

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Bijeloj knjizi – Prema učinkovitijoj kontroli koncentracija u EU-u”

(COM(2014) 449 završna verzija)

(2015/C 230/12)

Izvjestitelj: Juan MENDOZA CASTRO

Dana 16. srpnja 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Bijeloj knjizi – Prema učinkovitijoj kontroli koncentracija u EU-u

COM(2014) 449 završna verzija.

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 19. studenoga 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 503. plenarnom zasjedanju održanome 10. i 11. prosinca 2014. (sjednica od 10. prosinca 2014.), sa 137 glasova za, 1 protiv i 1 suzdržanim.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozitivno ocjenjuje Bijelu knjigu budući da se njome jača jedan od stupova politike Unije za tržišno natjecanje i pojednostavnjuju postupci.

1.2. Komisija u Bijeloj knjizi nastoji iznaći ravnotežu između javnog interesa (začepljivanjem rupe u regulatornom sustavu) i interesa poduzeća (da se troškovi zadrže na najmanjoj mogućoj razini). Međutim, nužno je osigurati da opseg izmjena Uredbe o koncentracijama ne bude u proturječju s tom namjerom. Na umu treba imati i koristi koncentracija za poduzeća.

1.3. U pogledu teorije štete na kojoj se Bijela knjiga zasniva, EGSO na temelju prakse Suda Europske unije i administrativne prakse predlaže sljedeće:

- (a) da na odgovarajući način razmatra moguće štete po tržišno natjecanje i, u konačnici, po potrošače;
- (b) da njezina unutarnja primjena bude dosljedna;
- (c) da uzima u obzir korist koja pokreće sve strane; te
- (d) da bude u skladu (ili da barem ne bude u proturječju) s empirijskim dokazima.

1.4. EGSO preporučuje da se u novom regulatornom okviru u obzir uzmu i društvene posljedice, posebice u pogledu zapošljavanja i konkurentnosti poduzeća na svjetskim tržištima.

1.5. EGSO smatra da se u sustavu „usmjerene” transparentnosti koji Komisija predlaže moraju na odgovarajući način objasniti pojmovi „konkurent” (u skladu s kriterijem koji se primjenjuje u antikartelskim mjerama) i „vertikalno povezano društvo” (uzimajući u obzir uspostavu pragova), kao i narav veza za stjecanje „važnog” dioničkog udjela te slučaj grupacija koje posluju u nizu sektora.

1.6. EGSO smatra da je važno očuvati i, čak, povećati, prestiž koji je sustav kontrole koncentracija u EU-u stekao.

1.7. Iako je Bijela knjiga korak u dobrom smjeru, treba razmotriti prikladnost proširenja njezina pristupa zbog promjena do kojih je došlo u zadnjih 25 godina (povećanja broja koncentracija i tijela nadležnih za njihov nadzor), kao i zbog potreba europskog gospodarstva u XXI. stoljeću.

1.8. Trenutno u EU-u postoji 28 nadzornih tijela (31 ako se uzme u obzir cijelo područje EGP-a) te njihovi kriteriji nisu ujednačeni. Stoga EGSO preporučuje da se Bijela knjiga ponovno razmotri u cilju:

— usklađivanja zakonodavstva država članica,

- revizije zahtjeva u pogledu obveznog prijavljivanja, te
- ostvarenja većeg napretka u pogledu sustava „jedinstvenog šaltera”.

1.9. U Bijeloj knjizi najavljuju se izmjene postupovnih propisa koje zavređuju pozitivno očitovanje Odbora. Odnose se na sljedeće:

- pojednostavljenje mehanizma za upućivanje predmeta iz država članica Komisiji prije prijavljivanja,
- ukidanje takozvanog „elementa samoinkriminacije” u predmetima upućenim iz Komisije državama članicama prije prijavljivanja, te
- izmjene postupka upućivanja predmeta iz država članica Komisiji poslije prijavljivanja.

1.9.1. Pozitivno očitovanje EGSO-a zaslužuju i mjere za pojednostavljenje postupaka koje se nastavljaju na „paket mjera za pojednostavljenje” iz 2013. godine, posebice u slučaju zajedničkih poduzeća (*joint ventures*) izvan EGP-a.

2. Sadržaj Bijele knjige

2.1. Deset godina nakon velike revizije Uredbe o koncentracijama iz 2004. godine ⁽¹⁾, Komisija u ovoj Bijeloj knjizi analizira kako se primjenjuje materijalni kriterij „znatne prepreke stvarnom tržišnom natjecanju” te iznosi pogled na to kako bi se ubuduće moglo daljnje poticati konvergenciju i suradnju između Komisije i država članica. Ujedno iznosi konkretne prijedloge izmjena namijenjenih poboljšanju učinkovitosti kontrole koncentracija u EU-u.

2.2. S jedne strane, namjera je osigurati da Uredba o koncentracijama obuhvaća sve izvore moguće štete tržišnom natjecanju, a time i potrošačima, uzrokovane koncentracijama ili korporativnim restrukturiranjem, uključujući one koje proizlaze iz stjecanja nekontrolnih manjinskih dioničkih udjela.

2.3. S druge strane, cilj je postići tješnju suradnju između Komisije i nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kao i odgovarajuću podjelu dužnosti na području kontrole koncentracija, posebno racionalizacijom propisa za prijenos predmeta na području koncentracija iz država članica Komisiji i obrnuto.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozitivno ocjenjuje Bijelu knjigu budući da se prijedlozima reformi jača jedan od stupova politike Unije za tržišno natjecanje i, povrh svega, zato što uključuje mjere koje doprinose pojednostavljenju postupaka.

3.2. Komisija središnji prijedlog Bijele knjige, odnosno proširenje svoje sposobnosti kontrole i na manjinske dioničke uloge koji su u suprotnosti s tržišnim natjecanjem, zasniva na činjenici da se Uredba (EZ) br. 139/2004 može primijeniti samo na koncentracije koje dovode do „trajne promjene kontrole” (članak 3. stavak 1.), što ovdje nije slučaj. Nadalje, smatra da članci 101. i 102. UFEU-a sami po sebi nisu dostatni pravni temelj za rješavanje slučaja manjinskih dioničkih udjela.

3.3. Komisija pomoću Bijele knjige općenito nastoji iznaći ravnotežu između javnog interesa (začepljivanjem rupe u regulatornom sustavu za koncentracije) i interesa poduzeća (zadržavanjem administrativnih troškova na najmanjoj mogućoj razini).

3.4. Međutim, EGSO smatra kako je nužno osigurati da opseg prijedloga u njihovu trenutačnom obliku naposljetku ne dovede do povećanja troškova. To bi se doduše trebalo ocijeniti u svjetlu koristi za poduzeća koje proizlaze iz novih zakonskih odredbi.

3.5. EGSO smatra da je određene aspekte Bijele knjige potrebno razjasniti kako bi se izbjeglo da ishod bude u proturječju sa svrhom, odnosno olakšavanjem kontrole koncentracija bez povećanja administrativnog tereta.

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL L 24, 29.1.2004.).

3.6. U Bijeloj knjizi ističe se da bi se koncentracije trebalo ocjenjivati u okviru „teorije štete” koju je Komisija uvela od 2002. godine nakon što je pretrpjela neuspjehe na sudu ⁽²⁾. U primjeni teorije štete nužno je poštovati sljedeća načela:

- (a) da na odgovarajući način razmatra moguće štete po tržišno natjecanje i, u konačnici, po potrošače;
- (b) da njezina unutarnja primjena bude dosljedna;
- (c) da uzima u obzir korist koja pokreće sve strane; te
- (d) da bude u skladu (ili da barem ne bude u proturječju) s empirijskim dokazima ⁽³⁾.

3.6.1. Ta načela podupiru praksa Suda EU-a i administrativna praksa Komisije ⁽⁴⁾ te ona moraju vrijediti i u slučaju manjinskih dioničkih udjela.

3.7. S obzirom na to da se u Bijeloj knjizi predlaže znatno proširenje ovlasti Komisije, EGSO preporučuje da se u analizi koncentracija u obzir uzmu i društvene posljedice, posebice u pogledu zapošljavanja.

4. EU-u je potreban Europski prostor koncentracija u skladu s potrebama unutarnjeg tržišta u XXI. stoljeću

4.1. Sustav kontrole koncentracija u Europskoj uniji stekao je prestiž tijekom godina i služi kao primjer na drugim kontinentima. EGSO smatra da je važno očuvati i, čak, povećati taj prestiž.

4.2. EGSO cijeni namjeru iskazanu u Bijeloj knjizi u pogledu unapređenja koordinacije između Komisije i nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja te u pogledu napretka prema ostvarenju „Europskog prostora koncentracija” koji bi olakšao ujednačeno postupanje prema koncentracijama i doprinio pravnoj sigurnosti. Međutim, predložene mjere trebaju ići korak dalje od specifičnih reformi iz Uredbe kako bi omogućile reviziju postojećeg sustava kontrole na široj osnovi.

4.3. U zadnjih 25 godina kontrola koncentracija u EU-u znatno je porasla kako su se povećavali veličina i stupanj internacionalizacije europskih poduzeća. Godine 1989. postojala su samo tri nacionalna tijela nadležna za ovo područje; godine 2000. bilo ih je 14 uključujući Komisiju; a danas ih je 28 (taj se broj povećava na 31 uzme li se u obzir cijelo područje EGP-a).

4.4. Neujednačeni propisi i kriteriji za primjenu predstavljaju dodatan teret poduzećima koji je često nepotreban: manje od 5 % koncentracija prijavljenih Komisiji procijenjeno je kao potencijalno opasno po tržišno natjecanje ⁽⁵⁾. Sustav kontrole mora uskladiti zaštitu potrošača i korisnika s prijemkom potrebom europskih poduzeća da budu konkurentni na globalnim tržištima.

4.5. EGSO stoga predlaže da se Bijela knjiga ponovno razmotri u širem okviru koji bi obuhvaćao:

- usklađivanje zakonodavstva država članica kako bi se izbjegla neujednačenost kriterija za primjenu,
- reviziju zahtjeva u pogledu obveznog prijavljivanja budući da iskustva pokazuju da su u velikom broju slučajeva nepotrebni, te
- ostvarenje većeg napretka u pogledu sustava „jedinственог шалтера” s obzirom na velik broj tijela za nadzor.

⁽²⁾ Posebice u predmetima T-342/99 Airtours plc protiv Komisije, 2002. E.C.R. II-2585; T-310/01 Schneider Electric SA protiv Komisije, 2002. E.C.R. II-4071; i T-5/02 Tetra Laval protiv Komisije, 2002. E.C.R. II-4381.

⁽³⁾ V. Hans Zenger and Mike Walker: *Theories of Harm in European Competition Law* (Hans Zenger i Mike Walker: „Teorije štete u europskom pravu na području tržišnog natjecanja”) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009296

⁽⁴⁾ Predmet IV/M.938 Guinness/Grand Metropolitan (15.10.1997.) i predmet IV/M.1524 Airtours/First Choice (22.9.1999.).

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

5. Posebne napomene

5.1. Sustav „usmjerene” transparentnosti

5.1.1. Komisija predlaže sustav „usmjerene” transparentnosti zasnovan na dva kumulativna kriterija za utvrđivanje postojanja ili nepostojanja obaveznog preduvjeta u vidu „znatne prepreke stvarnom tržišnom natjecanju”:

- (a) stjecanje manjinskih dioničkih udjela u konkurentu ili vertikalno povezanom društvu; i
- (b) veza se smatra „važnom” ako stečeni dionički udjel iznosi „otprilike” 20 % ili između 5 % i „otprilike” 20 %, ali uz dodatne elemente poput prava kojima stjecatelj dobiva manjinski udjel kojim se efektivno može staviti veto, mjesta u upravi društva ili pristupa informacijama stjecanog društva komercijalno osjetljive prirode.

5.1.2. EGSO predlaže da se u izmjenama Uredbe razjasne sljedeći aspekti:

- prvo, pojam „konkurenta” mora se razmotriti u skladu s definicijom primjenjivom na antikartelske mjere na geografski određenim tržištima,
- drugo, parametri o kojima treba voditi računa pri uporabi pojma „vertikalno povezano društvo”. Treba razmotriti prikladnost utvrđivanja određenih pragova budući da opća definicija može dovesti do znatnog povećanja broja obavijesti koje se zahtijevaju Uredbom,
- treće, pravna narav veze kako bi se stjecanje dioničkih udjela smatralo „važnim”,
- naposljetku, treba li analiza „znatne prepreke stvarnom tržišnom natjecanju” obuhvaćati i globalno djelovanje korporacija koje posluju u različitim gospodarskim sektorima.

5.2. Pojednostavljenje mehanizma za upućivanje predmeta iz država članica Komisiji prije prijavljivanja

5.2.1. EGSO pozdravlja prijedlog ukidanja dvostupanjskog sustava predviđenog člankom 4. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 139/2004 (obrazloženi podnesak pa prijava) koji treba zamijeniti izravna prijava Komisiji. Malen broj veta na koje države članice imaju pravo opravdava ovu izmjenu koja će ubrzati postupke.

5.2.2. Pozitivan je i prijedlog u pogledu lakše razmjene informacija između država članica i Komisije u vidu slanja prvobitnog informativnog dokumenta ili zahtjeva za dodjelu predmeta državama članicama kako bi se obavijestile o transakciji tijekom korespondencije prije prijavljivanja.

5.3. Upućivanje predmeta iz Komisije državama članicama prije prijavljivanja

5.3.1. Predlaže se ukidanje „elementa samoinkriminacije” iz članka 4. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 139/2004 koji se sastoji u tome da strane koje sudjeluju u spajanju ili preuzimanju kontrole mogu podnijeti obrazloženi podnesak kojim obavještavaju Komisiju da koncentracija može bitno utjecati na tržišno natjecanje na određenom tržištu pojedine države članice. Nakon reforme bilo bi dovoljno pokazati da transakcija može prvenstveno utjecati na to tržište.

5.3.2. Komisija smatra da ukidanje tog obeshrabrujućeg uvjeta može potaknuti uporabu instrumenta dobrovoljne prijave; EGSO dijeli to stajalište.

5.4. Upućivanje predmeta iz država članica Komisiji poslije prijavljivanja

5.4.1. U Bijeloj knjizi predlaže se izmjena članka 22. Uredbe kako bi samo države članice nadležne za ispitivanje transakcije (trenutačno to može učiniti „najmanje jedna”) mogle donijeti odluku o upućivanju predmeta Komisiji unutar 15 radnih dana i u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Komisija će moći odlučiti prihvaća li ili odbija zahtjev za upućivanje predmeta. U slučaju pozitivnog očitovanja, imat će nadležnost za cijelo područje EGP-a. Međutim, ako i samo jedna nadležna država članica ospori upućivanje (za što nije dužna navesti obrazloženje), Komisija će se odreći nadležnosti za cijelo područje EGP-a pa će države članice zadržati svoju nadležnost.

5.4.2. EGSO smatra da je učinkovitost prijedloga, iako se njime može pojednostaviti postupak, ograničena budući da u EU-u samo Austrija, Njemačka i Ujedinjena Kraljevina imaju nadležnost u slučaju stjecanja nekontrolnoga manjinskog dioničkog udjela.

5.4.3. Izmjene u pogledu upućivanja predmeta poslije prijavljivanja podrazumijevaju i širenje ovlasti Komisije, što EGSO pozitivno ocjenjuje: ako se druge države članice ne protive, a Komisija prihvati preporuku, steći će nadležnost za ispitivanje transakcije na cijelom području EGP-a, a ne samo na teritoriju predmetne države članice (osim ako tijelo određene države članice nije već odobrilo transakciju na svom teritoriju prije nego što je Komisija preuzela nadležnost).

5.5. Druge izmjene

5.5.1. Nakon usvajanja Paketa mjera za pojednostavljenje iz 2013. godine ⁽⁶⁾, u Bijeloj se knjizi predlažu druge mjere namijenjene ispunjavanju istog cilja koje zaslužuju pozitivno očitovanje EGSO-a.

5.5.2. Ponajprije treba istaknuti namjeru da se sporazumi o uspostavi zajedničkih društava (*joint ventures*) izvan EGP-a koja ne utječu na tržišno natjecanje u EGP-u izostave iz područja primjene Uredbe.

5.5.3. Spominje se i mogućnost da Komisija od obveznog prethodnog prijavljivanja izuzme određene kategorije transakcija koje obično ne predstavljaju razloge za zabrinutost u pogledu narušavanja tržišnog natjecanja.

Bruxelles, 10. prosinca 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Provedbena uredba Komisije (EU) br. 1269/2013 od 5. prosinca 2013. (SL L 336 od 14.12.2013., str. 1.) i Obavijest Komisije o pojednostavnjenom postupku za postupanje s određenim koncentracijama prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 (SL C 366, 14.12.2013., str. 5); ispravak: SL C 11 od 15.1.2014., str. 6.