

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

SDĚLENÍ KOMISE

Pokyny k používání mechanismu postoupení případu stanoveného v článku 22 nařízení o spojování na určité kategorie případů

(2021/C 113/01)

1. Účelem tohoto dokumentu je poskytnout praktické pokyny ohledně přístupu Komise k používání mechanismu postoupení případu stanoveného v článku 22 nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (dále jen „nařízení o spojování“) ⁽¹⁾. Cílem je usnadnit a vyjasnit jeho používání na určité kategorie vhodných případů.
2. Pokud jde o tyto případy, je tento dokument doplněním k pokynům uvedeným ve sdělení Komise o postoupení případu ⁽²⁾, které k celkovému systému postoupení případu stanovenému v čl. 4 odst. 4 a 5 a v člancích 9 a 22 nařízení o spojování poskytuje obecné pokyny.
3. Tento dokument má poskytnout pouze obecné pokyny ohledně vhodnosti určitých kategorií případů pro postoupení podle článku 22 nařízení o spojování: členské státy a Komise si ponechávají značnou volnost při rozhodování, zda případ postoupí, nebo se budou případem zabývat ⁽³⁾. Komise může tyto pokyny kdykoli revidovat s ohledem na budoucí vývoj. S ohledem na zkušenosti získané při uplatňování revidovaného přístupu k postoupení podle článku 22 se Komise může rovněž rozhodnout, že obsah těchto pokynů konsoliduje ve sdělení o postupování případů.
4. Tyto pokyny se použijí obdobně na pravidla pro postoupení případu obsažená v Dohodě o EHP ⁽⁴⁾.

1. Úvod

5. Nařízení o spojování svěřuje Komisi výlučnou pravomoc přezkoumávat spojení podniků s významem pro celou EU, která je vymezena uplatněním kombinovaných prahových hodnot založených na obratu. Tyto prahové hodnoty vymezují transakce, u nichž se má za to, že jejich dopad na trh přesahuje státní hranice kteréhokoli členského státu

⁽¹⁾ Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1.

⁽²⁾ Sdělení Komise o postupování případů, pokud jde o spojování podniků (Úř. věst. C 56, 5.3.2005, s. 2). Tyto pokyny je proto třeba číst ve spojení s tímto sdělením o postupování případů. Další pokyny lze nalézt v dokumentu „Evropských orgánů pro hospodářskou soutěž“ („ECA“) *Principles on the application, by National Competition Authorities within the ECA, of Articles 4(5) and 22 of the EC Merger Regulation (2005)* (Zásady vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, jež jsou členy ECA, o uplatňování čl. 4 odst. 5 a článku 22 nařízení (ES) o spojování).

⁽³⁾ Viz bod 7 sdělení o postupování případů.

⁽⁴⁾ Podle čl. 6 odst. 3 Protokolu 24 k Dohodě o EHP se může jeden či více států ESVO připojit k žádosti o postoupení jiného členského státu, kterou tento stát podal podle článku 22 nařízení o spojování, pokud spojení může ovlivnit obchod mezi jedním nebo více členskými státy ES a jedním nebo více státy ESVO a hrozí, že významným způsobem ovlivní hospodářskou soutěž na území státu či států ESVO, které se k žádosti připojují.

a jako takové je v zásadě lze nejlépe řešit na úrovni EU ⁽⁵⁾. Nařízení o spojování obsahuje nápravný mechanismus pro uplatňování těchto kvantitativních prahových hodnot pro pravomoc, který za určitých okolností dovoluje postoupení jednotlivých případů mezi Komisí a jedním nebo několika členskými státy ⁽⁶⁾. Cílem tohoto systému postoupení je zajistit, aby konkrétní přezkum nebo přezkumy v rámci šetření spojování podniků provedl vhodnější orgán nebo orgány, i když původně nebyly příslušné.

6. Článek 22 nařízení o spojování dovoluje jednomu nebo více členským státům požádat Komisi, aby v případě těchto členských států přezkoumala veškerá spojení, která nemají význam pro celou EU, ale negativně ovlivňují obchod mezi členskými státy a existuje riziko, že významně negativně ovlivní hospodářskou soutěž na území členského státu nebo členských států, které žádost podávají. Ze znění článku 22 nařízení o spojování, jeho legislativní historie a účelu, jakož i z praxe Komise v oblasti prosazování práva je zřejmé, že se článek 22 použije na všechna spojení podniků ⁽⁷⁾, nejen na ta, která splňují daná kritéria pravomoci postupujících členských států ⁽⁸⁾.
7. Mechanismus stanovený v článku 22 nařízení o spojování umožnil Komisi přezkoumat značný počet transakcí v široké škále hospodářských odvětví, např. v průmyslovém, výrobním, farmaceutickém a digitálním odvětví. Jednalo se mimo jiné o případy, které byly nakonec předmětem hloubkového šetření a/nebo povoleny pouze po úpravě na základě nápravných opatření, která strany nabídly ⁽⁹⁾.
8. S postupným zaváděním vnitrostátních režimů kontroly spojování podniků téměř ve všech členských státech vyvinula Komise při výkonu diskreční pravomoci, kterou jí přiznává nařízení o spojování ⁽¹⁰⁾, praxi, která odrazuje od toho, aby žádosti o postoupení podle článku 22 podávaly členské státy, které nemají pro danou transakci původní pravomoc. Tato praxe vycházela zejména ze zkušeností, že takové transakce obecně nemusí mít významný dopad na vnitřní trh.
9. V posledních letech však vývoj na trhu vedl k postupnému nárůstu počtu spojení podniků, do kterých jsou zapojeny podniky, které hrají nebo mohou v budoucnu na dotčeném trhu/ trzích hrát významnou konkurenční roli, i když v okamžiku spojení generují malý nebo žádný obrat. Zdá se, že tento vývoj je obzvláště významný v digitálním hospodářství, ve kterém služby pravidelně zahajují činnost s cílem nejprve vytvořit významnou uživatelskou základnu a/nebo inventář obchodně cenných dat, než začnou usilovat o zpeněžení podniku. Podobně v odvětvích, jako je farmaceutické odvětví a další, kde jsou důležitým parametrem hospodářské soutěže inovace, došlo k transakcím, do nichž byly zapojeny inovativní společnosti, které provádí výzkumné a vývojové projekty a mají velký konkurenční potenciál, i když tyto společnosti své inovační činnosti dosud nedokončily, natož aby komerčně využily jejich výsledky. Podobné úvahy platí pro společnosti, které mají přístup k aktivům, jež mají v hospodářské soutěži velkou hodnotu, nebo které mají na tato aktiva vliv (např. se jedná o suroviny, práva duševního vlastnictví, data nebo infrastrukturu).
10. V této souvislosti Komise ve svém hodnocení procesních a jurisdikčních aspektů kontroly spojování podniků v EU ⁽¹¹⁾ zkoumala účinnost prahových hodnot pro pravomoc založených na obratu a stanovených v nařízení EU o spojování. Dospěla k závěru, že ačkoli tyto prahové hodnoty (doplňené o mechanismy postoupení stanovené v nařízení o spojování) byly při zachycování transakcí se značným dopadem na hospodářskou soutěž na vnitřním trhu EU obecně účinné, řada přeshraničních transakcí, které by takový dopad potenciálně také mohly mít, přezkumu unikla, a to jak ze strany Komise, tak i ze strany i členských států. To se týká zejména transakcí v digitálním a ve farmaceutickém odvětví.

⁽⁵⁾ Viz článek 1 nařízení o spojování. Spojení podniků s významem pro celou EU, tj. těch, jejichž obrat překračuje prahové hodnoty, podléhají výlučné pravomoci Komise. Spojení podniků, jejichž obrat těchto prahových hodnot nedosahuje, mohou spadat do pravomoci členských států podle pravidel pro pravomoc jejich příslušných vnitrostátních režimů.

⁽⁶⁾ Viz čl. 4 odst. 4 a 5, články 9 a 22 nařízení o spojování.

⁽⁷⁾ Ve smyslu článku 3 nařízení o spojování.

⁽⁸⁾ Článek 22 nařízení o spojování se použije rovněž v případě, kdy postupující členský stát nezavedl zvláštní vnitrostátní režim kontroly spojování podniků.

⁽⁹⁾ Podle ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) a c), spolu s čl. 6 odst. 2 a čl. 8 odst. 2 nařízení o spojování.

⁽¹⁰⁾ Viz čl. 22 odst. 3 nařízení o spojování. Viz také bod 7 sdělení o postupování případů.

⁽¹¹⁾ Viz pracovní dokument útvarů Komise ze dne 26. března 2021.

11. Komise se domnívá, že k vyřešení tohoto problému může pomoci přehodnocení uplatňování článku 22 nařízení o spojování. S ohledem na výše uvedené Komise uvažuje o tom, že za určitých okolností podpoří a přijme postoupení v případech, kdy postupující členský stát nemá v daném případě původně pravomoc (avšak kritéria článku 22 splněna jsou). Tato změna přístupu umožní členským státům a Komisi zajistit, aby Komise přezkoumala další transakce, které je vhodné přezkoumat podle nařízení o spojování⁽¹²⁾, aniž by ukládala oznamovací povinnost pro transakce, u kterých takový přezkum není nutný. Tato změna stávající praxe nevyžaduje změnu příslušných ustanovení nařízení o spojování.
 12. Tyto pokyny poskytují informace o kategoriích případů, které by mohlo být vhodné postoupit v situacích, kdy transakce nepodléhá oznamovací povinnosti podle právních předpisů postupujícího členského státu / postupujících členských států, tj. informace o kritériích, která může Komise v takových situacích zohlednit, když takové postoupení doporučuje nebo přijímá. Obsahují rovněž pokyny k určitým procedurálním aspektům. Cílem pokynů je proto zvýšit transparentnost, předvídatelnost a právní jistotu, pokud jde o širší uplatňování článku 22 nařízení o spojování.
- 2. Hlavní zásady pro postupování případů, které podle právních předpisů postupujícího členského státu / postupujících členských států nepodléhají oznamovací povinnosti**
- 2.1 Právní požadavky
13. Článek 22 nařízení o spojování stanoví, že aby mohl jeden nebo více členských států postoupit případ Komisi, musí být splněny dva právní požadavky. Spojení musí:
 - i) negativně ovlivňovat obchod mezi členskými státy a
 - ii) znamenat riziko, že zásadně naruší hospodářskou soutěž na území členského státu nebo členských států, které žádost podávají.
 14. Pokud jde o první kritérium, sdělení o postupování případů vysvětluje, že spojení splňuje požadavek, pokud může mít určitý zjiřitelný vliv na strukturu obchodování mezi členskými státy⁽¹³⁾. Pojem „obchod“ zahrnuje veškerou přeshraniční hospodářskou činnost a zahrnuje případy, kdy transakce negativně ovlivňuje strukturu hospodářské soutěže na trhu. Komise zejména posoudí, zda může mít transakce na strukturu obchodování mezi členskými státy přímý nebo nepřímý vliv a skutečný nebo potenciální vliv. Mezi konkrétní faktory, které by mohly být relevantní, může patřit sídlo (potenciálních) zákazníků, dostupnost a nabídka dotčených produktů nebo služeb, shromáždění údajů ve více členských státech nebo vývoj a provádění projektů výzkumu a vývoje, jejichž výsledky, včetně práv duševního vlastnictví, mohou být v případě úspěchu uvedeny na trh ve více než jednom členském státě.
 15. Pokud jde o druhé kritérium, sdělení o postupování případů uvádí, že postupující členský stát musí v podstatě prokázat, že na základě předběžné analýzy existuje reálné riziko, že by transakce mohla mít významný negativní dopad na hospodářskou soutěž, a proto by měla být důkladně zkontrolována. Tato předběžná analýza může vycházet z důkazů *prima facie*, které dokládají možný významný negativní dopad na hospodářskou soutěž, ale nemá vliv na výsledek celkového šetření⁽¹⁴⁾. Pokyny Komise pro posuzování horizontálních⁽¹⁵⁾ a nehorizontálních spojování⁽¹⁶⁾ obsahují pokyny týkající se toho, jak Komise posuzuje spojování podniků, pokud jsou dotyčné podniky skutečnými nebo potenciálními soutěžiteli na stejném relevantním trhu, resp. pokud dotyčné podniky působí na různých relevantních trzích. Pro účely posouzení případů, na které se vztahují tyto pokyny, mohou být pro rozhodnutí, zda u transakce existuje riziko, že významně negativně ovlivní hospodářskou soutěž, významné mj. tyto skutečnosti:

⁽¹²⁾ Jak je vysvětleno ve sdělení o postupování případů (viz poznámka pod čarou 45), Komise posuzuje spojení na žádost a jménem členských států, které žádost podávají. Článek 22 nařízení o spojování by proto měl být vykládán v tom smyslu, že Komisi ukládá povinnost přezkoumat dopad spojení na území těchto členských států. Komise nebude zkoumat účinky spojení na území členských států, které se k žádosti nepřipojily, ledaže je toto zkoumání nezbytné pro posouzení účinků spojení na území žádajících členských států (například pokud zeměpisný trh přesahuje území žádajícího členského státu / žádajících členských států).

⁽¹³⁾ Sdělení o postupování případů, bod 43.

⁽¹⁴⁾ Viz bod 44.

⁽¹⁵⁾ Pokyny pro posuzování horizontálních spojování podle nařízení Rady o kontrole spojování podniků, Úř. věst. C 31, 5.2.2004, s. 5 („pokyny pro posuzování horizontálních spojování“).

⁽¹⁶⁾ Pokyny pro posuzování nehorizontálních spojování podle nařízení Rady o kontrole spojování podniků, Úř. věst. C 265, 18.10.2008, s. 6.

spojením získá jeden z dotčených podniků dominantní postavení nebo se toto postavení posílí; dojde ke ztrátě významné konkurenční síly, včetně ztráty nového nebo budoucího účastníka na trhu nebo spojení dvou významných inovátorů; sníží se schopnost a/nebo motivace soutěžitelů navzájem si konkurovat, a to i tím, že se ztíží jejich vstup na trh nebo jejich expanze, nebo tím, že jim bude bráněno v přístupu k dodávkám nebo na trhy; podnik vzniklý spojením bude schopen využít svého silného postavení na jednom trhu a pákovým efektem vyloučit hospodářskou soutěž na jiném trhu, nebo k tomu bude motivován.

16. Při zkoumání obou kritérií vezme Komise v úvahu zejména posouzení kontroly spojování podniků.
17. Uplatňování těchto dvou kritérií zajišťuje, aby transakce měla dostatečnou souvislost s EU a postupujícím členským státem / postupujícími členskými státy.

2.2 Další faktory, které by mohly být zváženy

18. Jak je uvedeno ve sdělení o postupování případů, členské státy a Komise by při zvažování, zda uplatnit svou pravomoc a postoupit nebo souhlasit s postoupením případu, měly především mít na mysli potřebu zajištění účinné ochrany hospodářské soutěže na všech trzích dotčených transakcí ⁽¹⁷⁾.
19. Kromě zásad stanovených ve sdělení o postupování případů ⁽¹⁸⁾ se u kategorií případů, které budou běžně vhodné pro postoupení podle článku 22 nařízení o spojování, pokud se spojení nemusí v postupujícím členském státě / postupujících členských státech oznamovat, jedná o transakce, u nichž obrat alespoň jednoho z dotčených podniků neodráží jeho skutečný nebo budoucí konkurenční potenciál. To by například zahrnovalo případy, kdy podnik: 1) je začínající podnik nebo nový účastník na trhu s významným konkurenčním potenciálem, který ještě nevyvinul nebo nezavedl obchodní model generující významné příjmy (nebo je stále ještě v počáteční fázi zavádění takového obchodního modelu); 2) je důležitým inovátorem nebo provádí potenciálně důležitý výzkum; 3) je skutečnou nebo potenciální významnou konkurenční silou ⁽¹⁹⁾; 4) má přístup k aktivům významným z hlediska hospodářské soutěže (např. k surovinám, infrastruktuře, údajům nebo právům duševního vlastnictví); a/nebo 5) poskytuje produkty nebo služby, které jsou pro jiná odvětví klíčovými vstupy/složkami. Komise může ve svém posouzení rovněž zvážit, zda je hodnota protiplnění, které prodávající obdržel, ve srovnání se současným obratem cílového podniku obzvláště vysoká.
20. Výše uvedený seznam je uveden pouze pro ilustraci. Není omezen na žádná konkrétní hospodářská odvětví a nelze jej v žádném případě považovat za úplný.
21. Ačkoli se na postoupení vztahují lhůty stanovené v článku 22, skutečnost, že transakce již byla uzavřena, nebrání tomu, aby členský stát požádal o postoupení ⁽²⁰⁾. Doba, která uplynula od uzavření transakce, je však faktorem, který může Komise zvážit při výkonu své pravomoci, zda žádost o postoupení přijmout nebo zamítnout. Ačkoli se posouzení provádějí případ od případu, Komise obecně nepovažuje postoupení věci za vhodné, pokud od uskutečnění spojení uplynulo více než šest měsíců. Pokud by informace o uskutečnění spojení nebyly veřejně dostupné, toto šestiměsíční období by začalo běžet od okamžiku, kdy byly v EU o spojení zveřejněny podstatné skutečnosti. Ve výjimečných situacích však může být vhodné i pozdější postoupení, například na základě rozsahu potenciálních obav z narušení hospodářské soutěže a potenciálního škodlivého účinku pro spotřebitele.
22. Skutečnost, že transakce již byla oznámena v jednom nebo ve více členských státech, které o postoupení nepožádaly nebo se k takové žádosti o postoupení nepřipojily, může být faktorem, který hovoří proti postoupení. Komise však při přijímání svého rozhodnutí zohlední veškeré relevantní okolnosti, včetně, jak je uvedeno v předchozím bodě, rozsahu potenciálního poškození, jakož i zeměpisného rozsahu relevantních trhů.

⁽¹⁷⁾ Sdělení o postupování případů, bod 8.

⁽¹⁸⁾ Viz bod 45.

⁽¹⁹⁾ Ve smyslu bodů 37 a 38 pokynů pro posuzování horizontálních spojování.

⁽²⁰⁾ Nařízení o spojování tuto možnost uznává v čl. 22 odst. 4.

3. Procesní aspekty

23. Komise bude úzce spolupracovat s příslušnými orgány členských států s cílem určit spojení, u kterých by bylo vhodné postoupení podle článku 22 nařízení o spojování, ale která podle příslušných vnitrostátních právních předpisů nespĺňují kritéria pravomoci. Za tímto účelem si Komise může vyměňovat informace s vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž⁽²¹⁾. Při těchto výměnách budou důvěrné informace chráněny v souladu s platnými právními předpisy⁽²²⁾.
24. Informace o svých zamýšlených transakcích mohou spojující se strany předložit ze své vůle. V takových případech může Komise jejich spojení předběžně posoudit, a pokud bylo pro takové předběžné posouzení předloženo dostatek informací, případně stranám včas sdělit, že se nedomnívá, že jejich spojení by bylo vhodné postoupit podle článku 22 nařízení o spojování.
25. Na Komisi nebo příslušné orgány členských států se mohou obrátit třetí strany a informovat je o spojení, které by podle jejich názoru bylo vhodné postoupit podle článku 22 nařízení o spojování. Aby Komise a příslušné orgány členských států mohly posoudit, zda je vhodné transakci postoupit či nikoli, měla by třetí strana poskytnout dostatek informací v rozsahu, v jakém jsou jí tyto informace k dispozici, aby bylo možné předběžně posoudit, zda jsou splněna kritéria pro postoupení. Článek 22 nařízení o spojování příslušným orgánům členských států ani Komisi neukládá povinnost přijmout jakákoli opatření poté, co byly kontaktovány třetí stranou.
26. Pokud se Komise dozví o spojení, o němž se domnívá, že splňuje příslušná kritéria pro postoupení, může potenciálně dotčený členský stát/členské státy informovat a tento členský stát nebo členské státy vyzvat, aby podal žádost o postoupení⁽²³⁾. O podání žádosti rozhodnou příslušné orgány členského státu.
27. Pokud bude žádost o postoupení zvažována, Komise bude co nejdříve informovat strany transakce⁽²⁴⁾. Skutečnost, že podniky byly o zvažování žádosti informovány, dotyčné podniky nezavazuje, aby v souvislosti s uskutečněním transakce podnikly jakákoli opatření nebo se jich zdržely⁽²⁵⁾, podniky se však mohou rozhodnout, že přijmou opatření, která považují za vhodná, např. odloží provedení transakce do doby, než bude rozhodnuto, zda žádost o postoupení bude podána.
28. Není-li oznámení vyžadováno, musí být žádost o postoupení podána nejpozději ve lhůtě 15 pracovních dnů od data, kdy bylo spojení dotčenému členskému státu dáno na vědomí jinak⁽²⁶⁾. Slova „bylo dáno na vědomí“ by měla být vykládána tak, že byl poskytnut dostatek informací pro provedení předběžného posouzení, zda pro posouzení žádosti o postoupení existují relevantní kritéria⁽²⁷⁾.
29. Jakmile je podána žádost o postoupení, Komise neprodleně informuje příslušné orgány členských států a dotčené podniky. Ostatní členské státy se mohou k počáteční žádosti připojit ve lhůtě 15 pracovních dnů ode dne, kdy byly Komisí o počáteční žádosti informovány⁽²⁸⁾. Komise vyzývá členské státy, aby co nejdříve informovaly dotčené členské státy i Komisi o tom, zda se ke společné žádosti o postoupení hodlají připojit⁽²⁹⁾.

⁽²¹⁾ Sdělení o postupování případů, bod 53 a další, viz také Zásady ECA, body 3, 20 a 23 a 26–9.

⁽²²⁾ Sdělení o postupování případů, body 57 a 58. Viz také Zásady ECA, bod 34.

⁽²³⁾ Ustanovení čl. 22 odst. 5 nařízení o spojování. Viz také Zásady ECA, bod 22.

⁽²⁴⁾ Podle zásad ECA by měly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž, pokud zvažují společnou žádost o postoupení, strany transakce informovat co nejdříve (viz bod 25).

⁽²⁵⁾ Povinnost odkladu stanovena v článku 7 nařízení o spojování se použije až ode dne, kdy Komise informuje dotčené podniky o tom, že žádost byla podána. Tato povinnost se použije do té míry, v jaké spojení nebylo k tomuto datu uskutečněno. Viz čl. 22 odst. 4 první pododstavec nařízení o spojování.

⁽²⁶⁾ Ustanovení čl. 22 odst. 1 druhý pododstavec nařízení o spojování. Viz také sdělení o postupování případů, bod 50.

⁽²⁷⁾ Viz sdělení o postupování případů, pozn. pod čarou č. 43. Viz také Zásady ECA, bod 31.

⁽²⁸⁾ Ustanovení čl. 22 odst. 2 nařízení o spojování. Viz rovněž sdělení o postupování případů, bod 50 a Zásady EAC, bod 24.

⁽²⁹⁾ Zásady ECA, bod 24.

30. Po skončení lhůty 15 pracovních dní, během které se členské státy mohou připojit ke společné žádosti o postoupení, může Komise nejpozději do 10 pracovních dní rozhodnout, že spojení přezkoumá, pokud má za to, že dané spojení negativně ovlivňuje obchod mezi členskými státy a existuje riziko, že významně naruší účinnou hospodářskou soutěž na území členského státu nebo členských států, které žádost podávají. Pokud Komise v této lhůtě nerozhodne, má se za to, že přijala rozhodnutí o přezkoumání spojení v souladu s žádostí ⁽³⁰⁾.
 31. Povinnost odkladu stanovená v článku 7 nařízení o spojování se použije do té míry, v jaké spojení nebylo uskutečněno k datu, kdy Komise informuje dotčené podniky, že byla podána žádost ⁽³¹⁾. Povinnost odkladu zaniká, pokud se Komise následně rozhodne, že spojení nepřezkoumá.
-

⁽³⁰⁾ Ustanovení čl. 22 odst. 3 první pododstavec nařízení o spojování.

⁽³¹⁾ Ustanovení čl. 22 odst. 4 první pododstavec nařízení o spojování.