Genom en skrivelse till förhörsombudet av den 20 april 2023 lämnade Broadcom in en begäran om ytterligare tillgång till ärendeakten, i enlighet med artikel 7 i beslut 2011/695/EU (*den första artikel 7-begäran*). Broadcom begärde särskilt att dess externa rådgivare skulle ges tillgång, åtminstone via ett så kallat clean team eller något annat förfarande för begränsad tillgång, till i) ett antal handlingar som Broadcom inte beviljats tillgång till alls, ii) vissa redigerade delar av handlingar som redan tillhandahållits Broadcom i samband med den ursprungliga tillgången till ärendeakten, och iii) svaren på flervalsfrågorna i det frågeformulär som sänts till tredje parter inom ramen för marknadsundersökningen.

10. GD Konkurrens följde på min begäran upp Broadcoms begäran och den 25 april 2023 beviljades Broadcoms externa ombud tillgång till de handlingar som nämns under i och ii ovan via ett datarum ([7]). GD Konkurrens följde också upp begäran under iii och förtydligade svaren på flervalsfrågorna i frågeformulären ytterligare.

2.6 **Svar på meddelandet om invändningar**

11. Den 26 april 2023, inom den tidsfrist som fastställts av GD Konkurrens, inkom den anmälande parten med sitt svar på meddelandet om invändningar. I svaret begärde den anmälande parten att ett formellt muntligt hörande skulle hållas.

2.7 **Berörda tredje män**

12. Under förfarandets gång godkände jag två företag som berörda tredje män i enlighet med artikel 5 i beslut 2011/695/EU. De berörda tredje männen fick en icke-konfidentiell version av meddelandet om invändningar.

13. Ett av företagen uttryckte intresse av att delta i ett potentiellt muntligt hörande och bjöds formellt in till det muntliga hörandet den 28 april 2023, i enlighet med artikel 6.2 i beslut 2011/695/EU. Den 3 maj 2023 återkallade emellertid samma företag sin begäran om att få delta i det muntliga hörandet. Det andra företaget uttryckte intresse av att delta i det muntliga hörandet, men jag avvisade dess begäran, främst på grund av att den inkom sent ([8]).

3. **MUNTLIGT HÖRANDE OCH EFTERFÖLJANDE FÖRFARANDE**

14. Ett formellt muntligt hörande ägde rum den 5 maj 2023.

15. Företrädare för parterna, kommissionen och den behöriga myndigheten i en medlemsstat var närvarade i lokalen. Ytterligare företrädare för parterna, medlemsstaternas behöriga myndigheter och kommissionen deltog på distans.

([7]) Med förbehåll för dataleverantörens samtycke laddades dokument upp i datarummet på olika dagar (dvs. den 25, 26 och 28 april 2023 samt den 2 och 3 maj 2023). Tillträde till datarummet beviljades ursprungligen till och med den 28 april 2023. Den 28 april 2023 förlängdes tillgången till datarummet till den 3 maj 2023.

([8]) Begäran om att delta i det muntliga hörandet inkom den 2 maj 2023, i ett skede då dagordningen för det muntliga hörandet praktiskt taget stod fast och det fanns få möjligheter att ta emot ytterligare deltagare.

3.1 **Tillgång till ärendeakten efter det muntliga hörandet**

16. På kvällen den 8 maj 2023, efter det muntliga hörandet, skickade Broadcoms juridiska ombud en andra och kompletterande artikel 7-begäran (*den andra artikel 7-begäran*). I den andra artikel 7-begäran bad Broadcom om ytterligare tillgång till i) den icke-konfidentiella versionen av datarumsrapporten, eftersom den icke-konfidentiella versionen av rapporten skulle ha redigerats alltför mycket, ii) ett antal svar på frågor i ett av de frågeformulär ([9]) som skickats till tredje parter inom ramen för marknadsundersökningen, och iii) kopior av alla utkast till samtalsprotokoll som utbytts mellan kommissionen och tredje parter, eftersom de ”överenskomna protokollen” över samtalen med tredje parter som ingick i kommissionens ärendeakt inte korrekt skulle återge den tredje partens uttalanden och kommissionens ärendeakt i princip borde omfatta inspelningar och/eller ordagranna utskrifter av dessa samtal.

17. Mot bakgrund av ovanstående ansåg jag att innehållet i den första artikel 7-begäran delvis hade uppfyllts av GD Konkurrens (se punkt 10 ovan) och delvis ersattes av den andra artikel 7-begäran och jag underrättade Broadcom om detta den 25 maj 2023.

18. Den 23 juni antog jag ett beslut om avslag på den andra artikel 7-begäran, i enlighet med artikel 7 i beslutet om förhörsombudets kompetensområde. Jag underrättade Broadcom om detta den 24 juni 2023.

19. Som anges i punkt 16 ovan betonade Broadcom i den andra artikel 7-begäran att kommissionens ärendeakt inte innehöll ”ordagranna utskrifter” och/eller protokoll över kommissionens samtal med marknadsaktörerna, utan endast överenskomna protokoll över samtalen. Broadcom hävdade att dessa överenskomna protokoll inte utgjorde korrekta återgivelser av den tredje partens faktiska uttalanden och begärde tillgång till kopior av alla utkast till protokoll som utbytts mellan kommissionen och tredje parter i fråga om ett antal samtal.

20. Europeiska unionens domstol har tolkat artikel 19.1 i Rådets förordning (EG) 1/2003 ([10]) och artikel 3 i Kommissionens förordning (EG) 773/2004 ([11]) i en rad domar ([12]) som klargör omfattningen av kommissionens skyldighet att protokollföra uttalanden som görs under förhör i syfte att samla in information i samband med en utredning. Broadcoms begäran gick längre än de krav som ställs på kommissionen enligt denna rättspraxis, som inte är direkt tillämplig på förfaranden enligt koncentrationsförordningen ([13]).

21. Jag anser att det inte finns skäl att kräva ”ordagranna utskrifter” eller fullständiga ljudinspelningar av intervjuer eller telefonsamtal i koncentrationsförfaranden. Jag ser ingen anledning till att strängare krav på protokollföring skulle gälla i koncentrationsärenden än i förfaranden enligt förordning (EG) 1/2003. Så länge kommissionen, på begäran av den part som meddelandet om invändningar riktar sig till, ger tillgång till ett tillförlitligt och tillräckligt detaljerat protokoll över innehållet i ett möte eller samtal som syftar till att samla in information som är relevant för utredningen (t.ex. överenskomna protokoll över samtalet) är rätten till försvar i princip tillräckligt skyddad.

([9]) Frågeformulär 4 i fas I-undersökningen.

([10]) Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 4.1.2003, s. 1).

([11]) Kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (EUT L 123, 27.4.2004, s. 18).

([12]) Se t.ex. domstolens dom av den 6 september 2017, Intel Corp./kommissionen, C-413/14 P, ECLI:EU:C:2017:632, punkterna 84–87 och 90–91 samt domstolens dom av den 15 juni 2022, Qualcomm Inc./kommissionen, T-235/18, ECLI:EU:T:2022:358, punkterna 184–185 och 190–199.

([13]) I motsats till artikel 3 i förordning 773/2004 innehåller artikel 11.7 i koncentrationsförordningen ingen hänvisning till ”protokoll” över telefonsamtal eller liknande kontakter.

22. Jag avslog begäran om tillgång till alla utbyten som skett under utarbetandet av överenskomna protokoll, med beaktande av bland annat följande: den uppenbart konfidentiella karaktären hos utbytena (som främst gällde tredje parts krav på konfidentialitet enligt artikel 18 i Kommissionens förordning (EG) 802/2004 ([14])), avsaknaden av tecken på att de överenskomna protokollen på något sätt var vilseledande eller felaktiga, samt det faktum att Broadcom, i fråga om de flesta samtalen, hade tillgång inte bara till de överenskomna protokollen utan även till den dagordning som GD Konkurrens delade med de tredje parterna inför varje samtal.

3.2 **Tredje förlängningen av tidsfristen**

23. Den 12 maj 2023 förlängdes fristen för fas II-undersökningen med tre arbetsdagar på den anmälande partens begäran och med dennes samtycke, i enlighet med artikel 10.3 andra stycket första meningen i koncentrationsförordningen.

4. **ERBJUDANDE OM ÅTAGANDEN OCH MARKNADSTEST**

24. Den 16 maj 2023 inkom den anmälande parten med åtaganden i syfte att göra den föreslagna transaktionen förenlig med den inre marknaden och EES-avtalets funktion i enlighet med artikel 8.2 i koncentrationsförordningen (*de ursprungliga åtagandena*).

25. Den 23 maj 2023 inledde kommissionen ett marknadstest av de ursprungliga åtagandena från den anmälande parten.

26. Den 8 juni 2023 gav kommissionen den anmälande parten ingående återkoppling om resultatet av marknadstestet.

27. Den 14 juni 2023, till följd av kommissionens synpunkter på de ursprungliga åtagandena, lämnade den anmälande parten in en ändrad uppsättning åtaganden i enlighet med artikel 8.2 i koncentrationsförordningen för att bättre hantera de konkurrensproblem som identifierats i meddelandet om invändningar (*de slutliga åtagandena*).

4.1 **Tillgång till ärendeakten efter de slutliga åtagandena**

28. Den 29 juni 2023, dagen innan den rådgivande kommittén sammanträdde, beviljade GD Konkurrens parterna tillgång till tre ytterligare handlingar genom en krypterad zip-mapp som skickades via e-post.

5. **UTKASTET TILL BESLUT**

29. I utkastet till beslut förklaras den föreslagna transaktionen vara förenlig med den inre marknaden och EES-avtalet, förutsatt att de slutliga åtagandena till uppfylls till fullo.

30. Enligt artikel 16.1 i beslut 2011/695/EU ska slutrapporten beröra frågan om huruvida utkastet till beslut endast tar upp invändningar som parterna har getts tillfälle att yttra sig om.

31. Efter genomgång av utkastet till beslut drar jag slutsatsen att det inte tar upp några invändningar som parterna inte har getts tillfälle att yttra sig om.

([14]) Kommissionens förordning (EG) nr 802/2004 av den 7 april 2004 om tillämpning av rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 133, 30.4.2004, s. 1).

6. **SLUTSATS**

32. Min slutsats är att parternas rätt att effektivt utöva sina processuella rättigheter har respekterats i detta ärende.

Bryssel den 30 juni 2023.

Eric GIPPINI FOURNIER
Förhörsombud