EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.12.2001
KOM(2001) 745 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 tarkistamisesta

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

VIHREÄ KIRJA neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 tarkistamisesta 1

VIHREÄ KIRJA neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 tarkistamisesta 4

TIIVISTELMÄ 4

I. JOHDANTO 6

II. Toimivaltakysymykset 9

A. Yhteisönlaajuinen ulottuvuus 10

1. Tausta 10

2. Tiivistelmä pohdittavista kysymyksistä 10

3. Mahdollisten 1 artiklan 3 kohdan muuttamisvaihtoehtojen arviointi 11

a) Muutokset 1 artiklan 3 kohdan sisältämiin viiteen kriteeriin eivät todennäköisesti toisi merkittävää parannusta 12

b) Sulautuma-asetuksen 22 artiklan muuttaminen ei todennäköisesti parantaisi tilannetta merkittävästi (ja se edellyttäisi kansallisten lakien yhdenmukaistamista) 16

c) Yhteisön automaattinen toimivalta tapauksissa, jotka edellyttävät moninkertaisia ilmoituksia 16

d) Päätelmä mahdollisista 1 artiklan 3 kohdan muuttamisvaihtoehdoista 17

4. Työnjako laajentuneessa yhteisössä – pitkän aikavälin näkymät 18

B. Siirtäminen jäsenvaltioille, 9 artikla 19

1. Tausta 19

2. Tiivistelmä pohdittavista kysymyksistä 19

3. Mahdolliset muutokset 21

a) Siirtämistä koskevien kriteereiden yksinkertaistaminen 22

b) Siirtäminen komission aloitteesta 22

c) Määräajat 22

C. Yhteiset siirrot komissiolle, 22 artiklan 3 kohta 23

1. Menettelyyn liittyvät 22 artiklan 3 kohdan heikkoudet 24

2. 22 artiklan 3 kohdan toiminnalliset heikkoudet 25

3. Asetuksen 22 artiklan 3 kohtaa koskeva päätelmä 26

D. Keskittymän käsite: uudelleentarkastelussa merkitykselliset seikat 26

1. Vähemmistöosakkuudet 27

2. Strategiset liittoutumat ... 28
3. 2 artiklan 4 kohta ... 29
4. Osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavat tuotantotoimintaa harjoittavat yhteisyritykset ... 30
5. Moniosaiset yrityskaupat ... 31
6. Pääomasijoittaminen, 3 artiklan 5 kohta ... 34
7. Käsitteiden yhteensovittaminen – 'määräysvalta' vs. 'yhtymä' ... 36
8. Yhteenveto päätelmistä ... 37
III. AINEELLISOIKEUDELLISET SEIKAT ... 38
A. Arvioinnissa huomioon otettavat aineellisoikeudelliset seikat ("substantive test") ... 38
B. Sulautumakohtaiset tehokkuudet ... 40
C. Yksinkertaistettu menettely ... 40
IV. MENETTELYYN LIITTYVÄT SEIKAT ... 41
A. Ilmoittaminen – Käynnistävä toimenpide ... 41
B. Keskittymien lykkääminen ... 43
C. Aikarajojen laskeminen ... 44
D. Hallinnollinen tehokkuus ... 44
E. Täydellinen ilmoitus ... 45
F. Sitoumuksia koskeva menettely ... 46
1. Sovellettavan menettelyn muuttaminen ... 48
G. 8 artiklan 4 kohta ... 50
H. Soveltamisen valvontaa koskevat säännökset ... 50
I. Ilmoitusmaksut ... 52
J. Oikeusturva sekä sisäinen ja ulkoinen valvonta ("checks and balances") ... 52
V. KEHOTUS ESITTÄÄ HUOMAUTUKSIA ... 57

LIITTEET ... 58

VIHREÄ KIRJA

neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 tarkistamisesta

TIIVISTELMÄ

Sulautuma-asetuksen ehdotetun tarkistuksen tavoitteena on varmistaa, että sulautuma-asetus on jatkossakin tehokas yrityskeskittymien valvonnan väline muuttuvassa taloudellisessa ja poliittisessa ympäristössä sekä Euroopassa että koko maailmassa. Ehdotukset perustuvat asetuksen menestyksekkääseen soveltamiseen viimeisten 10 vuoden aikana, ja lisäksi niillä pyritään vastaamaan haasteisiin, joita maailmanlaajuiset fuusiot, rahaliitto, markkinoiden yhdentyminen, laajentuminen ja tarve tehdä yhteistyötä muiden valtioiden kanssa asettavat. Komissio katsoo, että uudistuksen olisi lähdettävä liikkeelle periaatteista, joihin sulautuma-asetus perustuu, eli tarpeesta *varmistaa yrityskeskittymien tehokas, järkevä, oikeudenmukainen ja avoin valvonta siihen parhaiten soveltuvalla tasolla* toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Toimivaltakysymykset

Yhteisönlaajuinen ulottuvuus

Komissio on tarkastellut sulautuma-asetuksen toimintaa ja havainnut, että 1 artiklan 2 kohdassa säädetyt raja-arvot ja kahden kolmasosan sääntö toimivat tyydyttävästi. Periaate, johon 1 artiklan 3 kohta perustuu (eli periaate, jonka mukaan komissio käsittelee tapaukset, jotka vaikuttavat kolmessa tai useammassa jäsenvaltiossa), on edelleen pätevä, mutta kyseisen säännöksen sisältämät toimivallan arviointiperusteet eivät ole ratkaisseet moninkertaisten ilmoitusten muodostamaa ongelmaa kuten niiden tarkoituksena oli. Tämän seurauksena yhteisön etuun vaikuttavia tapauksia on edelleen ilmoitettava ja tutkittava useissa EU:n valtioissa. Erityisen huolestuttavaa on kolmeen tai useampaan jäsenvaltioon tehtävien moninkertaisten ilmoitusten lisääntyminen ja se, että yhteisön laajentuminen tulee vahvistamaan tätä suuntausta. Sen vuoksi komission ehdotuksessa keskitytään 1 artiklan 3 kohdan muuttamiseen. Muutettu säännös olisi saatava käyttöön ennen yhteisön laajentumista.

Arvioituaan erilaisia numeerisia muutoksia raja-arvojen ja muiden 1 artiklan 3 kohdan edellytysten yhdistelmiin komissio pyytää esittämään huomautuksia sellaisen järjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta, jossa yhteisöllä on automaattisesti toimivalta tapauksissa, joita koskee ilmoitusvelvollisuus kolmessa tai useammassa jäsenvaltiossa.

Käsittelypaikan siirtämistä koskevat 9 ja 22 artikla ovat edelleen tärkeitä, sillä ne takaavat tietyn joustavuuden toimivallan jakamisen suhteen EU:n yrityskeskittymien valvonnassa. Komission tutkimus on osoittanut, että yleensä suhtaudutaan myönteisesti käsittelypaikan siirtämistä 9 artiklan nojalla koskevan pyynnön arviointiperusteiden yksinkertaistamiseen esimerkiksi poistamalla vaatimus, että on esitettävä todisteet määräävän aseman syntymisen tai vahvistumisen uhkasta ja/tai että on todistettava, että kyseiset markkinat eivät muodosta yhteismarkkinoiden "merkittävää" osaa. Tällainen muutos helpottaisi sellaisten tapausten, joiden vaikutukset eivät ulotu kansallisten rajojen ulkopuolelle, käsittelypaikan siirtämistä ja nopeuttaisi siten menettelyjä. Yhdenmukaisuuden vuoksi ehdotetaan, että komissio voisi myös omasta aloitteestaan siirtää tapauksia jäsenvaltioiden käsiteltäväksi, kun vahvistetut

arviointiperusteet täyttyvät. Komissio ehdottaa myös, että 22 artiklan säännöksiä, jotka koskevat tapausten siirtämistä jäsenvaltioilta komissiolle, muutetaan vastaavasti.

Keskittymän käsite

Saadun kokemuksen ja liiketoimintatapojen kehityksen perusteella vihreässä kirjassa tarkastellaan useita mahdollisia muutoksia sulautuma-asetuksen 3 artiklassa vahvistettuun keskittymän käsitteeseen. Vihreässä kirjassa tunnustetaan vähemmistöosakkuuksien ja strategisten liittoutumien mahdolliset rakenteelliset vaikutukset, mutta kuvaillaan myös vaikeuksia, joita liittyy rajan vetämiseen tavalla, joka takaa riittävän oikeusvarmuuden. Kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan liiketoiminnan hoitavia yhteistoiminnallisia yhteisyrityksiä koskevan 2 artiklan 4 kohdan osalta päätellään tässä vaiheessa, että on saatava lisää kokemusta ennen muutosten harkitsemista. Sen sijaan vaikuttaa siltä, että toistaiseksi ei ole vakuuttavia perusteluja sulautuma-asetuksen laajentamiseksi koskemaan osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitaviin tuotantotoimintaa harjoittaviin yhteisyrityksiin. Vihreässä kirjassa ehdotetaan nykyisten moniosaisia yrityskauppoja koskevien säännösten muuttamista, jotta varmistettaisiin yrityskeskittymien valvontaa koskevien sääntöjen yhdenmukaisempi ja tehokkaampi soveltaminen kolmeen tällaisten yrityskauppojen erityismuotoon. Lisäksi otetaan esille kysymys sulautuma-asetuksen soveltamisesta tiettyihin pääomasijoittamisen muotoihin. Lopuksi tässä jaksossa tarkastellaan sitä, olisiko 5 artiklan 4 kohdan sisältämä yhtymän käsite yhdenmukaistettava 3 artiklan 3 kohdan sisältämän määräysvallan käsitteen kanssa.

Aineellisoikeudelliset seikat

Aineellisoikeudellinen arviointi

Vihreässä kirjassa käynnistetään keskustelu sulautuma-asetuksessa säädetyn "määräysvaltaan perustuvan arvioinnin" ja eräillä muilla lainkäyttöalueilla käytetyn "kilpailun merkittävään vähenemiseen perustuvan arvioinnin" eduista. Määräysvaltaan perustuvan arvioinnin arvo ja tehokkuus tunnustetaan ja lisäksi huomautetaan, että kansainvälinen lähentyminen on jo edennyt huomattavasti riippumatta lakien yhdenmukaistamisesta. Asetustekstin uudelleentarkastelu tältä osin voi kuitenkin olla perusteltua ennen kaikkea sen varmistamiseksi, että suurilla lainkäyttöalueilla käytetään samaa testiä, tai tehokkuuteen liittyvien näkökohtien arvioinnissa käytettävän oikeusperustan selkiyttämiseksi.

Yksinkertaistettu menettely

Vihreässä kirjassa esitetään ehdotuksia, jotka perustuvat komission vuonna 2000 yksinkertaistetusta menettelystä antaman tiedonannon soveltamisesta saatuihin myönteisiin kokemuksiin. Komissio ehdottaa, että tämä käytäntö konsolidoitaisiin ryhmäpoikkeusasetukseksi, mistä olisi se etu, että sääntelystä aiheutuva taakka pienenisi sellaisten yrityskauppojen osalta, joista ei ole haittaa kilpailulle, ja käytettävissä olevat sääntelyresurssit voitaisiin keskittää niihin tapauksiin, jotka vaativat perusteellisempaa tarkastelua.

Menettelyihin liittyvät seikat

Sitoumukset

Menettelyn osalta tärkein ehdotus koskee sitoumusten toimittamiselle tutkimuksen ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa ja niiden käsittelylle asetetun aikataulun muuttamista

siten, että kaikilla asianomaisilla olisi enemmän aikaa harkittujen ehdotusten laatimiseen. Vihreässä kirjassa ehdotetaan erityisesti määräajan keskeyttämistä koskevaa säännöstä. Keskeyttäminen tapahtuisi osapuolten pyynnöstä, jolloin vältettäisiin menettelyn pidentäminen viran puolesta.

Oikeusturva

Vihreässä kirjassa määritellään yrityskeskittymien oikeudenmukaisen käsittelyn varmistamisen kannalta merkitykselliset menettelyt, joihin on tarkoitus lisätä sitoumusten käsittelyä koskevat uudet säännöt. Tässä yhteydessä käsitellään myös muutoksenhakumenettelyn tehokkuutta ja pyydetään esittämään huomautuksia kaikista näistä seikoista.

Muut menettelyyn liittyvät seikat

Myös muita menettelyyn liittyviä seikkoja käsitellään. Erityisesti vihreässä kirjassa käsitellään nykyisiä käytäntöjä, jotka liittyvät ilmoitusvelvollisuuden syntymiseen ja sen syntymisajankohtaan sekä "lykkäämisvelvoitteeseen" (7 artikla). Ilmoitusten osalta vihreässä kirjassa pyydetään esittämään huomautuksia sähköisestä ilmoitusmenettelystä, käytännöstä, jonka mukaan osapuolet itse lähettäisivät jäljennökset ilmoituksesta suoraan jäsenvaltioille, ilmoitusmaksuista ja ilmoituksen puutteelliseksi toteamista koskevista säännöistä. Lisäksi käsitellään eräitä 8 artiklan 4 kohdan soveltamiseen liittyviä seikkoja ja tarkastellaan uudelleen täytäntöönpanomenettelyjä asetuksen N:o 17 uudistamista koskevan ehdotuksen perusteella. Lopuksi vihreässä kirjassa käsitellään määräaikojen laskemista työpäivien perusteella.

Kehotus esittää huomautuksia

Asianomaisia pyydetään esittämään näkökantansa vihreässä kirjassa käsitellyistä seikoista ja myös muista seikoista, jotka liittyvät yrityskeskittymien valvonnan täytäntöönpanoon Euroopassa. Huomautusten on oltava komissiossa viimeistään 31. maaliskuuta 2002.

I. JOHDANTO

1. Yrityskeskittymien valvonnasta 21 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 4064/89 ('sulautuma-asetus') tuli voimaan 21. syyskuuta 1990. Sulautuma-asetuksessa vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan suuriin keskittymiin, joiden markkinavaikutuksen oletetaan ulottuvan yhtä ainoaa jäsenvaltiota laajemmalle.

2. Ensimmäisten 10 soveltamisvuotensa aikana sulautuma-asetuksen kykyä varmistaa tehokas yrityskeskittymien valvonta Euroopassa on kiitelty. Lyhyiden ja tiukkojen määräaikojen käyttöönotto oli ja on edelleen yksi asetuksen keskeisistä tekijöistä. Komissio katsoo, että asetus muodostaa edelleen asianmukaisen sääntelypuitteen Euroopan markkinoiden yhdentyessä ja että se erityisesti pystyy alati sopeutumaan Euroopassa ja laajemminkin toteutuvaan uuteen taloudelliseen, lainsäädännölliseen ja poliittiseen kehitykseen.

3. Sulautuma-asetus perustui olettamukseen, että sisämarkkinoiden luominen johtaa yritysten rajatylittävään uudelleenjärjestelyyn suuressa mittakaavassa ja että oli tarpeen luoda *tasapuoliset toimintaedellytykset* sen varmistamiseksi, että tällaiset toimenpiteet eivät aiheuta pysyvää haittaa kilpailulle. Tasapuolisten

toimintaedellytysten avulla varmistettaisiin, että samat ilmoitusvaatimukset, menettelyt ja muutkin oikeudelliset vaatimukset koskevat kaikkia keskittymiä, joilla on merkittäviä rajatylittäviä vaikutuksia.

4. Tätä tarkoitusta varten sulautuma-asetuksessa annettiin komissiolle yksinomainen toimivalta käsitellä "yhteisönlaajuisia keskittymiä". Tällä "yhden luukun" periaatteella on kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin *toissijaisuusperiaatteen* hengessä sen lähtökohtana on toteamus, että yrityskeskittymien valvonta on oikeutettua yhteisön tasolla, koska yksittäiset jäsenvaltiot eivät pysty käsittelemään kattavasti tällaisia rajatylittäviä keskittymiä ja niiden vaikutuksia. Lisäksi tämä periaate yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyjä, minkä ansiosta sekä kilpailuviranomaiset että yritykset pystyvät pitämään yrityskeskittymien valvonnasta aiheutuvat kustannukset mahdollisimman pieninä.

5. Sulautuma-asetuksen antamisen jälkeen Euroopan unioni on laajentunut 12:sta 15:een jäsenvaltioon, joiden markkinat yhdentyvät jatkuvasti. Lisäksi vuonna 1994 Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen voimaantulon jälkeen Euroopan komissiolla oleva yksinomainen toimivalta käsitellä raja-arvot täyttäviä keskittymiä on laajennettu kattamaan koko ETA-alue. Rahaliiton käynnistysvaiheen alkaminen vuonna 1999 on nopeuttanut entisestään yritysten rajatylittävää uudelleenjärjestelyä.

6. Edessämme on nyt huomattavasti useamman jäsenvaltion unioni vuodesta 2004 alkaen ja rahaliiton loppuunsaattaminen vuonna 2002 tapahtuvan euron käyttöönoton myötä. Samanaikaisesti suuntaus yritysten ja markkinoiden kansainvälistymiseen ja jopa maailmanlaajuistumiseen jatkuu yhä nopeampana.

7. Rinnakkain tämän kehityksen kanssa on ympäri maapalloa otettu käyttöön yhä enemmän yrityskeskittymien ennakkovalvontajärjestelmiä (tällä hetkellä noin 60), minkä seurauksena moninkertaisiin ilmoituksiin liittyvät kustannukset ovat nousseet.

8. Vuodesta 1990 komissiolle on ilmoitettu noin 1 800 keskittymää (heinäkuuhun 2001 mennessä). Tämä luku on kuitenkin vain murto-osa EU:n kansallisille kilpailuviranomaisille saman ajanjakson aikana ilmoitettujen toimenpiteiden kokonaismäärästä[1]. Monet jäsenvaltiot ja ehdokasmaat ovat ottaneet vuoden 1990 jälkeen käyttöön yrityskeskittymien valvontaa koskevia sääntöjä (tai muuttaneet voimassa olleita sääntöjä). Tämän seurauksena monet kansalliset yrityskeskittymien valvontajärjestelmät noudattavat suurelta osin sulautuma-asetuksen periaatteita. Tästä "pehmeästä yhdenmukaistamisesta" huolimatta eroja on edelleen, varsinkin menettelyissä.

9. Nämä tekijät viittaavat siihen, että on toivottavaa tarkistaa Euroopan yrityskeskittymien valvontajärjestelmä kokonaisuudessaan, jotta komissio ja kansalliset viranomaiset voivat erikseen ja yhdessä käyttää voimavarojaan parhaalla mahdollisella tavalla kilpailun suojelemiseksi yhteisössä ja samalla yrityksille valvonnasta aiheutuvien tarpeettomien kustannusten pienentämiseksi ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Tämä koskee erityisesti keskisuuria yrityksiä, jotka kokonsa vuoksi eivät täytä sulautuma-asetuksen nykyisiä raja-arvoja, mutta joiden velvollisuutena on edelleen ilmoitusten tekeminen useissa valtioissa.

---

[1] Vuonna 2000 EU:n kansallisille kilpailuviranomaisille tehtiin yhteensä 3 021 ilmoitusta verrattuna komissiolle kyseisenä vuotena ilmoitettuihin 345 keskittymään.

10. Sulautuma-asetuksen ensimmäisten kymmenen soveltamisvuoden aikana saatu kokemus osoittaa, että asetuksen soveltamisalaa ja toimintaa saattaa olla mahdollista parantaa. Soveltamisalan osalta yhtä peruskäsitteistä, nimittäin keskittymän käsitettä, on arvioitu uudelleen useista eri näkökulmista. Samoin asetuksen sisältämiä menettelysääntöjä on arvioitu uudelleen. Näyttää siltä, että on olemassa useita vaihtoehtoja sääntöjen tehokkuuden kohentamiseksi ja oikeusvarmuuden parantamiseksi niiden osapuolten osalta, joita säännöt koskevat.

11. Vuodesta 1989 alkaen, jolloin sulautuma-asetus annettiin, sen perusperiaatteena on ollut keskittymien arviointi *määräävää* markkina-asemaa koskevan arviointiperusteen mukaisesti: keskittymät, jotka luovat määräävän markkina-aseman tai vahvistavat sellaista, olisi julistettava yhteismarkkinoille soveltumattomiksi (ja niin ollen lainvastaisiksi). Tämän arviointiperusteen avulla on kaiken kaikkiaan pystytty välttämään tehokkaasti mahdollisia kilpailuongelmia. Itse asiassa monet muut lainkäyttöalueet ovat seuranneet yhteisön mallia ja ottaneet säännöissään saman arviointiperusteen käyttöön. Tärkein vaihtoehtoinen yrityskeskittymien valvonnassa käytetty testi, jota käytetään useilla suurilla lainkäyttöalueilla ja jota eräät jäsenvaltiot harkitsevat tällä hetkellä, on *kilpailun merkittävän vähenemisen* testi. Joidenkin huomautusten mukaan on ongelmallista, että yrityskeskittymien arviointia ei ole yhdenmukaistettu maailmanlaajuisesti. Koska määräävää markkina-asemaa koskevan arviointiperusteen soveltamisesta on nyt saatu merkittävästi kokemusta, komission mielestä on sopiva tilaisuus käynnistää laajempi keskustelu näiden kahden testin ansioista, sillä on toivottavaa pyrkiä lisäämään maailmanlaajuista yhdenmukaisuutta yrityskeskittymien valvontasääntöjen alalla.

12. Tässä yhteydessä on asianmukaista tarkastella uudelleen myös asetuksen sisältämiä säännöksiä, joilla on vaikutusta menettelyn oikeusturvanäkökohtiin. Kyse on lukuisista eri tekijöistä, jotka liittyvät tutkintaan, päätösten tekoon ja muutoksenhakuoikeuteen. Lisäksi avoimuuden takaamista menettelyn jokaisessa vaiheessa pidetään erittäin tärkeänä.

13. Sulautuma-asetuksen tarkistus täydentää aikaisemmin aloitettua (perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun) asetuksen N:o 17 tarkistusta[2]. Näiden kahden järjestelmän välillä on kuitenkin se perustavanlaatuinen ero, että komissiolla on yksinomainen toimivalta käsitellä yhteisönlaajuisia keskittymiä, kun taas kilpailunrajoitusten alalla komissio ja jäsenvaltiot jakavat toimivallan. Komissio ehdottaa tämän rinnakkaisen toimivallan vahvistamista. Mainitusta erosta huolimatta asetuksen N:o 17 tarkistus otetaan asianmukaisella tavalla huomioon, mikä mahdollistaa sen, että molemmat tarkistukset ovat osa Euroopan kilpailulainsäädännön perusteellista uudistamista.

14. Edellä esitetyistä syistä on välttämätöntä aloittaa uudistusmenettely, jotta voitaisiin ottaa huomioon saatu kokemus ja valmistella Euroopan yrityskeskittymien valvonta tulevien vuosien haasteisiin. Komissio katsoo, että uudistuksen olisi lähdettävä liikkeelle periaatteista, joihin sulautuma-asetus perustuu, eli tarpeesta *varmistaa*

---

[2] Ks. 27. syyskuuta 2000 annettu komission ehdotus neuvoston asetukseksi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta, KOM(2000) 582 lopullinen.

yrityskeskittymien tehokas, järkevä, oikeudenmukainen ja avoin valvonta siihen parhaiten soveltuvalla tasolla.

II. TOIMIVALTAKYSYMYKSET

YHTEISÖNLAAJUINEN KESKITTYMÄ

15. Sulautuma-asetuksessa annetaan komissiolle yksinomainen toimivalta käsitellä *yhteisönlaajuisia keskittymiä*. Asetuksessa oletetaan, että tällaisten keskittymien vaikutukset markkinoihin ulottuvat yksittäisten jäsenvaltioiden kansallisten rajojen ulkopuolelle (johdanto-osan 9 kappale).

16. Työnjako yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken perustuu näin ollen samoihin periaatteisiin kuin toissijaisuusperiaate. Tämän periaatteen mukaan toimenpiteet on toteutettava tavoitteiden saavuttamisen sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden käytettävissä olevien resurssien kannalta asianmukaisimmalla tasolla[3].

17. Kokemus on vahvistanut käsitystä, että komissio pystyy yleensä käsittelemään paremmin sellaisia keskittymiä, joissa sulautuvat osapuolet toimivat kansallisia markkinoita laajemmilla markkinoilla. Kun on kyse maailmanlaajuisista tai Euroopan laajuisista markkinoista, komission tutkintavaltuudet sekä sen valtuudet korjaustoimenpiteiden ja täytäntöönpanotoimien alalla ovat selvästi tarkoituksenmukaisemmat kuin jäsenvaltioiden käytettävissä olevat rajallisemmat resurssit. Näin on usein myös silloin, kun keskittymä aiheuttaa kilpailuongelmia useissa jäsenvaltioissa. Tällaiset keskittymät voivat aiheuttaa merkittäviä kilpailuun kohdistuvia vaikutuksia yhteisön muilla alueilla, esimerkiksi estämällä kilpailijoita toisista jäsenvaltioista pääsemästä markkinoille keskittymän vaikutusalaan kuuluvissa maissa.

18. EU:n sisämarkkinoiden luomiselle on ominaista se, että useiden markkinoiden voidaan katsoa olevan siirtymävaiheessa. Asia *Pirelli-BICC*[4] on esimerkki sellaisen kehityksen tuloksesta, jossa sääntelyn purkaminen ja harmonisointi Euroopassa käytännössä johti monopolimarkkinoiden avaamiseen. Tässä tapauksessa markkinoiden todettiin olevan Euroopan talousalueen laajuiset sillä perusteella, että asiakkaat hankkivat sähkökaapeleita yhä enemmän Euroopan laajuisella tasolla muun muassa sellaisten menettelyjen perusteella, joista säädetään julkisista hankinnoista annetuissa yhteisön direktiiveissä. Pirelliä koskeva asia poikkesi aikaisemmista samaa alaa koskevista asioista: vuonna 1992 samat markkinat määriteltiin vielä kansallisiksi. Komission käsiteltäviksi soveltuvat erityisesti tapaukset, joissa tällainen siirtymävaihe on käynnissä, sillä se pystyy ottamaan täysin huomioon kaikki vaikutukset sekä kansallisella että Euroopan laajuisella tasolla.

19. Vaikka kaikki jäsenvaltiot pystyvät käsittelemään tapauksia, jotka koskevat niiden omaa aluetta, komissiolla on selvästi paremmat edellytykset käsitellä tapausten

---

[3] EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa vaaditaan, että toimenpiteet on toteutettava sillä tasolla, jolla tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa. Kuten *komission kertomuksessa Euroopan neuvostolle yhteisön lainsäädännön sopeuttamisesta toissijaisuusperiaatteeseen* (KOM(93) 545 lopullinen, 24.11.1993) määritellään, toimenpiteet on toteutettava sillä toimivallan tasolla, joka on asianmukaisin tavoitteiden saavuttamisen sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden käytettävissä olevien resurssien kannalta.

[4] Asia N:o COMP/M.1882 –Pirelli-BICC. Asetuksen (ETY) N:o 4064/89 8 artiklan 2 kohdan nojalla 19.7.2000 tehty komission päätös.

kaikkia vaikutuksia koko yhteisön alueella. Sen vuoksi yhteisön toimivalta noudattaa tällaisissa tapauksissa toissijaisuusperiaatetta, sillä se on tehokkain keino välttää esteiden syntymistä Euroopan yhdentymisen tielle. Lisäksi tehokkuussyyt estävät useissa jäsenvaltioissa samaan aikaan tapahtuvan käsittelyn.

20. Sitä vastoin jäsenvaltioilla on yleensä paremmat edellytykset käsitellä tapauksia, joilla on keskittymään osallistuvien yritysten toimintojen vuoksi vaikutuksia ainoastaan yhden jäsenvaltion alueella, toisin sanoen tapauksia, joissa ei esimerkiksi ole odotettavissa markkinoiden sulkemista tai vaikutusten leviämistä merkittävissä määrin. Tällaisten tapausten tehokas käsittely ei edellytä komissiolla olevia laajempia valtuuksia, ja kansalliset viranomaiset pystyvät yleensä keräämään paremmin tietoja relevanteista markkinoista.

A. Yhteisönlaajuinen ulottuvuus

1. Tausta

21. Komissio kuvaili sulautuma-asetuksessa säädettyjen raja-arvojen soveltamisesta 28. kesäkuuta 2000 neuvostolle antamassaan kertomuksessa (jäljempänä 'vuoden 2000 kertomus')[5] alustavia havaintojaan sulautuma-asetuksen 1 artiklassa säädettyjen raja-arvojen toiminnasta ottaen huomioon myös moninkertaiset ilmoitukset, eli keskittymät, joista on tehty ilmoitus ainakin kahdessa jäsenvaltiossa. Kertomuksen antamisen jälkeen komissio on tehnyt lisätutkimuksia. Näiden lisätutkimusten tulokset esitetään ja niitä käsitellään yksityiskohtaisesti liitteessä I, joka tarjoaa runsaasti taustatietoja tässä jaksossa esitetyille päätelmille.

2. Tiivistelmä pohdittavista kysymyksistä

22. Komissio on arvioinut tarkastelun yhteydessä uudestaan 1 artiklan raja-arvojen tarkoituksenmukaisuutta raja-arvojen tehokkuuden, ennustettavuuden ja avoimuuden perusteella. On syytä huomauttaa, että kun 1 artiklan mukaiset toimivallan arviointiperusteet eivät täyty, merkitsee se tavallisesti sitä, että toimenpiteestä on ilmoitettava yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa.

23. Kuten liitteessä 1 tarkemmin esitetään, tarkastelu ei ole nykyisten raja-arvojen toimivuuden osalta osoittanut olevan kiireellistä tarvetta muuttaa 1 artiklan 2 kohtaa. Tämän kohdan soveltaminen johtaa edelleen tuloksiin, jotka ovat yleensä yhdenmukaisia toissijaisuusperiaatteen kanssa, ja kohdassa säädettyjen raja-arvojen tarkistaminen ei ratkaisisi moninkertaisten ilmoitusten ongelmaa. Tarkastelu ei ole myöskään osoittanut olevan kiireellistä tarvetta muuttaa kahden kolmasosan sääntöä. Tämä sääntö, jonka mukaan toimivalta määräytyy liiketoiminnan painopisteen perusteella, näyttää yleensä johtavan tuloksiin, jotka ovat yhdenmukaisia toissijaisuusperiaatteen kanssa. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa kahden kolmasosan sääntö johtaa moninkertaisiin ilmoituksiin, on erittäin harvinaista, että ilmoitus on tehtävä useammalle kuin kahdelle kansalliselle viranomaiselle.

24. Toisaalta on todettava, että 1 artiklan 3 kohdalla ei ole saavutettu sille asetettua tavoitetta. Kun tämä säännös annettiin vuonna 1997, sen tarkoituksena oli antaa komissiolle toimivalta asioissa, jotka vaikuttavat vähintään kolmessa jäsenvaltiossa. Tarkastelussa on suurelta osin vahvistettu tämän tavoitteen oikeellisuus sillä

---

5 KOM(2000) 399 lopullinen, 28.6.2000.

perusteella, että kyse on yleensä yhteisön etuun vaikuttavista tapauksista, mutta säännös ei ole vielä täyttänyt odotuksia. Ainoastaan pieneen osuuteen näistä tapauksista on sovellettu sulautuma-asetusta. Vuonna 2000 ilmoitettiin ainoastaan 20 tapausta 1 artiklan 3 kohdan nojalla, kun vähintään kolmeen jäsenvaltioon tehtyjen moninkertaisten ilmoitusten lukumäärä oli 75. Myös se, että vuonna 2000 ainoastaan noin 5 prosenttia, eli selvästi vähemmän kuin vuonna 1999, kaikista ilmoituksista tehtiin 1 artiklan 3 kohdan nojalla, on osoitus 1 artiklan 3 kohdan puutteista[6].

25. On merkkejä siitä, että moninkertaisiin ilmoituksiin liittyi usein rajatylittäviä etuja. Se, että oli välttämätöntä tehdä ilmoitus vähintään kolmessa valtiossa, on jo sinällään tällainen merkki. Lisäksi useimmissa näistä tapauksista jotkin tai kaikki jäsenvaltiot, joita asia koski, arvioivat ja/tai määrittelivät relevantit maantieteelliset markkinat kansallisia markkinoita laajemmiksi. On myös huomattava, että suurin osa näistä tapauksista täytti toimivaltatestin yhteisön tason osalta ja niiden painopiste ei selvästikään ollut yhdessä jäsenvaltiossa (kahden kolmasosan sääntö). Se, että moniin tapauksiin liittyi liiketoimintoja useissa sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa keskittymästä ei tehty ilmoitusta, vahvistaa, että moniin näistä keskittymistä sisältyi rajatylittäviä intressejä, jotka ulottuivat niiden valtioiden ulkopuolelle, joissa tehtiin ilmoitus.

26. Keskittymään osallistuvien yritysten kannalta tarkastelussa on ilmennyt myös merkkejä siitä, että moninkertaiset ilmoitukset vähintään kolmessa jäsenvaltiossa aiheuttavat lisävaikeuksia, jotka liittyvät menettelyn kestoon, kustannuksiin ja oikeusvarmuuteen (ks. liite 1, jossa käsitellään tutkimustuloksia yksityiskohtaisesti).

27. Kaksi muuta tekijää vahvistaa tätä päätelmää. Ensinnäkin on havaittavissa suuntaus, jonka mukaan vähintään kolmeen jäsenvaltioon tehtävät moninkertaiset ilmoitukset lisääntyvät tasaisesti sekä absoluuttisesti että suhteessa sulautuma-asetuksen nojalla ilmoitettujen asioiden lukumäärään. Näin ollen ongelma pahenee koko ajan jo nykyisessä 15 jäsenvaltion yhteisössä. Yhteisön lähenevä laajentuminen vuodesta 2004 vahvistanee entisestään useissa jäsenvaltioissa tehtyjen moninkertaisten ilmoitusten aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia.

28. Komissio on tietoinen jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten vähän aikaa sitten tekemästä aloitteesta, joka koskee yhteistyön lisäämistä muun muassa useammassa kuin yhdessä valtiossa ilmoitettujen keskittymien käsittelyssä, ja se tukee aloitetta täysin. Tällainen yhteistyö auttaisi varmasti parantamaan kilpailun suojelun tasoa ja lisäisi samalla menettelyjen tehokkuutta. On kuitenkin kyseenalaista, voitaisiinko tällaista yhteistyötä pitää täysin yhden luukun menettelyä vastaavana vaihtoehtona rajatylittäviä vaikutuksia aiheuttavien keskittymien valvonnassa.

3. Mahdollisten 1 artiklan 3 kohdan muuttamisvaihtoehtojen arviointi

29. Edellä todettujen 1 artiklan 3 kohdan ongelmien ratkaisussa olisi pyrittävä varmistamaan yhteisön kilpailusääntöjen tehokas soveltaminen keskittymiin, joilla on rajatylittävää merkitystä, ja samalla vähentämään keskittymään osallistuvien yritysten hallinnollista taakkaa. Tämä ratkaisu olisi saatava käyttöön ennen uusien jäsenvaltioiden liittymistä ja lisäksi sen olisi vahvistettava sulautuma-asetuksen

---

[6] Vuonna 2000 ainoastaan 20 yhteensä 345 ilmoituksesta tehtiin 1 artiklan 3 kohdan nojalla. Vuonna 1999 vastaava luku oli 12 prosenttia, eli 34 yhteensä 292 ilmoituksesta.

perusperiaatetta, joka on kilpailun tehokkaan suojelun edistäminen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

30. Havaittujen 1 artiklan 3 kohdan heikkouksien poistamiseksi olisi järkevää arvioida, voidaanko säännöksen tehokkuutta parantaa muuttamalla yhtä tai useampaa sen viidestä kriteeristä. Käytettävissä olevien tietojen huolellisen tutkinnan perusteella voidaan todeta, että 1 artiklan 3 kohdan nykyisten kriteereiden muuttaminen ei todennäköisesti johda toivottuihin tuloksiin pääasiassa siitä syystä, että kyseisen säännöksen monimutkaisuuden vuoksi yritykset eivät täytä 1 artiklan 3 kohdan nykyisiä kriteerejä useista eri syistä. Tätä selvitetään tarkemmin jäljempänä.

31. Komissiolle on myös ehdotettu, että 1 artiklan 3 kohtaa ei mahdollisesti tarvitsekaan muuttaa, vaan haluttu vaikutus voidaan saavuttaa muuttamalla 22 artiklaa. Myös tätä ehdotusta on tutkittu huolellisesti, ja tarkastelun tulokset, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä, osoittavat, ettei tämäkään ehdotus todennäköisesti tarjoa toimivaa ratkaisua.

32. Tässä vaiheessa komissio on sen vuoksi sitä mieltä, että paras tapa päästä toivottuihin tuloksiin on tehdä muutoksia, jotka kohdennetaan keskittymien vaikutuksiin. Muutoksilla pyrittäisiin varmistamaan, että keskittymät, jotka tavallisesti aiheuttavat merkittäviä rajatylittäviä vaikutuksia, tulevat komission toimivallan piiriin. Komissio pyytää huomautuksia mahdollisuudesta korvata 1 artiklan 3 kohta säännöksellä, jonka mukaan ilmoituksen tekemistä kolmeen jäsenvaltioon voidaan pitää luotettavana osoituksena siitä, että keskittymä on selvästi luonteeltaan rajatylittävä[7]. Tätä mahdollisuutta tarkasteltaessa käytettiin lähtökohtana ehdotusta, jonka komissio esitti vuoden 1996 vihreässä kirjassa.

33. Tämän jakson lopussa käynnistetään pitemmällä aikavälillä käytävä keskustelu työnjaosta laajentuneessa yhteisössä. Koska tässä yhteydessä mainitut toimenpiteet edellyttävät, että kansalliset yrityskeskittymien valvontasäännöt on yhdenmukaistettava ainakin tiettyyn vähimmäistasoon, kyseinen keskustelu ei kuulu tämän uudelleentarkastelun piiriin.

a) Muutokset 1 artiklan 3 kohdan sisältämiin viiteen kriteeriin eivät todennäköisesti toisi merkittävää parannusta

i) 1 artiklan 3 kohdan muuttaminen tarkistamalla raja-arvoja

34. On tärkeää huomata, että 1 artiklan 3 kohdan raja-arvot asetettiin tutkimatta perusteellisesti sitä, kuinka hyvin muutoksilla tavoitettaisiin yhteisön edun kannalta merkittävät keskittymät. Ei näytä edes todennäköiseltä, että olisi mahdollista koota tämän kannalta hyödyllisiä tietoja. Liikevaihto on jatkossakin lähtökohta keskittymien todennäköisen vaikutuksen arvioinnille, mutta sen vaikutukset vaihtelevat muun muassa liiketoiminta-alasta riippuen. Yleisesti ollaan kuitenkin yhtä mieltä siitä, että liikevaihto on paras lähtökohta sen arvioimiseksi, mitkä keskittymät ovat yhteisön edun kannalta merkittäviä.

---

[7] On syytä huomauttaa, että käytettävissä olevat tiedot eivät tue 1 artiklan 2 kohdassa säädetyn koko maailmasta kertyneen liikevaihdon tai yhteisön alueelta kertyneen liikevaihdon "yksinkertaista" alentamista. Valituista raja-arvoista riippuen näin voitaisiin kyllä laajentaa komission toimivaltaa, mutta näyttää epätodennäköiseltä, että toimenpide voitaisiin kohdistaa erityisesti niihin keskittymiin, joilla on rajatylittävää vaikutusta.

35. Tämän vuoksi ei ole yllätys, että komissio päättelee tutkimustensa perusteella, että ei voida vastata yksiselitteisesti kysymykseen, millä tasolla 1 artiklan 3 kohdan raja-arvot tavoittaisivat kaikki yhteisön edun kannalta merkittävät keskittymät. Lisäksi on korostettava sitä, että 1 artiklan 3 kohtaa voitaisiin kuvailla säännösmatriisiksi, jota voitaisiin muuttaa lukemattomissa yhdistelmissä. Näin ollen on suhteellisen yksiselitteistä todeta, mikä vaikutus esimerkiksi 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetyn 2,5 miljardin euron kriteerin laskemisella 2 miljardiin euroon olisi. Teoriassa tällainen muutos voitaisiin tietysti yhdistää vaikka miten moneen 1 artiklan 3 kohdan b, c ja/tai d alakohtaan tehtävään muutokseen. On kuitenkin mahdotonta tutkia yksityiskohtaisesti, mikä olisi raja-arvojen ihanteellinen taso ja yhdistelmä (eikä tämä luultavasti olisi kovin hyödyllistäkään).

36. Tämän vuoksi jäljempänä keskitytään selvittämään, mikä vaikutus kullakin 1 artiklan 3 kohdan kriteereistä on moninkertaisiin ilmoituksiin, jotka tehdään vähintään kolmessa jäsenvaltiossa[8].

37. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että 71 prosenttia kaikista vähintään kolmessa jäsenvaltiossa ilmoitetuista tapauksista ei täyttänyt 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädettyä 2,5 miljardin euron kriteeriä. Jos tämä kriteeri korvattaisiin 2 miljardin euron liikevaihtovaatimuksella, osuus laskisi 58 prosenttiin. Seuraava esimerkki kuvaa hyvin ihanteellisen tason löytämisen vaikeutta. Jotta tavoitettaisiin kaikki vähintään kolmessa jäsenvaltiossa ilmoitetut tapaukset, 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan raja-arvo olisi laskettava 500 miljoonaan euroon tai jopa pienemmäksi. Silloinkaan monet tapauksista eivät täyttäisi b, c ja/tai d alakohtaa.

38. Noin 40 prosenttia vähintään kolmessa jäsenvaltiossa ilmoitetuista tapauksista ei täyttänyt vähintään kolmesta jäsenvaltiosta kertyneelle kokonaisliikevaihdolle asetettua 100 miljoonan euron kriteeriä (1 artiklan 3 kohdan b alakohta). Jos tämä kriteeri korvattaisiin 50 miljoonan euron liikevaihtovaatimuksella, osuus laskisi 31 prosenttiin.

39. Vähintään kolmessa jäsenvaltiossa ilmoitetuista tapauksista 68 prosenttia ei täyttänyt 1 artiklan 3 kohdan c alakohdan 25 miljoonan euron kriteeriä. Jos tämä kriteeri korvattaisiin 15 miljoonan euron liikevaihtovaatimuksella, osuus laskisi 38 prosenttiin.

40. Noin 35 prosenttia kaikista vähintään kolmessa jäsenvaltiossa ilmoitetuista tapauksista ei täyttänyt 1 artiklan 3 kohdan d alakohdassa säädettyä 100 miljoonan euron kriteeriä. Jos tämä kriteeri korvattaisiin 50 miljoonan euron liikevaihtovaatimuksella, soveltamisalan ulkopuolelle jäävien osuus laskisi 25 prosenttiin.

41. On syytä korostaa, että edellä mainittuja *lukuja ei saa laskea yhteen*. Tämä merkitsee sitä, että jos yhden arvion mukaan esimerkiksi 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan raja-arvon pienentäminen toisi 15 prosenttia kaikista moninkertaisista ilmoituksista sulautuma-asetuksen soveltamisalaan, sitä *ei voida* laskea yhteen esimerkiksi 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan muutoksen kanssa, jonka itsessään arvioitaisiin tuovan 10 prosenttia moninkertaisista ilmoituksista sulautuma-asetuksen soveltamisalaan. Toisin sanoen molemmat toimenpiteet voivat olla vaihtoehtoisia tapoja, joilla osa tai

---

8 Liitteen 1 B jaksossa käsitellään tarkemmin komission suorittaman tutkimuksen tuloksia.

jopa kaikki ensimmäisen toimenpiteen tavoittamista tapauksista saadaan sulautuma-asetuksen soveltamisalaan.

42. Käytettävissä olevien tietojen perusteella näyttää epätodennäköiseltä, että 1 artiklan 3 kohdan viiteen kriteeriin tehtävillä muutoksilla saataisiin vähintään kolmeen jäsenvaltioon tehtävät moninkertaiset ilmoitukset komission toimivallan piiriin. Käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan korkeintaan päätellä, että 1 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan liikevaihtotason alentaminen johtaisi todennäköisimmin tilanteen parantumiseen. Tämä on seurausta siitä, että kyseisten kriteereiden alentaminen näyttää vaikuttavan eniten vähintään kolmessa jäsenvaltiossa ilmoitettuihin tapauksiin. Näyttää siltä, että nykyisten raja-arvojen muuttamisesta huolimatta määrittelemätön määrä keskittymiä, joilla on erityistä merkitystä yhteisön edun kannalta, ei edelleenkään täytä raja-arvoja[9].

ii) Kolmen valtion ehdon muuttaminen kahden valtion ehdoksi 1 artiklan 3 kohdassa

43. Mahdollisena vaihtoehtona 1 artiklan 3 kohdan sisältämien eri raja-arvojen alentamiselle on ehdotettu sitä, että nykyinen kolmen valtion ehto muutettaisiin kahden valtion ehdoksi. Nykyinen ehto merkitsee sitä, että keskittymään osallistuvien yritysten vähintään kolmesta jäsenvaltiosta kertyneen yhteenlasketun (kokonais)liikevaihdon on oltava vähintään 100 miljoonaa euroa ja että ainakin kahdelle keskittymään osallistuvalle yritykselle erikseen kertyneen liikevaihdon on oltava 25 miljoonaa euroa kolmessa jäsenvaltiossa. Erityisesti jälkimmäinen näistä ehdoista näyttää olevan yksi yleisimmistä syistä siihen, etteivät moninkertaisia ilmoituksia edellyttävät keskittymät täytä 1 artiklan 3 kohdan kriteereitä, mistä seuraa usein se, että ilmoitus on tehtävä vähintään kolmessa jäsenvaltiossa.

44. Tästä huolimatta muistutetaan, että 1 artiklan 3 kohtaa ei ollut tarkoitus soveltaa keskittymiin, joista olisi ilmoitettava ainoastaan kahdessa jäsenvaltiossa. Vaikka onkin selvää, että kolmen valtion ehdon todellinen vaikutus ulottuu alkuperäistä tarkoitustaan pitemmälle, ei kuitenkaan ole todennäköistä, että 1 artiklan 3 kohdan muuttamisella "kahden valtion ehdoksi" olisi enempää kuin suhteellisen vähäinen vaikutus niiden tapausten määrään, joista on tehtävä ilmoitus vähintään kolmessa jäsenvaltiossa[10].

iii) 1 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan kriteereiden välisen yhteyden poistaminen

45. Toinen mahdollinen vaihtoehto 1 artiklan 3 kohdassa säädettyjen eri raja-arvojen alentamiselle on se, että 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan kriteerin, jonka tarkoituksena on varmistaa, että yhdistetyistä liiketoiminnoista merkittävä osuus koskee vähintään kolmea jäsenvaltiota, ja 1 artiklan 3 kohdan c alakohdan kriteerin, jonka tarkoituksena on varmistaa, että vähintään kahdella keskittymään osallistuvalla yrityksellä on merkittävää toimintaa kyseisissä jäsenvaltioissa, välinen yhteys poistetaan.

---

[9] Samanaikaisesti tällaiset muutokset todennäköisesti johtaisivat myös siihen, että useat tapaukset, joista ei tarvitse tehdä ilmoitusta kolmeen tai useampaan jäsenvaltioon, tulisi komission toimivallan piiriin.

[10] Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, kuinka todennäköistä olisi, että siirtyminen kahden valtion ehtoon 1 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa toisi tällä hetkellä yhden ainoan kansallisen ilmoituksen edellyttäviä keskittymiä komission toimivallan piiriin.

46. Teoriassa voitaisiin väittää, että 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa edellytetty 25 miljoonan euron liikevaihto on suhteellisen vaatimaton ja että olisi yllättävää, jos yhteisön edun kannalta merkittävät keskittymät eivät täytä tätä ehtoa. Tässä yhteydessä on huomattava, että käytettävissä olevien tietojen mukaan tämän ehdon täyttävien tapausten osuus nousisi noin 54 prosenttiin, jos yhteys 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan kriteeriin poistettaisiin. Vaikka kyseisten kahden kriteerin välisen nykyisen yhteyden tavoitteena on estää se tilanne, että 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettu yhteenlaskettu liikevaihto kertyy kokonaan yhden osapuolen toiminnoista, näyttää tämä yhteys myös johtavan tietyissä tilanteissa liian monien keskittymien jäämiseen sulautuma-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

47. On vaikea hyväksyä, että edellä mainituilla 54 prosentilla soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä tapauksista, jotka täyttävät 25 miljoonan euron ehdon kolmessa jäsenvaltiossa, olisi kuitenkin pääsääntöisesti vain vähäinen rajatylittävä vaikutus. Tätä näkemystä vahvistaa se, että tämän luokan tapauksista on usein tehtävä ilmoitus vähintään kolmessa jäsenvaltiossa.

48. Toinen samaan suuntaan viittaava merkki on se, että tällä hetkellä sovellettavissa jäsenvaltioiden säännöissä vaaditaan usein sellaisten tapausten ilmoittamista, joissa liikevaihto on alle 1 artiklan 3 kohdassa vaaditun 25 miljoonan euron. Tämän perusteella voidaan olettaa, että merkittäviä vaikutuksia voi esiintyä tämän tason alapuolellakin.

49. Asetuksen 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan kriteerin poistaminen johtaisi siihen, että asetuksen soveltamisalaan saataisiin suurempi osuus niistä tapauksista, joilla voidaan katsoa olevan merkittävää vaikutusta vähintään kolmessa jäsenvaltiossa. Tällöin yhteisö voisi saada toimivallan kaikissa tapauksissa, joissa yksi keskittymään osallistuvista yrityksistä, tavallisesti haltuunottaja, täyttää kaikki 1 artiklan 3 kohdan kriteerit, kun taas toinen keskittymään osallistuva yritys, tavallisesti hankinnan kohde, täyttää 1 artiklan 3 kohdan c ja d alakohdan kriteerit. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, missä määrin tämä muutos toisi sulautuma-asetuksen soveltamisalaan sellaisia tapauksia, joita ei tällä hetkellä koske velvollisuus moninkertaisiin ilmoituksiin.

50. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista poistaa 1 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdalla tällä hetkellä oleva kumulatiivinen luonne ja soveltaa näitä kriteereitä vaihtoehtoisesti. Jotta vältettäisiin se, että 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa vaadittu liikevaihto kertyy kokonaisuudessaan ainoastaan yhden keskittymään osallistuvan yrityksen toiminnoista, olisi otettava käyttöön lisäkriteereitä. Ei ole selvää, olisiko tämä mahdollista 1 artiklan logiikan rajoissa viittaamatta johonkin raja-arvoon. Oikeusvarmuuden kannalta olisi esimerkiksi kyseenalaista edellyttää yksinkertaisesti, että vähintään kaksi keskittymään osallistuvista yrityksistä harjoittaa toimintaa niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa 100 miljoonan euron liikevaihto saavutetaan.

iv) Päätelmä mahdollisuuksista muuttaa 1 artiklan 3 kohdan viittä kriteeriä

51. Edellä esitetystä voidaan päätellä, että 1 artiklan 3 kohdan nykyisten kriteereiden muuttaminen ei todennäköisesti johda odotettuihin tuloksiin. Muutokset eivät todennäköisesti varmistaisi vähintään kolmessa jäsenvaltiossa tehtävien moninkertaisten ilmoitusten päättymistä ja ne luultavasti antaisivat komissiolle toimivallan useissa sellaisissa tapauksissa, joita ei tällä hetkellä koske velvollisuus moninkertaisiin ilmoituksiin.

b) Sulautuma-asetuksen 22 artiklan muuttaminen ei todennäköisesti parantaisi tilannetta merkittävästi (ja se edellyttäisi kansallisten lakien yhdenmukaistamista)

52. On ehdotettu, että moninkertaisten ilmoitusten ongelma voitaisiin poistaa muutoksilla, joilla yksinkertaistetaan yhteisten siirtopyyntöjen esittämistä 22 artiklan nojalla. Koska 22 artiklan soveltamiseen liittyviä vaikeuksia käsitellään tarkemmin jäljempänä käsittelypaikan siirtämistä koskevassa jaksossa, kaikkia perusteluja ei oteta esille tässä yhteydessä. Asetuksen 1 artiklan 3 kohdan muuttamista koskevan keskustelun kannalta riittää maininta, että mahdollisuudet tehdä 22 artiklasta hyödyllinen säännös, jota voitaisiin soveltaa yleisesti moninkertaisia ilmoituksia edellyttävissä tapauksissa, näyttävät vähäisiltä.

53. Yksi pääsyistä siihen, miksi 22 artikla ei ole johtanut yhteisiin siirtopyyntöihin, näyttää olevan kansallisten yrityskeskittymien valvontamenettelyjen väliset erot, jotka koskevat erityisesti ilmoitusvelvollisuuden käynnistävää toimenpidettä ja ilmoitusajankohtaan liittyviä sääntöjä. Näiden ongelmien poistamiseksi olisi kansallisia lakeja yhdenmukaistettava jossain määrin. Se ei kuulu tämän uudelleentarkastelun piiriin, ja olisi joka tapauksessa suhteellisen paljon aikaa vievä prosessi.

c) Yhteisön automaattinen toimivalta tapauksissa, jotka edellyttävät moninkertaisia ilmoituksia

54. Komissio ehdotti tammikuussa 1996 antamassaan vihreässä kirjassa moninkertaisten kansallisten ilmoitusten aiheuttaman ongelman ratkaisemista laajentamalla komission toimivalta niihin raja-arvot alittaviin keskittymiin, jotka kuuluvat useamman kuin yhden kansallisen järjestelmän toimivallan piiriin.

55. Ehdotuksen mukaan komission toimivaltaa laajennettaisiin kattamaan moninkertaisia ilmoituksia edellyttävät keskittymät, jotka jäävät 1 artiklan 2 kohdan raja-arvojen ja tiettyjen alhaisempien, esimerkissä 2 miljardiin euroon (maailmanlaajuinen) ja 100 miljoonaan euroon (yhteisönlaajuinen) asetettujen raja-arvojen välille. Näin ollen ehdotus merkitsi sitä, että sulautuma-asetuksen 1 artiklaa muutettaisiin siten, että keskittymillä, jotka eivät täytä 1 artiklan 2 kohdan raja-arvoja, on kuitenkin yhteisönlaajuista vaikutusta, jos ne kuuluvat kolmen jäsenvaltion toimivallan piiriin.

56. Komission ehdotus ei kuitenkaan saanut neuvotteluissa tarvittavaa kannatusta. Kritiikki koski pääasiassa sellaisia kysymyksiä kuin miten esimerkiksi keskittymän määritelmään ja pakolliseen/vapaaehtoiseen ilmoitukseen liittyviä jäsenvaltioiden lakien välisiä eroja olisi käsiteltävä. Näiden erojen havaittiin aiheuttavan oikeusvarmuuteen liittyviä ongelmia ja lisäksi mutkistavan liiaksi komission arviointia siltä osin, sovelletaanko kansallisia sääntöjä tiettyyn tapaukseen.

57. Komission vuonna 1996 tekemän ehdotuksen jälkeen kansallisia yrityskeskittymien valvontasääntöjä on yhdenmukaistettu paljon. Näin ollen tuolloin havaitut ehdotetun järjestelmä soveltamiseen liittyvät ongelmat ovat todennäköisesti vähentyneet. Sen vuoksi on aiheellista käynnistää uudelleen keskustelu tämän ehdotuksen ansioista. Tässä yhteydessä komissio säilyttää vuoden 1996 vihreässä kirjassa esitetyn perusajatuksen, eli että muutos kohdistuu tapauksiin, joissa kansallisia ilmoituksia tehdään vähintään kolme. Kuitenkin 1 artiklan 3 kohdan toiminnasta saatujen tarkempien tietojen perusteella näyttää siltä, että ei ole empiirisiä perusteita rajoittaa

tällaisen järjestelmän soveltaminen niihin tapauksiin, jotka täyttävät tietyt liikevaihdon raja-arvot.

i) Menettely

58. Kun komissiolla on moninkertaisen ilmoitusvelvollisuuden perusteella todettu olevan toimivalta, komission valtuudet ja sovellettava menettely olisivat samat kuin 1 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Komission toimivallan määrittelyssä tavallisesti käytettävien ehtojen lisäksi olisi kuitenkin määriteltävä myös, täyttääkö keskittymä ilmoitusvelvollisuuden raja-arvot vähintään kolmessa jäsenvaltiossa.

59. Vuonna 1996 annetun vihreän kirjan jälkeen käytyjen keskustelujen perusteella voidaan olettaa, että tällaisen järjestelmän olisi perustuttava siihen periaatteeseen, että kyseessä olevat jäsenvaltiot vahvistavat komissiolle, että osapuolet ovat tulkinneet kansalliset raja-arvot oikein[11].

60. Järjestelmässä, jossa komissiolle olisi tehtävä ilmoitus silloin kun ilmoitusvelvollisuus täyttyy vähintään kolmessa jäsenvaltiossa, osapuolten olisi osoitettava viimeistään muodollisessa ilmoituksessa, että toimenpide täyttää ilmoitusvelvollisuuden raja-arvot kolmessa jäsenvaltiossa. Mikään ei kuitenkaan estä osapuolia toimittamasta näitä tietoja komissiolle ja kyseessä oleville jäsenvaltioille jo aikaisemmassa vaiheessa. Kummassakin tapauksessa olisi luotava järjestelmä, jonka mukaan kyseessä olevat jäsenvaltiot vahvistaisivat komissiolle tietyssä määräajassa, että osapuolten esittämä analyysi pitää paikkansa. Jotta oikeusvarmuus ei kärsisi, määräajan olisi oltava suhteellisen lyhyt (esimerkiksi yksi tai kaksi viikkoa). Järjestelmä voisi toimia esimerkiksi siten, että komissiolla katsotaan olevan toimivalta, jos kyseessä olevat jäsenvaltiot eivät asetetussa määräajassa ilmoita vastustavansa osapuolten esittämää analyysia.

61. Vuonna 1996 julkaistusta vihreästä kirjasta järjestetyn kuulemismenettelyn aikana tuotiin esille, että voi olla vaikeaa määritellä nopeasti, täyttääkö keskittymä kansalliset ilmoitusvelvollisuuden raja-arvot, erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa käytetään liikevaihdon sijasta muita kriteerejä (esim. markkinaosuudelle asetettuja raja-arvoja). Vaikka joidenkin kansallisten raja-arvojen soveltaminen voikin olla vaikeaa, ehdotus ei kuitenkaan näyttäisi pahentavan tilannetta, sillä arviointi olisi joka tapauksessa pitänyt tehdä, jos sulautuma-asetusta ei voida soveltaa. Koska muuta kuin liikevaihtoon perustuvaa kriteeriä käyttävien jäsenvaltioiden lukumäärä on lisäksi pienentynyt vuodesta 1996, tämä ei mahdollisesti ole enää samanlainen ongelma. Jos tältä osin aiheutuisi vakava oikeusvarmuuteen liittyvä ongelma, se voitaisiin ratkaista esimerkiksi säätämällä, että 4 artiklan 1 kohdan viikon määräaikaa koskevaa ehtoa ei sovelleta tällaisiin tapauksiin.

d) Päätelmä mahdollisista 1 artiklan 3 kohdan muuttamisvaihtoehdoista

62. Edellä esitelty ehdotus on keskittymän vaikutuksiin perustuva järjestelmä, jonka mukaan 1 artiklan 3 kohdan ratkaiseva kriteeri ei enää perustu suoraan tietyn

[11] Muutoin komission olisi tulkittava yrityskeskittymiä koskevia kansallisia lakeja. Koska kansallisia lakeja ei ole vielä täysin yhdenmukaistettu edes teknisten seikkojen kuten liikevaihdon laskennan osalta, ongelmia voisi aiheutua siitä, että komissio ja jäsenvaltiot mahdollisesti tulkitsisivat kansallisia lakeja eri tavalla.

liikevaihtotason saavuttamiseen. Sitä vastoin sen seikan, että keskittymästä on tehtävä vähintään kolme kansallista ilmoitusta, katsottaisiin olevan riittävä peruste olettaa, että kyse on yhteisön etuun vaikuttavasta keskittymästä. Tämä järjestelmä edellyttäisi avoimen ja nopean menetelmän luomista, jonka avulla jäsenvaltiot vahvistavat, että niiden kansallisia sääntöjä sovelletaan tiettyyn keskittymään.

63. Asianomaisia osapuolia pyydetään ilmoittamaan mielipiteensä tästä ehdotuksesta ja siitä, kuinka se voitaisiin parhaiten panna täytäntöön, ja esittämään myös huomautuksia muista mahdollisista vaihtoehdoista. Lisäksi pyydetään huomautuksia siitä, mikä olisi paras menettely sen toteamiseksi, että asiaan soveltuu kolmen tai useamman jäsenvaltion yrityskeskittymien valvontasäännöt. Huomautuksia toivotaan myös muista teknisistä ja menettelyyn liittyvistä seikoista samoin kuin 1 artiklan 3 kohdan muuttamisesta aiheutuvista haitoista tai yleensä muuttamisen toivottavuudesta.

4. Työnjako laajentuneessa yhteisössä – pitkän aikavälin näkymät

64. Tätä tarkastelua varten kerätyt tiedot osoittavat myös, että pitkällä aikavälillä voitaisiin harkita laajakantoisempaa ratkaisua. Jäljempänä esitellyn kaltainen järjestelmä vaatisi selvästi yhteisön ja jäsenvaltioiden sääntöihin muutoksia, jotka eivät enää kuulu tämän tarkastelun piiriin. Tämän jakson tarkoituksena onkin käynnistää laajempi keskustelu yrityskeskittymien valvonnan muodosta ja rakenteesta Euroopassa yhteisön laajentumisen jälkeisinä vuosina.

65. Keskustelussa tulisi keskittyä siihen, millainen järjestelmä ottaisi parhaiten huomioon toissijaisuusperiaatteen ja samalla mahdollistaisi kullekin kilpailuviranomaiselle rajallisten resurssien käytön parhaalla mahdollisella tavalla ja vastaisi yritysten oikeutettuihin toiveisiin parantamalla ratkaisujen ennakoitavuutta ja vähentämällä tarpeettomia kustannuksia.

66. Vaikka sulautuma-asetuksen toimivaltaa koskevat kriteerit ovatkin yleensä johtaneet toissijaisuusperiaatteen kanssa yhdenmukaisiin tuloksiin, niitä voitaisiin periaatteessa muuttaa siten, että olisi mahdollista arvioida keskittymän rajatylittävä luonne suoremmin ja tapauskohtaisemmin.

67. Yhtenä mahdollisuutena olisi luoda järjestelmä, jossa sulautuma-asetuksesta poistettaisiin liikevaihtoa koskevat raja-arvot ja keskittymästä olisi ilmoitettava komissiolle silloin kun se edellyttäisi EU:ssa useita ilmoituksia. Tällöin se, millä tapauksilla voidaan olettaa olevan merkitystä yhteisön edun kannalta, määriteltäisiin suoraan sen perusteella, onko tapauksella vaikutusta useissa jäsenvaltioissa. Jotta tällainen järjestelmä pysyisi toimimaan, olisi kansallisia yrityskeskittymien valvonnan raja-arvoja yhdenmukaistettava suuremmassa määrin. Komission tutkimukset ovat osoittaneet, että jäsenvaltioissa voimassaolevien yhdenmukaistamattomien ilmoittamista koskevien ehtojen vuoksi ei pystytä tunnistamaan luotettavasti niitä jäsenvaltioita, joissa tietyn keskittymän vaikutus on merkittävä. Jos ilmoitusvelvollisuuden raja-arvot määriteltäisiin johdonmukaisemmin kansallisissa yrityskeskittymiä koskevissa lainsäädännöissä, olisi yksittäisten keskittymien rajatylittävän vaikutuksen arviointi mahdollista suoraan näiden raja-arvojen avulla.

68. Yrityskeskittymien valvonnan yhdenmukaistamiseksi Euroopassa olisi hyödyllistä myös lisätä yrityskeskittymien valvontasääntöjen yhdenmukaistamista entisestään.

Tämä koskee erityisesti tiettyjä keskeisiä kysymyksiä kuten keskittymän käsitettä ja keskeisiä menettelysääntöjä. Lisäksi voitaisiin harkita, missä määrin sovelletun kilpailua koskevan testin suuremmasta yhdenmukaistamisesta olisi hyötyä tehokkaan ja avoimen kilpailun suojelun ja tasavertaisten kilpailuedellytysten säilyttämisen kannalta. Tällaisesta yhdenmukaistetusta ympäristöstä olisi hyötyä myös luotaessa saumattomampaa kilpailuviranomaisten verkostoa, jossa komissio ja yksi tai useampi kansallinen viranomainen voisivat jakaa keskittymän kaikkien vaikutusten arvioinnin niin maailmanlaajuisilla kuin paikallisillakin markkinoilla.

B. Siirtäminen jäsenvaltioille, 9 artikla

1. Tausta

69. Sulautuma-asetuksen 9 artiklassa säädetyn käsittelypaikan siirtämistä koskevan menettelyn tarkoituksena on hienosäätää järjestelmää, jossa toimivalta määritellään liikevaihtoon perustuvien raja-arvojen perusteella, jotta asian käsittelystä vastaisi se viranomainen, jolla on siihen parhaat edellytykset. Apuna käytetään testiä, jolla arvioidaan keskittymän vaikutuksia kilpailuun tietyn jäsenvaltion markkinoilla. Jos testin tulos on myönteinen, keskittymä voidaan käsitellä kansallisella tasolla, vaikka 1 artiklan raja-arvot täyttyisivätkin. Tämä järjestely on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

70. Asetuksen 9 artiklan 10 kohdan mukaan siirtämistä koskevia säännöksiä voidaan tarkastella uudelleen samanaikaisesti 1 artiklassa mainittujen raja-arvojen kanssa. Komission kesäkuun 2000 kertomuksen jälkeen jäsenvaltiot kannattivat tällaista uudelleenarviointia ja lisäksi ehdottivat, että komissio tutkisi tarkemmin käsittelypaikan siirtämiseen mahdollisesti liittyviä lisäkustannuksia.

71. Uudelleentarkastelussa on tutkittu viiden viime vuoden aikana (marraskuusta 1996 tammikuuhun 2001) ilmoitettuja keskittymiä, joissa on pyydetty käsittelypaikan siirtämistä. Tuloksia käsitellään liitteessä II.

2. Tiivistelmä pohdittavista kysymyksistä

72. Vaikka tämän viimeisimmän kyselytutkimuksen tulokset sisältävät vähän todisteita siitä, että käsittelypaikan siirtämiseen sisältyisi lisäkustannuksia, ne osoittavat kuitenkin, että nykyisen siirtämismenetelmän tiettyjen osatekijöiden muuttaminen voisi olla paikallaan. Näitä ovat erityisesti määräajat, kriteerit käsittelypaikan siirtämiselle ja käsittelyn osittaisesta siirtämisestä aiheutuvat ongelmat. Lisäksi huolestumista aiheuttaa jossain määrin kansallisten kilpailuviranomaisten siirtämien asioiden käsittely, pääasiassa menettelyllisten seikkojen osalta. Komission kyselytutkimuksessa tuli selvästi ilmi toive tehokkaasta menettelystä, joka varmistaa riittävän avoimuuden keskittymään osallistuvien yritysten, komission ja jäsenvaltioiden välillä, vähentää saman työn tekemistä kahteen kertaan ja ajan tuhlausta sekä takaa nopeat ja yhdenmukaiset päätökset.

73. Määräaikojen osalta toistuvasti esitetty huomautus koskee kolmen viikon määräaikaa, jonka aikana kansallisten kilpailuviranomaisten on pyydettävä käsittelypaikan siirtämistä. Monien vastaajien mielestä tämä määräaika on pidempi kuin on välttämätöntä asian kannalta merkityksellisten kysymysten selvittämiseksi. Tämä koskee erityisesti pyyntöjä, jotka koskevat sellaisia markkinoita, joiden käsittelyyn kansallisella viranomaisella on epäilyksettä paremmat edellytykset.

Eräiden mielestä tästä lisäajasta voi olla haittaa, sillä se voi sotkea kansallisessa oikeudessa yrityskaupoille asetetun aikataulun. Ongelmia voi lisäksi aiheuttaa pyyntö, joka saapuu lähellä määräajan umpeutumista, jolloin osapuolet mahdollisesti jo keskittyvät komissiolle esitettävien korjaustoimenpiteiden laatimiseen. Aikatekijällä on suuri merkitys myös silloin kun kansallisten kilpailuviranomaisten määräajat lopullisen päätöksen tekemiselle vaihtelevat, erityisesti kun on kyse käsittelypaikan osittaisesta siirtämisestä.

74. Siirrettävien keskittymien arvioinnin osalta (9 artiklan 2 kohta) useimmat vastaajat kannattavat "ennustettavien", "yksinkertaisten" tai jopa "automaattisten" kriteereiden määrittelyä. On ehdotettu esimerkiksi "selvästi erotettavia tuote- ja maantieteellisiä markkinoita", "yhteisön sisäisen kaupan puuttumista tai vähäisyyttä", yhtä selvästi keskittymän vaikutuksiin perustuvaa testiä kuten määräävän aseman syntymistä tai vahvistumista koskeva testi, tai edellisten yhdistelmää. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b alakohtaa, jolla testiä yksinkertaistettiin siirtopyyntöjen helpottamiseksi, on käytetty kerran menestyksekkäästi oikeusperustana pyynnölle.[12]

75. Käsittelypaikan osittaisesta siirtämistä kokemusta omaavat yritykset ovat usein tuoneet esille, että käsittelypaikan siirtäminen pienentää yhden luukun periaatteen tuomia etuja ja että sillä voi lisäksi olla kielteinen vaikutus aikatauluihin, kustannuksiin ja oikeusvarmuuteen. Näin on erityisesti silloin, jos toimenpiteen eri osien arviointi siirretään useammalle kuin yhdelle jäsenvaltiolle. Useimmat yritykset katsoivat, että käsittelypaikan siirtäminen aiheuttaa erityisesti pyynnön hyväksymisen jälkeen lisäkustannuksia ja vaatii henkilöstöresursseja. Kustannusten suuruutta ei kuitenkaan ilmoitettu. Olisi kuitenkin pidettävä mielessä, että yritykset pystyvät yleensä ennustamaan, milloin asian käsittelypaikka mahdollisesti siirretään, ja ottamaan tämän ennakolta huomioon kustannuslaskelmissaan. Kyselytutkimus on vahvistanut tämän.

76. Kansallisten sääntöjen, erityisesti menettelysääntöjen, soveltaminen siirretyissä asioissa aiheuttaa yleisesti huolta. Vaikka näyttääkin siltä, että kansalliset viranomaiset ovat arvioineet asiat puhtaasti kilpailuoikeudellisten perusteiden mukaisesti, kansallisten menettelyjen pituuteen ja liikesalaisuuksien suojeluun liittyy edelleen epävarmuutta siirrettyjen asioiden käsittelyssä. Monet toivoivat kansallisten menettelysääntöjen yhdenmukaistamista ainakin tiettyyn vähimmäistasoon asti.

77. Erittäin monissa vastauksissa tuotiin esille, että arvioitaessa keskittymiä kansallisella tasolla ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että poliittiset tekijät vaikuttavat arviointiin. Tähän vaikuttavia tekijöitä ovat kansallisen kilpailuoikeuden kypsyys, keskittymään osallistuvien yritysten omistusrakenne ja kyseessä olevan toimialan poliittinen tai yhteiskunnallinen merkitys kyseisessä jäsenvaltiossa.

78. Sulautuma-asetuksessa asetetaan jäsenvaltiolle kaksi velvollisuutta käsittelypaikan siirtämisen jälkeen. Ensinnäkin 9 artiklan 6 kohdan mukaan kansallisen kilpailuviranomaisen on ilmoitettava tutkimustensa tulokset enintään neljän kuukauden kuluessa. Eräiden huomautusten mukaan kyseisen säännöksen nykyinen sanamuoto johtaa siihen, että kansalliset kilpailuviranomaiset pystyvät käyttämään tutkimuksiinsa enemmän aikaa kuin mitä komissio olisi käyttänyt, ja että näin on jo tapahtunutkin. Toiseksi 9 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa

---

12 Asia Govia/Conex (2001), siirretty Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille.

ainoastaan toimenpiteitä, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä tehokkaan kilpailun turvaamiseksi kyseessä olevilla markkinoilla tai sen palauttamiseksi. Kansalliset kilpailuviranomaiset voivat päättää itse, kuinka ne täyttävät tämän vaatimuksen, mutta niiden on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Koska kansalliset tuomioistuimet valvovat sitä, kuinka jäsenvaltiot käyttävät tätä harkintavaltaa, ei ole tarvetta muuttaa kyseistä säännöstä siten, että komissiolle annettaisiin jonkinasteinen valvontavalta, kuten jotkin alan edustajat ovat ehdottaneet. Viimeaikoina on käsitelty kahta asiaa, jotka muodostavat hyvän esimerkin siitä, millainen rooli kansallisilla tuomioistuimilla voi olla jäsenvaltioille siirrettyjen asioiden käsittelyssä[13].

3. Mahdolliset muutokset

79. Siirtopyynnön esittämistä koskevien ehtojen yksinkertaistaminen näyttäisi lisäävän menettelyn tehokkuutta ja se saattaisi antaa mahdollisuuden lyhentää pyynnön esittämiseen ja sen hyväksymiseen kuluvaa aikaa. Jälkimmäinen tavoite riippuu suuressa määrin siitä, voidaanko jäsenvaltioiden menettelyissä sovellettavia määräaikoja lyhentää. Mahdollisuudet mainitun kolmen viikon määräajan lyhentämiseen näyttävät vähäisiltä tai olemattomilta niin kauan kuin kansallisten viranomaisten on osoitettava määräävän markkina-aseman syntymisen tai vahvistumisen uhka (9 artiklan 2 kohdan a alakohta). Sitä vastoin siirtopyynnön esittämistä koskevien ehtojen yksinkertaistamisen pitäisi vähentää kansallisten viranomaisten tarvetta tutkia keskittymän todennäköisiä vaikutuksia ennen pyynnön esittämistä. Lisäksi näyttäisi mahdolliselta lyhentää hallintoviranomaisten sisäisten kuulemismenettelyjen pituutta jäsenvaltioissa, koska pyyntö ei enää merkitsisi alustavaa ratkaisua, jonka mukaan toimenpiteen katsotaan aiheuttavan kilpailunvastaisia vaikutuksia.

80. Jotta helpotettaisiin sellaisten asioiden käsittelypaikan siirtämistä, jotka soveltuvat parhaiten kansallisten viranomaisten arvioitaviksi merkittävien rajatylittävien vaikutusten puuttumisen vuoksi, komissiolla olisi oltava mahdollisuus siirtää tällaiset asiat omasta aloitteestaan. Tällaiseen menettelyyn sisältyisi luonnollisesti kyseessä olevan kansallisen viranomaisen kuuleminen ennakolta. Menettely säästäisi jäsenvaltion pyynnön esittämiseen liittyviltä menettelyvaiheilta. Siirtämismenettelyn yksinkertaistamisen lisäksi voitaisiin pelkästään kansallisia vaikutuksia aiheuttavissa tapauksissa taata tasavertaisemmat toimintaedellytykset yhteisössä. Komission mahdollisuus siirtää tällaiset tapaukset jäsenvaltioille vastaa käytännössä jäsenvaltioilla nykyisin olevaa mahdollisuutta siirtää tapauksia komissiolle sulautuma-asetuksen 22 artiklan nojalla.

81. Avoimuuden lisäämiseksi on mahdollista, että komissio antaa erityiset suuntaviivat siitä, kuinka käsittelypaikan siirtämistä käsitellään muutetussa järjestelmässä. Samoin kuin vähän aikaa sitten korjaustoimenpiteistä annetussa tiedonannossa näissä suuntaviivoissa voitaisiin selittää käytännön esimerkein siirtämismenettelyn periaatteita ja sitä, kuinka keskittymä määritellään vaikutusalueeltaan paikalliseksi tai alueelliseksi.

---

[13] Asia COMP/M.2216 ENEL/FT/Wind/Infostrada, siirretty Italialla 19.1.2001, päätökseen haettu muutosta toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa; Asia COMP/M.2044, Interbrew/Bass, siirretty Yhdistyneelle kuningaskunnalle 22.10.2000, toimivaltainen kansallinen tuomioistuin kumosi päätöksen korjaustoimenpiteistä pelkästään menettelyyn liittyvistä syistä.

a) Siirtämistä koskevien kriteereiden yksinkertaistaminen

Ehdotuksen mukaan ainoastaan 9 artiklan 2 kohdan b alakohta säilytetään ja sen käyttöä helpotetaan. Tämä merkitsee sitä, että siirtopyynnön yhteydessä ei enää vaadita esittämään todisteita määräävän markkina-aseman syntymisen tai vahvistumisen uhkasta. Riittää kun esitetään uskottavasti, että toimenpide vaikuttaa kilpailuun erillisillä markkinoilla jäsenvaltion sisällä. Kyseisten markkinoiden kokoa ja merkitystä ei pitäisi arvioida sen mukaan, muodostavatko ne merkittävän osan yhteismarkkinoista. Sen sijaan olisi otettava käyttöön yksinkertaisempi maantieteellinen kriteeri. Siirtämisen kannalta ei näyttäisi edes olevan tarpeen määritellä merkityksellisten markkinoiden maantieteellistä laajuutta, jos vaikutukset eivät ulotu jäsenvaltion rajojen ulkopuolelle. Näin ollen pitäisi riittää, että pyynnössä osoitetaan, että siirtämisen perusteena olevasta oletetusta vaikutuksesta kilpailuun ei ole seurauksena markkinoiden sulkeminen, vaikutusten siirtyminen maantieteellisesti laajemmalle ulottuville lähimarkkinoille tai vastaavia rajatylittäviä vaikutuksia.

b) Siirtäminen komission aloitteesta

Kilpailun suojelemiseksi jäsenvaltion sisäisillä markkinoilla komissiolla pitäisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti olla mahdollisuus siirtää asian käsittely kokonaan tai osittain kansallisille viranomaisille, kun edellä kuvaillut kriteerit täyttyvät.

c) Määräajat

Koska enää ei tarvitsisi osoittaa määräävän markkina-aseman syntymistä tai vahvistumista, voitaisiin siirtopyynnöille ja käsittelypaikan siirtämiselle komission aloitteesta asetettu kolmen viikon määräaika lyhentää kahteen viikkoon. Ne ilmoittavat osapuolet, jotka haluavat parantaa oikeusvarmuutta, voisivat ottaa yhteyttä kansalliseen kilpailuviranomaiseen ja komissioon jo ennen ilmoituksen tekemistä, jotta keskusteluille olisi enemmän aikaa. Jotta ei menetettäisi tämän salassapitovelvollisuuden alaisen menettelyvaiheen joustavammasta käsittelystä saatavia etuja, ei menettelystä tulisi säätää asetuksessa.

82. Yleisesti ottaen näyttää perustellulta, että ilmoittavien osapuolten asema ei saa huonontua asian siirtämisen vuoksi. Tämä koskee erityisesti aineellisoikeudellisia kysymyksiä, mutta myös menettelyyn liittyviä seikkoja, jotka voivat vaikuttaa ilmoittaviin osapuoliin. Toisaalta siirrettyjä tapauksia on käsiteltävä samalla tavoin kuin muitakin kyseisen valvontaviranomaisen käsittelemiä tapauksia. Voi kuitenkin olla paikallaan pyrkiä yhdenmukaistamaan lopullisen päätöksen tekemiselle asetettuja määräaikoja. Yksi mahdollisuus olisi selventää 9 artiklan 6 kohdan nykyistä sääntöä siten, että sulautuma-asetuksen 8 artiklan mukaiseen päätökseen verrattavissa oleva lopullinen päätös olisi tehtävä samassa määräajassa kuin mitä komissio soveltaa. Olisi myös mahdollista mennä vielä pidemmälle ja säätää sulautuma-asetuksessa, että komission siirtämää asiaa käsittelevän kansallisen viranomaisen on sovellettava asian käsittelyssä sulautuma-asetuksen mukaista menettelyä. Kumpikin näistä muutoksista edellyttäisi todennäköisesti kansallisten yrityskeskittymien valvontamenettelyjen muuttamista.

83. Aloittaakseen keskustelun näistä kysymyksistä komissio pyytää asianomaisia esittämään näkemyksiään siitä, kuinka komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välistä työnjakoa voitaisiin parantaa. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon se, että tavoitteena on yhtäältä edistää kilpailua, myös silloin kun

mahdollisia rajatylittäviä kielteisiä vaikutuksia ei ole odotettavissa, ja toisaalta parantaa nykyisen järjestelmän tehokkuutta. Tällaisesta muutoksesta aiheutuvia haittoja tai yleensä muutoksen tarkoituksenmukaisuutta koskevat huomautukset ovat myös tervetulleita.

C. Yhteiset siirrot komissiolle, 22 artiklan 3 kohta

84. Ennen kuin 22 artiklan 3 kohtaa muutettiin asetuksella 1310/97, sen tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille mahdollisuus pyytää, että komissio arvioi niiden puolesta 1 artiklan raja-arvot alittavien keskittymien vaikutukset. Alunperin 22 artiklan 3 kohta oli tarkoitettu hyödyttämään jäsenvaltioita, joilla ei vielä ollut asianmukaisia menettelyjä yrityskeskittymien tutkimiseksi kansallisella tasolla. On asetettu kyseenalaiseksi, oliko tämä 22 artiklan 3 kohdan alkuperäinen tarkoitus yhdenmukainen toissijaisuusperiaatteen kanssa, sillä ilman kyseistä säännöstä nämä keskittymät eivät olisi kuuluneet minkään kansallisen valvontajärjestelmän piiriin.

85. Kuten edellä todettiin, kaikissa jäsenvaltiossa Luxemburgia lukuun ottamatta on tällä hetkellä voimassa yrityskeskittymien valvontaa koskevia sääntöjä. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että 22 artiklan 3 kohtaa sovelletaan sen alkuperäisessä tarkoituksessa erittäin vähän[14].

86. Vuonna 1998 voimaan tulleiden muutosten tarkoituksena oli antaa 22 artiklan 3 kohdalle uusi tehtävä. Sen nojalla vähintään kaksi jäsenvaltiota voisi yhdessä siirtää asian komissiolle, jos komissiolla on niiden mielestä paremmat edellytykset käsitellä asia. Näin ollen tarkoituksena oli lisätä yhteisön kilpailuoikeuden soveltamista asioissa, joihin liittyy rajatylittäviä vaikutuksia, vahvistaa yhden luukun periaatetta ja lieventää moninkertaisten ilmoitusten aiheuttamaa ongelmaa. Tietyssä mielessä tämän muutoksen voidaan katsoa täydentävän samaan aikaan käyttöön otettuja 1 artiklan 3 kohdan raja-arvoja, joilla pyrittiin ratkaisemaan samoja ongelmia. Valitettavasti muutettu 22 artiklan 3 kohta on ollut vieläkin tehottomampi kuin 1 artiklan 3 kohta. Komissio ei ole tähän mennessä saanut yhtään yhteistä siirtopyyntöä.

87. Komissio on kysynyt moninkertaisia ilmoituksia tehneiltä yrityksiltä, ovatko kyseessä olevat kansalliset kilpailuviranomaiset niiden tietojen mukaan harkinneet mahdollisuutta, että ne pyytäisivät yhdessä käsittelyn siirtämistä komissiolle. Ainoastaan 6 prosentissa vähintään kolmelle jäsenvaltiolle ilmoitetuista tapauksista ilmoittavat osapuolet tiesivät kansallisten kilpailuviranomaisten harkinneen yhteistä pyyntöä. Yksikään kahteen jäsenvaltioon ilmoituksen tehneistä yrityksistä ei ollut tietoinen tällaisista suunnitelmista.

88. Samoilta yrityksiltä kysyttiin myös, olivatko asian käsittelyyn osallistuvat viranomaiset niiden tietojen mukaan yhteydessä toisiinsa ilmoitusmenettelyn aikana (esimerkiksi pyysivätkö ne lupaa luottamuksellisten tietojen vaihtamiseen viranomaisten kesken). Ilmoittavat osapuolet olivat 8 prosentissa vähintään kolmeen jäsenvaltioon ilmoitetuista asioista tietoisia jonkinasteisesta yhteensovittamisesta kansallisten kilpailuviranomaisten kesken. Kahteen jäsenvaltioon ilmoituksen tehneiden yritysten osalta vastaava luku oli 2 prosenttia.

---

[14] Viimeksi siirtoa 22 artiklan 3 kohdan nojalla pyysivät Alankomaiden viranomaiset vuonna 1997 asiassa IV/M.890 - Blokker/Toys "R" Us. Kaikkiaan komissiolle on siirretty neljä asiaa tämän menettelyn mukaisesti, kaksi Alankomaista, yksi Suomesta ja yksi Belgiasta.

1. Menettelyyn liittyvät 22 artiklan 3 kohdan heikkoudet

89. Vaikka edellä esitetyt tiedot perustuvat moninkertaisia ilmoituksia tehneille yrityksille osoitettuun kyselyyn vastanneiden ilmoittavien osapuolten subjektiivisiin näkemyksiin, näyttää kuitenkin melko selvältä, että yhteisen siirron ensimmäinen ennakkoedellytys, joka koskee yhteyden ottamista ajoissa, ei täyty useimmissa moninkertaisia ilmoituksia edellyttäneissä tapauksissa. Jotta 22 artiklan 3 kohta toimisi paremmin moninkertaisten ilmoitusten aiheuttaman ongelman ratkaisukeinona, olisi tästä syystä todennäköisesti välttämätöntä kehittää menetelmä asianomaisten osapuolten väliseen tietojenvaihtoon. Tällaisen menettelyn olisi katettava ilmoittavat osapuolet, kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ja komissio.

90. Joissakin harvoissa tapauksissa komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välillä on ollut epävirallisia yhteydenottoja, joissa on keskusteltu mahdollisuudesta yhteiseen siirtoon. Näissä yhteydenotoissa on tullut selvästi esille kolme muuta tekijää, jotka liittyvät pääasiassa 22 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan sisältämiin menettelysääntöihin ja jotka voivat tehdä tyhjäksi jäsenvaltioiden yritykset pyytää käsittelyn siirtämistä yhdessä.

91. Ensimmäinen ongelma liittyy säännökseen, jonka mukaan pyyntö on esitettävä kuukauden kuluessa päivästä, jona keskittymästä ilmoitettiin jäsenvaltiolle tai yhteisen pyynnön esittäneille jäsenvaltioille, tai jona keskittymä toteutettiin. Määräaika lasketaan aikaisemmasta ajankohdasta. Ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan "*keskittymästä ilmoittamisella jäsenvaltiolle*". Vaikka säännöksen selventäminen tältä osin ehkä olisikin hyödyllistä, vaikuttaa luonnolliselta käyttää kansallisen ilmoituksen päivämäärää määräajan laskennan aloituspäivänä jäsenvaltioissa, joissa toimenpiteestä on ilmoitettava. Tämä tulkinta perustuu siihen, että ei olisi järkevää laskea määräaikaa muun, vähemmän muodollisen ilmoituksen perusteella, jos kansallisessa lainsäädännössä on määritelty ehdot sille, kuinka keskittymästä on ilmoitettava jäsenvaltiolle[15]. Enemmän keskustelua herättää se, kuinka "keskittymästä ilmoittaminen jäsenvaltiolle" olisi tulkittava silloin kun kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly ilmoitusvelvollisuutta[16]. Lisäksi on mahdollista, että keskittymä toteutetaan eri päivinä eri jäsenvaltioissa.

92. Toinen ongelma, joka osittain liittyy edellä kuvailtuun ongelmaan, on se, että jäsenvaltioiden yrityskeskittymien valvontajärjestelmissä on suuria eroja siinä, *milloin* ilmoitus on tehtävä tai voidaan tehdä. Kansalliset järjestelmät eroavat toisistaan merkittävästi tässä suhteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että on vaikea sanoa kunkin yksittäisen jäsenvaltion osalta, milloin 22 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu yhden kuukauden määräaika päättyy. Ongelma on sitä suurempi mitä useampi jäsenvaltio osallistuu yhteiseen siirtoon. Ongelmia aiheuttaa myös se, ettei objektiivisesti voida ennustaa, kuinka moni jäsenvaltio hakee yhdessä käsittelypaikan siirtämistä. Tästä seuraa, että yhteisen siirtopyynnön esittäneistä jäsenvaltioista riippuen 22 artiklan 4 kohdan määräaika voi vaihdella merkittävästi, mikä puolestaan riippuu siitä, milloin keskittymästä ilmoitettiin kullekin jäsenvaltiolle.

---

15 Tätä tulkintaa on myös arvosteltu käytännön syistä, sillä ei ehkä olisi välttämätöntä vaatia osapuolia useiden kansallisten ilmoitusten laadintaan, joka on usein työlästä, jos asia lopulta siirretään todennäköisesti komissiolle.

16 Ranskan uuden yrityskeskittymien valvontajärjestelmän tultua voimaan tämä vaikeus koskee ainoastaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Luxemburgia (mutta mahdollisesti myös kaikkia keskittymiä, jotka eivät täytä kansallisia yrityskeskittymien valvonnan raja-arvoja).

93. Kolmas ja mahdollisesti ongelmallisin seikka, joka myös on yhteydessä jäsenvaltioiden menettelysääntöjen puutteelliseen yhteensovittamiseen, on se, että ei ole määräystä, jonka mukaan sovellettavien kansallisten määräaikojen kuluminen keskeytyy odotettaessa asian käsittelyn yhteistä siirtämistä. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että valtion X on kansallisen lakinsa nojalla tehtävä päätös ilmoitetusta keskittymästä ennen kuin valtion Z määräaika esittää pyyntönsä komissiolle päättyy. Tilanne voi vielä vaikeutua, jos yhteisen pyynnön esittämistä harkitsee useampi kuin kaksi valtiota, ja myös siitä syystä, että 22 artiklan 3 kohdan mukaisesti siirtopyynnön hyväksyminen tai hylkääminen on komission harkintavallassa.

94. Jotta 22 artiklan 3 kohdan avulla pystyttäisiin korjaamaan moninkertaisten ilmoitusten aiheuttama ongelma, olisi järjestelmää todennäköisesti muutettava laajemmin kuin vain sulautuma-asetuksen osalta. On kyseenalaista voitaisiinko sulautuma-asetusta muuttaa siten, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin keskinäiseen kuulemiseen ilmoitetuista keskittymistä, joilla ei ole (1 artiklassa määriteltyä) yhteisönlaajuista merkitystä. Sama koskee edellä kuvailtuja ongelmia, jotka aiheutuvat jäsenvaltioiden eroista sen suhteen, mikä käynnistää ilmoitusvelvollisuuden.

95. Näistä syistä on todennäköistä, että 22 artiklan 3 kohta saataisiin toimivaksi ainoastaan yhdenmukaistamalla kansallisia lakeja riittävästi. Silloinkin järjestelmä kärsisi vielä tietyistä toiminnallisista haitoista, joita käsitellään jäljempänä.

2. 22 artiklan 3 kohdan toiminnalliset heikkoudet

96. Tehokkuusnäkökohtien kannalta 22 artiklan käsittelypaikan siirtämistä koskeva säännös merkitsee menettelyjen keston pidentymistä ja oikeusvarmuuden heikkenemistä kaikkien asianosaisten osalta. Koska käsittelypaikan siirtämistä koskeva säännös on luonteensa vuoksi aina yhteydessä kahden tai useamman kilpailuviranomaisen suorittamaan arviointiin, on tuskin mahdollista luoda järjestelmä, joka ei merkitsisi pidempiä odotusaikoja kuin välitön yhden luukun järjestelmä. Koska ainakin nykyisessä järjestelmässä kukin asian käsittelyyn osallistuva kilpailuviranomainen voi päättää itse, esittääkö/hyväksyykö se siirtopyynnön, menettelyn epävarmuus lisääntyy pakostakin. Epävarmuutta voivat lisätä keskittymän osapuolet, jotka mahdollisesti pystyvät käyttämään kansallisten lakien välisiä eroja hyväkseen tiettyyn tulokseen pääsemiseksi. Tällaiset heikkoudet on mahdollisesti hyväksyttävä järjestelmässä, jonka tarkoituksena on toimia korjausjärjestelmänä poikkeustapauksissa, mutta niitä ei voida hyväksyä järjestelmässä, jonka tarkoituksena on helpottaa yleisemmin moninkertaisten ilmoitusten aiheuttamaa ongelmaa.

97. Toinen 22 artiklan 3 kohdan toiminnallinen heikkous on se, että yhteinen siirtopyyntö antaa komissiolle toimivallan toteuttaa ainoastaan toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä tehokkaan kilpailun säilyttämiseksi tai palauttamiseksi sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden alueella, joiden pyynnöstä komissio on puuttunut asiaan. Tämä saattaa olla loogista sellaisessa järjestelmässä, joka perustuu käsitykseen, että komissio toimii näissä tapauksissa pyynnön esittäneen jäsenvaltion tai pyynnön esittäneiden jäsenvaltioiden puolesta. Se voi kuitenkin johtaa tuloksiin, jotka ovat ristiriidassa yhden luukun periaatteen kanssa (sillä samanaikaisia menettelyjä voi olla käynnissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole esittäneet siirtopyyntöä) tai jotka pahemmassa tapauksessa voivat johtaa siihen, että komissio

ei pysty korjaamaan havaittua kilpailuongelmaa (jos tutkimuksia ei aloiteta jäsenvaltioissa, jotka eivät ole esittäneet siirtopyyntöä).

3. Asetuksen 22 artiklan 3 kohtaa koskeva päätelmä

98. Kuten edellä on osoitettu, jotkin 22 artiklan 3 kohdan nykyisistä heikkouksista voitaisiin ratkaista selvennyksillä (esimerkiksi selventämällä ilmaisua 'keskittymästä ilmoittaminen jäsenvaltiolle'). Koska 22 artikla on aina ollut 9 artiklan peilikuva, voitaisiin harkita myös samanlaisia muutoksia kuin 9 artiklan osalta (esimerkiksi sovellettavan testin helpottamista).

99. Edellä kuvailtujen heikkouksien vuoksi on kyseenalaista, voidaanko tätä säännöstä muuttaa siten, että se luo tehokkaan ja yleisluonteisen keinon moninkertaisten ilmoitusten aiheuttaman ongelman lieventämiseksi. Asianomaisia pyydetään kuitenkin ilmoittamaan mielipiteensä tästä ja esittämään mahdollisia ehdotuksiaan siitä, kuinka tämä säännös voitaisiin sisällyttää yhdenmukaiseen järjestelmään toimivallan jakamiseksi.

D. Keskittymän käsite: uudelleentarkastelussa merkitykselliset seikat

100. Sulautumien lisäksi keskittymän käsite kattaa yhden tai useamman yrityksen siirtymisen oikeudellisesti tai tosiasiallisesti yhden tai useamman yrityksen määräysvaltaan, kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitavan yhteisyrityksen perustaminen mukaan luettuna.

101. Tämän seurauksena toimenpide, joka ei sisällä tällaista määräysvallan hankintaa, jää sulautuma-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen esimerkiksi toimenpiteet, jotka käsittävät sellaisen yhteisen tai yhden yrityksen *vähemmistöosakkuuden* hankinnan, joka ei anna määräysvaltaa, ei kuulu asetuksen soveltamisalaan riippumatta siitä, onko vähemmistöosakkuuden hankkija kilpailija. Niin kauan kuin määräysvaltaa koskeva kriteeri ei täyty, samaa periaatetta sovelletaan myös *strategisiin liittoutumiin*, jotka ovat yleistyneet sulautuma-asetuksen käyttöönoton jälkeen. Tällä hetkellä komissio tutkii tällaisia toimenpiteitä yleensä EY:n perustamissopimuksen 81–82 artiklan nojalla. Komissio on tietoinen siitä, että tällaisilla toimenpiteillä voi olla "rakenteellinen" vaikutus kyseessä olevilla markkinoilla. Se on kuitenkin tietoinen myös siitä, kuinka vaikeaa on määritellä kyseiset toimenpiteet niin tarkasti kuin pakollinen ennakkoilmoitus edellyttäisi.

102. Kuten edellä todettiin, sulautuma-asetusta sovelletaan kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitaviin yhteisyrityksiin. Vuonna 1998 soveltamisalaa laajennettiin 3 artiklan 2 kohdan muutoksilla ja 2 artiklan 4 kohdan käyttöönotolla, minkä ansiosta arviointiin voitiin ottaa mukaan yhteisyrityksen yhteistoiminnalliset puolet. Tämän uuden säännöksen ensimmäisten soveltamisvuosien aikana saatua kokemusta arvioidaan jäljempänä. Lisäksi vuonna 1999 julkaistussa valkoisessa kirjassa 81 ja 82 artiklan soveltamissääntöjen uudistamisesta otettiin esille kysymys, voitaisiinko myös *osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavat tuotantotoimintaa harjoittavat yhteisyritykset* sisällyttää sulautuma-asetuksen soveltamisalaan. Komissio kuitenkin lykkäsi 27. syyskuuta 2000 tekemässään ehdotuksessa tämän kysymyksen tarkemman tutkimisen sulautuma-asetuksen uudelleentarkastelun yhteyteen.

103. Vaikeita tulkintaongelmia ovat aiheuttaneet *moniosaiset keskittymätoimet*. Lyhyesti esitettynä kysymys kuuluu: milloin kahden tai useamman oikeudellisesti erillisen toimenpiteen on sulautuma-asetusta sovellettaessa katsottava muodostavan yhden ainoan ilmoitusvelvollisuuden alaisen toimen? Tähän kysymykseen annettu vastaus voi vaikuttaa toimivallan jakamiseen komission ja kansallisten viranomaisten välillä. Jotta voitaisiin taata keskittymien tehokas valvonta siihen parhaiten soveltuvalla tasolla, komission mielestä olisi varmistettava, että taloudellisesti toisiinsa yhteydessä olevia toimia käsittelee yksi ja sama viranomainen. Samanaikaisesti järjestelmän olisi estettävä toisistaan erillisten toimien keinotekoinen yhdistäminen.

104. Keskittymän käsitteeseen liittyy myös se kysymys, kattaako sulautuma-asetus tietyt toimet, erityisesti rahoitusalalla (*pääomasijoittaminen* jne.), jotka todellisuudessa eivät aiheuta tarjonnan tai kysynnän keskittymistä millään markkinoilla. Sulautuma-asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa säädetään poikkeuksesta, joka koskee osaa tällaisista toimista. Ottaen huomioon muutokset rahoitusmarkkinoilla ja yritysrahoituksen alalla vuoden 1990 jälkeen on asianmukaista arvioida uudelleen, täyttääkö tämä säännös edelleen tarkoituksensa vai vaatiiko se tarkistusta.

105. Lopuksi esille nousee kysymys, voitaisiinko keskittymän käsitteen ja sulautuma-asetuksen 5 artiklassa tarkoitetun yhtymän käsitteen *yhteensovittamista* lisätä. Näiden kahden käsitteen välillä tähän asti tehty ero on ollut kiistanalainen, ja sen vuoksi olisi arvioitava, voisiko yhden ja saman käsitteen käyttäminen molemmissa artikloissa helpottaa asetuksen soveltamista.

1. Vähemmistöosakkuudet

106. Pienessä määrässä tapauksia komissio on ottanut huomioon vähemmistöosakkuuden myymisen tai yhteisistä johtohenkilöistä luopumisen ensimmäisen vaiheen päätöksissä, jolloin on vältytty mahdollisesti mutkikkaiden kysymysten arvioinnilta[17].

107. Sulautuma-asetusta ei sovelleta vähemmistöosakkuuden hankintaan, jollei se muista syistä johda oikeudellisen tai tosiasiallisen määräysvallan syntymiseen. On kuitenkin mahdollista, että vähemmistöosakkuus (mahdollisesti yhdessä yhteisten johtohenkilöiden kanssa) voi muuttaa toisiinsa yhteydessä olevien yritysten kannustimia kilpailuun ja siten vaikuttaa markkinaoloihin. Vaikka sulautuma-asetusta ei sovelleta näihin tapauksiin, EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa voidaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti käyttää vähemmistöosakkuuksien ja niiden mahdollisesti aiheuttamien kilpailuongelmien arvioinnissa.

108. Komission tietoon on saatettu, että vähemmistöosakkuudet ja yhteiset johtohenkilöt ovat tekijöitä, jotka mahdollisesti helpottavat yhteisen määräysvallan käyttöä, ja että useilla muilla lainkäyttöalueilla yrityskeskittymiä koskevia sääntöjä sovelletaan vähemmistöosakkuuden hankintaan, vaikka se ei merkitsisikään määräysvallan saamista[18]. Eräiden ehdotusten mukaan yhteisön sääntöjen soveltamisalaa voitaisiin laajentaa samalla tavoin.

---

17 Ks. esimerkiksi IV/M.1080 – Thyssen/Krupp, päätös 2.6.1998, COMP/M.1712 – Generali/INA, päätös 12.1.2000 ja COMP/M.1980 – Volvo/Renault, päätös 1.9.2000.

18 Esimerkiksi Saksan, Itävallan ja Irlannin yrityskeskittymien arviointia koskevia sääntöjä sovelletaan 25 prosentin osakkuuden hankintaan riippumatta siitä, muuttuuko määräysvalta sulautuma-asetuksen mukaisessa merkityksessä. Näissä järjestelmissä toinen ilmoitus voi olla välttämätön, jos saadaan

109. Tässä vaiheessa komission käytettävissä ei ole perusteellisia tietoja vähemmistöosakkuuksien ja yhteisten johtohenkilöiden yleisyydestä. Tämänhetkisen kokemuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainoastaan pieni määrä tällaisista toimista olisi omiaan aiheuttamaan kilpailuongelmia, joita ei voitaisi ratkaista tyydyttävästi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan avulla. Tämän olettamuksen perusteella olisi kohtuutonta alistaa kaikki vähemmistöosakkuuksien hankinnat sulautuma-asetuksessa säädetyn ennakkovalvonnan piiriin. Lisäksi vaikuttaa kyseenalaiselta, voitaisiinko luoda sellainen määritelmä, jonka avulla olisi mahdollista erottaa ne tapaukset, joissa vähemmistöosakkuus ja yhteiset johtohenkilöt oikeuttaisivat tällaisen menettelyn.

110. Komissio pyytää joka tapauksessa asianomaisia kuvailemaan kokemuksiaan vähemmistöosakkuuksien ja yhteisten johtohenkilöiden käsittelystä yhteisön kilpailusääntöjen nojalla sekä esittämään mielipiteensä siitä, kuinka tällaisia järjestelyjä olisi käsiteltävä tulevaisuudessa.

2. Strategiset liittoutumat

111. Strategiset liittoutumat ovat yhteistyöjärjestelyjä, joiden laajuus vaihtelee ja joiden puitteissa luodaan useita yhteyksiä, yleensä sopimusyhteyksiä mutta myös rakenteellisia yhteyksiä. Kyse voi olla yhteisyrityksen perustamisesta, erikoistumisesta tietyille markkinoille, yhteisestä tutkimus- ja kehitystyöstä, teknologian siirrosta, keskinäisiä toimituksia koskevista järjestelyistä, sitoumuksista yhteistyöhön muilla aloilla tulevaisuudessa tai jopa osakkuuksien hankinnasta.[19] Strategisia liittoutumia tekevät usein kilpailijat, jotka haluavat kilpailla muiden vastaavanlaisten liittoutumien kanssa. Ne ovat olleet yleisimpiä juuri vapautetuilla markkinoilla, joilla ne mahdollistavat kilpailun maailmanlaajuisesti yhdentyvillä markkinoilla. Kilpailuoikeuden tarkoituksena on pääasiassa varmistaa tällaisten liittoutumien riippumattomuus ja niiden välinen tehokas kilpailu.

112. Strategisen liittoutuman yhteydessä tehdyt sopimukset (erityisesti yksinoikeudelliset lisenssit sekä jakelua ja kilpailukieltoa koskevat lausekkeet) voivat rajoittaa kilpailua ja sen vuoksi kuulua perustamissopimuksen 81 artiklan soveltamisalaan. Tähän mennessä sulautuma-asetuksen perusteella on arvioitu vain yhtä, Alitalian ja KLM:n[20] välistä strategista liittoutumaa. Tässä tapauksessa komissio katsoi, että liittoutuma täytti useista syistä[21] komission tiedonannossa esitetyn kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitavan yhteisyrityksen määritelmän.

---

yksinomainen määräysvalta. Samoin Yhdistyneen kuningaskunnan yrityskeskittymiä koskevia sääntöjä sovelletaan määräysvallan hankinnan lisäksi toimiin, joissa yksi osapuolista saa kyvyn "vaikuttaa merkittävästi" toiseen osapuoleen. Yhdysvaltojen yrityskeskittymiä koskevia sääntöjä (Clayton Act, 7§) sovelletaan myös tilanteissa, jotka eivät täyttäisi sulautuma-asetuksen mukaista keskittymän määritelmää. Clayton-lain 8§ koskee yhteisiin johtohenkilöihin liittyviä kysymyksiä. Yhdysvaltojen lainsäädännössä käytetään sellaisten toimien yhteydessä, joihin ei sisälly määräysvallan siirtyminen (sulautuma-asetuksen mukaisessa merkityksessä), niin sanottua "size-of-the-transaction" -testiä, kun hankittujen arvopapereiden arvo ylittää 50 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria.

19 Ks. 24. kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus (156 kohta).

20 JV.19 – KLM/Alitalia.

21 Erityisesti kyse on seuraavista seikoista: emoyritykset lopettaisivat toiminnan liittoutuman markkinoilla; ne hoitaisivat yhdessä päivittäistä liiketoimintaa ja tekisivät yhdessä tärkeät strategiset ja kaupalliset päätökset; kummankin osapuolen aineellinen omaisuus olisi yksinomaan liittoutuman käytössä; sopimus tehtäisiin pitkäksi aikaa.

113. Sulautuma-asetuksen johdanto-osan 23 kappaleen mukaan on tarkoituksenmukaista määritellä keskittymän käsite niin, että siihen kuuluvat vain toimet, joiden seurauksena asianomaisten yritysten rakenne pysyvästi muuttuu. Strategisten liittoutumien tarkoituksena ei tavallisesti ole saada aikaan sulautuma-asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua rakenteellista muutosta eivätkä ne välttämättä johda kaiken itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitavista yhteisyrityksistä annetussa tiedonannossa määritellyn autonomisen taloudellisen yksikön syntymiseen. Näin ollen 81 artikla tuntuu edelleen kyseisten liiketoimien arviointiin parhaiten soveltuvalta oikeudelliselta välineeltä.

3. 2 artiklan 4 kohta

114. Yksi sulautuma-asetukseen vuonna 1998 tehdyistä tärkeimmistä muutoksista oli tiettyjen yhteisyritysten, joiden aikaisemmin ei ollut katsottu kuuluvan asetuksen soveltamisalaan, ottaminen mukaan sen soveltamisalaan (niin sanotut kaiken toiminnan hoitavat yhteistoiminnalliset yhteisyritykset).

115. Maaliskuun 1998 ja joulukuun 2000 välisenä aikana ilmoitettiin yhteensä 47 kaiken toiminnan hoitavaa yhteistoiminnallista yhteisyritystä. Näistä ilmoituksista ainoastaan yksi tehtiin siitä syystä, että 1 artiklan 3 kohdassa säädetty liikevaihtoa koskeva arviointiperuste täyttyi, ja loput 46 tapausta täyttivät 1 artiklan 2 kohdan arviointiperusteet.

116. Kaikkien kaiken toiminnan hoitavien yhteistoiminnallisten yhteisyritysten sisällyttämisen sulautuma-asetukseen katsotaan yleensä ottaen olleen asianmukaista. Kokemus on osoittanut näiden tapausten soveltuvan hyvin sulautuma-asetuksen mukaiseen rakenteelliseen arviointiin. Niiden sisällyttäminen sulautuma-asetuksen soveltamisalaan on vähentänyt hyväksynnän hankkimisesta kyseisiin liiketoimiin osallistuville yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja siihen kuluvaa aikaa, ja 2 artiklan 4 kohdan ansiosta kaikkia tällaisiin liiketoimiin liittyviä kilpailutekijöitä voidaan arvioida yhdessä ainoassa hallinnollisessa menettelyssä.

117. Seuraavat luvut selventävät asian aineellista puolta eli sitä, kuinka todennäköistä on, että kaiken toiminnan hoitavat yhteistoiminnalliset yhteisyritykset aiheuttavat kilpailuongelmia. Edellä mainituista kaiken toiminnan hoitavista yhteistoiminnallisista yhteisyrityksistä seitsemän havaittiin aiheuttavan kilpailuongelmia joko tutkimuksen ensimmäisessä tai toisessa vaiheessa. Kaikkien muiden sulautuma-asetuksen nojalla saman ajanjakson aikana ilmoitettujen asioiden osalta (798 ilmoitusta) vastaava luku oli 75. Lukujen vertailu osoittaa, että noin 15 prosenttia kaiken toiminnan hoitavia yhteistoiminnallisia yhteisyrityksiä koskevista asioista ja 9 prosenttia muista asioista aiheutti määräysvaltaan liittyviä ongelmia.

118. Saman ajanjakson aikana kaksi kaiken toiminnan hoitavia yhteistoiminnallisia yhteisyrityksiä koskevaa asiaa[22] aiheutti itsenäisinä pysyvien yritysten kilpailukäyttäytymisen yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia (eli 81 artiklan soveltamisalaan kuuluvia ongelmia). Näissä asioissa ongelmia ei tutkittu tarkemmin, sillä osapuolten alkuperäiseen hankkeeseen tekemät muutokset poistivat ne ja tekivät tarkemman tutkimuksen tarpeettomaksi. Tähän mennessä yhtäkään kaiken toiminnan

[22] Asia M.1327 – NC/Canal +/CDPQ/Bank America ja asia JV.15 – BT/AT&T.

hoitavaa yhteistoiminnallista yhteisyritystä koskevaa asiaa ei ole todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi.

119. Sellaisia ongelmia, joiden rajoittamiseksi 2 artiklan 4 kohta otettiin käyttöön, näyttää esiintyvän suhteellisen harvoin, mutta on kuitenkin otettava huomioon, että kyseinen säännös on ollut voimassa vasta suhteellisen vähän aikaa. Sen vuoksi olisi saatava enemmän käytännön kokemusta ennen yksityiskohtaisempaa arviointia.

4. Osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavat tuotantotoimintaa harjoittavat yhteisyritykset

120. Kuten edellä todettiin, komission tekemässä ehdotuksessa 81 ja 82 artiklan uudistamiseksi jätettiin keskittymän käsitteen laajentamismahdollisuuksien käsittely tämän uudelleentarkastelun yhteyteen. Tämä johtui siitä, että komissio katsoi valkoisessa kirjassa ennakkohyväksyntäjärjestelmän säilyttämisen näyttävän tarkoituksenmukaiselta osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavien tuotantoyhteisyritysten osalta. Olettamus perustui siihen, että tällaisten yhteisyritysten perustaminen edellyttää huomattavia investointeja ja toimintojen laajamittaista yhdistämistä. Osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavia tuotantoyhteisyrityksiä oli kaiken toiminnan hoitavien yhteisyritysten tavoin tarkoitus arvioida sekä määräysvaltaa koskevan arviointiperusteen että sulautuma-asetuksen 2 artiklan 4 kohdan perusteella.

121. Kuulemismenettelyssä kuitenkin arvosteltiin ehdotusta. Ongelmallista on se, että olisi erittäin vaikea määritellä yksiselitteisesti osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle hoitava tuotantoyhteisyritys. Tästä syystä pakollinen ennakkoilmoitusjärjestelmä ei ehkä sovellu tällaisten liiketoimintojen valvontaan.

122. Vieläkin tärkeämpi seikka on se, että kuulemismenettely ei osoittanut, että tällaiset tuotantotoimintaa harjoittavat yhteisyritykset soveltuisivat paremmin ennakkovalvontaan kuin muut järjestelyt, joihin saattaa liittyä suuria investointeja (esim. T&K-yhteisyritykset tai jakelujärjestelmät). Koska osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavat tuotantoyhteisyritykset eivät määritelmänsä mukaan toimisi millään markkinoilla, niitä voitaisiin sulautuma-asetuksen nojalla arvioida ainoastaan emoyhtiöiden välisen yhteensovittamisen perusteella. Koska tämä merkitsee sitä, että arvioinnissa käytettävä oikeusperusta pysyisi samana (81 artikla), on tärkeää huomata, ettei mikään viittaa siihen, että osapuolet suosivat selvästi nykyisen järjestelmän mukaista ennakkovalvontaa 81 artiklaa sovellettaessa: ei vaikuta siltä, että osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavien tuotantoyhteisyritysten osapuolet tekevät ilmoituksen 81 artiklan nojalla ja odottavat komission päätöstä ennen liiketoimien toteuttamista.

123. Lisäksi osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitavat tuotantoyhteisyritykset kuuluisivat edelleen 81 artiklan mukaisten ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalaan. Tässä yhteydessä erityisen merkityksellisiä ovat tutkimus- ja kehityssopimuksia sekä erikoistumissopimuksia koskevat ryhmäpoikkeukset. Perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumissopimusten ryhmiin annetussa asetuksessa (EY) N:o 2658/2000[23]

[23] EYVL L 304, 5.12.2000, s. 3.

myönnetään ryhmäpoikkeus muun muassa yhteistä tuotantoa koskeville sopimuksille, joiden perusteella kaksi tai useampi yritys sitoutuu tuottamaan yhdessä tiettyjä tuotteita. Tähän poikkeukseen sovelletaan markkinaosuutta koskevaa 20 prosentin raja-arvoa. Perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tutkimus- ja kehityssopimusten ryhmiin annetussa asetuksessa (EY) N:o 2659/2000[24] myönnetään ryhmäpoikkeus tuotteita tai tuotantomenetelmiä koskevalle yhteiselle tutkimus- ja kehitystyölle sekä tulosten yhteiselle käytölle. Jos sopimuspuolet ovat kilpailijoita, ryhmäpoikkeukseen sovelletaan markkinaosuutta koskevaa 25 prosentin raja-arvoa.

124. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella ei näytä olevan pakottavia syitä laajentaa sulautuma-asetuksen soveltamisalaa kattamaan osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvasta toiminnasta hoitaviin tuotantoyhteisyrityksiin. Komissio pyytää kuitenkin niitä, joiden mielestä soveltamisalan laajentaminen olisi tarkoituksenmukaista, kuvailemaan miten niiden mielestä voitaisiin luoda järjestelmä, joka takaa myös riittävän oikeusvarmuuden.

5. Moniosaiset yrityskaupat

125. Komissio on joutunut aiemmin päättämään useaan otteeseen, olisiko tapausten, joihin sisältyy monta, eri osiltaan toisiinsa yhteydessä olevaa liiketointa, katsottava muodostavan yhden keskittymän.

126. Kysymyksellä on merkitystä määritettäessä komission toimivaltaa. Yksittäisellä yrityskaupalla ei ehkä ole yhteisön laajuista ulottuvuutta, koska se ei täytä sulautuma-asetuksessa asetettuja raja-arvoja, mutta se voi kuitenkin kuulua sulautuma-asetuksen soveltamisalaan osana keskittymää, joka koostuu useammasta kuin yhdestä liiketoimesta.

127. Sulautuma-asetuksen 3 artiklaa sovelletaan, kun hankinnan kohteena on "suora tai välillinen määräysvalta, joka koskee yhtä tai useampaa yritystä kokonaisuudessaan tai jotakin sen osaa". Kyseistä yleistä ja laajaa määritelmää lukuun ottamatta tapausta, jossa kaksi tai useampi yrityskauppa muodostaa yhden keskittymän, käsitellään suoraan vain 5 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa. Kyseisen määräyksen tarkoituksena oli alunperin estää sulautuma-asetuksen kiertäminen pilkkomalla keskittymä useisiin liiketoimiin. Sulautuma-asetuksella onkin luotu lainsäädäntöön olettama, että kaikkia 5 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan edellytykset täyttäviä kauppoja on pidettävä yhtenä keskittymänä.

128. Yhden luukun periaatteen (ns. one stop shop principle) mukaisesti ei ole periaatteessa mitään syytä, miksi muita moniosaisia ja nykyisen sulautuma-asetuksen ulkopuolelle jääviä kauppoja ei olisi arvioitava kokonaisuutena, jos niihin sisältyy taloudellinen yhteys, joka osoittaa liiketoimien kuuluvan yhteen tavalla, joka vastaa yhtä keskittymää.

129. Taloudellisen yhteyden käsitettä olisi arvioitava suhteessa osapuolten asettamiin tavoitteisiin. Ajallinen yhteys ja identiteettitekijät ovat ehdottoman merkityksellisiä tekijöitä sen kannalta, voidaanko tapauksen katsoa vastaavan yhtä keskittymää. Tämä koskee sekä liiketoimiin osallistujia että liiketoimien soveltamisalaa.

---

[24] EYVL L 304, 5.12.2000, s. 7.

130. Yhden luukun periaatteen soveltaminen jäljempänä kuvailtuihin moniosaisiin yrityskauppoihin vastaisi paremmin tehokkaan kilpailun säilyttämisen yleistavoitetta, koska se varmistaisi, että tällaisten keskittymien kokonaisvaikutukset arvioidaan johdonmukaisesti. Aivan kuten muunlaisten keskittymien tapauksessa tiukempi pitäytyminen tutkinnan keskittämisen periaatteessa parantaa oikeusvarmuutta myös keskittymän osapuolten tai sen vaikutuspiiriin kuuluvien tahojen kannalta. Jotta moniosaisia yrityskauppoja, joille osapuolten ja/tai markkinoiden näkökulmasta on tyypillistä taloudellinen yhteys, ei keinotekoisesti käsiteltäisi eri tavalla, on syytä tarkentaa olosuhteita, joissa moniosaisia yrityskauppoja on pidettävä sulautuma-asetuksen kannalta yhtenä toimenpiteenä. Näin voi olla seuraavassa kolmessa tapauksessa:[25]

131. Toimenpiteet, joissa *hankintaan yhteinen määräysvalta yhdessä osassa yritystä ja yksinomainen määräysvalta toisessa osassa*. Näin on yleensä, jos suora hankinta koskee esimerkiksi yhtymän emoyhtiötä. Tällaisessa tapauksessa kohdeyhtiöllä voi olla yksi tai useita yhteisessä määräysvallassa olevia tytäryhtiöitä, jotka suoran hankinnan seurauksena siirtyvät emoyhtiön uuden omistajan (yhteiseen) määräysvaltaan. Tällöin olisi selvästi keinotekoista olla pitämättä hankinnan kohteena olevaa yhtymää taloudellisena yksikkönä, ja niin kauan kuin tilanne taloudelliselta kannalta pysyy samana, ei ole mitään syytä olla soveltamatta samaa yleisperiaatetta. Tätä voidaan havainnollistaa yksinkertaisella esimerkillä. Oletetaan, että yritys A aikoo myydä yritykselle B seuraavan omaisuuden (jota esimerkin vuoksi käytetään samoilla merkityksellisillä markkinoilla ja jota A on pitänyt yhtenä kokonaisuutena):

- 100 % tytäryhtiöistään A1
- 50 % osakkuudestaan A2:ssa (yhteisessä määräysvallassa oleva yhtiö)
- 25 % osakkuudestaan A3:ssa (osuus ei oikeuta määräysvaltaan).

132. Nykyisten sääntöjen nojalla A1:n ja A2:n hankinnat katsotaan eri keskittymiksi ja osuuden hankkimista A3:ssa ei pidetä keskittymänä ollenkaan. Kahta ensimmäistä toimenpidettä arvioidaan joko sulautuma-asetuksen nojalla tai yhden tai useamman jäsenvaltion toimesta toimenpiteeseen sisältyvästä liikevaihdosta riippuen. Tilanne on täysin toinen, jos A ennen myyntiä siirtää yhtiöt A1–A3 holdingyhtiöön (esim. verotussyistä), joka sitten luovutetaan B:lle. Tässä tapauksessa on vain yksi keskittymä, jossa B hankkii yksinomaisen määräysvallan holdingyhtiössä. Valvontaviranomaisen toimivallan määrittämiseksi huomioon otetaan lisäksi kyseisen yhtiön omaisuuteen liittyvä koko liikevaihto, mikä merkitsee sitä, että omaisuuden luovutus arvioidaan joko yhteisön tasolla tai jäsenvaltion tasolla. Jotta

---

[25] Mahdollinen neljäs tapaus sisältää yhteiset ostotarjoukset. Niitä käsitellään sulautuma-asetuksessa yhtenä keskittymänä, elleivät yhteisen tarjouksen tekijät ole sopineet hankitun omaisuuden välittömästä pilkkomisesta etukäteen sovitun suunnitelman mukaisesti. Jälkimmäisen tapauksen osalta osallistuvia yrityksiä koskevan tiedonannon 24 kohdassa todetaan, että tällaista omaisuuden hankintaa pidetään erillisenä keskittymänä. Koska pääperiaate on jo vahvistettu, nykyisiä oikeusmääräyksiä ei ole syytä muuttaa. Voi kuitenkin olla aiheellista selventää 24 kohdassa vahvistetun poikkeuksen rajoituksia osallistuvia yrityksiä koskevan tiedonannon seuraavassa tarkistuksessa. Selvennyksessä voitaisiin todeta, että jos yhdessä hankitun omaisuuden tulevaan luovutukseen liittyy epäselvyyttä, koko yhteistä tarjousta pidetään yhtenä keskittymänä, jonka arvioinnissa otetaan huomioon kaikki tiedossa olevat hankitun omaisuuden pilkkomista koskevat valmistelut.

voitaisiin ottaa huomioon keskittymässä yhdistetty taloudellinen toiminta kokonaisuudessaan, on näin ollen asianmukaista muuttaa sulautuma-asetuksen 5 artiklan 5 kohdan toista alakohtaa siten, että se kattaa myös kuvaillun kaltaiset tapaukset.[26]

133. Kahden yrityksen välisen *omaisuuden vaihdon* seuraus on tavallisesti se, että markkinoilla säilyy kaksi erillistä yksikköä (mutta omaisuus jakautuu eri tavalla). Vaihto toteutetaan yleensä yhdellä sopimuksella ja jokaisen yksittäisen liiketoimen toteuttaminen riippuu lähes automaattisesti toisen liiketoimen toteuttamisesta. Tähän asti sulautuma-asetuksessa ei ole katsottu, että tällaiset yhteydet riittävät pitämään vaihtoa yhtenä keskittymänä. Käytännön muuttaminen tuntuu kuitenkin perustellulta, jotta koko yrityskauppa voitaisiin arvioida johdonmukaisesti. Yksi tai useampi vaihdoista voi lisäksi olla osittainen siinä mielessä, että aiempi omistaja voi säilyttää osuuden yrityksessä. Mitä tulee vaihdon arviointiin, jokaisella vaihdon osalla voi luonnollisesti olla vaikutusta toisen osan arviointiin. Näistä syistä ja koska vaihdot osapuolten näkökulmasta muodostavat yleensä yhden taloudellisen yksikön, tuntuu sopivalta käsitellä kyseisiä liiketoimia samalla tavalla kuin yhteen liiketoimeen perustuvia keskittymiä. Näin ollen on aiheellista muuttaa sulautuma-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, jotta sen soveltaminen ulotettaisiin kattamaan myös kuvaillut tapaukset.[27]

134. Pörssin kautta toteutettava "*vähittäinen haltuunotto"* on toinen esimerkki moniosaisista yrityskaupoista. Tällaiset yrityskaupat voidaan toteuttaa usealla enemmän tai vähemmän kehittyneellä tavalla, jotka ulottuvat suhteellisen suoraviivaisista toimenpiteistä, kuten osakkeiden suora osto osakkeenomistajilta, toimenpiteisiin, jotka käsittävät useita rahoitusvälittäjiä ja erilaisia rahoitusinstrumentteja. Tällaisiin liiketoimiin turvaudutaan usein "vihamielisessä" yritysvaltauksessa, jolloin kohdeyhtiö ja/tai osa sen aiemmista osakkeenomistaja ei tue haltuunottoa. Tällaisessa tilanteessa on yleensä sekä epäkäytännöllistä että keinotekoista katsoa keskittymisen tapahtuvan siten, että hankitaan tietty osuus tai osakemäärä, joka antaa ostajalle (tosiasiallisesti) määräysvallan kohdeyhtiössä. Kaikille osapuolille on tavallisesti pikemminkin selvää, että oikeudelliselta kannalta katsottuna eri tavalla tapahtunut oikeuksien hankkiminen muodostaa taloudelliselta kannalta katsottuna yhden kokonaisuuden ja ostajan tarkoituksena on hankkia määräysvalta kohdeyhtiössä. Näin ollen on aiheellista muuttaa sulautuma-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, jotta sen soveltaminen ulotettaisiin kattamaan myös kuvaillut tapaukset.[28]

135. Komissio katsoo, että edellä kuvaillut yrityskaupat voitaisiin saattaa sulautuma-asetuksen soveltamisalan piiriin muuttamalla 5 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa. Jotta 5 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan periaatteen soveltamista ei ulotettaisi liian laajalle, on asianmukaista rajoittaa säännöksen soveltamisala samalle liiketoiminta-alalle kuuluviin yrityskauppoihin. Kyseisen muutoksen jälkeen 5 artiklan 2 kohta olisi seuraavanlainen (muutokset **lihavoitu**):

---

[26] Tämä merkitsi komission tulkitsevien tiedonantojen muuttamista (ks. tiedonanto yrityskeskittymän käsitteestä, 16 kohta).

[27] Myös tämä edellyttäisi muutoksia komission tulkitseviin tiedonantoihin (ks. tiedonanto yrityskeskittymän käsitteestä, 49–50 kohta).

[28] Ks. myös 180 kohdasta alkava jakso sulautuma-asetuksen 4 ja 7 artiklan välisestä suhteesta tällaisissa tilanteissa.

2. Jos keskittymä syntyy yhden tai useamman yrityksen jonkin osan hankkimisella, 1 kohdasta poiketen vain hankittuihin osiin liittyvä liikevaihto otetaan myyjän tai myyjien osalta huomioon siitä riippumatta, ovatko hankitut osat oikeushenkilöitä vai eivät.

Kahta tai useampaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua hankintaa pidetään kuitenkin, **elleivät ne koske toisiinsa liittymättömiä liiketoiminta-aloja** ja jos ne tapahtuvat kahden vuoden kuluessa ja niiden osapuolina ovat samat henkilöt tai yritykset, yhtenä ja samana keskittymänä, joka on syntynyt viimeisen hankinnan päivänä, **asiaan liittyvän määräysvallan muodosta riippumatta**.

Toisessa alakohdassa vahvistettua periaatetta sovelletaan soveltuvin osin omaisuuden vaihtoihin ja yrityksen arvopapereiden moniosaisiin hankintoihin sellaisena kuin ne on määritelty 7 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa.

136. Komissio pyytää kommentteja ehdotetusta muutoksesta sulautuma-asetuksen 5 artiklan 2 kohtaan. Asianomaisia pyydetään myös ilmoittamaan, onko niiden mielestä olemassa myös muun tyyppisiä moniosaisia yrityskauppoja, joiden käsittelyä sulautuma-asetuksen nojalla olisi syytä selventää.

6. Pääomasijoittaminen, 3 artiklan 5 kohta

137. Sulautuma-asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa kuvaillaan joitain kapeasti rajattuja tilanteita, joissa keskittymän ei katsota syntyvän. Yksi tällainen poikkeus koskee rahoituslaitosten tavanomaiseen toimintaan kuuluvia arvopaperikauppoja. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että säännöksen rajoitukset (jotka koskevat äänioikeutta ja arvopapereiden hallussapidon enimmäisaikaa) ovat johtaneet siihen, että sitä harvoin sovelletaan. Kyseisillä rajoituksilla pyritään kuitenkin ehkäisemään sulautuma-asetuksen kiertäminen ja näin turvaamaan sen tehokkuus ja tasapuoliset toimintaedellytykset.

138. Sulautuma-asetuksen uudelleentarkastelu on kiinnittänyt komission huomion pääomamarkkinoilla käytettyihin uusiin rahoitusmuotoihin, jotka olisi otettava huomioon tarkistettaessa sulautuma-asetuksen soveltamisalaa. Pääomasijoittaminen on yleistynyt merkittävästi Euroopassa sen jälkeen kun sulautuma-asetus annettiin. Erään jaottelun mukaan pääomasijoittaminen voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: liiketoimiin kohdistuva sijoittaminen ja kasvupääomaan/teknologiaan kohdistuva sijoittaminen.

139. Liiketoimiin kohdistuva sijoittaminen liittyy yleensä vakiintuneiden joko pörssiyhtiöiden tai muiden yhtiöiden haltuunottoon ja vastaa monessa suhteessa elinkeinoelämän perinteisiä liiketoimia. Kyseiseen sijoittamiseen ei liity tämän tarkastelun kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

140. Kasvupääomaan/teknologiaan kohdistuvaan sijoittamiseen sen sijaan liittyy piirteitä, joita on ehkä syytä tutkia tarkemmin. Tällaisten sijoitusten tarkoituksena on yleensä varmistaa uuden yrityksen pääoman saanti käynnistämisvaiheessa ja viedä yritys pörssiin keskipitkällä aikavälillä. Yrittäjällä säilyy yleensä täysi operatiivinen määräysvalta yrityksessä eikä yrityksellä välttämättä ole edes hallitusta. On esitetty, että tällainen pääomasijoittaminen olisi rinnastettava pankkien perinteisesti tarjoamaan lainarahaan. Sulautuma-asetuksen kannalta keskeistä on se, että pääomasijoittajilla on omistuksessaan uuden yrityksen osakkeita ja tavallisesti vähintään veto-oikeudet sen budjetin ja liiketoimintasuunnitelman osalta. Kun

kyseessä on perinteinen rahoitusmenetelmä, pankeilla ei tavallisesti ole yrityksen osakkeita vaan niillä on mahdollisuus kieltäytyä myöntämästä uutta lainaa.

141. Syy, miksi kasvupääomaan/teknologiaan kohdistuva sijoittaminen voi kuulua sulautuma-asetuksen soveltamisalaan on se, että se on tavallisesti *syndikoitua*, eli yksi tai useampi pääomasijoittaja jakaa sijoituksen. Tällaisen rakenteen vuoksi voi olla mahdollista, että kyseisistä liiketoimista on ilmoitettava kaiken toiminnan hoitavaa yhteisyritystä koskevien sääntöjen nojalla, vaikka kyseessä olisi perustamisvaiheessa oleva yritys, jolla ei ole myyntitoimintaa. Sekä pääomasijoittaja että yrittäjä voivat suosia syndikointia useasta syystä, taustalla voi esimerkiksi olla molempien osapuolten halu vähentää riskejään ja yhdistää saadut kokemukset.

142. Tämän tyyppiset pääomasijoitukset koskevat usein pieniä- ja keskisuuria yrityksiä ja kannustavat yritystoimintaa, mikä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä todennäköisesti hyödyttää sekä kilpailua että taloutta yleensä. Nykyisten sääntöjen nojalla tällainen pääomasijoittaminen todennäköisesti täyttää yksinkertaistetulle käsittelylle sulautuma-asetuksessa asetetut edellytykset (ks. jäljempänä). Vaikka katsottaisiin, että tällainen pääomasijoittaminen ei todennäköisesti aiheuta kilpailuongelmia, koska sillä turvataan uusien yritysten pääoman saanti alkuvaiheessa, poikkeuksen laajuuden määrittämiseen liittyy useita ongelmia. Yksi ongelma liittyy siihen, että pääomasijoittajalle ei ole yhtä ainoaa määritelmää. Tämän osalta on selvää, että kilpailuongelmien todennäköisyys on pienempi, jos pääomasijoittaja on puhdas rahoitusyhtiö (kuten pankki) kuin jos se on teollisuusyrityksen tytäryhtiö.[29] Arvioinnin kannalta on merkitystä myös sillä, aiheutuuko kilpailuongelmia, jos pääomasijoittajien syndikaatti ottaa enemmän tai vähemmän aktiivisen roolin yrityksessä. Kilpailuongelmat ovat epätodennäköisiä, jos pääomasijoittajat omaksuvat passiivisen roolin eivätkä tee juuri muuta kuin antavat rahoitusta tavalla, joka on verrattavissa perinteiseen pankkitoimintaan. Näin ei välttämättä ole, jos pääomasijoittajat, jotka ovat usein alan asiantuntijoita ja sijoittavat moniin yrityksiin alalla, omaksuvat aktiivisemman roolin, johon voi sisältyä omaisuuden luovutuksia ja/tai tiedonvaihtoa eri sijoituksista.

143. Jotta poikkeuksesta yleensä voisi olla hyötyä, on ratkaistava poikkeuksen ja jäsenvaltion kilpailusääntöjen välinen suhde. Jos poikkeuksen seuraus on, että syndikoitu kasvupääomaan/teknologiaan kohdistuva sijoitus edellyttää useita ilmoituksia kansallisella tasolla, tämä on vastoin yhden luukun periaatetta ja pikemminkin lisää kuin vähentää hallinnollisia rasitteita.

144. Huolimatta edellä kuvailluista vaikeuksista määritellä, millaiset pääomasijoitukset eivät aiheuta kilpailuongelmia, komissio suhtautuu avoimesti mahdollisuuteen laajentaa 3 artiklan 5 kohdan soveltamisalaa. Tämän vuoksi komissio kehottaa asianomaisia esittämään näkemyksiään ja erityisesti ehdotuksia, kuinka tämä voitaisiin toteuttaa vähentämättä asetuksen tehokkuutta. Esittäessään kommenttejaan asianomaisia pyydetään erityisesti pohtimaan, voivatko jäljempänä tehdyt ehdotukset yksinkertaistetun menettelyn soveltamisalan laajentamisesta vähentää pääomasijoittamiseen liittyvää epäselvyyttä.

---

[29] Euroopan pääomasijoitusyhdistykseen (European Private Equity & Venture Capital Association eli EVCA) kuuluu mm. pankkien tytäryhtiöitä ja sijoitusrahaston hoitajia mutta myös teollisuusyhtiöiden tytäryhtiöitä (ns. "corporate ventures"). Näin sijoittajien tavoitteena on esimerkiksi sijoittaa uuteen teknologiaan, joka tukee tai kehittää nykyistä teollista toimintaa.

7. Käsitteiden yhteensovittaminen – 'määräysvalta' vs. 'yhtymä'

145. Sulautuma-asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa määritellään määräysvallan käsite sen selvittämiseksi, missä tapauksissa keskittymän katsotaan syntyvän. Käytetyt perusteet ovat enemmänkin laadullisia kuin määrällisiä ja niissä otetaan huomioon sekä oikeudelliset että tosiasialliset olosuhteet.

146. Sulautuma-asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa määritellään yhtymä, joka keskittymään osallistuvan yrityksen lisäksi otetaan huomioon arvioitaessa, täyttyvätkö 1 artiklassa vahvistetut liikevaihtorajat. Säännöksen tarkoituksena on kattaa kaikki keskittymään sisältyvät taloudelliset resurssit.

147. Joissain harvoissa tapauksissa 3 artiklan 3 kohdan yhteensopivuus 5 artiklan 4 kohdan kanssa on aiheuttanut epäselvyyttä. Tämä on johtunut pääasiassa seuraavasta kahdesta tekijästä:

- mainitun 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan kolmen ensimmäisen luetelmakohdan nojalla yrityksen katsotaan olevan osa yhtymää, jos ko. yritysryhmä omistaa *enemmän kuin puolet* yrityksen pääomasta tai liikevaroista, saa käyttää *yli puolta* sen äänimäärästä tai saa nimittää *yli puolet* sen hallituksen jäsenistä;

- mainitun 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan neljännen luetelmakohdan nojalla yritys kuuluu yhtymään, jos ko. yhtymä *saa johtaa yrityksen liiketoimintaa*.

148. Kyseisissä 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan kolmessa ensimmäisessä luetelmakohdassa vahvistettuja kriteereitä voidaan pitää määrällisinä, muotoseikkoihin perustuvina kriteereinä. Neljäs luetelmakohta sen sijaan perustuu enemmänkin vaikutuksiin ja muistuttaa sen vuoksi 3 artiklan 3 kohdan laadullisia perusteita. Vaikka näiden kahden analyysitavan lopputulos on suurimmassa osassa tapauksia sama, on kuitenkin selvää, että kyseisen kahden artiklan välillä on eroja ja nämä erot voivat joskus luoda epävarmuutta.

149. Voidaan esimerkiksi todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun määräysvallan voi hankkia myös yritys, jolla on selvästi vähemmän kuin puolet äänioikeuksista toisessa yrityksessä (olettaen, että se todennäköisesti kuitenkin saan enemmistön yhtiökokouksessa). Toisaalta ei ole varmaa, että 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun määräysvallan katsotaan muodostuvan, vaikka hankinnan kohteena olisi esimerkiksi 51 prosenttia osakepääomasta tai varallisuudesta (toisella osakkeenomistajalla on esimerkiksi yli puolet äänioikeuksista yhtiössä).

150. Lisäksi 5 artiklan 4 kohdassa, ml. neljäs luetelmakohta, käytetyt ilmaisut soveltuvat paremmin yksinomaisen määräysvallan tapaukseen kuin useiden emoyhtiöiden väliseen yhteiseen määräysvaltaan.

151. Ottaen huomioon edellä esitetyn komissio kehottaakin asianomaisia toimittamaan huomautuksiaan sen suhteen, aiheutuuko 3 artiklan 3 kohdan ja 5 artiklan 4 kohdan välisistä eroista niille käytännön ongelmia ja jos aiheutuu, olisiko niiden mielestä syytä perustaa myös yhtymän käsite 3 artiklan 3 kohdan periaatteisiin. Komissio haluaisi lisäksi kommentteja mahdollisista haitoista, joita kyseisen kahden säännöksen yhdenmukaistamisesta voisi aiheutua.

152. Tähän liittyy kysymys 5 artiklan 5 kohtaan perustuvasta komission käytännöstä, jonka mukaisesti komissio ottaa huomioon tietyn osuuden yhteisyritysten liikevaihdosta laskiessaan koko yhtymän liikevaihtoa.[30] Vaikkakaan 5 artiklan 5 kohdan soveltaminen tällä tavalla ei ole herättänyt vastaväitteitä, tuntuu kuitenkin aiheellisesta selventää säännöksen perusteita.

8. Yhteenveto päätelmistä

153. Tässä luvussa on käsitelty mahdollisia muutoksia sulautuma-asetuksen 3 artiklassa vahvistettuun keskittymän käsitteeseen. Aluksi tarkasteltiin kyseistä käsitettä suhteessa vähemmistöosakkuuksiin ja strategisiin liittoutumiin. Vaikka joillain kyseisistä liiketoimista voi olla rakenteellisia vaikutuksia, tämä ei ole yleissääntö ja tuntuukin mahdottomalta vetää kyseinen raja siten, että oikeusvarmuudella on riittävät takeet. Näin ollen 81 artikla tuntuu edelleen kyseisten liiketoimien arviointiin parhaiten soveltuvalta välineeltä.

154. Tässä luvussa käsiteltiin myös 2 artiklan 4 kohtaa ja osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitavia yhteisyrityksiä. Ensiksi mainitun osalta todettiin, että vaikka sen sisällyttäminen sulautuma-asetukseen vuonna 1998 on vain harvoin johtanut vaikutusten leviämisestä aiheutuvien ongelmien havaitsemiseen, kyseinen säännös vastaa kuitenkin tutkinnan keskittämisen periaatetta ja olisi näin ollen säilytettävä. Mitä tulee osan itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvan toiminnan hoitaviin yhteisyrityksiin, todettiin, että sulautuma-asetuksen soveltamisen laajentamiselle kattamaan myös kyseiset toimenpiteet ei ole vakuuttavia perusteita.

155. Seuraavaksi tarkasteltiin ns. moniosaisia yrityskauppoja, joiden osalta todettiin, että nykyisiä säännöksiä olisi muutettava, jotta varmistettaisiin sulautumasääntöjen johdonmukaisempi ja tehokkaampi soveltaminen moniosaisten yrityskauppojen kolmeen eri tyyppiin.

156. Luvussa pohdittiin myös, olisiko aiheellista rajoittaa sulautuma-asetuksen soveltaminen tietyn tyyppiseen pääomasijoittamiseen. Johtopäätös oli se, että tällaisen muutoksen toteutettavuus riippuu siitä, voidaanko kyseinen rajoitus määritellä siten, että sillä ei ole kielteistä vaikutusta sulautuma-asetuksen tehokkuuteen.

157. Lopuksi luvussa pohdittiin, olisiko 5 artiklan 4 kohdan sisältämä yhtymän käsite yhdenmukaistettava 3 artiklan 3 kohdan sisältämän määräysvallan käsitteen kanssa.

158. Sen lisäksi, että osapuolilta pyydetään mielipiteitä edellä käsitellyistä aiheista, niitä rohkaistaan ilmaisemaan mielipiteensä muistakin keskittymän käsitteeseen liittyvistä seikoista, joita niiden mielestä olisi syytä selventää tai tarkistaa.

---

30 Ks. komission tiedonanto liikevaihdon laskemisesta, 40 kohta.

III. AINEELLISOIKEUDELLISET SEIKAT

A. Arvioinnissa huomioon otettavat aineellisoikeudelliset seikat ("substantive test")

159. Ilmoitettujen keskittymien asiakysymyksiä arvioidaan sulautuma-asetuksen 2 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Nyt tehtävän tarkistuksen yhteydessä on esitetty, että komission olisi käytettävä tilaisuutta hyväkseen ja keskusteltava kyseiseen säännökseen sisältyvän määräysvaltaa koskevan testin eduista. Kyseisen testin uudelleenarviointia on perusteltu sekä menettelyllisillä että aineellisilla seikoilla.

160. Menettelyn osalta uudelleenarviointia on perusteltu sillä, että se mahdollistaisi sulautuma-asetuksessa käytettyjen arviointiperusteiden linjaamisen muiden keskeisten lainkäyttöalueiden (Yhdysvallat, Kanada, Australia jne.) kriteereihin, jotka perustuvat *kilpailun merkittävän vähenemisen* periaatteeseen (*substantive lessening of competition* test eli "SLC-testi"). Tällaisesta pyrkimyksestä kohti sulautumien arvioinnin yleismaailmallista standardia saattaisi koitua tiettyjä etyjä. Näin sulautuman osapuolten olisi esimerkiksi helpompi saada kokonaiskäsitys suunnittelemiensa liiketoimien mahdollisista kilpailuongelmista, koska osapuolten ei enää tarvitsisi perustella toimenpiteitään eri tavalla laadittujen arviointikriteerien pohjalta. Tämä puolestaan tarjoaisi kilpailuviranomaisille vankemman pohjan, jolle perustaa tehokas yhteistyö tapauksissa, joista ilmoitetaan useilla lainkäyttöalueilla. Koska yhteiset arviointiperusteet korostaisivat perusteiden soveltamista eikä niinkään itse perusteita, ne tarjoaisivat paremman vertailukohdan kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten toiminnalle ja helpottaisivat kilpailusuuntauneen tutkimuksen ja mallintamisen kehittämistä.

161. On kuitenkin syytä huomauttaa, että sulautuma-asetuksen arviointiperusteiden muuttamisesta voi olla myös haittaa. Vaikka kielteistä vaikutusta ei ole syytä ylikorostaa, asianomaisten voi ainakin uudistuksen alkuvaiheessa olla vaikeampi ennustaa keskittymien valvontamenettelyiden tuloksia Euroopassa. Tämä johtuu siitä, että nykyisen oikeuskäytännön (joka perustuu sekä komission että tuomioistuinten käytäntöihin) pohjana on sulautuma-asetuksessa säädetty määräysvaltaan perustuva arviointi. Toinen mahdollinen ongelma liittyy siihen, että useimmat jäsenvaltiot (kuten ehdokasmaatkin) ovat linjanneet yrityskeskittymien valvontaa koskevat säännöksensä määräysvaltaan perustuvan arvioinnin kanssa.[31] Ellei kansallisia sääntöjä muuteta, sulautuma-asetuksessa säädetyn kilpailua koskevan arvioinnin muuttamisella olisi se kiusallinen vaikutus, että kansainvälisellä tasolla se johtaisi suurempaan yhdenmukaisuuteen mutta yhteisössä erot kasvaisivat.

162. Aineellisoikeudellisten seikkojen osalta on todettava, että määräysvaltaan perustuvan arvioinnin ja SLC-testin välillä on monia yhtäläisyyksiä. Molempiin sisältyy esimerkiksi merkityksellisten markkinoiden tutkiminen sekä arviointi siitä, kuinka ehdotettu keskittymä vaikuttaa markkinoihin ja millaisia kilpailupaineita sulautuviin osapuoliin kohdistuu. On myös huomattava, että oikeudellisten arviointipuitteiden eroista huolimatta sulautumien analysointi osoittautui huomattavan yhteneväksi

---

[31] Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti suunnittelevat kuitenkin uudistuksia, joissa otettaisiin käyttöön SLC-testi. Muutkin jäsenvaltiot ovat kiinnostuneita arvioimaan kyseisen testin mahdollisia etuja.

selvästi suurimmassa osassa tapauksia, jotka tulivat sekä komission että SLC-testiä käyttävien muiden suurten lainkäyttöalueiden käsittelyyn.

163. Sen jälkeen kun sulautuma-asetus annettiin vuonna 1989, määräysvallan käsite on kehittynyt, mikä on mahdollistanut sen mukauttamisen talousteorian kehitykseen ja markkinavoiman mittaamisessa nykyisin käytettävien ekonometristen välineiden jalostumiseen. Tämä merkitsee sitä, että sulautuminen arviointi on nykyään vähemmän riippuvainen suhteellisen suoraviivaisesta ja epätarkasta markkinaosuuksien arvioinnista kuin 10 vuotta sitten. On luonnollista, että määräysvaltaan perustuva arviointi on kehittynyt, ja 2 artikla on toistaiseksi osoittautunut riittävän joustavaksi mukautuakseen vaikutusten analyysiin, joka perustuu ekonometrisen ja teollisuuden järjestelmiä koskevan tutkimuksen kehittämiin edistyneisiin mikrotalouden työkaluihin, välineisiin ja malleihin.

164. Ehkä tunnetuin esimerkki tästä kehityksestä on yhteisöjen tuomioistuinten tulkinta sulautuma-asetuksen kilpailua koskevan arvioinnin soveltamisesta yhteiseen määräävään asemaan. Tulkinta käy ilmi yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asioissa *Kali ja Salz* sekä *Gencor* antamista tuomioista.

165. On kuitenkin esitetty, että SLC-testi vastaisi paremmin keskittymien valvonnassa käytettyä taloudellisiin seikkoihin perustuvaa analyysia eikä olisi (oikeudellisesti) yhtä jäykkä kuin määräysvaltaan perustuva arviointi. Joidenkin mielestä SLC-testi soveltuu sellaisenaan paremmin tehokkaaseen keskittymien valvontaan erityisesti kun otetaan huomioon teollisuuden keskittymisen lisääntyminen. Samaan aikaan on esitetty, että SLC-testin käyttöönotto heikentäisi oikeusvarmuutta, koska testin tulos ei ole aina ennustettavissa.

166. Yksi tarkemmista hypoteettisista kysymyksistä, joka tulee toisinaan esiin sulautuma-asetuksen määräysvaltaan perustuvan arvioinnin yhteydessä, on, missä määrin arviointi mahdollistaa tehokkaan valvonnan joissain erityistapauksissa, joissa yritykset pystyvät nostamaan hintoja yksipuolisesti ja käyttämään näin markkinavoimaa. Esimerkkinä käytetään yleensä sulautumaa markkinoiden toiseksi ja kolmanneksi suurimman toimijan välillä, kun kyseiset yritykset ovat toistensa läheisimmät korvikkeet. Tällaisessa tapauksessa sulautuvat yritykset voivat jäädä pienemmiksi kuin senhetkinen markkinajohtaja. Perustelun mukaan SLC-testi soveltuisi paremmin tällaisen tilanteen ratkaisuun, varsinkin jos markkinoiden tunnusmerkit eivät viittaa yhteisen määräävän aseman olemassaoloon. Vaikka hypoteesi tarjoaa mielenkiintoisen keskustelunaiheen, komissio ei ole toistaiseksi törmännyt tällaiseen tilanteeseen.

167. Voidaankin todeta, että määräysvaltaan perustuvan arvioinnin soveltamisesta saadut kokemukset eivät ole paljastaneet suuria aukkoja sen soveltamisalassa. Soveltaminen ei useimmiten ole myöskään johtanut muiden lainkäyttöalueiden soveltamasta SLC-testistä poikkeaviin tuloksiin. Ottaen kuitenkin huomioon keskittymistoiminnan jatkuvan kansainvälistymisen komissio uskoo, että nyt on oikea aika käynnistää perusteellinen keskustelu näiden kahden keskittymien valvontatavan eduista.

168. Jotta saataisiin käyntiin keskustelu kaikista näistä keskeisistä seikoista, asianomaisia kehotetaan toimittamaan perustellut näkemyksensä sulautuma-asetuksen 2 artiklan nykyisestä sanamuodosta mahdollisesti seuraavista eduista ja haitoista sekä arvioimaan kyseisen arvioinnin tehokkuutta verrattuna SLC-testiin.

169. Koska keskustelu sivuaa periaatteita, jotka ovat kilpailuoikeuden kannalta keskeisen tärkeitä ei vain yhteisön vaan myös jäsenvaltioiden tasolla, komissio myöntää, että ei ehkä ole mahdollista vetää lopullisia johtopäätöksiä tälle tarkistukselle asetetussa määräajassa.

B. Sulautumakohtaiset tehokkuudet

170. Joissain huomautuksissa on lisäksi esitetty, että määräysvaltaan perustuvassa arvioinnissa ei voida kunnolla ottaa huomioon sulautumista mahdollisesti seuraavia tehokkuusetuja. Tähän mennessä tehokkuus on kuitenkin tullut esille vain muutamassa sulautuma-asetuksen nojalla tehdyssä päätöksessä, joten tehokkuusseikkojen huomioon ottamiseen liittyvät näkökohdat eivät ehkä ole vielä täysin kehittyneet. Joillain lainkäyttöalueilla sen sijaan selvästi määrätään ottamaan sulautumasta seuraavat tehokkuusedut huomioon keskittymien valvonnassa (ks. esimerkiksi horisontaalisia sulautumia koskevat Yhdysvaltain suuntaviivat, US Horizontal Merger Guidelines). Tällöin tehokkuusperustelut mahdollistavat sulautuman toteuttamisen, koska tehokkuudesta taloudelle koituvien etujen katsotaan ylittävän kilpailun vähenemisestä taloudelle aiheutuvan vahingon. Riippumatta aineellisoikeudellisten seikkojen arvioinnista kyseisillä lainkäyttöalueilla yleensä sallitaan tällaiset perustelut ainoastaan suhteellisen poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa tehokkuusedut todennäköisesti siirtyvät kuluttajille, ja huolimatta määräävän aseman olemassaolosta ja kilpailun merkittävästä vähenemisestä.

171. Sen osoittaminen, että tietty keskittymä todennäköisesti johtaa huomattaviin tehokkuusetuihin, on joka tapauksessa kyseisiä etuja lupaavan osapuolen eli yleensä ilmoittavien osapuolten asia. Nämä pystyvät yleensä parhaiten selittämään kyseisten tehokkuusetujen mittakaavan ja laajuuden sekä miksi ehdotettu keskittymä on välttämätön etujen toteuttamiseksi.

172. Komissio on tietoinen käynnissä olevasta keskustelusta siitä, kuinka ja missä määrin tehokkuus olisi otettava kilpailuanalyysissa huomioon, ja kannattaa keskustelua.[32] Tämän mukaisesti ja riippumatta kahdesta tavasta arvioida aineellisoikeudellisia seikkoja komissio pyytää näkemyksiä tehokkuusnäkökohtien asianmukaisesta asemasta ja laajuudesta keskittymien valvonnan alalla.

C. Yksinkertaistettu menettely

173. Vaikka vuoden 2000 kertomus osoitti, että yhteisön yritykset kannattavat muutosta, joka antaisi komissiolle toimivallan kaikkien rajatylittäviä vaikutuksia sisältävien sulautumien suhteen, siinä todettiin myös, että suhtautumista yrityskauppoihin, joilla ei todennäköisesti ole kielteistä vaikutusta kilpailuun, olisi höllennettävä. Tällaisten tapausten osalta ehdotettiin erityisesti, että ilmoituksessa vaadittujen tietojen määrää olisi pienennettävä ja keskittymän lykkäämistä koskevaa 7 artiklan 1 kohdan säännöstä ei sovellettaisi tällaisiin yrityskauppoihin.

174. Syyskuussa 2000 komissio antoi tiedonannon yksinkertaistetusta menettelystä tiettyjen keskittymien käsittelemiseksi sulautuma-asetuksen nojalla.[33] Ensimmäiset kokemukset tiedonannossa esitettyjen periaatteiden soveltamisesta ovat hyvin

---

[32] Ks. esimerkiksi OCDE/GD(96)65 "Efficiency claims in mergers and other horizontal agreements".

[33] EYVL C 217, 29.7.2000, s. 32.

myönteisiä, ja tiedonanto on merkittävästi parantanut yrityskeskittymien valvonnan tehokkuutta yhteisössä.

175. Syyskuun 2000 ja 30. huhtikuuta 2001 välisenä aikana komissiolle toimitettiin noin 216 sulautuma-asetuksen mukaista ilmoitusta. Näistä noin 39 prosenttia katsottiin yksinkertaistetun menettelyn piiriin kuuluviksi. Keskimääräinen aika, joka kului ilmoittamisesta toimenpiteen hyväksymiseen, oli 25 päivää. Uudella menettelyllä ei näin ollen ole juurikaan ollut vaikutusta menettelyn pituuteen, ja on todennäköistä, että tilanne jatkuu tällaisena, kunnes 9 artiklan 2 kohdassa vahvistettua sääntöä muutetaan (säännön mukaan jäsenvaltioilla on ilmoituksesta jäljennöksen saatuaan kolme viikkoa aikaa pyytää asian siirtämistä jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi). Mahdollinen 9 artiklan 2 kohdan muutos voitaisiin toteuttaa lyhentämällä nykyistä 9 artiklan mukaista kolmen viikon määräaikaa esittää pyyntö, kuten siirtämistä koskevassa jaksossa edellä todettiin. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää, että 9 artiklan 2 kohtaa ei sovellettaisi ollenkaan tai sovellettaisiin mutta lyhennetyin määräajoin tapauksiin, joissa osapuolet viittaavat ilmoituksessaan yksinkertaistetusta menettelystä annettuun tiedonantoon.

176. Vaikka tähän mennessä saadut kokemukset osoittavat uuden yksinkertaistetun menettelyn olevan menestys, suunnitteilla on toimenpiteitä, joilla menettelyitä voitaisiin vielä tehostaa. On esimerkiksi suunniteltu yksinkertaisemman CO-lomakkeen laatimista tällaisia tapauksia varten. Tämä on tarkoitus toteuttaa osana komission asetuksen N:o 447/98 yleistä tarkistusta.

177. On ehdotettu, että yksinkertaistettuja menettelyjä koskeva käytäntö vahvistettaisiin joko omana asetuksenaan tai jonkinlaisena "ryhmäpoikkeuksena", joka perustuisi tiedonannon perusperiaatteisiin. Tästä voisi olla se hyöty, että päästäisiin eroon harmittomien keskittymien käsittelystä ja virallisten päätösten tekemisestä asioissa, joilla todennäköisesti ei ole juurikaan merkitystä ennakkotapauksina. Olisi ehkä kuitenkin perusteltua ja oikeusvarmuuden kannalta asianmukaista säilyttää jonkinlaiset vaatimukset tietojen antamisesta komissiolle ja jäsenvaltioille.

178. Aineellisoikeudellisten seikkojen osalta on lisäksi ehdotettu, että sulautuma-asetukseen olisi sisällytettävä joissain kansallisissa säännöissä esiintyvä *de minimis* -raja, mikä merkitsisi sitä, että komissio ei tutkisi pienillä markkinoilla mahdollisesti ilmeneviä määräysvaltaongelmia.

179. Asianomaisia pyydetään toimittamaan näkemyksensä siitä, kuinka sulautuma-asetusta voitaisiin muuttaa edellä mainittujen tai niihin liittyvien muiden seikkojen osalta siten, että se parhaiten edistäisi menettelyn yksinkertaistamista. Kommentteja toivotaan ennen kaikkea läpinäkyvyyteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä näkökohdista mutta kommentit myös muista edellä kuvailluista seikoista ovat tervetulleita.

IV. MENETTELYYN LIITTYVÄT SEIKAT

A. Ilmoittaminen – Käynnistävä toimenpide

180. Vuoden 2000 kertomuksessa todettiin, että yritykset kaipasivat joissain tilanteissa lisäselvennystä 4 artiklan 1 kohdassa esitettyihin käsitteisiin, jotka käynnistävät ilmoittamisvelvoitteen. Komissio on tarkentanut kyseisiä käsitteitä vuoden 1998

tiedonannossaan yrityskeskittymän käsitteestä. Tarvetta lisäselvennyksiin käsitellään jäljempänä ottaen huomioon sulautuma-asetuksen soveltamisesta saadut uudet kokemukset.

181. Huomioon otetaan myös eräiden elinkeinoelämän edustajien ehdotus, että ilmoitus olisi voitava tehdä myös ennen kuin 4 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset täyttyvät eli ennen oikeudellisesti sitovan sopimuksen tekemistä.

182. Toisin kuin joissain pakollisiin ennakkoilmoituksiin perustuvissa yrityskeskittymien valvontajärjestelmissä sulautuma-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään tarkka ajankohta, jolloin toimenpiteestä on ilmoitettava. Tämän säännön noudattamatta jättäminen voi merkitä siihen osallistuville yrityksille 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisia sakkoja. Koska yleensä on osapuolten edun mukaista ilmoittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta päätös saataisiin mahdollisimman pian, käytännössä komission ei ole tarvinnut valvoa yhden viikon määräajan noudattamista.[34] Vakiintuneeksi käytännöksi on muodostunut, että komissio ei valvo yhden viikon määräajan noudattamista vaan antaa osapuolille riittävästi aikaa laatia ja tehdä ilmoitus, elleivät osapuolet ryhdy toimenpiteisiin sulautumasopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Sen osalta, missä vaiheessa ilmoitus olisi *viimeistään* tehtävä, on tehty erilaisia ehdotuksia. Nämä vaihtelevat ilmoittamiselle asetetun määräajan poistamisesta nykyisen käytännön vahvistamiseen lainsäädäntöteitse tai muutokseen, jossa vaatimus viikon määräajasta koskisi epävirallisten tietojen antamista toimenpiteestä ja varsinaisen ilmoituksen tekemiselle säädettäisiin pitempi määräaika.

183. Osa yritysten edustajista on ehdottanut, että 4 artiklan 1 kohta joko kumottaisiin tai sitä muutettaisiin *varhaisimman* mahdollisen ilmoittamisajankohdan suhteen. Käytännössä komissio on säännöllisesti hyväksynyt ilmoituksia yritysten hallitusten välisten sopimusten perusteella, vaikka ne eivät välttämättä ole täytäntöönpanokelpoisia, jos tietyt vaatimukset, kuten yhtiökokouksen hyväksyntä, jäävät myöhemmin täyttymättä. Yksi 4 artiklan 1 kohdan tulkintaan liittyvä ongelma on ollut kansalliset eroavaisuudet sen suhteen, missä määrin yrityksen hallintoelimet pystyvät sitomaan yritystä. Eroavaisuudet voivat johtua yhtiöoikeuden kansallisista säännöksistä, mutta niihin voivat vaikuttaa myös perinteisten sopimuskäytäntöjen erityispiirteet.

184. Tarvetta höllentää vaatimusta yritysten sitovasta sopimuksesta perustellaan pääasiassa sillä, että se helpottaisi komissiolle tehtävien ilmoitusten koordinoimista muilla lainkäyttöalueilla (esim. Yhdysvalloissa) tehtävien ilmoitusten kanssa. On syytä huomauttaa, että tällainen koordinointi on mahdollista myös nykyisessä järjestelmässä ilmoittamalla kaikille asiaa koskeville viranomaisille sinä päivänä, jona sitova sopimus on tehty. On jossain määrin ymmärrettävää, että kaupallisista syistä voi olla parempi aloittaa kukin sääntelymenettely mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

185. Nykyinen käytäntö, joka edellyttää ilmoituksen tekemistä sen jälkeen kun on tehty riittävän sitova sopimus (tai julkinen tarjous), perustuu oletuksiin, jotka

---

[34] Tapauksiin, joissa määrättiin sakkoja ilmoituksen myöhästymisestä, liittyi myös keskittymän toteuttaminen vastoin 14 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 7 artiklan 1 kohtaa, ks. Samsung ja AP Möller.

lähtökohtaisesti ovat edelleen päteviä. Koska tutkinnan määräajat käynnistyvät ilmoituksen tekemisestä, ilmoitus on vähintäänkin tehtävä siinä vaiheessa kun luottamuksellisuussyyt eivät rajoita komission mahdollisuuksia liiketoimien perusteelliseen tutkintaan[35] Tutkinnan aloittaminen ennen kuin liiketoimi on lopullinen voi olla sopimatonta, jos se asettaa kolmannet osapuolet edulliseen tai epäedulliseen asemaan suhteessa ilmoituksen tekijöihin. Mahdollisuus tehdä ilmoitukset aiemmassa vaiheessa voi herättää myös kysymyksen komission resurssien tehokkaasta käytöstä (sekä muiden menettelyissä mukana olevien resursseista). Jos ilmoitukset sallittaan liiketoimen varhaisemmassa vaiheessa, osapuolet eivät ehkä pysty toimittamaan kaikkia tietoja, jotka komissio tarvitsee voidakseen laatia alustavan arvion 10 artiklan 1 kohdassa säädetyssä yhden kuukauden määräajassa.

186. Näistä rajoituksista huolimatta komissio uskoo, että olisi tutkittava mahdollisuutta ottaa käyttöön joustavammat järjestelyt, joiden avulla sulautumien tutkinta eri lainkäyttöalueilla voidaan yhteensovittaa paremmin. Komissio pyytää asianomaisilta huomautuksia tähän liittyvistä mahdollisista eduista ja haitoista sekä siitä, kuinka joustavuus voitaisiin toteuttaa niin, ettei siitä aiheutuisi edellä kuvailtuja kielteisiä seurauksia.

B. Keskittymien lykkääminen

187. Sulautuma-asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että keskittymää ei saa toteuttaa ennen kuin siitä on tehty ilmoitus tai ennen kuin se on julistettu yhteismarkkinoille soveltuvaksi (jäljempänä 'lykkäämisvelvoite'). Julkisen osto- tai vaihtotarjouksen tapauksessa lykkäämistä koskevasta säännöstä voidaan tietyin edellytyksin poiketa, ks. 7 artiklan 3 kohta. Toisissa tapauksissa komissio taas voi myöntää 7 artiklan 4 kohdan mukaisen yksittäispoikkeuksen. Lykkäämisvelvoitteen rikkomisesta rangaistaan 14 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti huomattavalla sakolla. Kyseisen velvoitteen vastaisesti toteutetut keskittymistoimet ovat 7 artiklan 5 kohdan nojalla lisäksi mitättömiä, ellei keskittymää myöhemmin julisteta yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

188. On esitetty, että 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn julkisia osto- ja vaihtotarjouksia koskevan poikkeuksen ja pörssin kautta toteutettavien muiden hankintojen välistä suhdetta olisi syytä selventää. Toisin kuin julkisiin osto- ja vaihtotarjouksiin, pörssin kautta toteutettaviin hankintoihin ei sovelleta pakollisia sääntöjä, jotka voivat velvoittaa tarjouksen tekijän toteuttamaan liiketoimen tiettynä ajankohtana. Kyseisiä hankintoja tekevät yritykset ovat kuitenkin esittäneet, että käytännön syistä 7 artiklan 1 kohdan säännös ei saisi estää tällaisten liiketoimien toteuttamista niin kauan kuin 7 artiklan 3 kohdan edellytykset täyttyvät. Yritykset, jotka ovat hankinnan kohteena, edustavat yleensä vastakkaista näkemystä eli niiden mielestä 7 artiklan 1 kohdan lykkäämissäännöstä olisi noudatettava sellaisenaan.

189. Kuten keskittymän käsitteen yhteydessä edellä todettiin, on aiheellista laajentaa 5 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa kattamaan selvemmin myös eräät pörssin kautta toteutettavat hankinnat. Asianomaisia pyydetään ilmaisemaan näkemyksensä siitä, olisiko tällaisen muutoksen lisäksi aiheellista selventää nykyisen lykkäämisvelvoitteen soveltamisalaa kyseisten hankintojen suhteen tai yleensä. Niitä

[35] 4 artiklan 3 kohdan nojalla tieto ilmoituksesta on julkaistava Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

vastaajia, joiden mielestä 4 artiklan 1 kohdassa säädetystä viikon määräajasta voitaisiin luopua, kehotetaan pohtimaan vastauksessaan tällaisen muutoksen vaikutusta ja lykkäämisvelvoitteen asianmukaista soveltamisalaa.

C. Aikarajojen laskeminen

190. Yksi sulautuma-asetuksen keskeisistä piirteistä on ilmoitettujen keskittymien arvioinnille luotu lyhyiden ja sitovien määräaikojen järjestelmä. Tätä varten sulautuma-asetuksessa on useita artikloja, joissa säädetään, missä vaiheessa tai millä hetkellä on toteutettava tietyt toimenpiteet. Määräajat ilmaistaan tällä hetkellä kuukausina, viikkoina ja päivinä. Yksityiskohtaisempia säännöksiä määräaikojen laskemista annetaan komission täytäntöönpanoasetuksessa, jossa vahvistetaan myös periaate yleisten vapaapäivien huomioonottamisesta.

191. Koska kyseisten määräaikojen noudattaminen on keskittymien valvontamenettelyn kannalta tärkeää ja jotta parannettaisiin määräaikojen laskemisen läpinäkyvyyttä, tuntuu aiheelliselta harkita yksinkertaisemman laskentamenetelmän käyttöönottoa. Yksinkertaistaminen voitaisiin toteuttaa käyttämällä kaikissa asetuksen olennaisissa kohdissa johdonmukaisesti ilmaisua *työpäivä*.

192. Osa kilpailuviranomaisista käyttää jo ilmaisua työpäivä. Sulautuma-asetuksen tärkeimmistä määräajoista voidaan todeta, että tavallinen ensimmäisen vaiheen arviointi kestäisi 23–25 työpäivää.[36] Samanaikaisesti voitaisiin asettaa tavallisen toisen vaiheen menettelyn määräajaksi noin 90 työpäivää tarkennettuna välimääräajoilla esimerkiksi korjaustoimenpiteitä koskevien ehdotusten toimittamiseksi.

193. Asianomaisia kehotetaan toimittamaan näkemyksensä mahdollisesta siirtymisestä käyttämään työpäivien käsitettä sulautuma-asetuksessa.

D. Hallinnollinen tehokkuus

194. Sulautuma-asetuksen 19 artiklassa velvoitetaan komissio toimittamaan jäsenvaltioille jäljennökset ilmoituksista kolmen työpäivän kuluessa. Ajankohta, jolloin jäsenvaltio saa jäljennöksen ilmoituksesta, on tärkeä, koska se määrää ajanjakson, jonka kuluessa 9 artiklan mukainen siirtopyyntö on tehtävä.

195. On kyseenalaista, takaavatko kyseiset säännöt tehokkaan ajan- ja resurssien käytön ottaen huomioon, että sen jälkeen kun säännöt annettiin, menetelmät tietojen ja asiakirjojen toimittamiseksi ovat kehittyneet huomattavasti.

196. Näin ollen on aiheellista pohtia, voitaisiinko kyseisiä säännöksiä muuttaa siten, että ilmoittavat osapuolet toimittavat ilmoitukset suoraan jäsenvaltion kilpailuviranomaisille. Samaan aikaan pyydetään näkemyksiä siitä, millä tavalla tietojen toimittaminen voitaisiin toteuttaa turvallisesti ja luotettavasti sekä mitä keinoja on keskittymäilmoitusten toimittamiseksi sähköisesti.

---

[36] Ottaen huomioon yksinkertaistetun menettelyn soveltamisalan mahdollisen laajentamisen (ks. edellä) olisi kohtuullista varata 25 työpäivää muiden tapausten käsittelyyn, koska ne automaattisesti edellyttäisivät kilpailun vaikutusten perusteellista analyysia. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että ehdotuksessa Yhdistyneen kuningaskunnan yrityskeskittymien valvontajärjestelmän muuttamiseksi esitetään 30 työpäivän määräajan käyttöönottoa.

E. Täydellinen ilmoitus

197. Vuoden 2000 kertomuksen yhteydessä todettiin myös, että ilmoittavien osapuolten oikeusvarmuutta voitaisiin parantaa selventämällä joitain sulautuma-asetuksessa säädetyn menettelyn osa-alueita. Suhteellisen yleisesti oltiin sitä mieltä, että olisi säädettävä määräaika, jonka kuluessa komissio voi todeta toimitetun ilmoituksen olevan puutteellinen (tällaisen toteamuksen jälkeen yhden kuukauden määräaika alkaa alusta, ks. komission täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 447/98 4 artiklan 2 kohta). Tällaisen määräajan pituus vaihtelee eri ehdotuksissa (1–3 viikkoa ilmoituksen jälkeen).

198. Euroopan lainsäädäntöpiirien ja komission edustajien välillä käydyn rakentavan vuoropuhelun jälkeen vuonna 1999 laadittiin suuntaviivat parhaista käytänteistä. Suuntaviivoihin voi tutustua komission kotisivuilla.[37] Keskustelussa todettiin selkeästi olevan sekä komission että yritysmaailman ja lakimiespiirien yhteisen edun mukaista varmistaa, että ilmoitukset todetaan puutteellisiksi mahdollisimman harvoin. Keskustelussa todettiin kuitenkin, että ilmoittavat osapuolet eivät aina pysty noudattamaan suuntaviivoja ja voi olla tilanteita, joissa ilmoitus on pakko todeta puutteelliseksi.

199. Ilmoituksen toteaminen puutteelliseksi on vähentynyt sen jälkeen kuin parhaat käytänteet julkaistiin vuonna 1999. Vuosina 1997–1999 puutteellisiksi todettujen ilmoitusten osuus pysyi 10–11 prosentissa. Vuonna 2000 se laski 6 prosenttiin ja laskenee vuonna 2001edelleen. Yksi tämän positiivisen kehityksen tärkeimpiä syitä on se, että yritykset ovat viime vuosina yhä useammin olleet yhteydessä komission yrityskeskittymien valvontaryhmään ennen ilmoituksen tekemistä, mitä kannatetaan parhaista käytänteistä annetuissa suuntaviivoissa.

200. Ehdotus järjestelmän kiristämisestä edellyttää tarkkaa harkintaa. On muun muassa muistettava, että tiukempi järjestelmä voi johtaa komission resurssien tehottomampaan käyttöön ja siten viime kädessä vähentää kilpailun suojelua. Lisäksi on mietittävä, onko välttämättä ilmoittavien osapuolten edun mukaista, että ilmoituksen toteamiselle puutteelliseksi säädetään määräaika. Jos ilmoituksen jälkeen ilmenee uusia asianhaaroja, komissio tekee tietenkin kaikkensa tutkiakseen ne jäljellä olevassa määräajassa. On kuitenkin todennäköistä, että joissain tilanteissa komission olisi pakko aloittaa perusteellinen tutkimus, koska ilmoituksen toteaminen puutteelliseksi ei olisi enää mahdollista. Näin voi käydä siitä riippumatta, että osapuolet ovat tehneet parhaansa esittääkseen ilmoituksessaan merkitykselliset tosiseikat täydellisesti ja avoimesti. Koska perusteellisen tutkinnan aloittaminen käynnistää automaattisesti useita menettelyvaiheita (kuuleminen, neuvoa-antava komitea, kääntäminen, komission yhteinen päätös), kokemukset ovat osoittaneet, että menettelyä on hyvin vaikea saada päätökseen selvästi nopeammin kuin säädetyssä neljässä kuukaudessa.

201. Jos järjestelmää kiristetään ottamalla käyttöön määräaika, jonka kuluessa puutteellisuus on todettava, ilmoittavien osapuolten on varauduttava menettelyiden pitkittymiseen. Tällaisessa tilanteessa ainoa mahdollisuus välttää pitkittyminen on perua alkuperäinen ilmoitus ja ilmoittaa toimenpide uudelleen. Tämä merkitsee tavallisesti lisäkustannuksia ja ajanhukkaa sekä sopimuksellista epävarmuutta, koska

---

[37] Ks. http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/others/best_practice_gl.html.

ilmoituksen peruminen luopumatta sen kohteena olevasta toimenpiteestä merkitsee, että ilmoittavat osapuolet rikkovat 4 artiklan 1 kohtaa, ja herättää kysymyksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mahdollisesta soveltamisesta.

202. Edellä esitetyn vuoksi komissio katsoo, että nykyinen mahdollisuus todeta ilmoitus puutteelliseksi täyttää oikeasuhteisen ja asianmukaisen tavoitteen niissä harvoissa tapauksissa, jossa siihen turvaudutaan. Komissio pyytää kuitenkin mielipiteitä asiasta.

F. Sitoumuksia koskeva menettely

203. Sekä yritysten edustajat että jäsenvaltiot ovat esittäneet huomautuksia, joiden perusteella sulautuma-asetuksen sitoumuksia koskevia menettelysääntöjä on syytä tarkistaa. Yritysten kannalta tärkeimpiä tavoitteita ovat oikeusvarmuuden parantaminen ja edellytysten luominen järkeville keskusteluille. Vaikka huolenaiheet liittyvät enemmänkin toisen vaiheen tutkimukseen kyseisessä vaiheessa tehtyjen päätösten lopullisuuden vuoksi, ne koskevat myös ensimmäisen vaiheen lopussa käytäviä keskusteluita sitoumuksista. Yritysten edut lähenevät tässä jäsenvaltioiden etuja: jäsenvaltiot toivovat yleensä sellaisia muutoksia, jotka varmistavat niiden täyden mukanaolon menettelyssä sulautuma-asetuksen 19 artiklassa tarkoitetulla tavalla.[38]

204. Sulautuma-asetuksen säännökset aikataulusta, jonka puitteissa korjaustoimenpiteistä on keskusteltava, ovat monimutkaisia. Aikataulu on lisäksi erilainen ensimmäisen vaiheen ja toisen vaiheen menettelyissä. Ensimmäisen vaiheen aikana ilmoituksen tehneillä osapuolilla on mahdollisuus esittää sitoumuksia kolmen viikon kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta (asetuksen N:o 447/98 18 artiklan 1 kohta). Toisessa vaiheessa sitoumuksia voidaan esittää kolmen kuukauden kuluessa menettelyn aloittamispäivästä (asetuksen N:o 447/98 18 artiklan 2 kohta). Sitoumusten esittämiselle asetetut määräajat ovat tarpeen, jotta komissiolla on riittävästi aikaa kuulla jäsenvaltioita ja muita asianomaisia ja saada valmiiksi oma arviointinsa asiasta.

205. Asetuksen 18 artiklan 2 kohdan nojalla kolmen kuukauden määräaikaa voidaan pidentää "poikkeustapauksissa". Jotta määräaikoja kunnioitettaisiin jatkossakin ja taattaisiin tasapuoliset toimintaedellytykset, kyseistä säännöstä on tulkittava kapeasti. Sitä voidaan soveltaa tapauksiin, joissa ilmoittavat osapuolet niistä riippumattomista ulkoisista tekijöistä eivät pysty esittämään korjaustoimenpiteitä säädetyissä määräajoissa.[39] Säännöstä ei ole tarkoitettu ratkaisuksi vaikeuksiin, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

206. Edellä mainituilla 18 artiklan määräajoilla pyritään varmistamaan, että kullakin prosessissa mukana olevalla kolmella toimijalla eli komissiolla, yrityksillä (ilmoittavat osapuolet & kolmannet) ja jäsenvaltioilla on riittävästi aikaa tehdä laadukkaita ehdotuksia. Tämä erityissuhde asettaa ainutlaatuisia paineita EU:n keskittymien valvontajärjestelmän organisaatiolle ja menettelyille. Kyseiset

---

[38] Ks. neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 ja komission asetuksen (EY) N:o 447/98 mukaan hyväksyttävistä korjaustoimenpiteistä 21. joulukuuta 2000 annettu komission tiedonanto (jäljempänä 'tiedonanto').

[39] Ks. esimerkiksi asiassa COMP/M.1439 - Telia/Telenor 13 päivänä lokakuuta 1999 tehty komission päätös (EYVL L 40, 9.2.2001).

säännökset perustuivat haluun löytää tasapainoinen ratkaisu, jolla varmistetaan hyväksyttävät menettelylliset takeet kaikille mukana oleville osapuolille mutta pidetään samalla menettelyyn tarvittava aika mahdollisimman lyhyenä.

207. Toisessa vaiheessa voi olla ilmoittavien osapuolten näkökulmasta ongelmallista se, että kolmen kuukauden määräaika päättyy usein jo 2–3 viikon tai joka tapauksessa suhteellisen pian suullisen kuulemisen jälkeen. Tämä merkitsee sitä, että osapuolten on valmistauduttava keskustelemaan sitoumuksista samaan aikaan kun ne perehtyvät 18 artiklan mukaiseen komission lausuntoon (ns. väitetiedoksianto) ja valmistautuvat suulliseen kuulemiseen. Yrityspiirien edustajat ovat todenneet, että menettelyssä olisi selvemmin erotettava toisistaan aika, jolloin niiden on tutustuttava komission vastaväitteisiin ja puolustauduttava niitä vastaan, ja ajanjakso, jolloin niiden olisi valmistauduttava keskustelemaan korjaustoimenpiteistä.

208. Tämä ilmoittavien osapuolten sinänsä sääntöjen mukainen asema johtaa usein tilanteeseen, jossa sitoumukset esitetään kolmen kuukauden ajanjakson viimeisenä päivänä. Tästä puolestaan seuraa se, että komissiolle jää hyvin vähän aikaa hoitaa jäsenvaltioiden ja kolmansien osapuolten kuuleminen ennen kuin se on laadittava neuvoa-antavassa komiteassa käsiteltävä päätösluonnos. Poikkeustapauksia lukuun ottamatta tämä merkitsee sitä, että komissio ei pysty sisällyttämään jäsenvaltioille lähetettävään päätösluonnokseen täydellistä analyysia sitoumusehdotuksesta, elleivät ehdotetut sitoumukset ole selviä ja yksiselitteisiä ja/tai hyvissä ajoin ennen määräaikaa toimitettuja.[40]

209. Edellä esitetyistä syistä nykyisiä menettelysääntöjä voitaisiin muuttaa siten, että kaikille mukanaolijoille jäisi enemmän aikaa harkita kunnolla, kuinka ratkaista esiin tuodut kilpailuongelmat. Jotta ei luotaisi liian monimutkaisia ja mahdollisesti aikaa vieviä menettelyitä, uusia säännöksiä olisi sovellettava vain osapuolten aloitteesta ja ilman tapauskohtaista harkintaa. Samanaikaisesti järjestelmästä on tehtävä sellainen, että se kannustaa toimittamaan ehdotukset niin ajoissa, etteivät ne turhaan vähennä jäsenvaltioiden tai komission käytettävissä olevaa aikaa.

210. Kokemukset ovat myös osoittaneet, että ensimmäisen vaiheen sitoumusten osalta kolmen viikon määräaika, jonka kuluessa ehdotukset korjaustoimenpiteiksi on toimitettava, on joskus liian lyhyt havaittujen kilpailuongelmien tarkan laajuuden selvittämiseksi. Samoin määräajan päättymisen jälkeen käytettävissä oleva aika voi aiheuttaa kohtuuttomia paineita ehdotusten arvioinnille. Näillä tekijöillä voi olla vaikutusta ilmoittaviin osapuoliin, joiden voi olla vaikeaa laatia asianmukainen ehdotus käytettävissä olevassa ajassa. Nykyisestä järjestelmästä voi olla haittaa myös komissiolle ja jäsenvaltioille, koska se voi muun muassa kiristää kohtuuttomasti aikaa, jonka kuluessa niiden on laadittava lausunto esitetyistä ehdotuksista. Näin ollen tuntuu aiheelliselta säätää mahdollisuudesta pidentää vähän myös ensimmäisen vaiheen määräaikaa osapuolten aloitteesta.

211. Jos hahmotellut muutokset toteutetaan, se edellyttää myös korjaustoimenpiteitä koskevan tiedonannon muuttamista.

---

[40] Sulautuma-asetuksen 19 artiklan 5 kohdan nojalla jäsenvaltioilla on tavallisesti oikeus saada alustava päätösluonnos kaksi viikkoa ennen neuvoa-antavan komitean kokousta.

1. Sovellettavan menettelyn muuttaminen

212. Pelkkä määräajan pidentäminen olisi todennäköisesti suhteetonta, koska se rankaisisi ilmoittavia osapuolia, jotka nykyisten sääntöjen nojalla esittävät soveltuvat ehdotukset varhaisessa vaiheessa. Ellei eri toimenpiteiden ja kannusteiden aikatauluja muuteta, pelkkä pidentäminen merkitsisi vain nykyisen ongelman lykkäämistä myöhemmäksi. Olisikin löydettävä ratkaisu, joka kannustaisi esittämään mahdollisimman soveltuvat sitoumukset ("best shot") hyvissä ajoin mutta mahdollistaisi lyhyen lisäajan, joka on usein tarpeen suullisen kuulemisen ja sitoumusten esittämiselle asetetun määräajan välillä. Järjestelmä olisi luonnollisesti myös järjestettävä siten, että osapuolet eivät pääse lyhentämään aikaa, jonka jäsenvaltiot ja komissio tarvitsevat kunnollisen arvioinnin laatimiseen.

213. Määräajan keskeyttämisen mahdollistava säännös ("stop the clock provision") voisi täyttää nämä kriteerit. Kyseinen säännös voisi ratkaista oikeasuhteisesti nykyisen ongelman, joka supistaa komission ja jäsenvaltion käytettävissä olevaa aikaa, kun sitoumukset esitetään määräajan loppupuolella (tai kun niitä muutetaan määräajan jälkeen).

214. Jotta menettelystä ei tehtäisi tehotonta ja estettäisiin sen väärinkäyttö, säännökseen olisi sisällytettävä jonkinlaiset menettelylliset takeet. Toisen vaiheen tutkinnassa niihin olisi sisällyttävä sen perusperiaatteen noudattaminen, että pyyntö määräajan keskeyttämisestä olisi esitettävä alkuperäisen kolmen kuukauden määräajan kuluessa. Jotta menettelyn tehokkuus säilyisi, uutta säännöstä olisi sovellettava vain osapuolten pyynnöstä. Säännöksen olisi lisäksi pohjauduttava periaatteeseen, että pidennys on voimassa vain lyhyen ja määritellyn ajan, esimerkiksi 20–30 työpäivää, ja lisäaika jaetaan oikeasuhteisesti kaikkien asianomaisten kesken. Jotta turvattaisiin koko järjestelmän tehokkuus, pitempiä ajanjaksoa ei ole syytä sallia. On myös pohdittu, olisiko järjestelmässä määrättävä myös lyhemmästä lisäajasta, joka jaettaisiin osapuolten ja komission kesken (esim. neljä työpäivää kullekin). Vaikka viimeksi mainittu toisi järjestelmään lisää joustavuutta (kun esim. on todennäköistä, että tarvitaan vain lyhyt lisäaika), se tekisi siitä huomattavasti vaikeammin hallittavan (esim. neuvoa-antavien komiteoiden mahdollisuudet suunnitella töitään etukäteen vähenisivät).

215. Määräajan keskeyttämisestä voisi olla monenlaista hyötyä toisen vaiheen menettelyssä:

- Se vahvistaisi osapuolten menettelyllisiä takeita jättämällä enemmän aikaa suullisen kuulemisen jälkeisiin keskusteluihin, joissa ilmoittavat osapuolet ja komissio voisivat pohtia havaittuja ongelmia ja mahdollisia ratkaisuja.

- Jos ensimmäinen ehdotus tehdään tarpeeksi varhaisessa vaiheessa, se voi korvata ajan, joka on kulunut osapuolten tekemään ensimmäiseen, tavoitteista jälkeenjäävään ehdotukseen (esim. osapuolet uskoivat aidosti voivansa torjua komission vastaväitteet mutta olivat väärässä).

- Se lisäisi menettelyn seurattavuutta antamalla neuvoa-antavalle komitealle mahdollisuuden keskustella 8 artiklan 2 kohdan mukaisesta päätösluonnoksesta ja arvioida samalla osapuolten lopullista ehdotusta (tällä hetkellä 8 artiklan 3 kohdan mukainen päätös voi olla ainoa käytettävissä oleva asiakirja). Myös tämän osalta ilmoittavien osapuolten menettelylliset takeet vahvistuisivat.

216. Kyseisen menettelyn "kustannukset" jäisivät vähäisiksi. Ensinnäkin riippuu ilmoittavien osapuolten omista strategisista valinnoista, käytetäänkö lisäaikaa vai ei. Markkinoihin mahdollisella 20–30 työpäivän lisäajalla ei tavallisesti ole suurtakaan vaikutusta. Komissiolta ja jäsenvaltioilta se edellyttäisi pääasiassa vain hiukan lisää joustavuutta, koska kokousaikatauluja joudutaan ehkä järjestelemään uudelleen, mikä puolestaan voi monimutkaistaa neuvoa-antavan komitean kokousjärjestelyitä (tilat, käännökset, tulkit jne.). Kaiken kaikkiaan on odotettavissa, että myönteiset vaikutukset ylittävät tällaiset vähäiset haitat.

217. Käytännössä järjestelmä tarjoaisi ilmoittaville osapuolille selvät vaihtoehdot, joista valita. Ensimmäinen vaihtoehto olisi esittää sitoumusehdotus hyvissä ajoin ennen kolmen kuukauden määräaikaa, mikä mahdollistaisi markkinatestien valmistumisen ennen menettelyn kolmannen kuukauden loppua. Jos tulos on myönteinen, ei ole mitään syytä pyytää määräajan keskeyttämistä, ja aikaa on riittävästi, jotta neuvoa-antavalle komitealle ehditään laatia täydellinen päätösluonnos. Jos markkinatestin tulos on kielteinen, osapuolet voisivat pyytää määräajan keskeyttämistä siksi aikaa kun käydään lisäkeskusteluita ja tehdään markkinatesti. Tämän jälkeen osapuolilla olisi vielä 10–15 työpäivää aikaa löytää soveltuva ratkaisu, jonka jälkeen komissiolla olisi saman verran aikaa tarkistaa lopullisen ehdotuksen toimivuus ja laatia täydellinen päätösluonnos neuvoa-antavalle komitealle.

218. Vaihtoehtoisesti osapuolet voivat päättää ehdottaa sitoumuksia vasta aivan kolmen kuukauden määräajan lopussa. Tällaisessa tapauksessa markkinoita koskevaa testiä ei ehkä ehditä tehdä kunnolla ennen määräajan päättymistä. Tästä seuraa, että osapuolet joutuvat ehkä päättämään, pyytääkö määräajan keskeyttämistä tietämättä ko. testin täydellisiä tuloksia. Jos osapuolet päätyvät pyynnön esittämiseen, loppuosa menettelystä sujuu edellisessä kappaleessa kuvaillun mukaisesti. Jos osapuolet sen sijaan päättävät olla pyytämättä keskeyttämistä, menettelyn jatko riippuu niiden esittämän ehdotuksen toimivuudesta. Näin ollen tapauksissa, joissa myöhäisessä vaiheessa tehty ehdotus tuntuu korjaavan havaitut ongelmat tyydyttävällä tavalla, komissiolla voi edelleen olla vaikeuksia laatia täydellinen päätösluonnos keskittymän hyväksymisestä hyvissä ajoin ennen neuvoa-antavan komitean kokousta. Tästä ei kuitenkaan yleensä seuranne vakavien kielteisten vaikutusten uhkaa, koska kolmen kuukauden määräajan viime hetkillä esitetyt onnistuneet korjaustoimenpiteet ovat yleensä selkeitä. Sama pätee epäonnistuneisiin korjaustoimenpiteisiin, joita esitetään kolmen kuukauden määräajan viime hetkillä, jolloin komission päätösluonnos perustuu pääasiassa väitetiedoksiantoon täydennettynä joillain huomautuksilla korjaustoimenpide-ehdotuksesta ja sen puutteista.

219. Ensimmäisen vaiheen osalta uusi menettely voisi pääosiltaan olla edellä esitetyn kaltainen. Olisi osapuolten asia päättää, kannattaisiko kolmen viikon määräaikaa seuraavan suhteellisen rajallisen ajanjakson kuluessa pyytää määräajan keskeyttämistä lyhyeksi ja määritellyksi ajaksi, jotta voitaisiin keskustella uudesta tai olennaiselta osin tarkistetusta ehdotuksesta. Toisin kuin toisen aikana menettelyssä tuntuisi kuitenkin olevan aiheellista antaa komissiolle harkintavalta sen suhteen, hyväksyäkö pyyntö määräajan keskeyttämisestä. Tämä johtuu siitä, että menettelyn kannalta olisi tehotonta käyttää enemmän kuin nykyiset kuusi viikkoa ensimmäisen vaiheen asioihin, joita komissio ei katso mitenkään voivansa hyväksyä edes uuden tai olennaiselta osin tarkistetun ehdotuksen jälkeen. Tällaisissa tapauksissa komissiolle olisi jätettävä oikeus tehdä 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen päätös kuuden viikon määräajan lopussa.

220. Komissio kehottaa asianomaisia kertomaan kokemuksistaan ja näkemyksistään kuvaillun ehdotuksen osalta ja yleisesti menettelyn toimivuudesta ensimmäisen ja toisen vaiheen sitoumusten kannalta.

221. Edellä käsiteltyjen seikkojen (eli menettelyn aikataulutus sitoumuksia sisältävien tapausten yhteydessä) lisäksi joissain huomautuksissa on esitetty muutosta, joka edellyttäisi komissiolta aktiivisempaa roolia sellaisten toimenpiteiden löytämisessä, jotka sen mielestä ovat välttämättömiä, jotta komissio ei vastusta ilmoitettua keskittymää. Mielipiteitä pyydetään myös tällaisen muutoksen toivottavuudesta ja erityisesti tällaisen "ehdotuksen" oikeusvaikutuksista tai sen puutteesta (kuten tapauksissa, joissa soveltuvia korjaustoimenpiteitä ei löydetä).

G. 8 artiklan 4 kohta

222. Jos keskittymä on jo toteutettu, 8 artiklan 4 kohdan nojalla komissio voi vaatia yhdistettyä omaisuutta erotettavaksi toisistaan, yhteisen määräysvallan lakkauttamista tai muuta toimenpidettä tehokkaan kilpailun edellytysten palauttamiseksi. Tällaisiin päätöksiin sovelletaan 18 artiklan menettelyllisiä takeita, ja ne voidaan tehdä 8 artiklan 3 kohdan nojalla tai erillisellä päätöksellä.

223. Yleisin tilanne, jolloin 8 artiklan 4 kohdan soveltaminen voi olla tarpeen, on silloin kun keskittymä on toteutettu vastoin 7 artiklan 1 kohtaa. Muita mahdollisia tilanteita ovat julkiset osto- ja vaihtotarjoukset, joihin ei sovelleta 7 artiklan 1 kohtaa, ja asiat, jotka ovat siirtyneet komission toimivaltaan 22 artiklan soveltamisen kautta. Säännöksen soveltaminen voi olla tarpeen myös tapauksissa, joissa osapuolet ovat rikkoneet vakavasti ehtoja tai velvoitteita, jotka ovat mahdollistaneet komissiolle keskittymän hyväksymisen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan tai 8 artiklan 2 kohdan nojalla. Jälkimmäisessä tapauksessa rikkominen merkitsee automaattisesti sääntöjenvastaisuutta (jos kyseessä on ehdon rikkominen) tai mahdollisuutta peruuttaa hyväksymispäätös, ks. 8 artiklan 5 kohta. Voi kuitenkin olla tilanteita, joissa oikeusvarmuus edellyttää havaittujen seikkojen raportoimista ja samanaikaisesti sen vahvistamista, millainen toiminta olisi aiheellinen tehokkaan kilpailun edellytysten palauttamiseksi.

224. On väitetty, että 8 artiklan 1 kohta, jonka mukaan 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla aloitettu menettely päättyy 8 artiklan 2–5 kohdan mukaiseen päätökseen, rajoittaa kyseisten säännösten sovellettavuutta tapauksiin, joissa keskittymä on ilmoitettu ja toisen vaiheen menettely aloitettu. Komissio ei yhdy tähän tulkintaan, koska se on vastoin 8 artiklan ja erityisesti sen 4 kohdan tarkoitusta ja sanamuotoa, joissa viitataan "keskittymään" rajoittamatta komission toimivaltaa "ilmoitettuihin" keskittymiin (ks. muualla sulautuma-asetuksessa käytetyt ilmaisut, esim. 6 artikla, 8 artiklan 2 kohta, 9 artiklan 1 kohta jne.) ja annetaan komissiolle valtuudet toimia "erillisellä päätöksellä", mikä olisi järjetöntä, jos komissio voisi toimia vain 8 artiklan 3 kohdan nojalla kiellettyjen keskittymien tapauksessa. Komissio pyytää kuitenkin mielipiteitä siitä, olisiko hyödyllistä parantaa 8 artiklan 4 kohdan sanamuotoa.

H. Soveltamisen valvontaa koskevat säännökset

225. Vuoden 2000 kertomuksen kuulemisen yhteydessä osa jäsenvaltioista ehdotti, että sulautuma-asetuksessa vahvistettuja soveltamisen valvontaa koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Kyseiset säännökset liittyvät pääasiassa kahteen aiheeseen:

tutkintavaltuudet (11–13 artikla) ja rangaistukset (14–15 artikla). Kun sulautuma-asetus annettiin, kyseiset säännökset muotoiltiin vastaamaan samoista seikoista asetuksessa N:o 17 jo annettuja säännöksiä. Komission ehdotus 81 ja 82 artiklan uudistamiseksi sisältää erilaisia muutoksia, joilla pyritään takaamaan kilpailun suojeleminen. Koska kyseiset muutokset liittyvät seikkoihin, jotka ovat yhtä tärkeitä keskittymien valvontamenettelyn kannalta, on aiheellista tehdä samat muutokset myös sulautuma-asetukseen. Seuraavassa esitetään uudistamista koskevan ehdotuksen järjestystä noudattaen muutokset ja/tai lisäykset, jotka voitaisiin tehdä sulautuma-asetukseen.

- Alakohtaiset tutkimukset. Komissiolla olisi oltava toimivaltuudet tehdä sulautuma-asetuksen nojalla sekä tutkimuksia yksittäisen ilmoituksen perusteella että yleisempiä tutkimuksia, kuten sulautuman jälkeisiä tutkimuksia. Tällaiset tutkimukset voivat tarjota arvokasta tietoa aiempien päätösten vaikutuksista ja näin ollen niitä voidaan käyttää tulevan toimintapolitiikan hienosäätöön.

- Sen selventäminen, että yritykset ovat vastuussa asianmukaisesti valtuuttamiensa henkilöiden (asianajajat/lakimiehet) toimittamien tietojen oikeellisuudesta.

- Valtuudet pyytää lausuntoja. Keskittymien valvontamenettely lyhyinen määräaikoineen soveltuu erityisen hyvin suullisiin lausumiin, jotka kirjataan ja joita voidaan käyttää todisteina. Tämän uskotaan lisäävän huomattavasti tutkintatoimenpiteiden tehokkuutta keskittymätutkimuksissa.

- Tarkastukset. Tarkastuksia on sulautuma-asetuksen nojalla tehty vain poikkeustapauksissa. Ei kuitenkaan ole mitään syytä olla lisäämättä kyseisten säännösten tehokkuutta samoin kuin on tehty 81 ja 82 artiklan osalta.

- Kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamat tarkastukset. Kyseistä säännöstä muutetaan 81 ja 82 artiklan yhteydessä siten, että jäsenvaltio voi suorittaa alueellaan tarkastuksia toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen puolesta. Tätä muutosta ei voida soveltaa sulautuma-asetukseen, joka toisin kuin 81 ja 82 artikla perustuu yksinomaiseen toimivaltaan.

- Sakot. Myös sulautuma-asetuksessa olisi aiheellista siirtyä menettelysääntöjen rikkomisesta seuraavien sakkojen laskennassa prosentteihin (sakot enintään 1 % vuotuisesta liikevaihdosta). Lisäksi olisi aiheellista lisätä sulautuma-asetuksen 6 artiklan 2 nojalla tehdyssä päätöksessä asetetun velvoitteen laiminlyönti asetuksen 14 artiklan 2 kohdan a alakohdan luetteloon.

- Uhkasakot. Myös sulautuma-asetuksessa olisi aiheellista siirtyä uhkasakkojen laskennassa prosentteihin (sakot enintään 5% vuotuisesta liikevaihdosta). Lisäksi olisi aiheellista lisätä sulautuma-asetuksen 6 artiklan 2 nojalla tehdyssä päätöksessä asetetun velvoitteen laiminlyönti asetuksen 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan luetteloon.

- Sulautuma-asetuksen lyhyet ja selkeästi määritellyt määräajat antavat komissiolle ainakin joissain tilanteissa oikeuden tehdä suora päätös, joissa vaaditaan tiettyjen tietojen toimittamista, turvautumatta ensin tietopyyntöön, jonka noudattamatta jättämisestä ei aiheudu seuraamuksia. Tällaisen säännöksen nojalla komissiolla olisi oikeus soveltaa suoraan sulautuma-asetuksen 11 artkilan 5 kohtaa, kun on esimerkiksi syytä otaksua, että vastaaja ei toimita täydellistä vastausta ajoissa.

226. Komissio kehottaa asianomaisia kertomaan kokemuksistaan ja näkemyksistään edellä ehdotetuista muutoksista.

I. Ilmoitusmaksut

227. Vuoden 2000 kertomuksessa todettiin, että ilmoitusmaksujen käyttöönottamista keskittymäilmoituksille tutkitaan tarkemmin. Tällaiset maksut ovat jo käytössä useissa jäsenvaltioissa (Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Saksassa, Itävallassa, Espanjassa, Irlannissa ja Kreikassa), joissain ehdokasvaltioissa ja myös EU:n ulkopuolella, kuten Yhdysvalloissa.[41] Kyseisillä lainkäyttöalueilla ilmoitusmaksuja perustellaan usein keinona varmistaa, että keskittymän osapuolet vastaavat yrityskeskittymien valvonnasta aiheutuvista kuluista.

228. Muilla lainkäyttöalueilla tehdyt tutkimukset osoittavat, että ilmoitusmaksujen käyttöönotto voidaan toteuttaa kahdella tavalla. Maksu voi joko olla aina sama kiinteä summa ilmoitusta kohti tai se voidaan suhteuttaa ilmoituksen monimutkaisuuden mukaisesti. Kummassakin tapauksessa maksun joutuu suorittamaan yksi tai useampi mukana olevista osapuolista. Valitusta mallista riippumatta maksun perusperiaatteen olisi oltava se, että maksu irrotetaan kilpailuviranomaisen budjetista, jotta se ei herättäisi epäilyksiä puolueellisuudesta.

229. Komissio pyytääkin mielipiteitä siitä, onko asianmukaista sisällyttää sulautuma-asetukseen valtuutussäännös, jonka nojalla komissio voi ottaa käyttöön ilmoitusmaksun antamalla komission asetuksen, jos ja kun se katsoo kyseisten maksujen käyttöönoton perustelluksi.

230. Komissio osallistuu aktiivisesti käynnissä olevaan kansainväliseen keskusteluun useiden kilpailuviranomaisten eri puolilla käyttöön ottamien ilmoitusmaksujen vaikutuksesta. Kehitys on herättänyt huolta yritysmaailmassa. Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että ilmoitusmaksujen käyttöönotosta sulautuma-asioista keskustellaan kansainvälisellä tasolla, ja katsoo, että mahdollisesta kansainvälisestä yhdenmukaistamisesta voisi olla tässä asiassa jotain hyötyä.

231. Komissio pyytää huomautuksia asiasta, mukaan luettuina kokemukset ilmoitusmaksuista muilla lainkäyttöalueilla.

J. Oikeusturva sekä sisäinen ja ulkoinen valvonta ("checks and balances")

232. Yksi sulautuma-asetuksen onnistunein ja kehutuin piirre sen käyttöönotosta alkaen on ollut sen kyky johtaa tuloksiin hyvin tiukassa aikataulussa tinkimättä kuitenkaan tehokkuudesta ja läpinäkyvyydestä.

<u>Menettelyn luonne ja erityispiirteet</u>

233. Yrityskeskittymien valvontamenettelyissä ympäri maailmaa otetaan huomioon hallinnolliset ja/tai oikeudelliset seikat erilaisilla pätevillä tavoilla. Joihinkin keskittymien valvontajärjestelmiin sisältyy vaihtelevassa määrin myös poliittinen elementti, joka näkyy esimerkiksi arviona, joka ei perustu puhtaasti kilpailullisiin seikkoihin, tai hallituksen tai ministerien puuttumisena asioihin. On syytä tehdä selväksi, että sulautuma-asetuksessa ja täytäntöönpanoasetuksessa luotu menettely on

---

41 Vertailu eri maiden ilmoitusmaksujen suuruudesta esitetään liitteessä I, B osio.

luonteeltaan hallintomenettely eikä tuomioistuinmenettely.[42] Komission näennäinen kaksoisrooli sekä tutkijana että päättävänä elimenä johtuu kyseisen hallinnollisen menettelyn rakenteesta eikä sen ole todettu olevan vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Ennen kaikkea on katsottu, että komissioon kohdistuu tehokas tuomioistuinvalvonta riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen taholta. [43]

234. Virallinen hallinnollinen menettely sisältää osapuolia suosivia oikeudenmukaista menettelyä koskevia määräyksiä, jotka on vahvistettu ja joita on kehitetty EY:n kilpailuoikeuden laajassa oikeuskäytännössä. Seurattavuus on keskeinen arvo koko prosessin läpi ja se turvataan sellaisilla seikoilla kuin perusteltujen päätösten tekeminen siinä vaiheessa kun aloitetaan perusteellinen tutkinta, vastaväitteiden ilmoittaminen osapuolille, oikeus tutustua asiakirjoihin, oikeus kiistää vastaväitteet sekä kirjallisesti että suullisessa kuulemisessa ja täydelliset perustelut lopullisissa päätöksissä.

235. Yleisemmällä tasolla komission politiikan läpinäkyvyyttä vahvistetaan antamalla tärkeistä toimivaltaan ja aineellisoikeudellisiin seikkoihin liittyvistä kysymyksistä tiedonantoja. Lisäksi komissio tiedottaa käsittelemistään yksittäisistä asioista, kuten tiedonannoista ja päätöksistä aloittaa perusteellinen tutkinta, sekä julkaisee lopulliset päätökset kokonaisuudessaan.

236. Muut komission yksiköt ja jäsenvaltiot huolehtivat menettelyn sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Komission on tehtävä toisen vaiheen päätökset, mukaan lukien päätökset keskittymän kieltämisestä, kollegiossa. Tällainen työskentelytapa kuvastaa komission luonnetta ja rakennetta perustamissopimuksen valvojana ja sulautuma-asetuksen täytäntöönpanoviranomaisena. Tämän pohjalta on ymmärrettävää, että menettelyn rakenteessa ja ajallisissa puitteissa on otettava huomioon myös komission työskentelytavan aiheuttamat organisatoriset rajoitukset: komission eri yksiköiden ja 15 jäsenvaltion kuuleminen, kääntäminen ja tulkkaus sekä kokouksiin, kuulemisiin ja päätösten viimeistelyyn liittyvä logistiikka (kollegion äänestyksen valmistelu ja allekirjoittaminen jne.)

237. Seuraavissa kohdissa kuvaillaan lyhyesti komission yrityskeskittymien arviointimenetelmään sisältyviä tärkeimpiä oikeudenmukaisen menettelyn sekä sisäisen ja ulkoisen valvonnan piirteitä.

Oikeusturva

238. Ensinnäkin on huomattava, että vakiintunut tapa ottaa komissioon yhteyttä ennen ilmoittamista ja hyvin yksityiskohtainen CO-lomake antavat komissiolle mahdollisuuden aloittaa virallinen menettely välittömästi ilmoittamisen jälkeen ja edistää menettelyn tehokkuuta. Komissiolla on sekä ensimmäisessä että toisessa vaiheessa muitakin tietojen keräämisvaltuuksia, jotka koskevat suoraan ilmoittavia osapuolia ja muita markkinatoimijoita. Sulautuma-asetuksessa kohdistetaan sekä tietopyyntöihin että tutkintaan erilaisia menettelyä koskevia muodollisia vaatimuksia

---

42 Yhteisön oikeuskäytännön mukaan komissio ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuomioistuin: yhdistetyt asiat 100-3/80 Musique diffusion Francaise v. komissio (Kok. 1983, s. 1825).

43 Edellä mainitut yhdistetyt asiat 100-3/80 ja asia T-348/94 Enso Espanola v. komissio (Kok. 1998, s. II-1875).

(11–13 artikla). Saatuja tietoja saa käyttää vain asianomaisen menettelyn tarkoituksiin (17 artiklan 1 kohta).

239. Sulautuma-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiset perustellut päätökset perusteellisen menettelyn aloittamisesta ilmoitetaan osapuolille, ja käytännössä ko. päätökset antavat osapuolille mahdollisuuden ennakoida tarkkaan loppumenettelyn laajuus ja soveltamisala.

240. Menettelyn toisessa vaiheessa vastakkainasettelu voi olla selvempää kuin ensimmäisessä vaiheessa, ja tässä vaiheessa järjestelmän sisäänrakennetut oikeusturvaa koskevat vaatimukset ovatkin varsin tiukkoja ja yksiselitteisimpiä.

241. Osapuolilla on tarkkaan ottaen seuraavat oikeudet:

- Tutkinnan lopussa (noin kaksi kuukautta ennen lopullista päätöstä) komission on asianmukaisesti toimitettava osapuolille väitetiedoksianto, jossa se ilmaisee selvästi ja yksityiskohtaisesti kaikki vastaväitteensä, jotta osapuolet tietävät tarkkaan ne seikat, joihin niiden on keskityttävä puolustuksessaan. Väitetiedoksianto on myös perusta, jonka pohjalta osapuolet voivat alkaa valmistella ehdotuksia soveltuviksi korjaustoimenpiteiksi.

- Väitetiedoksiannon toimittamisen jälkeen osapuolet voivat haluta tutustua komission asiakirja-aineistoon tarkistaakseen tutkinnan tulokset ja tutustuakseen lähteisiin, joihin komissio perustaa vastaväitteensä (tässä on otettava huomioon oikeutetut edut liikesalaisuuksien ja kaupallisesti arkojen tietojen turvaamiseksi).

- Kirjallisessa vastauksessaan komission vastaväitteisiin osapuolilla on oikeus vaatia virallista suullista kuulemista, jossa ne voivat esittää puolustuksensa väitetiedoksiannon suhteen. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset osallistuvat kuulemiseen. Osapuolet ymmärtävät selvästi jäsenvaltion lausunnon merkityksen erityisesti seuraavan menettelyvaiheen kannalta (keskittymiä käsittelevä neuvoa-antava komitea) ja ottavat asiaan tiimoilta usein yhteyttä jäsenvaltion viranomaisiin keskustellakseen asiasta kahdenväliseltä pohjalta. Myös osapuolilla, joille komissio aikoo määrätä sakon tai uhkasakon, on samat puolustautumisoikeudet.

242. Kolmannet tahot, jotka osoittavat, että niillä on asiassa riittävä etu (kuten asianomaisten yritysten hallinto- tai johtoelinten jäsenet ja työntekijöiden edustajat), voivat myös pyytää tulla kuulluksi ja toimittaa huomautuksensa kirjallisesti.

243. Kuluttajat (tai heitä edustavat järjestöt) ovat tärkeä kolmas taho, joka vain harvoin ilmaisee näkemyksensä yrityskeskittymien valvontamenettelyn kuluessa. Vaikka asia ei suoraan kuulukaan sulautuma-asetuksen tarkistuksen piiriin, komissio ottaa mielellään vastaan ehdotuksia siitä, miten se voisi rohkaista kuluttajaryhmiä ja -järjestöjä ilmaisemaan aktiivisemmin näkemyksensä sulautuma-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista ja kuluttajien etuihin vaikuttavista sulautumista, ja miten näkemysten esiintuomista voitaisiin helpottaa.

244. Komissio on valmis kuulemaan työntekijöiden näkemyksiä myös ensimmäisen vaiheen tutkimuksen aikana sikäli kun se on mahdollista tutkimuksille asetetuissa tiukoissa määräajoissa. Tämän vuoksi komissio ottaa mielellään vastaan ehdotuksia siitä, kuinka työntekijät tai näiden edustajat voisivat tehokkaammin ilmaista

näkemyksensä ottaen erityisesti huomioon ehdotetun keskittymän todennäköinen vaikutus markkinoihin.

245. Suulliset kuulemiset järjestää ja niitä johtaa kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja, jonka tehtävää turvata oikeus tulla kuulluksi menettelyn kaikissa vaiheissa on vahvistettu uudella päätöksellä neuvonantajan toimivaltuuksista.[44] Neuvonantajan kertomus kuulemisesta annetaan suoraan toimivaltaiselle komission jäsenelle. Kertomus kattaa yleisiä menettelykysymyksiä, kuten asiakirjojen julkistaminen ja oikeus tutustua niihin, väitetiedoksiantoon vastaamisen määräajat ja suullisen kuulemisen asianmukainen toimittaminen sekä mahdollisesti huomautuksia menettelyn myöhemmistä vaiheista (esim. väitteiden peruuttaminen). Neuvonantajan loppukertomuksessa (joka annetaan tiedoksi jäsenvaltioille, liitetään lopulliseen päätösluonnokseen ja julkaistaan yhdessä lopullisen päätöksen kanssa EYVL:ssä) tarkastellaan sitä, käsitelläänkö päätösluonnoksessa ainoastaan sellaiset väitteet, joiden osalta osapuolille on varattu tilaisuus esittää huomautuksensa, ja tarvittaessa sitoumusten kilpailuvaikutuksia koskevien tiedustelujen objektiivisuutta. Uusien sääntöjen nojalla kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja kuuluu hallinnollisesti kilpailuasioista vastaavan komission jäsenen alaisuuteen, nimitysmenettely on avoin eikä neuvonantajan tarvitse olla komission virkamies.

Sisäinen ja ulkoinen valvonta päätöksentekoprosessissa

246. Jäsenvaltiot ovat menettelyn ulkoisen valvonnan tärkein elementti. Jäsenvaltioiden asema on toisessa menettelyvaiheessa virallisempi. Ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioilla on oikeus saada jäljennöksiä ilmoituksesta ja tärkeimmistä asiakirjoista (ml. sitoumukset), joista ne voivat esittää huomautuksia; toisessa vaiheessa jäsenvaltiot lisäksi kokoontuvat keskittymiä käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa, joka koostuu relevanttien viranomaisten edustajista. Jäsenvaltioille lähetetään etukäteen asiakirjoja, joihin sisältyy alustava päätösluonnos ja mahdolliset sitoumusehdotukset. Jos osapuolet antavat uusia sitoumuksia, komiteaa on ehkä kuultava uudelleen. Komissio ottaa komitean lausunnon vakavasti huomioon, mikä on todennettavissa, koska lausunto julkaistaan.

247. Myös muilla kilpailun PO:n yksiköillä ja komission osastoilla on prosessissa tehtävänsä, ja niiden panosta tarvitaan kaikissa menettelyvaiheissa tietojen keräämis- ja tutkintavaiheesta päätöksen luonnosteluun ja perusteluun. Oikeudellisella yksiköllä on erityinen rooli, koska se valvoo asian oikeudellista puolta eli sekä aineellisoikeudellisia että menettelyllisiä seikkoja. Sen etukäteishyväksyntä tarvitaan ennen kuin voidaan ehdottaa ja tehdä päätöksiä, joilla on oikeudellisia vaikutuksia. Kun sulautumapäätökset kiistetään, oikeudellista yksikköä pyydetään puolustamaan komissiota yhteisöjen tuomioistuimissa. Talouden ja rahoituksen PO yhteistyössä yritystoiminnan PO:n tai jonkin muun sopivan PO:n kanssa sekä kilpailun PO:n omat ekonomistit tarjoavat teknistä, taloudellista ja teollista asiantuntemustaan keskittymäasioissa tehtävää analyysia varten. Tutkinnasta vastaava ryhmä kysyy kyseisten asiantuntijoiden mielipiteitä sekä menettelyn ensimmäisessä että toisessa vaiheessa muodostetuista lausunnoista.

Muutokset nykyisiin menettelypuitteisiin

---

[44] Komission päätös, tehty 23 päivänä toukokuuta 2001, tietyissä kilpailuasioita koskevissa menettelyissä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista (EYVL L 162, 19.6.2001, s. 21).

248. Nykyiseen keskittymien arviointimenettelyyn on voitava tehdä muutoksia, mutta on selvää, että muutosten on mahduttava nykyisten perustamissopimusten ja komission työskentelytapojen asettamiin rajoihin, kuten edellä on kuvailtu. Kaikkien muutosten periaatteena on oltava se, että niillä on pyrittävä antamaan mukana oleville toimijoille mahdollisuus tehdä laadullisesti parempia ehdotuksia sopivalla hetkellä ja sopivassa vaiheessa menettelyä. Ehdotuksissa on aina otettava huomioon se mahdollisuus, että myönnytykset yhdessä kohtaa voivat merkitä rajoituksia toisessa kohtaa. Mahdollisia muutoksia sitoumusmenettelyyn (ks. edellä) on tarkasteltava tältä pohjalta. Toisen vaiheen menettelyä koskeva komission ehdotus mahdollistaa erittäin tiukasta aikataulusta tinkimisen, jotta vahvistettaisiin läpinäkyvyyttä ja kaikkien sitoumuksia koskevaan keskusteluun osallistujien panosta.

249. Komissio suhtautuu avoimesti muihin tässä hengessä tehtyihin perusteltuihin ehdotuksiin.

250. Sulautumapäätösten nykyistä tuomioistuinvalvontaa on joskus moitittu epätyydyttäväksi ja tehottomaksi. EY:n tuomioistuinmenettelyjen keston on katsottu estävän oikeuskäsittelyä ja siten poistavan rajoituksia, jotka uhka tuomioistuinvalvonnasta asettaa hallinnolliselle menettelylle. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki 6. joulukuuta 2000 muutoksia työjärjestykseensä nopeuttaakseen menettelyitä eri aloilla, joihin voi kuulua myös yrityskeskittymien valvonta.[45] Koska kyseiset muutokset tulivat voimaan 1. helmikuuta 2001, on vielä liian aikaista arvioida niiden vaikutuksia. Tässä vaiheessa voidaan todeta, että vaikka tuomioistuinmenettelyjen uudistaminen ei kuulu komission toimivaltaan eikä etenkään tämän tarkistuksen piiriin, komissio kannattaa jatkossakin Euroopan tuomioistuinten uudistusta, jolla pyritään nopeuttamaan muutoksenhakuprosessia. Tällä olisi sekin etu, että se lisäisi ennakkotapausten määrää.

251. Keskittymäasioissa on joka tapauksessa ollut jonkin verran oikeusriitoja ja ennen kaikkea keskittymän kieltäviin päätöksiin on haettu muutosta. Keskittymän kieltäviä päätöksiä on ollut 15, joihin seitsemästä ilmoittavat osapuolet ovat hakeneet muutosta, eli 47 prosentissa tapauksia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki tarkkaan komission päätöksen (tai tutkii sitä parhaillaan).[46]

252. Joskus on viitattu muiden keskittymien valvontajärjestelmien ominaisuuksiin, joiden katsotaan paremmin ja tehokkaammin takaavan järjestelmällisen tuomioistuinvalvonnan. Esimerkiksi Yhdysvaltain järjestelmässä kilpailuviranomaisten on aloitettava menettely liittovaltion tuomioistuimessa estääkseen sulautuma. Kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että monia tapauksia, jotka sovitaan Yhdysvalloissa hyväksymällä korjaustoimenpiteet, ei käsitellä tuomioistuimessa. Myöskään kieltäviä päätöksiä ei Yhdysvalloissa välttämättä käsitellä tuomioistuimessa, koska sulautuman osapuolet ehkä luopuvat suunnitelmistaan siinä vaiheessa kun kilpailuviranomaiset nostavat kanteen.[47]

---

45 EYVL L 322, 19.3.2000.

46 Tilanne 1. lokakuuta 2001: RTL/VERONICA/ENDEMOL, GENCOR/LONRHO, KESKO/TUKO, BERTELSMANN/KIRCH/PREMIERE, AIRTOURS/FIRST CHOICE, WORLDCOM MCI/SPRINT JA GENERAL ELECTRIC/HONEYWELL.

47 Vuosina 1996–2001 Yhdysvaltain kilpailuviranomainen FTC nosti 12 tapauksessa kanteen estääkseen sulautuman toteuttamisen. Seitsemän näistä tapauksista johti oikeudenkäyntiin ja yksi sovittiin ennen oikeudenkäyntiä. Neljässä tapauksessa osapuolet luopuivat liiketoimestaan sen jälkeen, kun asiassa oli nostettu kanne (neljässä muussa tapauksessa osapuolet luovuttivat sen jälkeen kun FTC oli äänestänyt

253. Kaiken kaikkiaan ja riippumatta siitä, että tuomioistuinmenettelyjen uudistus ei kuulu sulautuma-asetuksen tarkistuksen piiriin, komissio uskoo, että nykyinen tuomioistuinvalvonta tarjoaa riittävän oikeussuojan yrityksille, joiden keskittymähankkeet kiistetään sulautuma-asetuksen nojalla. Näissä rajoissa komissio on kuitenkin valmis harkitsemaan, millaista apua se voisi tarjota perustelluille ehdotuksille, joilla pyritään parantamaan sulautuma-asioissa tehtyjen komission päätösten tuomioistuinvalvontaa. Samoin komissio pyytää perusteltuja mielipiteitä sulautuma-asetuksessa säädetyn menettelyjärjestelmän suhteellisesta hyödystä verrattuna muilla lainkäyttöalueilla käytettäviin valvontajärjestelmiin.

V. KEHOTUS ESITTÄÄ HUOMAUTUKSIA

254. Asianomaisia pyydetään esittämään näkökantansa joistain tai kaikista edellä käsitellyistä seikoista ja myös muista seikoista, jotka liittyvät yrityskeskittymien valvonnan täytäntöönpanoon Euroopassa.

255. Huomautusten olisi oltava komissiossa viimeistään 31. maaliskuuta 2002, ja ne voidaan toimittaa seuraavasti:

postitse osoitteeseen

Euroopan komissio
Kilpailun pääosasto (DG COMP)
- Merger Review - Green Paper -

B-1049 Bruxelles/Brussel
Belgia

sähköpostitse osoitteeseen

mtfmergerreview@cec.eu.int

256. Lisäkopioita vihreästä kirjasta saa seuraavasta Internet-osoitteesta:

http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/review/

---

kanteen nostamisesta tai kuultuaan FTC:n edustajien suositelleen FTC:lle välipäätöksen hakemista). Näin ollen hylättyjen hankkeiden määrä (8) kyseisenä ajanjaksona oli yhtä suuri kuin tuomioistuimessa käsiteltyjen tapausten määrä (7). Vuosina 1996–2000 oikeusministeriö nosti tuomioistuimessa (District Court) kanteen 80 tapauksessa ja 126 tapausta järjesteltiin uudelleen tai hylättiin ennen kanteen nostamista sen jälkeen kun aikomuksesta nostaa kanne oli ilmoitettu.

LIITTEET

LIITE I: RAJA-ARVOIHIN LIITTYVÄT SEIKAT

LIITE II: 9–22 artikla

Liitteet ovat vain englanniksi, ja ne löytyvät yhdessä vihreän kirjan alkuperäisen version kanssa seuraavasta Internet-osoitteesta:

http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/review/