



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.7.2014
COM(2014) 449 final

VALGE RAAMAT

ELi ettevõtjate ühinemise kontrolli tõhustamine

(EMPs kohaldatav tekst)

{SWD(2014) 217 final}

{SWD(2014) 218 final}

{SWD(2014) 221 final}

VALGE RAAMAT

ELi ettevõtjate ühinemise kontrolli tõhustamine

(EMPs kohaldatav tekst)

Sisukord

1.	Sissejuhatus	4
2.	Ühinemisjuhtumite sisuline läbivaatamine pärast ühinemismääruse 2004. aasta reformi	4
2.1.	Sisuline hindamine	5
2.2.	Koostöö ja lähenemise edasine soodustamine	7
2.3.	Kokkuvõte	8
3.	Vähemusosaluse omandamine	8
3.1.	Miks tahab komisjon saada vähemusosaluse omandamise läbivaatamise pädevust? ..	8
3.1.1.	Kahju käsitlevad teooriad	9
3.1.2.	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 101 ja 102 ei pruugi olla sobilikud konkurentsivastaste vähemusosaluste menetlemiseks	11
3.2.	Poliitilised valikud ja pakutud meetmed vähemusosaluste omandamiste läbivaatamiseks	12
3.2.1.	Ülesehitus ja strateegiad – milliseid põhimõtteid tuleks ELi tasandil rakendada vähemusosaluste kontrolli süsteemi suhtes?	12
3.2.2.	Pakutud süsteem: suunatud läbipaistvussüsteem	12
3.2.3.	Menetluse üksikasjad	13
3.2.4.	Ühinemismääruse kohane hindamise ulatus ja suhe Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 101	14
3.3.	Vähemusosaluste läbivaatamise kokkuvõte	15
4.	Juhtumite üleandmine	15
4.1.	Juhtumite üleandmise eesmärgid ja juhtpõhimõtted	15
4.2.	Koondumisasjade üleandmiseks kavandatavad meetmed	16
4.2.1.	Ühinemismääruse artikli 4 lõige 5: teatamiseelne üleandmine liikmesriigilt komisjonile	16
4.2.2.	Ühinemismääruse artikkel 22: teatamisjärgsed üleandmised liikmesriigilt komisjonile	17
4.2.3.	Ühinemismääruse artikli 4 lõige 4: teatamiseelsed üleandmised komisjonilt liikmesriigile	18
5.	Muud sätted	18
6.	Kokkuvõte	19

1. SISSEJUHATUS

1. Kümme aastat pärast ühinemismääruse¹ 2004. aasta põhjalikku uuendamist hindab komisjon selles valges raamatus, kuidas on tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise sisulist kontrolli kohaldatud ning esitab väljavaated selle kohta, kuidas komisjoni ja liikmesriikide vahel ning seas lähenemist ja koostööd veelgi soodustada. Samuti esitab komisjon konkreetsete muudatuste panekud, mille eesmärk on muuta ELi ühinemiskontroll tulemuslikumaks.
2. Ettepanekud käsitlevad eriti kahte järgmist valdkonda:
 - tagada see, et ühinemismääruses käsitletakse kõiki konkurentsile ja seega tarbijatele mõjuvaid võimalikke kahju allikaid, mille põhjus on (sh vähemusosaluse omandamisest tulenevad) koondumised või äriühingute ümberstruktureerimine ning
 - kuidas tagada kõige paremini tihe koostöö komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel ning sobiv ülesannete jaotus ühinemiskontrolli valdkonnas, eelkõige ühtlustades eeskirju, mis kehtivad ühinemisjuhtumite üleandmise kohta liikmesriikidest komisjoni ja vastupidi.
3. Valgele raamatule on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles analüüsitakse konkreetsemalt valge raamatu aluseks olevaid kaalutlusi ja selles käsitletavaid poliitikaettepanekuid. Sellele on lisatud mõjuhinnang, milles analüüsitakse eri strateegiate võimalikke hüvesid ja kulusid, ning nimetatud mõjuhinnangu kommenteeritud kokkuvõte. Sidusrühmade seisukohad on saadud avalikul konsultatsioonil² ning neid kajastatakse käesolevas valges raamatus ja talituste töödokumendis.

2. ÜHINEMISJUHTUMITE SISULINE LÄBIVAATAMINE PÄRAST ÜHINEMISMÄÄRUSE 2004. AASTA REFORMI

4. Pärast 1989. aasta ühinemismääruse vastuvõtmist on ELi ettevõtjate ühinemise kontrollist kujunenud üks ELi konkurentsioiguse peamine sammas ning selle põhijooned on nüüdseks hästi juurdunud. Uuestisõnastatud ühinemismäärus, mis võeti vastu 2004. aastal, on ELi tasandil tugevdanud veelgi ühinemiste kontrolli toimimist mitmel viisil; eelkõige kehtestades ühinemiste analüüsimise asjaomase kriteeriumina tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli ja parandades võimalusi anda ühinemisjuhtumid üle liikmesriikidelt komisjonile ja vastupidi.
5. ELi ühinemiskontrolli näol on tegemist olulise panusega siseturu toimimisele, seda nii sätestades koondumiste või äriühingute ümberstruktureerimistele ühtlustatud normistiku kui ka tagades selle, et konkurentsi ja seega tarbijaid ei kahjusta turul toimuvad majanduse koondumised. Hiljutiste kogemuste põhjal on äritegevuse jätkuv globaliseerumine ja siseturu süvendamine põhjustanud selle, et ELi

¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004, 20. jaanuar 2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT L 24, 29.1.2004, lk 1). Kehtiv ühinemismäärus on nõukogu 21. detsembri 1989. aasta esialgse määruse (EMÜ) nr 4064/89 (kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle) uuestisõnastus (EÜT L 395, 30.12.1989, lk 1).

² Vt komisjoni talituste töödokumenti pealkirjaga „ELi ettevõtjate ühinemise kontrolli tõhustamine”, SWD (2013) 239 (final) (edaspidi „konsulteerimisdokument”) ning saabunud märkusi aadressil http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_merger_control.

ühinemiskontrollil keskendutakse veelgi rohkem piiriülestele juhtumitele ja nende juhtumitele, mis mõjutavad Euroopa majandust.

6. Suur enamik ühinemisjuhtumeid, mida komisjon on uurinud, ei põhjusta konkurentsiprobleeme ning läbivad edukalt esialgse I etapi uurimise. Vähem kui 5 % juhtumite puhul algatatakse I etapi uurimise käigus tekkinud esialgsete probleemide alusel põhjalik II etapi uurimine. Umbes 5–8 % kõikide teatatud ühinemiste puhul tuvastab komisjon probleemi, et ühinemine võib takistada tõhusat konkurentsi. Enamikul juhtudel leevendatakse probleeme osapoolte pakutud parandusmeetmetega (kas I või II etapis). Komisjoni on alates 1990. aastast keelanud ühinemise vaid 24 juhul ning alates 2004. aastast 6 juhul, mis moodustab 5 000 teatatud ühinemisest oluliselt vähem kui 1 %.

2.1. Sisuline hindamine

7. Ühinemismääruse 2004. aasta reformi kõige olulisem muutus oli tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli kehtestamine³. Tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolliga säilitati see olukord, kus peamiselt takistab märkimisväärselt tõhusat konkurentsi turgu valitseva seisundi saavutamine või tugevdamine. Seega võimaldas kontroll komisjoni pretsedente ning Euroopa kohtute kohtupraktikat jätkuvalt arendada.
8. Nagu varemgi, jätkab komisjon, hinnates teatatud ühinemise mõju konkurentsile, analüüsimist, kas ühinemine takistaks või ei takistaks märkimisväärselt tõhusat konkurentsi siseturul või selle olulises osas. Eelkõige soovib komisjon välja selgitada, kas ühinemine tekitaks turgu valitseva seisundi või tugevdaks seda.
9. Lisaks sellele oli tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli eesmärk kaotada võimalik nn jõustamislünk, sest ei usutud, et varasema kontrolliga suudetakse selgelt piiritleda võimalikke konkurentsivastaseid mõjusid, mis tulenevad kahe ettevõtja ühinemisest oligopoolsel turul, kus ühinemisel tekkiv üksus ei oleks saavutanud turgu valitsevat seisundit⁴. Tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli kehtestamisega kõrvaldati kõnealune ebakindlus ning võimaldati komisjonil tugevdada keerukate ühinemiste majandusanalüüsi. Hindamisel kasutatakse kombinatsiooni kvalitatiivsetest ja (kättesaadavuse korral) kvantitatiivsetest/empiriilistest tõendusmaterjalidest⁵.
10. Enamikul juhtudel on komisjon vaadelnud võimalikke konkurentsivastaseid mõjusid, mis tulenevad kahe samal turul tegutseva ettevõtja ühinemisest („kooskõlastamata mõjud”) ilma igasuguse teiste konkurentidega kooskõlastamata. Harvemini on komisjoni uurimiste käigus vaadeldud seda, kas ühinemine suurendaks ühinemisel tekkinud üksuse ja teiste ettevõtjate vahelise kooskõlastamise ohtu („kooskõlastatud mõjud”)⁶ või kas ühinemisega nende ettevõtjate vahel, kes tegutsevad vertikaalselt⁷

³ Vt ühinemismääruse artikli 2 lõiked 2 ja 3.

⁴ Vt ühinemismääruse põhjendus 25.

⁵ Juhtumite kohta, kus kasutati erinevaid keerulisi majandusanalüüsi viise, et hinnata tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise esinemist, on mitu hiljutist näidet, nagu näiteks järgmised: COMP/M.6570 – *UPS/TNT Express*, 30. jaanuari 2013. aasta otsus; COMP/M.6458 – *Universal Music Group/EMI Music*, 21. septembri 2012. aasta otsus; COMP/M.6471 – *Outokumpu/Inoxum*, 7. novembri 2012. aasta otsus; või COMP/M.6663 – *Ryanair/Aer Lingus*, 27. veebruari 2013. aasta otsus.

⁶ Nt COMP/M.4980 – *ABF/GBI Business*, komisjoni 23. septembri 2008. aasta otsus.

⁷ Nii nagu asjas COMP/M.4942 – *Nokia/NAVTEQ*, komisjoni 2. juuli 2008. aasta otsus, või asjas COMP/M.4854 – *Tom Tom/TeleAtlas*, 14. mai 2008. aasta otsus.

või vahetult seotud turgudel,⁸ kaasneks konkurentide turule juurdepääsu piiramine (vastavalt „vertikaalsed mõjud” ja „konglomeraadi mõjud”).

11. Alates 2004. aastast on komisjon uut tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli kasutades uurinud märkimisväärset arvu juhtumeid. Näiteks asjas *Western Digital/Hitachi* vaatles komisjon kõvaketaste (HDD) turul kavandatava omandamise juhtumit. Kõnealune tehing oleks vähendanud kõvaketaste turul tegutsevate konkurentide arvu neljalt kolmele ning 3,5-tolliste kõvaketaste turul kolmelt kahele. Komisjon järeldas kombineeritud kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid tõendusmaterjale analüüsides, et kõnealustel asjaoludel oleks Hitachi turult kõrvaldamine tõenäoliselt takistanud tõhusat konkurentsi märkimisväärselt⁹.
12. Selleks, et uue kontrolliga parandada komisjoni ühinemist käsitleva analüüsi läbipaistvust ja prognoositavust, avaldas komisjon kahed suunised, milles esitatakse põhjalik majanduslik raamistik nii horisontaalsete¹⁰ kui ka mitte-horisontaalsete (st vertikaalsete ja konglomeraatsete) ühinemiste¹¹ hindamiseks („suunised”)¹².
13. Kooskõlas ühinemismääruse põhjendusega 29 selgitatakse suunistes ka seda, et ühinemistega võib kaasneda tõhusus, mis neutraliseerib ühinemisest tuleneva kahju konkrentsile ning seega tarbijatele. Kui ühinevad osapooled väidavad, et taolise tõhususega tuleb arvestada, kaalub komisjon seda tingimusel, et see on kontrollitav, ühinemispõhine ja kandub tõenäoliselt üle tarbijatele. Näiteks juhtumi *UPS/TNT Express* puhul leevendati, muu hulgas tõhususega seotud kaalutluste põhjal, mitme (kuigi mitte iga) liikmesriigi konkrentsiprobleeme¹³. Juhtumi *Nynas/Harburg* puhul toetas ühinemisega kaasnev tõhusus järeldust, et see oli tarbijale kasulik, kui tõenäolise alternatiivstsenaariumi kohaselt oleks omandatud tehas suletud¹⁴.
14. Viimased kümme aastat on samuti näidanud, et ühinemisjuhtumite läbivaatamine võib soodustada arendustegevust, kuna konkrentsiga loob turul paremad tulemused. See väljendub mitte ainult hindade alandamises või tootmismahu suurendamises, vaid ka tootekvaliteedi, toodete mitmekesisuse ja tootearenduse parandamises. Näiteks juhtumis *Intel/McAfee*¹⁵ aitasid parandusmeetmed säilitada turvatarkvara uuendused ning tagasid selle, et konkrente ei tõrjutud turult välja.
15. 2008. aastal arendas komisjon parandusmeetmete läbivaadatud teatisega edasi oma parandusmeetmetega seotud tava¹⁶. Parandusmeetmete teatises on selged juhised loovutamismetmete ülesehituse ja rakendamise kohta (nagu näiteks tütarettvõtja või tootmisrajatise müük konkrentdile), keskendudes parandusmeetme tõhususele.

⁸ Nt asjas COMP/M.5984 – *Intel/McAfee*, komisjoni 26. jaanuari 2011. aasta otsus.

⁹ COMP/M.6203 – *Western Digital/Hitachi*, komisjoni 23. novembri 2011. aasta otsus, põhjendus 1038.

¹⁰ Horisontaalsete ühinemiste hindamise suunised vastavalt nõukogu määrusele kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT C 31, 5.2.2004, lk 5).

¹¹ Mitte-horisontaalsete ühinemiste hindamise suunised vastavalt nõukogu määrusele kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT C 265, 18.10.2008, lk 6).

¹² Suunistele kui komisjoni ühinemisi käsitleva analüüsi sisulise õiguspärasuse uurimise võrdlusalusele on viidanud ka ELi kohtud, vt näiteks kohtuasja T-282/06: *Sun Chemical jt vs. komisjon*, EKL 2007, lk II-2149.

¹³ COMP/M.6570 – *UPS/TNT Express*, komisjoni 30. jaanuari 2013. aasta otsus.

¹⁴ COMP/M.6360 – *Nynas/Harburg*, komisjoni 2. septembri 2013. aasta otsus.

¹⁵ COMP/M.5984 – *Intel/McAfee*, 26. jaanuari 2011. aasta otsus.

¹⁶ Komisjoni teatis nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 802/2004 seisukohalt vastuvõetavate parandusmeetmete kohta (ELT C 267, 22.10.2008, lk 1).

2.2. Koostöö ja lähenemise edasine soodustamine

16. Seoses ELi mõõtmega ühinemistele ainukontrolli kehtestamisega on ühinemismääruse näol tegemist tõelise edulooga. Kuid ka liikmesriikidel on oluline roll ühinemise kontrolli jõustamisel ELis. Tõelistelt toimiv ühinemise kontrolli süsteem kogu ELis nõuab tõhusat tööjaotust, koostööd ja lähenemist komisjoni ning nende 27 liikmesriigi vahel, kes ühinemise kontrolli teevad.
17. 2009. aastal esitas komisjon pärast avalikku konsultatsiooni nõukogule aruande, mis hõlmas piiratud ülevaadet juhtumite üleandmise olukorrast komisjoni ja liikmesriikide vahel („2009. aasta aruanne”)¹⁷. Avalikul konsultatsioonil märkisid sidusrühmad, et mitmed ühinemise eeskirjad ja tavad Euroopa Liidus võivad suurendada ettevõtjate halduskoormust ning sellega võib kaasneda ebatõhus ühinemise kontrolli jõustamine, vastuolulised tulemused ja negatiivne mõju siseturule.
18. Kuigi liikmesriikide konkurentsiasutused kohaldavad tavaliselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikleid 101 ja 102 koostoimes liikmesriigi õigusega, reguleerib riigi tasandil ühinemise kontrolli eranditult riigi õigus. ELi ühinemismäärus on olnud selles valdkonnas mitme riigi õigussüsteemile näidis, mis on toonud kaasa jurisdiktsioonidevahelise algse seadusandliku lähenemise, eelkõige seoses kohaldatava sisulise kontrolliga¹⁸. Lisaks sellele on liikmesriikide konkurentsiasutuste ning komisjoni vahelise tihedama koostöö kaudu saavutatud edasine lähenemine sisulistes ja pädevusküsimustes, seda nii üksikjuhtumite puhul kui ka 2010. aastal loodud ühinemiste tööühma kaudu¹⁹.
19. Vaatamata mainitud edule on jätkuvalt ruumi edasiseks koostööks ja lähenemiseks, eriti juhenddokumentide (nagu näiteks komisjoni horisontaalsete ja mitte-horisontaalsete ühinemiste suuniste) tarvis sisuliste kontrollide väljatöötamisel ning selles, kuidas konkurentsiasutused ja kohtulikku kontrolli tegevad kohtud neid kohaldavad ja tõlgendavad. Märkimisväärsete erinevuste hulka kuuluvad liikmesriikide seadused, mille kohaselt tohib valitsus tühistada liikmesriigi konkurentsiasutuse konkurentsipõhise otsuse ning lubada konkurentsivastast ühinemist muudest üldsuse huvide kaalutlustest lähtudes²⁰. Samuti erinevad parandusmeetmed ja menetlused sageli, näiteks ühinemisjuhtumite läbivaatamise ajakava ja rakendamiskeelu eeskirjad.
20. Suurem lähenemine komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel ning liikmesriikide konkurentsiasutuste seas on oluline, et luua tõeliselt võrdsed tingimused ja vältida vastuolulisi tulemusi²¹. Kooskõlas mõne liikmesriigi konkurentsiasutuse soovitustega on selle saavutamine võimalik koostöö tihendamise ja kogemuste vahetamise kaudu, kasutades kõiki olemasolevaid vahendeid ja

¹⁷ Komisjoni teatis nõukogule, aruanne määruse nr 139/2004 toimimise kohta, 18. juuni 2009, KOM (2009) 281 (lõplik), millele on lisatud komisjoni talituste töödokument SEK (2009) 808 (lõplik/2).

¹⁸ Näiteks asendas 2013. aastal Saksamaa varasema valitseva seisundi kontrolli tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolliga, nagu on sätestatud ühinemismääruse artikli 2 lõigetes 2 ja 3.

¹⁹ Vt ELi ühinemiste tööühm, ELi liikmesriikide konkurentsiasutuste vahelise koostöö parimad tavad ühinemisjuhtumite läbivaatamisel, 8. november 2011.

²⁰ Kuigi taolised sekkumised on üldiselt haruldased, on selline kord olemas näiteks Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Ühendkuningriigis.

²¹ Vt ELi ühinemismääruse põhjendus 14, milles rõhutatakse koostöö olulisust ning käsitletakse üleandmistmist ja pädevust.

foorumeid (nagu näiteks ühinemiste töörühm), ning üksikjuhtumitega tegelevate liikmesriikide konkurentsiasutuste vahelise koostöö süvendamise kaudu.

21. Liikmesriikide konkurentsiasutused saavad vastuolulisi tulemusi igal juhul vältida, andes juhtumid üle komisjonile. Ettepanekutes reformida ühinemismääruse artikli 22 kohast teatamisjärgset üleandmist komisjonile, mida käsitletakse allpool punktis 4.2.2, soovitatakse luua varajase teatise esitamisel põhinev süsteem. Taoline süsteem peaks hõlbustama praktilist koostööd liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel piiriüleste ja mitme jurisdiktsiooni alla kuuluvate juhtumite puhul.
22. Lisaks juba saavutatud, edukat n-ö pehmet lähenemist, mida tuleks eespool kirjeldatu kohaselt säilitada ja tugevdada, peaksid komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused kaaluma liikumist sellise süsteemi suunas, kus igaüks kohaldab sama, sisulist ELi õigust, sarnaselt praeguse monopolidevastaste õigusaktide jõustamise raamistikuga²². See nõuaks aga praeguse ELi ühinemiskontrollialaste õigusaktide süsteemi ambitsioonikamat uuendamist.

2.3. Kokkuvõte

23. Eespool esitatud ülevaade näitab, kuidas ühinemismääruse 2004. aasta reformid, eelkõige tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli kehtestamine, tugevdasid ELi tasandil ühinemiste kontrolli. Pikas perspektiivis tuleks ühinemismääruse süsteemist arendada välja tõeline n-ö Euroopa ühinemiskontrolli ala, kus komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused kohaldavad analüüsitavatele ühinemistele ühte eeskirjade kogumit. Praegu saab aga ühinemismäärust parandada kahel põhiviisil, tehes rohkem väikeseid muudatusi. Esiteks kaalub komisjon lisada ELi ühinemiste kontrolli reguleerimisalasse vähemusosaluste omandamised. Teiseks on komisjoni 2004. aasta reformiga seotud kogemuste kontekstis ruumi selleks, et veelgi ühtlustada ühinemisjuhtumite üleandmist²³.

3. VÄHEMUSOSALUSE OMANDAMINE

3.1. Miks tahab komisjon saada vähemusosaluse omandamise läbivaatamise pädevust?

24. Tulemuslik ja tõhus konkrentsiipoliitika nõuab vahendeid, mis oleksid sobivad võitlemaks igasuguse kahjuga konkrentsile ja seega tarbijaile. Praegusel kujul kohaldub ühinemismäärus vaid koondumistele. Vähemusosaluse omandamine on määratletud kui kontrolli omandamine viisil, kus üks isik või mitu isikut või üks ettevõtja või mitu ettevõtjat omandab ühe või enama teise ettevõtja või nende osa.
25. Kui vähemusosaluse omandamine ja kontrolli omandamine ei ole omavahel seotud, ei saa komisjon omandamist uurida ega selle vastu sekkuda. Komisjon võib sekkuda vaid selle vastu, kui juba olemasolev vähemusosalus kuulub ühele ühinevale poolele ja selle tulemusel omandatakse kontroll. Näiteks saab komisjoni sekkuda juhul, kui ühel poolel on selle ettevõtja vähemusosalus, kes on teise ühineva ettevõtja konkrent. Kui vähemusosalus omandatakse aga pärast komisjoni uurimist, puudub komisjonil pädevus menetleda sellest tulenevaid võimalikke konkrentsiprobleeme,

²² Mario Monti aruanne „Uus ühtse turu strateegia – Euroopa majanduse ja ühiskonna teenistuses” Euroopa Komisjoni presidendile José Manuel Barrosole, 9. mai 2010. Vt ka hilisemat dokumenti „*Autorité de la concurrence, Rapport au Ministre de l'Économie et des Finances. Pour un contrôle plus simple, cohérent et stratégique en Europe*”, 16. detsember 2013.

²³ Käesolev läbivaatamine ei piira mis tahes edasiste paranduste tegemist ühinemismääruses.

vaatamata asjaolule, et vähemusosalusest tulenevad konkurentsiprobleemid võivad sarnaneda kontrolli omandamisest tulenevatele probleemidele.

26. Komisjoni, liikmesriikide ja kolmandate riikide asutuste kogemus ning ka majandusuuringud näitavad, et mõnel juhul võib vähemusosaluse omandamine kahjustada konkurentsi ja seega tarbijaid.
27. Euroopa Liidus on praegu vähemusosaluse omandamise läbivaatamise pädevus Austrial, Saksamaal ja Ühendkuningriigil²⁴. Kõigis kolmes liikmesriigis on liikmesriikide konkurentsiasutused sekkunud selliste omandamiste puhul, millest tulenesid konkurentsiprobleemid. Samuti on mitme kolmanda riigi õiguskorral (näiteks Kanadas, USAs ja Jaapanis) sarnaste struktuursete seoste läbivaatamise pädevus vastavalt nendes riikides kehtivatele vastavatele ühinemiste kontrolli eeskirjadele.

3.1.1. Kahju käsitlevad teooriad

28. Vähemusosaluse omandamisest võivad tuleneda mitut laadi konkurentsiprobleemid. Kõnealused probleemid tuginevad sarnastele kahju käsitlevatele teooriatele, mis on asjaomased kontrolli omandamisele, ning nõuavad üldiselt seda, et tehing suurendaks märkimisväärselt turuvõimu²⁵.
29. Vähemusosaluse omandamisega konkurendis võivad kaasna kooskõlastamata konkurentsivastased mõjud, sest taoline osalus võib suurendada omandaja stiimulit ja võimet tõsta ühepoolset hindu või piirata tootmismahu. Kui ettevõtjal on majanduslik huvi konkureeriva ettevõtja kasumi vastu, võidakse selleks, et mõjutada konkureeriva ettevõtja kasumi suurust, kas piirata ettevõtja enda toodangumahu või tõsta omahindu. Kõnealune konkurentsivastane mõju võib esile kerkida olenemata sellest, kas vähemusosalus on passiivne (andmata mõjuvõimu sihtettevõtja otsuste langetamises) või aktiivne (andes teatava mõjuvõimu sihtettevõtja langetatavate otsuste üle).
30. Vähemusosaluse omandamisest võivad samuti tuleneda konkurentsiprobleemid, kui omandaja kasutab oma positsiooni sihtettevõtjale kättesaadavate konkurentsistrateegiate piiramiseks, nõrgestades sellega sihtettevõtja konkurentsijõudu. Komisjon ja liikmesriigid on avastanud, et konkurentsiprobleemid on tõenäoliselt tõsisemad siis, kui vähemusosaluse omanikul on teatav mõjuvõim sihtettevõtja langetatavate otsuste üle, nii nagu allpool kirjeldatud juhtumiuuringutes.
31. Juhtum *Siemens/VA Tech* näitas nii kahju käsitlevat teooriat seoses rahalise stiimuliga kui ka ohtu, mis tekib, kui ettevõtjal on konkurendi ettevõtjas mõjuvõim ja hääleõigus²⁶. Kõnealuse juhtumi puhul oli Siemensil ettevõtjas SMS Demag, kes on ühe VA Tech tütarettevõtja konkurent, juba vähemusosalus olemas. Komisjon leidis, et ühinemisega kaasneks metallitehase ja -ehituse turul konkurentsi vähenemine, kuna kombineeritud oleks rahaline stiimul ja teabe õigus, mis tuleneb vähemusosalusest ettevõtjas SMS Demag²⁷.
32. Veel üks näide selle kohta, kuidas vähemusosalus tagab omandajale mõjuvõimu sihtettevõtjas, on see, kui omandajal on võim mõjutada erakorraliste resolutsioonide

²⁴ Vt konsulteerimisdokumendi I lisa.

²⁵ Vt horisontaalsete ühinemiste suuniste punkti 8 ja mitte-horisontaalsete ühinemiste suuniste punkti 10.

²⁶ COMP/M.3653 – *Siemens/VA Tech*, komisjoni 13. juuli 2005. aasta otsus.

²⁷ http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m3653_20050713_20600_en.pdf

tulemust. Taolisi resolutsioone võidakse nõuda märkimisväärsete investeeringute heakskiitmiseks, kapitali kaasamiseks, toote muutmiseks või ettevõtja geograafilise ulatuse muutmiseks ning ühinemistes või omandamistes osalemiseks.

33. Kõnealune kahju käsitlev teooria oli juhtumi *Ryanair/Aer Lingus* puhul Ühendkuningriigi asutuste korraldatud uurimisel keskne teema. Juhtumi *Ryanair/Aer Lingus I* puhul oli ettevõtja Ryanair juba omandanud märkimisväärse vähemusosaluse oma konkurendis, ettevõtjas Aer Lingus, kui ta teatas komisjonile oma ettepanekust omandada 2006. aastal kontroll. Komisjon keelas kõnealuse omandamise tõsise mure tõttu, et Ryanairi turgu valitseva seisundi tekitamise või tugevdamisega halvaks see konkurentsi mitmel marsruudil²⁸. Komisjonil puudus aga ettevõtjas Aer Lingus Ryanairi vähemusosaluse läbivaatamise pädevus; menetlemist jätkas Ühendkuningriigi konkurentsikomisjon²⁹.
34. Kõnealune kahju käsitlev teooria oli keskne teema ka juhtumi *Toshiba/Westinghouse* puhul,³⁰ kus komisjon leidis, et tehinguga võib kaasneda võimalik konkurentide kõrvaldamine tuumakütuse moodulite turul. Otsuse langetamisel kaalus komisjon võimalust, et Toshiba võib kasutada oma vähemusosalust ja vetoõigust ettevõtjas GNF, mis on ettevõtja Westinghouse konkurent, ennetades ettevõtja GNF laienemist valdkondadesse, kus ta konkureeriks ettevõtjaga Toshiba/Westinghouse.
35. Konkurentide vähemusosaluste omandamisega võivad kaasneda ka kooskõlastatud konkurentsivastased mõjud, kui turuosalise võimet ja stiimulit koostööd kooskõlastada mõjutatakse vaikimisi või selgelt väljendatuna, eesmärgiga teenida konkurentsiülest kasumit³¹. Vähemusosaluse omandamine võib parandada läbipaistvust, sest omandaja saab eesõigustatud ülevaate sihtettevõtja äritegevusest. Samuti võib see nii suurene mis tahes samaga vastamise ohu usutavust ja tõhusust, kui sihtettevõtja peaks kooskõlastatud tegevusest kõrvale kalduma³².
36. Lõpetuseks võivad vähemusosaluste mitte-horisontaalsed omandamised, millega tagatakse ka olulisel määral mõjutamise võime, tekitada sisendile juurdepääsu piiramisega seonduvaid konkurentsiprobleeme. Mõne vähemusosaluse jaoks on turule juurdepääsu piiramine isegi tõenäolisem, kui see oleks kontrolli omandamise puhul, sest vähemusosaluse omandaja võtab kanda vaid osa, mitte kõik sihtettevõtja kasumi vähenemisest, mille põhjustas sihtettevõtjale juurdepääsu piiramise strateegia.
37. Juhtumi *IPIC/MAN Ferrostaal* puhul oli probleemiks sisendile juurdepääsu piiramine³³. Komisjon kiitis ettevõtja MAN Ferrostaal omandamise ettevõtja International Petroleum Investment Company (IPIC) poolt 2009. aastal heaks teatud tingimustel. Komisjon leidis, et tehinguga tekkis maailma ainsa olemasoleva

²⁸ Juhtum COMP/M.4439 – *Ryanair/Aer Lingus I*, komisjoni 27. juuni 2007. aasta otsus, mida kinnitas Üldkohtu otsus kohtuasjas T-342/07: *Ryanair vs. komisjon*, EKL 2010, lk II-3457. Vt ka juhtum COMP/M.6663 – *Ryanair/Aer Lingus III*, komisjoni 27. veebruari 2013. aasta otsus, milles komisjon tunnistas veel ühe Ryanairi kontrolli omandamise projekti ettevõtja Aer Lingus üle siseturuga kokkusobimatuks.

²⁹ Lõplik aruanne, 28. august 2013, http://www.competition-commission.org.uk/assets/competition-commission/docs/2012/ryanair-aer-lingus/130828_ryanair_final_report.pdf. Ryanair vaidlustas otsuse, kuid konkurentsikaebuste kohus jättis 7. märtsil 2014. aastal kaebuse rahuldamata.

³⁰ COMP/M.4153 – *Toshiba/Westinghouse*, komisjoni 19. septembri 2006. aasta otsus.

³¹ Vt näiteks juhtum COMP. M.1673 – *VEBA/VIAG*, komisjoni 13. juuni 2000. aasta otsus.

³² Vt ka konsulteerimisdokumendi I lisa.

³³ COMP/M.5406 – *IPIC/MAN Ferrostaal*, komisjoni 13. märtsi 2009. aasta otsus.

omandiõigusest melamiini tootmise tehnoloogiaga seonduv turule juurdepääsu piiramise oht. Tehnoloogia omanik oli ettevõtja Eurotecnica, milles ettevõtjal MAN Ferrostaal oli 30 % osalus. Kuna ettevõtjal IPIC oli juba kontroll ettevõtja AMI üle, mis on maailmas üks kahest suurimast melamiini tootjast, nõustus ta loovutama oma vähemusosaluse Eurotecnicas, et minimeerida ettevõtja AMI konkurentide turule juurdepääsu piiramise mis tahes ohtu.

38. Lisaks sellele on avalikul konsultatsioonil ja hiljutistes meediakajastustes, nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil, kerkinud esile vähemusosaluste omandamised, kus osalus omandati konkurendis või vertikaalselt seotud ettevõtjas³⁴.
- 3.1.2. *Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 101 ja 102 ei pruugi olla sobilikud konkurentsivastaste vähemusosaluste menetlemiseks*
39. Komisjon on kaalunud seda, kas piiravaid kokkuleppeid ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamist käsitlevaid konkurentsieeskirju, mis on vastavalt sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 101 ja 102, saaks kohaldada konkurentsivastaste vähemusosaluste omandamise vastu sekkumisel. Artiklite 101 ja 102 kasutusala on selles kontekstis aga piiratud.
40. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 puhul jääb selgusetuks see, kas vähemusosaluse omandamine moodustaks kokkuleppe, mille eesmärgiks või tagajärjeks on piirata konkurentsi kõikidel juhtudel. Näiteks väärtpaberibörsil omandatud mitmete aktsiate puhul võib olla keeruline väita, et erinevad ostulepingud vastavad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 101 sätestatud kriteeriumitele. Sama kehtib arvatavasti ka ettevõtja põhikirja kohta, mille eesmärk on üldiselt määratleda ettevõtja üldjuhtimise tavad ning ettevõtja ja tema osanike vaheline suhe. Selleks, et komisjon sekkuks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 102 alusel, peab vähemusosaluse omandajal olema turgu valitsev seisund ning omandamine peab kujutama endast kuritarvitamist. Asjaolud, mille puhul komisjon võib sekkuda vähemusosaluste omandamistest tuleneva konkurentsi kahjustavate tegurite vastu, on seega küllaltki piiritletud³⁵.
41. Lisaks sellele on, nagu selgitatakse eespool, vähemusosaluste omandamistest tulenevad kahju käsitlevad teooriad sarnased nendele teooriatele, mis tulenevad kontrolli omandamisest, st horisontaalsed, kooskõlastamata ja vertikaalsed mõjud.

³⁴ Vt näiteks vähemusosalust, mille Telefónica omandas hiljuti ettevõtjas Telecom Italia, Air France ettevõtjas Alitalia, Intel ettevõtjas ASML (pooljuhtide tööstusele litograafiasüsteemide tootja) ja Marine Harvest ettevõtjas Grieg Seafood või VW ettevõtjas Suzuki. Vertikaalses seoses vähemusosaluste puhul võib tuua näiteks ettevõtja Nestlé 10 % vähemusosaluse ettevõtjas Givaudan (mis müüdi hiljuti) või ettevõtja BMW 15 % vähemusosaluse ettevõtjas SGL Carbon (lisaks autotoojas BMW suurt osalust omava perekonna Quandt/Klatten 29 % osalusele). Loomulikult viitavad need näited vaid sellele, et konkurentide ja vertikaalselt seotud ettevõtjate vahelisi vähemusosaluste juhtumeid esineb, kuid neid mainitakse siinkohal välistamata nendest tuleneda võivaid mis tahes konkurentsiprobleeme.

³⁵ Vt ka kohtuasja T-411/07: Aer Lingus vs. komisjon, EKL 2010, lk II-3691, eelkõige selle punkti 104 ja kohtuasja 6/72: Continental Can vs. komisjon, EKL 1973, lk 216.

3.2. Poliitilised valikud ja pakutud meetmed vähemusosaluste omandamiste läbivaatamiseks

3.2.1. Ülesehitus ja strateegiad – milliseid põhimõtteid tuleks ELi tasandil rakendada vähemusosaluste kontrolli süsteemi suhtes?

42. Vähemusosaluste omandamiste kontrolli süsteem peaks võtma arvesse järgmist kolme põhimõtet:

- ☐ see peaks avastama potentsiaalsed konkurentsivastased vähemusosaluste omandamised;
- ☐ see peaks vältima ettevõtjatele, komisjonile ja liikmesriikide konkurentsiasutustele mis tahes tarbetu ja ebaproportsionaalse halduskoormuse tekitamist; ja
- ☐ see peaks ühilduma ELi ja liikmesriikide tasandil olemasolevate ühinemiskontrolli süsteemidega³⁶.

43. Konsulterimisdokumendis esitati vähemusosaluste kontrollimiseks kolm järgmist menetlusliku strateegia võimalust:

- ☐ teavitussüsteem, mis laiendataks teatavatel tingimustel praegust ühinemiseelse kontrolli süsteemi vähemusosaluste omandamistele;
- ☐ läbipaistvussüsteem, mille kohaselt peaksid pooled esitama vähemusosaluste omandamiste kohta komisjonile teatise. Teatis lubaks komisjonil otsustada, kas ta soovib tehingut süvitsi uurida, liikmesriigil kaaluda üleandmistootluse esitamist ja potentsiaalsetel kaebustel laekuda;
- ☐ enesehindamissüsteem, mille kohaselt ei peaks pooled vähemusosaluste omandamisest teatama enne selle lõpuleviimist. Komisjon võib aga omaenda turuteabe ja kaebuste alusel alata uurimise, et potentsiaalselt probleemsete vähemusosaluste omandamisi välja selgitada.

44. Komisjoni pädevuse ulatus on otseselt seotud menetluse sobivuse ja asjakohasusega. Näiteks kui komisjoni pädevuses on kõik teatava käibekünnisega vähemusosaluste omandamised, siis tekitaks ühinemiseelne teavitussüsteem ettevõtjatele suure halduskoormuse, kuna see hõlmaks ka mitteprobleemseid tehinguid. Kõikide teatava käibekünnisega vähemusosaluste omandamiste andmine komisjoni pädevusse võib olla seega sobivam enesehindamissüsteemi alusel, kus komisjon võib vabalt omal algatusel tehinguid uurida. Samas oleks teavitus- või läbipaistvussüsteemiga tekitatud halduskoormus palju väiksem, kui komisjoni pädevus piirneks vaid potentsiaalselt probleemsete tehingutega. Avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastustes tõstatati sageli menetlussüsteemi ülesehituse ja pädevuse ulatuse vahelise suhte teema.

3.2.2. Pakutud süsteem: suunatud läbipaistvussüsteem

45. Eespool esitatut arvesse võttes võib alternatiivne suunatud läbipaistvussüsteem olla vähemusosaluste omandamiste menetlemiseks kõige sobivam. Komisjoni arvates oleks taoline süsteem kooskõlas eespool kirjeldatud kolme põhimõttega. See võimaldaks käsitleda potentsiaalselt probleemseid tehinguid algusest peale, seda

³⁶

Vt ühinemismääruse artikli 1 lõiked 2 ja 3. Ettepanek on tehtud selle kohta, et sama käibekünnist, mida kohaldatakse praegu kontrolli omandamiste suhtes, kohaldataks ka vähemusosaluste omandamise suhtes. Üleandmissüsteemi kohaldataks samuti võrdselt vähemusosaluste omandamiste suhtes, et võimaldada juhtumite üleandmist pädevamatele asutustele.

nende tehingute tuvastamise kaudu, mille puhul tekib konkurentsi seisukohalt märkimisväärne seos, ning tagaks selle, et sedasi tuvastatud tehinguid saab komisjon isegi ilma täieliku teatise esitamise kohustuse vajaduseta tõhusalt kontrollida.

46. Eespool käsitletud kahju käsitlevaid teooriaid silmas pidades tekiks konkurentsi seisukohalt märkimisväärne seos seal, kus esmapilgul on omandaja ja sihtettevõtja tegevuse vahel konkurentsisuhe kas seetõttu, et nad tegutsevad samadel turgudel või sektorites, või nad tegutsevad vertikaalselt seotud turgudel. Põhimõtteliselt käivitaks süsteemi vaid see, kui vähemusosalused ja sellega kaasnevad õigused võimaldaks omandajal mõjutada olulisel määral sihtettevõtja kaubanduspoliitikat ning seega tema turukäitumist või tagaks talle juurdepääsu delikaatsele äriteabele. Kuid alates teatavast tasemest võib teataval tasemel osalus tuua kaasa muutuse omandaja rahalises stiimulis, viisil, et omandaja kohandab oma turukäitumist, sõltumata sellest, kas ta omandab sihtettevõtja olulisel määral mõjutamise võime. Vaid konkurentsi seisukohalt märkimisväärse seosega omandamised nõuaksid teatise esitamist komisjonile.
47. Pooltele õiguskindluse tagamise eesmärgil kuuluks konkurentsi seisukohalt märkimisväärse seose määratluse alla vaid järgmistele kumulatiivsetele kriteeriumitele vastav tehing:
- vähemusosaluse omandamine konkurendis või vertikaalselt seotud ettevõtjas (st omandaja ja sihtettevõtja vahel peab olema konkurentsisuhe); ning
 - konkurentsi seisukohalt oleks seos märkimisväärne siis, kui omandatud osalus moodustaks 1) umbes 20 %³⁷ või oleks 2) 5 % ja umbes 20 % vahel, kuid sellega kaasneksid lisategurid, nagu näiteks õigused, mis annavad omandajale *de facto* blokeeriva vähemuse,³⁸ koha juhatuses või juurdepääsu sihtettevõtja delikaatsele äriteabele.
48. Poole peavad ise hindama, kas tehing loob konkurentsi seisukohalt märkimisväärse seose ja, juhul kui see on nii, esitama teatise. Teatise esitamise puhul otsustab komisjon sellele järgnevalt, kas ta uurib tehingut, ning liikmesriik, kas ta esitab üleandmistootluse.

3.2.3. Menetluse üksikasjad

49. Suunatud läbipaistvussüsteemi alusel peaks ettevõtja esitama komisjonile teatise, kui tal on kavas omandada vähemusosalus, mis on käsitletav konkurentsi seisukohalt märkimisväärse seosega osalusena. Teatis sisaldaks teavet poolte, nende käibe, tehingu kirjelduse, tehingueelse- ja järgse osaluse taseme, vähemusosalusega kaasnevate mis tahes õiguste ja mõningast piiratud teavet turuosa kohta. Eespool kirjeldatu kohaselt otsustab komisjon, kas tehingu edasine uurimine on õigustatud, ning liikmesriigid kaaluvad, kas taotleda kõnealuse teatise alusel üleandmist. Pooltelt

³⁷ Ühendkuningriigi õiglase kaubanduse amet (OFT) on kehtestanud 15 % künnise; amet võib uurida kõiki suurema osalusega juhtumeid (vt õiglase kaubanduse ameti avaldatud suunise „*Mergers – Jurisdictional and procedural guidance*” („Ühinemised: pädevust ja menetlust käsitlev suunis”) punkti 3.20). See võib olla ka selgelt piiritletud künnis, mille ületamisel peetakse osalust konkurentsi seisukohalt märkimisväärse seosega osaluseks.

³⁸ Ühendkuningriigi juhtum *BSkyB/ITV* (2007) on hea näite *de facto* blokeeriva vähemuse osaluse kohta (millest ei piisa kvalifitseerumiseks *de facto* kontrollina). Leiti, et 17,9 % osalusest piisas selleks, et ettevõtja BSKyB omandaks ettevõtja ITV olulisel määral mõjutamise võime, seda alusel, et osalus lubas tal mõjutada ettevõtja ITV strateegiliste otsuste tegemist. Juhtum lahendati tingimusel, et omandaja vähendab loovutamise teel oma osalust 7,5 %-ni.

nõutakse täieliku teatise esitamist vaid siis, kui komisjon otsustab algetada uurimise, ning komisjon võtab otsuse vastu vaid siis, kui ta algatas uurimise. Pooltele õiguskindluse tagamise eesmärgil peaks neil olema võimalus esitada täielik teatis vabatahtlikult.

50. Samuti võiks komisjon kaaluda ooteperioodi kehtestamist niipea, kui teatis on esitatud; ooteperioodi ajal ei saaks pooled tehingut lõpetada ning liikmesriigid peavad otsustama, kas taotleda üleandmist. Taoline ooteperiood võib kesta näiteks 15 tööpäeva. See oleks ka kooskõlas artiklis 9 sätestatud (pärast täieliku teatise kättesaamist) liikmesriikidele üleandmistootluse tähtajaga. Taoline süsteem tagaks selle, et liikmesriikidele üleantavad tehingud ei ole veel toimunud ning liikmesriigid saavad neid käsitleda oma tavamenetluse alusel, kuna nad võivad otsustada rakendamiskeelu kohaldamise kasuks ning nad ei pruugi olla võimelised lõpetatud tehinguid menetlema. Üldisemalt tuleks üleandmissüsteemiga tagada, et säilitatakse riikliku ühinemiskorraga, mis juba hõlmab vähemusosalusi, ette nähtud kaitse, ning et välditakse jõustamislünki.
51. Komisjonil oleks samuti vabadus tehinguid piiratud ajavahemikul pärast teatise kättesaamist uurida, hoolimata sellest, kas need on juba või ei ole veel toimunud. See ajavahemik võib ulatuda neljast kuni kuue kuuni ning võimaldaks ärieringkonnal kaebuseid esitada. See vähendaks ka ohtu, et komisjon algatab esialgse ooteperioodi ajal uurimise ettevaatuspõhimõtte alusel.
52. Juhul kui komisjon algatab tehingu uurimise, mis on juba (täielikult või osaliselt) toimunud, peaks tal olema õigus võtta ajutisi meetmeid, et tagada ühinemismääruse artiklite 6 ja 8 alusel otsuse tõhusus. Taoline õigus võib võtta näiteks tegevuse lahususe eest vastutava korralduse kuju³⁹.
- 3.2.4. *Ühinemismääruse kohane hindamise ulatus ja suhe Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 101*
53. Vähemusosaluse omandaja ja sihtettevõtja vahel sõlmitud mis tahes kokkuleppeid tuleb jätkuvalt hinnata Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 alusel, v.a siis, kui nendega kaasnevad lisapiirangud. Kontrollimise ja heakskiitmise otsus hõlmab vaid lisapiiranguid, st vähemusosaluste omandamise „*lõbiviimisega otseselt seotud ja selleks vajalikke piiranguid*”,⁴⁰ ning need ei jää seega Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 reguleerimisalasse.
54. Praeguse kontrolli omandamiste tava kohaselt arvestatakse aga vähemusosaluse omandaja ja sihtettevõtja vahel sõlmitud kokkuleppeid tehingu sisulise hindamise ajal ühinemiste kontrolli eeskirjade kohaselt. Seda seetõttu, et need on asjakohased praegustele ja tulevastele turutingimustele (nt pikaajaliste lepingute olemasolu), mida komisjon võtab oma sisulise hindamise osana arvesse⁴¹.

³⁹ Tegevuse lahususe eest vastutav kohustus nõuaks, et varad hoitaks eraldi, määrataks tegevuse lahususe eest vastutav juht jne. Sellega järgitaks sarnaseid tavasid praegu loovutusperioodil loovutamiskohustuste suhtes kehtivatele tavadele või ühinemismääruse artikli 7 lõike 3 kohaseid tingimusi ja kohustusi.

⁴⁰ Ühinemismääruse artikli 6 lõike 1 punkti b teine lõik, artikli 8 lõike 1 teine lõik ja artikli 8 lõike 2 kolmas lõik laieneb kõikidele vähemusosalustele.

⁴¹ Vt näiteks juhtum COMP/M.6541 – *Glencore/Xstrata*, punkt 26.

3.3. Vähemusosaluste läbivaatamise kokkuvõte

- 55. Komisjonil puuduvad praegu asjakohased vahendid, et menetleda konkurentsivastaste vähemusosaluste omandamisi. Suunatud läbipaistvussüsteem paistab hästi sobivat taoliste tehingute tuvastamiseks ja nendest tarbijatele tekkiva kahju vältimiseks ning oleks kooskõlas punktis 422 kirjeldatud kolme põhimõttega.
- 56. Esiteks pälviksid potentsiaalselt kahjulikud tehingud tõenäoliselt komisjoni ja liikmesriikide tähelepanu, samas kui tähelepanuta jääksid kahjutud, näiteks investeerimise eesmärgil sõlmitud tehingud.
- 57. Teiseks piiraks suunatud läbipaistvussüsteem ettevõtjate halduskoormust, sest komisjoni tuleks teavitada piiratud arvul juhtudest, nimelt siis, kui see tekitaks konkurentsi seisukohalt märkimisväärse seose. Seoses taoliste tehingutega peaksid pooled esitama komisjonile teatisega vaid piiratud teabe, misjärel saab komisjon otsustada, kas nõuda täieliku teatise esitamist.
- 58. Lõpetuseks ühilduks suunatud läbipaistvussüsteem ELi ja liikmesriikide tasandil kehtivate ühinemiskontrolli süsteemidega. Teatis saadetakse edasi liikmesriikidele eesmärgiga neid vähemusosaluse omandamistest teavitada, võimaldades neil selles etapis üleandmist taotleda. Enesehindamissüsteemi oleks seevastu liikmesriikide süsteemidega keerulisem ühitada, kuna ei olda kindel selles, kas komisjon tehinguid uurib.

4. JUHTUMITE ÜLEANDMINE

4.1. Juhtumite üleandmise eesmärgid ja juhtpõhimõtted

- 59. Ühinemismäärusega loodi ainukontrolli süsteem, mille kohaselt vaatab Euroopa Liidu seisukohalt olulised koondumised (vastavalt artiklis 1 sätestatud aastakäibe künnise määratlusele) eranditult läbi komisjon, vältides seega mitmeid läbivaatamise menetlusi liikmesriigi tasandil. Kui käibekünnis on standardiks tõenäosusele, et ühinemine omandab Euroopa või piiriülese mõõtme või mitte, siis ühinemismääruse kohaselt on samuti lubatud juhtumite üleandmine komisjonilt ühele või mitmele liikmesriigile ja vastupidi. Kõnealune mehhanism, mida muudeti tõhusamaks 2004. aasta reformiga, lubab juhtumit läbi vaadata pädevamal asutusel, kui nimetatud asutusele üleandmist ei ole juba käibekünnise alusel toimunud, nii enne kui ka pärast pädevale asutusele tehingust teatamist.
- 60. Eespool kirjeldatud 2009. aasta aruandes nõukogule järeldati, et üldiselt on ühinemismääruses sätestatud käibekünnised ja ühinemisjuhtumite üleandmise eeskirjad hästi toiminud. Võttes arvesse seda, et kolmes või enamas liikmesriigis kuulus läbivaatamisele veel märkimisväärne arv juhtumeid (2007. aastal 240 juhtumit), oli siiski veel arenguruumi.
- 61. Koondumisasjade üleandmissüsteemi võiks laiendada nii, et vajaduse korral ei pea lähtuma käibega seonduvate kontrollide käigus saadud tulemustest. Eriti on arenguruumi seoses üleandmistega liikmesriigilt komisjonile, seda nii enne teatamist kui ka pärast.
- 62. Tõepoolest, kogemused on näidanud, et praegune artikli 4 lõike 5 kohane teatamiseelne üleandmine liikmesriigilt komisjonile, sellest pooltele teatades, kaldub

olema tülikas ja aeganõudev⁴². Seda põhjusel, et menetlus hõlmab esiteks põhjendatud ettepaneku tegemist, et taotleda kõigepealt üleandmist ning hilisemat teatamist siis, kui üleandmine on heaks kiidetud. Sel põhjusel võisid pooled otsustada mõne, komisjonile üleandmiseks hea kandidaadina tundunud juhtumi puhul jätta üleandmistootluse esitamata. Seega soovitab komisjon lihtsustada artikli 4 lõike 5 kohaseid üleandmisi, kaotades praeguse kaheetapilise menetluse.

63. Lisaks sellele tagavad praegused, artikli 22 kohased teatamisjärgsete liikmesriigilt komisjonile üleandmiste eeskirjad komisjonile vaid pädevuse nende liikmesriikide puhul, kes on esitanud üleandmistootluse või sellega ühinenud. Vastupidi ainukontrolli põhimõttele on mõnel juhul kaasnenum see, et uurimisi teevad paralleelselt nii komisjon kui ka liikmesriikide konkurentsiasutused⁴³. Komisjon teeb seega ettepaneku artikli 22 kohaste üleandmiste ühtlustamiseks nii, et komisjon saaks talle üleantud juhtumite puhul tervet EMPd hõlmava pädevuse ning et ainukontrolli põhimõtet rakendataks paremini.

4.2. Koondumisasjade üleandmiseks kavandatavad meetmed

64. Koondumisasjade üleandmissüsteemi kavandatavate muudatuste eesmärk on hõlbustada üleandmisi, et muuta süsteem üleüldiselt tõhusamaks, ilma süsteemi omadusi põhjalikult muutmata.

4.2.1. Ühinemismääruse artikli 4 lõike 5: teatamiseelne üleandmine liikmesriigilt komisjonile

65. Arvestades seda, kui väikesele arvule artikli 4 lõike 5 kohastest taotlustest on liikmesriik alates 2004. aastast veto pannud,⁴⁴ soovitab komisjon kaotada praeguse kaheetapilise menetluse (põhjendatud ettepanek, millele järgneb teatis). Kõnealune muudatus kiirendaks artikli 4 lõike 5 kohaseid üleandmisi ning muudaks need tõhusamaks, säilitades samal ajal liikmesriikide võime panna taotlusele veto sel harvaesineval juhul, kui liikmesriik peab seda vajalikuks.
66. Pooled teataksid tehingust otse komisjonile. Seejärel edastab komisjon teatise viivitamata liikmesriikidele, andes nendele liikmesriikidele, kes on riigisisese õiguse alusel *prima facie* pädevad tehingu läbivaatamiseks, võimaluse 15 tööpäeva jooksul teatada, kas nad on üleandmistootluse vastu. Kui ükski pädev liikmesriik ei ole taotluse vastu, saab komisjon pädevuse vaadata läbi kogu tehing.
67. Juhul kui vähemalt üks pädev liikmesriik on komisjonile antud pädevuse vastu, loobuks komisjon pädevusest ja liikmesriikidele jääks nende oma alles. Taolistel asjaoludel ei oleks komisjonil mingit kaalutlusõigust ning ta võtaks vastu otsuse, milles ta nendib oma ebapädevust. Seejärel jääks poolte otsustada, millises liikmesriigis tuleks teatis esitada.
68. Liikmesriikide ja komisjoni vahelise teabevahetuse hõlbustamiseks teeb komisjon ettepaneku saata liikmesriikidele poolte esialgne infodokument või juhtumi üleandmist käsitlev taotlus, et teavitada neid tehingust teatamiseelsete kontaktide ajal.

⁴² Vt nt 2009. aasta aruande punkt 19.

⁴³ Nt asjas COMP/M.5828 – *Procter & Gamble/Sara Lee*, komisjoni 17. juuni 2010. aasta otsus.

⁴⁴ Liikmesriik on pannud veto vaid kuuete 261st taotlusest, mis on alates 2004. aastast artikli 4 lõike 5 kohaselt esitatud.

4.2.2. Ühinemismääruse artikkel 22: teatamisjärgsed üleandmised liikmesriigilt komisjonile

1. Tehakse ettepanek muuta artikli 22 kohast menetlust järgmiselt:

- üks või mitu liikmesriiki, kes on riigisisese õiguse alusel pädevad tehingu läbivaatamiseks, võivad taotleda komisjonile üleandmist 15 tööpäeva jooksul alates kuupäevast, mil neile sellest teatati (või see neile teatavaks tehti)⁴⁵;
- komisjon saaks otsustada, kas ta nõustub üleandmistaoitlusega või mitte. Näiteks võib komisjon otsustada taotlusega mitte nõustuda, kui tehingul puuduvad piiriülesed mõjud kooskõlas ELi ühinemismääruse artikli 22 lõike 1 esimese lõiguga. Kui komisjon otsustab üleandmistaoitlusega nõustuda, oleks tal pädevus terves EMPs;
- kuid kui üks (või mitu) pädevat liikmesriiki on üleandmise vastu, loobuks komisjon pädevusest terves EMPs ja liikmesriikidele jääks nende pädevus alles. Liikmesriigid ei pea põhjendama oma vastuseisu üleandmisele.

70. Selleks, et eespool kirjeldatud ettepanek toimiks, peab käsitlema kahte küsimust. Esiteks ajastusega seonduv probleem, mis tekiks juhul, kui üleandmistaoitus esitatakse pärast seda, kui mõni teine liikmesriik on tehingu juba oma territooriumil heaks kiitnud. Sellisel juhul ei oleks komisjonil enam tervet EMPd hõlmavat pädevust. Teiseks võib teistel liikmesriikidel puududa piisav teave, et teha kindlaks, kas nad on pädevad ning kas neil oleks õigus olla üleandmise vastu, või, kui nad on pädevad, teha teadlik valik selle kohta, kas panna üleandmisele veto või mitte, sest nad ei pruugi veel olla teatist kätte saanud.

71. Selleks, et käsitleda nimetatud küsimusi võimalikult põhjalikult, soovitab komisjon mitme jurisdiktsiooni alla kuuluvate ja piiriüleste juhtumite puhul või *prima facie* riigi siseturust laiemat turgu hõlmavate juhtumite puhul liikmesriikide konkurentsiasutustel levitada varajasi teatise võimalikult kiiresti pärast seda, kui liikmesriik on teatise kätte saanud või saab tehingust teada muul viisil. Liikmesriikide konkurentsiasutused märgiksid kõnealuses teatises, kas nad kaaluvad üleandmistaoitus esitamist. Sellisel juhul kutsuks teatis esile kõikide juhtumit uurivate liikmesriikide riiklike tähtaegade peatamise. Teise võimalusena, kui komisjon usub, et ta on pädevam asutus, võib ta artikli 22 lõike 5 alusel kutsuda seda liikmesriiki esitama üleandmistaoitlust ja taolise kutsega kaasneks samamoodi kõikide riiklike tähtaegade peatamine.

72. Taoline menetluslik lahendus peaks vähendama ohtu, et liikmesriigi konkurentsiasutus esitab komisjonile üleandmistaoitluse, kui mõni teine konkurentsiasutus on juba tehingut heakskiitva otsuse vastu võtnud. Kuid ebatõenäolisel juhul, et liikmesriik on juba vastu võtnud tehingut heakskiitva otsuse enne üleandmistaoitluse esitamist, jääks heakskiitev otsus kehtima ja juhtumit käsitleksid vaid teised asjaomased liikmesriigid.

73. Taolise varajase teatise levitamine hõlbustaks ka koostööd ja kooskõlastamist kõikide läbivaatamisega tegelevate asutuste vahel ning soodustaks lähenemist ka siis, kui komisjonile üleandmist ei toimu.

⁴⁵

Vastupidi praegusele süsteemile, võivad üleandmist taotleda vaid liikmesriigid, kes on riigisisese õiguse alusel pädevad tehingut läbi vaatama.

4.2.3. *Ühinemismääruse artikli 4 lõige 4: teatamiseelsed üleandmised komisjonilt liikmesriigile*

74. Komisjon teeb ettepaneku määratleda sisulised künnised artikli 4 lõike 4 kohaste teatamiseelsete üleandmiste puhuks komisjonilt liikmesriigile.
75. Selleks, et julgustada kõnealuse sätte kasutamist, teeb komisjon ettepaneku kohandada sisuline kontroll artikli 4 lõikega 4 nii, et pooled ei pea enam juhtumi läbivaatamiseks kvalifitseerumiseks väitma, et tehing võib „oluliselt mõjutada konkurentsi [...] turul”. Piisaks ka selle näitamisest, et tehingul on tõenäoliselt põhimõju käsitletava liikmesriigi konkreetsele turule. N-ö iseenda vastu tehtavate ütluste elemendi eemaldamisega võib kaasneda artikli 4 lõike 4 kohaste taotluste arvu suurenemine.

5. MUUD SÄTTED

76. Lõpetuseks usub komisjon, et veel on ruumi mõne teise ühinemismääruse sätte parandamiseks ja ühtlustamiseks, eelkõige eesmärgiga menetlusi lihtsustada. Seoses ühinemiskontrolliga on komisjon püüdnud alati piirata ettevõtjate halduskoormust miinimumini. 2013. aasta detsembris astus komisjon ilma ühinemismäärust muutmata suure sammu ELi ühinemise kontrolli tõhustamise suunas, võttes vastu lihtsustamispaketi⁴⁶. Tänu kõnealusele meetmepaketile hakati märkimisväärselt rohkem juhtumeid käsitlema n-ö mitteprobleemsete ühinemiste lihtsustatud korra kohaselt ning ühtlustati kõiki komisjonile ühinemisest teatamise vorme, mis tõi kaasa teabealaste nõuete olulise vähenemise.
77. Edasine ELi ühinemismenetluste ühtlustamine ja lihtsustamine (väljaspool 2013. aasta lihtsustamispaketi saavutusi) ning teatavate ühinemismääruse sätete parandamine nõuaks ühinemismääruse enda muutmist. Käesolevale valgele raamatule lisatud talituste töödokumendis arutletakse neid ettepanekuid üksikasjalikult, kuid siinkohal tasuks esile tõsta kaht järgmist punkti:
- ühinemismäärust võib muuta nii, et täisfunktsionaalne ühissettevõtja, mis asub ja tegutseb täielikult väljaspool EMPd (ning millel puudub mõju EMP siseturgudele) ei kuulu selle kohaldamisalasse. Seega ei pea taolistest ühissettevõtjatest komisjonile teatama, isegi kui nad ületavad artiklis 1 sätestatud käibekünniseid;
 - selleks, et ühinemismenetlusi veelgi lihtsustada, võib komisjonile anda õiguse vabastada etteteatamise teatamiskohustusest teatavat liiki tehingud, millest ei tulene tavaliselt konkurentsiprobleeme (nagu näiteks need tehingud, mis ei hõlma ühtegi horisontaalset või vertikaalset suhet ühinevate ettevõtete vahel ning mida praegu käsitletakse lihtsustatud korra alusel). Taoliste juhtumite puhul võidakse kohaldada eespool kirjeldatud, vähemusosaluste omandamise menetlemiseks mõeldud suunatud läbipaistvussüsteemile sarnast menetlust.

⁴⁶ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 1269/2013, 5. detsember 2013 (ELT L 336, 14.12.2013, lk 1) ning komisjoni teatis lihtsustatud korra kohta teatavate ettevõtjate koondumiste käsitlemiseks vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 139/2004 (ELT C 366, 14.12.2013, lk 5, parandus: ELT C 11, 15.1.2014, lk 6).

6. KOKKUVÕTE

78. Üldiselt tagab 2004. aastal vastu võetud ühinemismääruse uus redaktsioon hea raamistiku konkurentsi ja seega tarbijate tõhusaks kaitsmiseks ühinemiste konkurentsivastaste mõjude eest ning siseturul toimuvateks omandamisteks. Raamistik tagab taolise kaitse, võimaldades samal ajal suurel enamikul mitteprobleemsetel tehingutel saada kiire heakskiidu. Tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise kontrolli kehtestamine 2004. aastal võimaldas komisjonil vaadata läbi nende tehingute kooskõlastamata mõjud, mille puhul tekkiv üksus ei saavutaks turgu valitsevat seisundit. Lõpetuseks on koondumisasjade üleandmissüsteemi parandused andud märkimisväärse panuse juhtumite pädevamale asutusele üleandmise.
79. Kuid eespool kirjeldatu kohaselt on ELi ühinemiste kontrollil veel arenguruumi⁴⁷. Eelkõige tehakse valges raamatus ettepanek laiendada komisjoni pädevust, et see hõlmaks vähemusosaluse omandamisest tulenevate potentsiaalsete konkurentsivastaste mõjude läbivaatamist, kasutades suunatud ja mittesekkuvat läbipaistvussüsteemi, ning muuta koondumisasjade üleandmissüsteemi tõhusamaks ja tulemuslikumaks artikli 4 lõike 5 kohase menetluse ühtlustamise kaudu ning artikli 22 muutmise kaudu selliselt, et see laiendaks ainukontrolli põhimõtte järgmist.

Komisjon palub esitada märkusi käesoleva valge raamatu kohta. Komisjon ootab eelkõige märkusi valges raamatus ja asjaomases komisjoni talituste töödokumendis sisalduvate ettepanekute ja küsimuste kohta. Märkusi võib saata kuni reede, 3. oktoobrini 2014, kas e-posti aadressile

comp-merger-registry@ec.europa.eu

või posti teel aadressile

European Commission

Directorate-General for Competition, Unit A-2

White Paper "Towards more effective EU merger control"

B-1049 Brussel/Bruxelles.

Konkurentsi peadirektoraadis on üldiselt tavaks avaldada avaliku konsulteerimise käigus saadud märkused. Siiski on võimalik taotleda ka märkuste või selle osade käsitlemist konfidentsiaalsetena. Sellisel juhul märkige palun esilehel selgelt, et Teie esitatud märkusi ei tohi avalikustada, ning saatke ka märkuste mittekonfidentsiaalne versioon, mille konkurentsi peadirektoraat võib avaldada.

⁴⁷

Valge raamatu jaoks valitud kohaldamisala ei piira lisahindamisi, mida komisjon ELi ühinemiskontrolli teistele olulistele aspektidele teeb. Komisjon kaalub mõne oma ühinemiskontrolli tava järeelhindamiseks sobivaid teemasid.