II

*(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)*

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

**van 28 juli 1999**

**houdende oplegging van geldboetes wegens het verstrekken van onjuiste gegevens bij een aanmelding uit hoofde van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad**

**(Zaak nr. IV/M.1543 — Sanofi/Synthélabo)**

*(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 2290)*

**(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)**

**(Voor de EER relevante tekst)**

(2000/291/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 57,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen [1], gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1310/97 [2], en met name op artikel 14, lid 1, onder b),

Na de betrokken ondernemingen in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen kenbaar te maken over de bezwaren van de Commissie,

Gezien het advies van het Adviescomité voor concentraties,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Sanofi is een naamloze vennootschap naar Frans recht, waarvan 53,61 % van de aandelen direct of indirect in handen is van Elf-Aquitaine en waarvan de overige aandelen in het bezit zijn van particuliere beleggers. Sanofi is werkzaam in drie bedrijfstakken: de sector geneeskunde, hoofdzakelijk farmaceutica maar ook diagnostiek en diergeneeskunde; de sector chemie en de sector schoonheidsproducten, waarin zij parfums en cosmetica produceert en op de markt brengt.

(2) Synthélabo is een naamloze vennootschap naar Frans recht, waarvan 56,64 % van de aandelen in handen is van L'Oréal en waarvan de overige aandelen in het bezit zijn van particuliere beleggers. Synthélabo is actief in twee bedrijfstakken: de sector geneeskunde, voornamelijk farmaceutica en biomedische producten, en de sector chemie.

(3) Op 18 januari 1999 hebben de ondernemingen Sanofi en Synthélabo een door hen voorgenomen concentratie aangemeld uit hoofde van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad, hierna „concentratieverordening" genoemd. De aanmelding werd op 3 februari 1999 onvolledig verklaard omdat uit de antwoorden op de door de Commissie uit hoofde van artikel 11 verzonden vragenlijsten aan concurrenten en afnemers was gebleken dat geen informatie was verstrekt over één van de relevante deelmarkten (namelijk antithrombotica). Nadat partijen de door de Commissie verlangde aanvullende informatie hadden verstrekt, werd de aanmelding in behandeling genomen op 12 februari 1999 en toegestaan op 15 maart 1999 bij een beschikking uit hoofde van artikel 6, lid 1, onder b), van de concentratieverordening, hierna „toestemmingsbeschikking van 15 maart 1999" genoemd.

(4) Aangezien in de aanmelding werd verklaard dat er geen overlappende activiteiten noch verticale banden van partijen op het gebied van werkzame bestanddelen waren, had het bij concurrenten en afnemers uitgevoerde onderzoek bijgevolg geen betrekking op de effecten van de operatie voor de markten van morfine en werkzame

[1] PB L 395 van 30.12.1989, blz. 1. Verordening gerectificeerd in PB L 257 van 21.9.1990, blz. 13.
[2] PB L 180 van 9.7.1997, blz. 1. Verordening gerectificeerd in PB L 40 van 13.2.1998, blz. 17.

bestanddelen en bevatte de toestemmingsbeschikking van 15 maart 1999 geen enkele analyse van de effecten van de operatie te dien aanzien. De Commissie heeft echter vijf klachten van derden ontvangen, op achtereenvolgens 15 maart, 17 maart en 6 april 1999, betreffende de gevolgen voor de mededinging van de bundeling van Sanofi en Synthélabo, via hun respectieve dochterondernemingen Francopia en Sochibo, op het gebied van werkzame bestanddelen voor verdovende middelen (morfine en afgeleide werkzame bestanddelen).

(5) Dit heeft ten gevolge gehad dat de Commissie op 21 april 1999 heeft besloten haar op onjuiste informatie berustende toestemmingsbeschikking van 15 maart 1999 in te trekken.

(6) Partijen hebben bevestigd, in hun aanmelding van 12 februari 1999 niet te hebben vermeld beide een monopolie voor werkzame bestanddelen voor verdovende middelen te hebben, en hebben voor deze producten op 20 april 1999 de volgens het CO-formulier vereiste informatie verstrekt, welk formulier integrerend onderdeel uitmaakt van Verordening (EG) nr. 447/98 van de Commissie ([3]), die de uitvoeringsbepalingen van de concentratieverordening bevat. De Commissie heeft vervolgens op 17 mei 1999 een beschikking gegeven waarbij de operatie verenigbaar wordt verklaard mits partijen enkele verbintenissen nakomen. Deze door partijen jegens de Commissie aangegane verbintenissen betreffen de afstoting van de activiteiten van Synthélabo op het gebied van werkzame bestanddelen voor verdovende middelen, waardoor een einde wordt gemaakt aan elke overlapping van activiteiten die het gevolg was van de concentratie op dit gebied.

## I. **INBREUK OP DE CONCENTRATIEVERORDENING**

(7) De ondernemingen Sanofi en Synthélabo hebben elk in het kader van de procedure die heeft geleid tot de toestemmingsbeschikking van 15 maart 1999, onjuiste gegevens verstrekt over werkzame bestanddelen voor verdovende middelen.

(8) De activiteiten met betrekking tot de productie en het op de markt brengen van de werkzame bestanddelen voor verdovende middelen vallen onder een verordening die is vastgesteld in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 21 maart 1961. De autoriteiten hebben Sanofi (Francopia) op grond van het Franse wetboek betreffende de volksgezondheid het monopolie toegekend op de productie en het op de markt brengen van morfine (grondstof vervaardigd op basis van papaver en opium) en de daarvan afgeleide werkzame bestanddelen, morfinesulfaat, morfinechloorhydraat en codeïne. Evenzo werd Synthélabo (Sochibo) het monopolie op de productie en het op de markt brengen van pholcodinum (een werkzaam bestanddeel dat eveneens wordt afgeleid van morfine) toegekend.

(9) Deze werkzame bestanddelen worden gebruikt bij de productie van farmaceutische producten in drie ATC 3-klassen: krachtige pijnstillende middelen (N2A), pijnstillende middelen (N2B) en hoeststillende middelen (R5D). Zowel pholcodinum als codeïne wordt gebruikt bij het vervaardigen van hoeststillende middelen (R5D). Wegens de bestaande wetgevingen en bij wijze van uitzondering op het principe dat de geografische markten voor werkzame bestanddelen ten minste een communautaire dimensie hebben, zijn de relevante markten voor de werkzame bestanddelen voor verdovende middelen nationaal van aard.

(10) Vóór de operatie bestonden er tussen partijen verticale banden. Francopia, dochteronderneming van Sanofi, was de enige morfineleverancier van Sochibo, dochteronderneming van Synthélabo, en Sanofi kocht voorts bij Sochibo pholcodinum voor het vervaardigen van hoeststillende middelen. De hoeststillende middelen van Sanofi, op basis van pholcodinum, concurreren tenslotte lager in de bedrijfskolom met de hoeststillende middelen op basis van codeïne, het werkzame bestanddeel waarvan Sanofi zelf exclusief leverancier is aan haar eigen concurrenten op de markt voor hoeststillende medicijnen.

(11) Met betrekking tot de werkzame bestanddelen werd in de aanmelding van 12 februari 1999 niet alleen geen enkele analyse van de mededingingssituatie op de markten voor de betrokken verdovende stoffen opgenomen, maar werd ook verklaard dat er geen overlappende activiteiten of verticale banden tussen partijen waren met betrekking tot deze bestanddelen en de onderhavige operatie geen gevolgen had voor welke markt van dergelijke werkzame bestanddelen dan ook.

(12) Door het aldus weglaten van essentiële informatie enerzijds, en het verstrekken van onmiskenbaar onjuiste informatie anderzijds, hebben partijen inbreuk gemaakt op het bepaalde in de afdelingen 6, 7 en 8 van het CO-formulier.

(13) De concentratieverordening voorziet voor de toepassing ervan, niet in een de minimis-uitzondering en derhalve kan de eventueel beperkte omvang van de op de betrokken markt gemaakte omzet geen rechtvaardiging vormen voor het niet opnemen van deze activiteiten in het aanmeldingsformulier. Derhalve hadden Sanofi en Synthélabo, in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 447/98, melding moeten maken van het bestaan van voornoemde betrokken markten en de afdelingen 6, 7 en 8 van het CO-formulier moeten invullen.

## II. **GELDBOETES**

(14) Artikel 14, lid 1, onder b), van de concentratieverordening bepaalt dat de Commissie bij beschikking aan de in artikel 3, lid 1, bedoelde personen, aan ondernemingen of ondernemersverenigingen geldboetes van ten minste 1 000 en ten hoogste 50 000 EUR kan opleggen wanneer zij opzettelijk of uit onachtzaamheid bij een aanmelding als bedoeld in artikel 4 onjuiste of verdraaide gegevens verstrekken.

(15) Artikel 14, lid 3, van de concentratieverordening bepaalt dat bij de vaststelling van het bedrag van de geldboete met de aard en de zwaarte van de inbreuk rekening moet worden gehouden. Tevens zal de Commissie in een dergelijk geval rekening houden met alle verzwarende of verzachtende omstandigheden.

([3]) PB L 61 van 2.3.1998, blz. 1. Verordening gerectificeerd in PB L 66 van 6.3.1998, blz. 25.

**Aard van de inbreuk**

(16) De inbreuk op de concentratieverordening door respectievelijk Sanofi en Synthélabo bestond uit het niet vermelden van informatie over de hiervoor beschreven werkzame bestanddelen en markten en de verstrekking van onmiskenbaar onjuiste informatie met betrekking tot de bepaling van de relevante markten.

Derhalve zijn de door respectievelijk Sanofi en Synthélabo bij hun aanmelding van 12 februari 1999 verstrekte inlichtingen onjuist in de zin van artikel 14, lid 1, onder b), van de concentratieverordening. Deze onjuistheden moeten, op zijn minst, worden beschouwd als een zeer ernstige nalatigheid.

**Zwaarte van de inbreuk**

(17) In hun opmerkingen naar aanleiding van de mededeling van punten van bezwaar van de Commissie hebben partijen aangevoerd dat bij de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk het marginale karakter van de producten van Synthélabo op het gebied van werkzame bestanddelen voor verdovende middelen (een omzet van ongeveer [...] (*) in aanmerking moet worden genomen, alsmede de specifieke aard van de betrokken activiteiten die, binnen de ondernemingen zelf, uiterste vertrouwelijkheid vereisen.

(18) Met betrekking tot het marginale karakter van de bij de operatie betrokken producten zij verwezen naar de opmerkingen in overweging 13. Daarbij komt dat de markten voor werkzame bestanddelen waarop deze operatie betrekking heeft, alsmede de door de Commissie verrichte analyse in het kader van de procedure van het onderzoek naar de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de operatie, niet beperkt zijn tot pholcodinum, maar het geheel van de ter zake doende werkzame bestanddelen (pholcodinum, codeïne, morfine) betreffen, die tezamen goed zijn voor een omzet van ongeveer [...] (*). Bovendien heeft de concentratie op dit gebied ook uitwerkingen voor de markt lager in de bedrijfskolom voor hoeststillende middelen op basis van werkzame bestanddelen voor verdovende middelen, die goed zijn voor een omzet van ongeveer 64 miljoen FRF.

(19) Met betrekking tot de specifieke aard van de betrokken activiteiten, welke uiterste vertrouwelijkheid vereisen, zij er ten eerste op gewezen dat de partijen op de hoogte moeten zijn geweest van het bestaan van hun respectieve monopolies en ten tweede dat de werkzame bestanddelen voor verdovende middelen van Sanofi en Synthélabo niet „buiten de markt" geproduceerd worden, maar daarentegen ook worden verkocht aan derde ondernemingen en het voorwerp uitmaakten van transacties tussen partijen. Derhalve hadden Sanofi en Synthélabo overeenkomstig Verordening (EG) nr. 447/98 het bestaan van voornoemde betrokken markten bekend moeten maken en de afdelingen 6, 7 en 8 van het CO-formulier moeten invullen.

(*) Sommige gedeelten van deze beschikking zijn bewerkt, om ervoor te zorgen dat geen vertrouwelijke gegevens worden prijsgegeven; deze gedeelten worden omsloten door vierkante haken en zijn voorzien van een asterisk.

(20) De door Sanofi en Synthélabo respectievelijk gepleegde inbreuk op de concentratieverordening (bestaande in de verstrekking van onjuiste gegevens) moet bovendien worden beschouwd als een zeer ernstige inbreuk. De redenen hiervoor zijn de volgende.

(21) Teneinde de respectieve gedragingen van Sanofi en Synthélabo te beoordelen, moet eraan worden herinnerd dat het gaat om grote Europese ondernemingen met omvangrijke activiteiten in Europa. De concentratieverordening is van toepassing op transacties van ondernemingen van een zekere omvang, die worden geacht rechtstreeks bekend te zijn met de Europese mededingingswetgeving of over de middelen beschikken om zich terzake op deskundige wijze te laten bijstaan. De ondernemingen Sanofi en Synthélabo beschikken elk over gedetailleerde kennis van hun respectieve activiteiten zoals blijkt uit de bij de Commissie ingediende aanmelding, vergezeld van bijlagen waarin de door de ondernemingen Francopia en Sochibo vervaardigde werkzame bestanddelen worden opgesomd, zonder dat deze overigens nader worden beschreven of geanalyseerd met betrekking tot de positie van deze ondernemingen op de dienovereenkomstige markten.

De partijen kenden dus onmiskenbaar de bepalingen waarop zij inbreuk hebben gemaakt en waren in staat deze toe te passen op de hierna beschreven werkzame bestanddelen.

(22) De aanmelding werd op 3 februari 1999 door de Commissie onvolledig verklaard omdat uit de antwoorden die werden ontvangen in reactie op de vragenlijsten die de Commissie overeenkomstig artikel 11 aan concurrenten en afnemers had verzonden, gebleken was dat geen informatie was verstrekt over één van de betrokken markten. Zodra de vereiste informatie was ontvangen is de aanmelding 5 op 12 februari 1999 in behandeling genomen. De partijen hebben aldus kunnen beschikken over een aanvullende termijn van acht dagen om nogmaals na te gaan of hun aanmelding in overeenstemming met de vereisten van Verordening (EG) nr. 447/98 was. Dat de oorspronkelijke aanmelding onvolledig werd verklaard heeft de aandacht van partijen en hun vertegenwoordigers onmiskenbaar op de lacunes in hun voorbereidende werk moeten vestigen.

(23) Voor de respectieve activiteiten van Sanofi en Synthélabo op het gebied van de voornoemde werkzame bestanddelen heeft de Franse staat hun een monopolie toegekend. De fusie van twee monopolies kan, a priori, negatieve gevolgen voor de mededinging hebben wanneer er, zoals hier het geval is, horizontale en verticale banden zijn tussen ten eerste de twee monopolies en, ten tweede, de twee monopolies enerzijds en de markten lager in de bedrijfskolom anderzijds. Dit kan partijen niet ontgaan zijn die tevens ervan op de hoogte moeten zijn geweest dat de fusie van hun monopolies, gelet op de horizontale en verticale banden die tussen hen bestonden, kon leiden tot het ontstaan of het versterken van een machtspositie. Door geen melding te maken van de omstandigheden die als een bijzondere marktstructuur kunnen worden beschouwd, hebben partijen een ernstige fout begaan.

(24) Onmiddellijk na het bekend worden van het bestaan van de betrokken markt van werkzame bestanddelen hebben partijen de volgens het CO-formulier vereiste informatie verstrekt en zij hebben het bestaan van deze relevante markten niet betwist.

(25) In hun reactie op de mededeling van punten van bezwaar van de Commissie hebben partijen tevens aangevoerd dat als verzachtende omstandigheid rekening moet worden gehouden met het uiterst specifieke en marginale karakter, voor Synthélabo, van het betrokken product — pholcodinum — hetgeen zou verklaren dat het weglaten van de informatie en het verstrekken van onjuiste informatie niet opzettelijk zou zijn geschied.

(26) Om de reeds in de overwegingen 14 en 15 uiteengezette redenen vormt dit gegeven geen verzachtende omstandigheid.

(27) De door partijen verstrekte informatie was voor de Commissie aanleiding haar toestemmingsbeschikking van 15 maart 1999 te geven. Slechts op basis van aanvullende informatie, medegedeeld door de klagers, was de Commissie in staat vast te stellen dat de operatie aanleiding gaf tot ernstige twijfel ten aanzien van de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, aangezien deze zou hebben geleid tot de totstandkoming of de versterking van een machtspositie op de betrokken markt(en). Aangezien het gaat om de fusie van twee monopolies konden partijen niet onwetend zijn van deze feitelijke situatie en moet het hun bekend zijn geweest dat indien de Commissie eerder in het bezit van deze informatie was geweest, dit voor haar aanleiding had kunnen zijn een negatieve beslissing te nemen ten aanzien van de verenigbaarheid van de operatie, daar deze gegevens door partijen hadden moeten worden medegedeeld op het moment van de aanmelding en niet door latere klachten van derden. Deze vaststelling heeft overigens tot de intrekking van haar toestemmingsbeschikking van 15 maart 1999 geleid alsmede tot het geven van een beschikking houdende verenigbaarverklaring onder voorbehoud van de naleving van bepaalde verbintenissen op 17 mei 1999.

**Conclusie**

(28) In het kader van de procedures uit hoofde van de concentratieverordening is het zeer belangrijk, gelet in het bijzonder op de voor de Commissie geldende dwingende termijnen welke moeten voorkomen dat economische processen worden gehinderd, dat de partijen bij een concentratie in hun aanmelding volledige informatie verstrekken. De keerzijde van de beperkingen ten gevolge van de korte termijnen is dat de ondernemingen bij de uiteenzetting van de door hen voorgenomen operatie aan de Commissie zeer oplettend moeten zijn. In het kader van deze zaak hebben de partijen tot tweemaal toe onmiskenbaar onjuiste informatie verstrekt en derhalve op zijn minst blijk gegeven van ernstige nalatigheid.

(29) Het voorgaande toont aan dat de ondernemingen Sanofi en Synthélabo de Commissie bij de aanmelding van hun voorgenomen concentratie van 19 februari 1999 onjuiste informatie hebben verstrekt.

(30) De Commissie is voornemens elk van de ondernemingen die partij is bij dœ operatie een geldboete op te leggen. In het geval van onjuiste informatieverstrekking is immers elke onderneming verantwoordelijk voor de informatie die zij verstrekt, ongeacht of één enkele vertegenwoordiger is benoemd. In het onderhavige geval zijn de ondernemingen beide actief op de voornoemde relevante markten waarvan zij het bestaan hebben verzwegen en moet elk van hen dus verantwoordelijk worden gehouden voor het niet mededelen van deze essentiële informatie over hun activiteiten.

(31) Het is de plicht van de Commissie het voor de vervulling van haar taak inzake de controle op concentraties met een communautaire dimensie essentiële beginsel te verdedigen dat de aanmeldende partijen bij een concentratie verplicht volledige en juiste gegevens te verstrekken.

Derhalve acht de Commissie het noodzakelijk Sanofi en Synthélabo op grond van artikel 14, lid 1, onder b), van de concentratieverordening elk een geldboete op te leggen.

III. **BEDRAG VAN DE GELDBOETEN**

(32) Op grond van het voorgaande en gelet op de omstandigheden van deze zaak acht de Commissie het wenselijk een geldboete op te leggen van: 50 000 EUR aan elk van de ondernemingen die de inbreuk hebben begaan, uit hoofde van artikel 14, lid 1, onder b), van de concentratieverordening, zijnde in totaal 100 000 EUR,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

1. Aan de onderneming Sanofi wordt een geldboete van 50 000 EUR opgelegd overeenkomstig artikel 14, lid 1, onder b), van Verordening (EEG) nr. 4064/89 wegens het verstrekken van onjuiste gegevens in de overeenkomstig genoemde verordening verrichte aanmelding bij de Commissie van 18 januari 1999.

2. Aan de onderneming Synthélabo wordt een geldboete van 50 000 EUR opgelegd overeenkomstig artikel 14, lid 1, onder b), van Verordening (EEG) nr. 4064/89 wegens het verstrekken van onjuiste gegevens in de overeenkomstig genoemde verordening verrichte aanmelding bij de Commissie van 18 januari 1999.

*Artikel 2*

De in artikel 1 genoemde geldboetes dienen binnen drie maanden na de datum van kennisgeving van de onderhavige beschikking te worden betaald aan de Commissie door overmaking op bankrekeningnummer 310-0933000-43 ten name van de Europese Commissie bij de Bank Brussel Lambert, Europees kantoor, R. Schumanplein 5, B-1040 Brussel.

Na het verstrijken van deze termijn is automatisch rente verschuldigd tegen het percentage dat door de Europese Centrale Bank wordt toegepast voor repo-transacties op de eerste werkdag van de maand waarin de onderhavige beschikking is gegeven, vermeerderd met 3,5 %.

*Artikel 3*

Deze beschikking is gericht tot de ondernemingen:

Sanofi
174, avenue de France
F-75013 Paris

Synthélabo
22, avenue de Galilée, BP 82
F-92355 Le Plessis Robinson.

Gedaan te Brussel, 28 juli 1999.

*Voor de Commissie*
Karel VAN MIERT
*Lid van de Commissie*