

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k bílé knize o zefektivnění kontroly spojování podniků v EU

COM(2014) 449 final

(2015/C 230/12)

Zpravodaj: pan MENDOZA CASTRO

Dne 16. července 2014 se Komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

bílé knihy o zefektivnění kontroly spojování podniků v EU

COM(2014) 449 final.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 19. listopadu 2014.

Na 503. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 10. a 11. prosince 2014 (jednání dne 10. prosince 2014), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 137 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV vítá bílou knihu, jelikož posiluje jeden z pilířů politiky konkurenceschopnosti Unie a zjednodušuje postupy.

1.2. Komise se prostřednictvím bílé knihy snaží vytvořit rovnováhu mezi veřejným zájmem zaplnit mezeru v regulačním systému a zájmem podniků zachovat administrativní náklady na co nejnižší úrovni. Musí se nicméně předejít tomu, aby byl široký záběr změn nařízení o spojování v protikladu k tomuto úmyslu. Rovněž je potřeba zohlednit výhody, jež ze spojování plynou pro podniky.

1.3. EHSV na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie a správní praxe navrhuje, aby teorie újmy, na níž je bílá kniha založena:

- a) spočívala v řádném stanovení toho, jak může být eventuálně poškozena konkurenceschopnost a v konečném důsledku i spotřebitelé;
- b) byla vnitřně soudržná;
- c) zohlednila výhody, které podněcují všechny strany;
- d) byla v souladu (nebo přinejmenším nebyla v rozporu) s empirickými důkazy.

1.4. EHSV doporučuje, aby se v novém regulačním rámci vzaly v úvahu také sociální dopady, zejména na zaměstnanost a konkurenceschopnost podniků na světových trzích.

1.5. Podle názoru EHSV je v systému „cílené“ transparentnosti, který navrhuje Komise, potřeba řádně objasnit pojmy „konkurent“ (podle kritéria, které se používá u antimonopolních opatření) a „vertikálně propojená společnost“ (vzhledem k zavedení prahových hodnot), povahu vztahů, aby akvizice podílů mohla být považována za „zásadní“, a případ skupin podniků provozujících činnost v mnoha odvětvích.

1.6. EHSV považuje za důležité, aby si systém kontroly spojování EU zachoval či dokonce zvýšil svoji současnou prestiž.

1.7. Bílá kniha je sice krokem správným směrem, mělo by se však zvážít, zda by vzhledem ke změnám, k nimž došlo v posledních 25 letech (zvýšení počtu případů a orgánů kontroly), a potřebám evropské ekonomiky ve 21. století nebylo vhodné rozšířit její přístup.

1.8. V EU dnes existuje 28 orgánů kontroly (celkem 31 v EHP) a jejich kritéria nejsou homogenní. EHSV proto navrhuje přehodnotit bílou knihu a usilovat v ní o:

— harmonizaci právních předpisů členských států;

- přezkum požadavků na oznamovací povinnost;
- větší posun k systému jednotného kontaktního místa.

1.9. V bílé knize jsou oznámeny změny procesních pravidel, jež si zasloužení kladné hodnocení Výboru. Jedná se o:

- zjednodušení mechanismu postoupení členskými státy Komisi před oznámením;
- odstranění „prvku výpovědi ve vlastní neprospěch“ u postoupení Komisí členskému státu před oznámením;
- změny v postoupeních členskými státy Komisi po oznámení.

1.9.1. Příznivé hodnocení EHSV si zaslouží rovněž opatření zjednodušující postupy zavedené v „balíčku zjednodušení“ z roku 2013, zejména v případě společných podniků (*joint ventures*) mimo EHP.

2. Obsah bílé knihy

2.1. V této bílé knize Komise deset let po rozsáhlém přepracování nařízení o spojování podniků v roce 2004⁽¹⁾ shrnuje, jakým způsobem byl uplatňován věcný test „zásadního narušení účinné hospodářské soutěže“ (OBSE), a popisuje, jak by mohlo být v budoucnu podporováno další sblížování a spolupráce mezi Komisí a členskými státy. Předkládá rovněž návrhy konkrétních změn, jejichž cílem je zefektivnit kontrolu spojování podniků v EU.

2.2. Na jednu stranu se navrhuje zajistit, aby se nařízení o spojování zabývalo všemi zdroji možného poškození hospodářské soutěže, potažmo spotřebitelů, jež jsou dány spojováním nebo restrukturalizací podniků, včetně zdrojů vznikajících akvizicemi nekontrolních menšinových podílů.

2.3. Na druhou stranu se má dosáhnout úzké spolupráce mezi Komisí a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a náležité dělby úkolů v oblasti kontroly spojování podniků, zejména racionalizací pravidel pro postupování případů spojení podniků členskými státy Komisí a naopak.

3. Obecné připomínky

3.1. EHSV vítá bílou knihu, jelikož reformy, které jsou v ní navrženy, posílí jeden z pilířů politiky konkurenceschopnosti a zejména protože obsahuje opatření, která přispějí ke zjednodušení postupů.

3.2. Komise založila hlavní návrh bílé knihy, tj. rozšířit svoji pravomoc i na kontrolu protisoutěžních menšinových podílů, na faktu, že nařízení (ES) č. 139/2004 lze použít pouze v případech, kdy při spojování „dojde ke změně kontroly na trvalém základě“ (čl. 3 odst. 1), k čemuž v daném případě nedochází. Domnívá se dále, že články 101 a 102 SFEU nejsou samy o sobě dostatečným právním základem pro řešení případu menšinových podílů.

3.3. Obecně řečeno se Komise prostřednictvím bílé knihy snaží vytvořit rovnováhu mezi veřejným zájmem zaplnit mezeru v systému regulace spojování podniků a zájmem podniků zachovat administrativní náklady na co nejnížší úrovni.

3.4. EHSV je však toho názoru, že by se mělo předejít tomu, aby široký záběr návrhů v jejich stávající podobě vedl v konečném účinku ke zvýšení výdajů. To by se mělo posoudit s ohledem na výhody, které pro podniky plynou z nových ustanovení.

3.5. EHSV se rovněž domnívá, že je potřeba vyjasnit některé aspekty bílé knihy, aby se předešlo tomu, že její výsledek bude v rozporu s úmyslem usnadnit kontrolu spojování bez zvýšení administrativní zátěže.

⁽¹⁾ Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1).

3.6. Jako rámec pro posuzování spojování se v bílé knize uvádí „teorie újmy“, již začala Komise používat od roku 2002 poté, co zažila určité právní nezdary⁽²⁾. Teorie újmy vyžaduje, aby její používání:

- a) spočívalo v rádném stanovení toho, jak může být eventuálně poškozena konkurenceschopnost a v konečném důsledku i spotřebitelé;
- b) bylo vnitřně soudržné;
- c) zohlednilo výhody, které podněcují všechny strany;
- d) bylo v souladu (nebo přinejmenším nebylo v rozporu) s empirickými důkazy⁽³⁾.

3.6.1. Tyto zásady, jež jsou podloženy judikaturou Evropského soudního dvora a správní praxí Komise⁽⁴⁾, musí platit rovněž pro případ menšinových podílů.

3.7. Vzhledem k tomu, že se v bílé knize navrhuje značné rozšíření pravomocí Komise, doporučuje EHSV, aby se v analýzách spojování braly v úvahu i sociální dopady, zejména zaměstnanost.

4. EU vyžaduje evropský prostor fúzí odpovídající potřebám vnitřního trhu ve 21. století

4.1. Systém kontroly spojování Evropské unie získal během let prestiž a je vzorem na jiných kontinentech. EHSV považuje za důležité, aby tato prestiž zůstala zachována či dokonce vzrostla.

4.2. EHSV oceňuje úmysl bílé knihy zlepšit koordinaci mezi Komisí a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a pokročit směrem k evropskému prostoru fúzí, v němž by bylo snazší zabývat se spojováním homogenním způsobem a který by přispěl k právní jistotě. Navržená opatření však musí přesáhnout několik cílených reforem nařízení, aby širším způsobem obsáhla revizi stávajícího systému kontroly spojování.

4.3. Kontrola spojování podniků se v posledních 25 letech v EU značně zvýšila a zároveň vzrostla velikost a internacionalizace evropských podniků. V roce 1989 existovaly pouze tři vnitrostátní orgány příslušné v této záležitosti, v roce 2000 to bylo včetně Komise 14 a v současnosti jich je 28 (či dokonce 31, pokud zahrneme EHP).

4.4. Rozdílnost předpisů a prováděcích kritérií způsobuje podnikům dodatečnou zátěž, která je v mnoha případech zbytečná: méně než 5 % spojení oznámených Komisi bylo považováno za potenciálně nebezpečné pro hospodářskou soutěž⁽⁵⁾. Systém kontroly musí sladit ochranu spotřebitelů a uživatelů s naléhavou potřebou evropských podniků konkurovat na světových trzích.

4.5. EHSV proto navrhuje, aby se bílá kniha přehodnotila a začlenila do širšího rámce, který by zahrnoval:

- harmonizaci právních předpisů členských států, aby se předešlo rozdílům v prováděcích kritériích;
- přezkum požadavků na oznamovací povinnost, jelikož ze zkušeností vyplývá, že jsou v mnoha případech zbytečné;
- větší posun k systému jednotného kontaktního místa, jelikož se zvyšuje počet orgánů kontroly.

⁽²⁾ Zejména věci T-342/99, *Airtours plc v. Komise*, 2002, Sb. rozh. II-2585; T-310/01, *Schneider Electric SA v. Komise*, 2002, Sb. rozh. II-4071; T-5/02, *Tetra Laval v. Komise*, 2002, Sb. rozh. II-4381.

⁽³⁾ Viz Hans Zenger a Mike Walker, *Theories of Harm in European Competition Law*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009296

⁽⁴⁾ Věc IV/M.938, *Guinness/Grand Metropolitan* (15.10.1997) a věc IV/M.1524 *Airtours/First Choice* (22.9.1999).

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>

5. Konkrétní připomínky

5.1. Systém „cílené“ transparentnosti

5.1.1. Komise navrhuje systém „cílené“ transparentnosti založený na dvou kumulativních kritériích pro stanovení toho, zda je či není přítomen nezbytný požadavek „zásadního narušení účinné hospodářské soutěže“:

- a) akvizice menšinových podílů v konkurentovi nebo vertikálně propojené společnosti;
- b) vazba se považuje za „významnou“, pokud nabytý podíl představuje přibližně 20 %, nebo 5 % až přibližně 20 %, avšak za přítomnosti dodatečných faktorů, jako jsou práva, která nabyvateli udělují „de facto“ blokační menšinu, pozici člena představenstva nebo přístup k citlivým obchodním informacím cílového subjektu.

5.1.2. EHSV navrhuje, aby se návrhy změn nařízení vyjasnily v těchto aspektech:

- pojem „konkurenta“ – ten by měl odpovídat definici vztahující se na antimonopolní opatření na geograficky vymezených trzích;
- parametry, které je třeba zohlednit při použití koncepce vertikálně propojené společnosti. Musí se zvážit vhodnost zavedení určitých prahových hodnot, jelikož při obecné formulaci by se mohl značně zvýšit počet oznámení vyžadovaných nařízením;
- právní povaha, již mají mít vztahy, aby akvizice podílů mohla být považována za „zásadní“;
- zda má analýza OBSE zahrnovat rovněž celkovou aktivitu skupin podniků, které provozují činnost v různých hospodářských odvětvích.

5.2. Zjednodušení mechanismu postoupení členskými státy Komisi před oznámením

5.2.1. EHSV vítá návrh na odstranění dvoufázového systému vyžadovaného čl. 4 odst. 5 nařízení (ES) č. 139/2004 (odůvodněné podání následované oznámením) a jeho nahrazení přímým oznámením Komisi. Nízký počet zamítnutí, na něž mají členské státy právo, odůvodňuje tuto změnu, která urychlí postupy.

5.2.2. Pozitivní je rovněž návrh usnadnit výměnu informací mezi členskými státy a Komisí tak, že Komise zašle počáteční informativní dokument nebo žádost o přidělení případu od dotčených subjektů členským státům, aby je na transakci upozornila během kontaktů probíhajících před oznámením.

5.3. Postoupení Komisi členskému státu před oznámením

5.3.1. Navrhuje se zrušit z čl. 4 odst. 4 nařízení (ES) č. 139/2004 „prvek výpovědi ve vlastní neprospěch“, podle něhož mohou strany účastníci se fúze či převzetí kontroly informovat Komisi prostřednictvím odůvodněného podání o tom, že spojení může zásadně narušit hospodářskou soutěž na samostatném trhu v některém členském státu. Podle reformy by mělo stačit, když se prokáže, že transakce pravděpodobně bude mít hlavní dopad na tento trh.

5.3.2. Komise se domnívá, že zrušení tohoto odrazujícího požadavku může napomoci využívání tohoto dobrovolného prohlášení, s čímž EHSV souhlasí.

5.4. Postoupení členskými státy Komisi po oznámení

5.4.1. V bílé knize se navrhuje změnit článek 22 nařízení tak, aby pouze členské státy, které jsou příslušné k přezkumu transakce spojování (nyní to může učinit „jeden nebo více“ států), mohly do 15 pracovních dnů a v souladu se svým vnitrostátním právem postoupit transakci Komisi. Komise by mohla rozhodnout, zda žádost o postoupení přijme, či nikoli. Pokud by se Komise rozhodla kladně, měla by působnost pro celé území EHP. Pokud by však jeden nebo více příslušných členských států postoupení odmítlo (aniž by musely uvést důvod), Komise by se působnosti pro celý EHP vzdala a členské státy by si svou působnost zachovaly.

5.4.2. EHSV se domnívá, že ačkoliv by návrh mohl zjednodušit postup, je jeho účinnost omezená, neboť příslušnost pro případy akvizice nekontrolních menšinových podílů je v EU uznána pouze v Německu, Rakousku a Spojeném království.

5.4.3. Ze změn v postoupení po oznámení vyplývá rovněž rozšíření působnosti Komise, což EHSV hodnotí kladně. Znamená to, že pokud proti tomu nemají jiné členské státy námitky a Komise přijme doporučení, měla by působnost přezkoumat transakci v celém EHP, a ne pouze na území daného členského státu (pokud již orgán členského státu nepovolil transakci na svém území před tím, než Komise převezme pravomoc).

5.5. Jiné změny

5.5.1. Po přijetí „balíčku zjednodušení“ v roce 2013⁽⁶⁾ navrhuje bílá kniha další opatření se stejným cílem, která si zaslouží příznivé hodnocení EHSV.

5.5.2. Nejvýznamnější je úmysl vyloučit z oblasti působnosti nařízení dohody o zakládání společných podniků (*joint ventures*) mimo EHP, které nemají vliv na hospodářskou soutěž v rámci EHP.

5.5.3. Rovněž je uvedeno, že by Komise mohla mít možnost vyjmout z povinnosti předběžného oznamování některé kategorie transakcí, které obvykle nevyvolávají žádné obavy z narušení hospodářské soutěže.

V Bruselu dne 10. prosince 2014.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1269/2013 ze dne 5. prosince 2013 (Úř. věst. L 336, 14.12.2013, s. 1) a sdělení Komise o zjednodušeném postupu ohledně některých spojování podle nařízení Rady (ES) č. 139/2004 (Úř. věst. C 366, 14.12.2013, s. 5; oprava: Úř. věst. C 11, 15.1.2014, s. 6).