

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Fehér könyv – A vállalkozások közötti összefonódások uniós ellenőrzésének javítása

(COM(2014) 449 final)

(2015/C 230/12)

Előadó: Juan MENDOZA CASTRO

2014. július 16-án az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikkének értelmében az Európai Bizottság úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Fehér könyv – A vállalkozások közötti összefonódások uniós ellenőrzésének javítása

COM(2014) 449 final.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2014. november 19-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2014. december 10–11-én tartott, 503. plenáris ülésén (a december 10-i ülésnapon) 137 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB kedvezően értékeli a fehér könyvet, mivel az megerősíti az uniós versenypolitika egyik pillérét és egyszerűsíti az eljárásokat.

1.2. A fehér könyvben az Európai Bizottság egyensúlyra törekszik a közérdek és a vállalatok érdeke, azaz egy joghézag megszüntetése és a költségek minél alacsonyabban tartása között. Ugyanakkor el kell kerülni, hogy az összefonódásokról szóló rendelet módosításaiban használt kifejezések túlzottan tág megfogalmazása ellentétben álljon ezzel a szándékkal. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy az összefonódások milyen előnyt jelentenek a vállalatok számára.

1.3. Az Európai Unió Bírósága (EUB) joggyakorlatát és az adminisztratív gyakorlatot alapul véve az EGSZB úgy véli, hogy a fehér könyv alapját képező kárelméletnek

a) megfelelően le kell írnia, hogy milyen kár érheti a versenyt és végső soron a fogyasztókat;

b) következetesnek kell lennie;

c) figyelembe kell vennie az összes szereplőt ösztönző előnyöket; valamint

d) összhangban kell lennie (vagy legalábbis nem lehet ellentétes) az eddigi tapasztalatokkal.

1.4. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az új szabályozási keretben a szociális következményeket is vegyék figyelembe, különösen a foglalkoztatást és a vállalatok világszintű versenyképességét.

1.5. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az Európai Bizottság által javasolt „célzott” átláthatósági rendszerben egyértelművé kell tenni az alábbi fogalmakat: „versenytárs” (az antitröszt-intézkedésekben alkalmazott kritérium szerinti értelmezésben), „vertikálisan kapcsolódó vállalkozás” (küszöbértékek meghatározását fontolóra véve), a „jelentős” részesedésszerzés megvalósulásához szükséges kapcsolódások természete, valamint a több ágazatban működő vállalatcsoportok esete.

1.6. Az EGSZB fontosnak tartja az összefonódások uniós ellenőrzési rendszere által megszerzett hírnév megőrzését, sőt öregbítését.

1.7. Jóllehet a fehér könyv jó irányba indult el, meg kell fontolni, nem volna-e jobb, ha – az elmúlt 25 évben végbement változásokat (az esetek és az ellenőrző hatóságok számának növekedését) és az európai gazdaság XXI. századi szükségleteit figyelembe véve – tágabb megközelítést alkalmazna.

1.8. Az EU-ban jelenleg 28 ellenőrző hatóság működik (az egész EGT-t tekintve 31), melyek azonban nem egységes kritériumokat alkalmaznak. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy az alábbi célokat szem előtt tartva dolgozzák át a fehér könyvet:

— a tagállamok jogszabályainak harmonizálása,

- a bejelentési kötelezettséggel kapcsolatos követelmények felülvizsgálata, valamint
- az „egyablakos” rendszer bevezetésének felgyorsítása.

1.9. Az EGSZB kedvezően fogadja az eljárási szabályok fehér könyvben bejelentett változásait, melyek az alábbiakra irányulnak:

- a bejelentés előtti, a tagállamoktól a Bizottsághoz történő áttételi mechanizmus egyszerűsítése,
- az ún. „önvádi elem” eltörlése a bejelentés előtti, a Bizottságtól a tagállamokhoz történő áttételi eljárásban, valamint
- változások a bejelentés utáni, a tagállamoktól a Bizottsághoz történő áttételi eljárásban.

1.9.1. Szintén kedvező értékelést érdemelnek azok az eljárásegyszerűsítési intézkedések, amelyek a 2013-as „egyszerűsítési csomagban” bevezetettek folytatják, különös tekintettel az EGT-n kívüli közös vállalkozások (*joint ventures*) esetére.

2. A fehér könyv tartalma

2.1. Az Európai Bizottság ebben a fehér könyvben, tíz évvel az összefonódás-ellenőrzési rendelet ⁽¹⁾ 2004. évi jelentős felülvizsgálata után áttekinti, hogy miként alkalmazták „a hatékony verseny jelentős akadályozását” (SIEC) vizsgáló érdemi kritériumot, és kitekintést nyújt arról, hogy a jövőben miként lehetne előmozdítani az Európai Bizottság és a tagállamok közötti konvergenciát és együttműködést. Ezenkívül javaslatokat tartalmaz olyan módosításokra, melyek az uniós összefonódás-ellenőrzések hatékonyságát hivatottak növelni.

2.2. Egyrészt javasolja annak biztosítását, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet kezelje a versenynek és így a fogyasztóknak az összefonódások vagy a vállalkozások átalakítása által okozott lehetséges károk minden forrását, ideértve az ellenőrzésre nem jogosító kisebbségi részesedésszerzésekből eredő károkat.

2.3. Másrészt célja az Európai Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok közötti szorosabb együttműködésnek, valamint az összefonódás-ellenőrzés területén jelentkező feladatok megfelelő elosztásának megvalósítása, különösen az összefonódási ügyek tagállamoktól a Bizottsághoz, illetve a Bizottságtól tagállamokhoz történő áttételére vonatkozó szabályok egyszerűsítése révén.

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB kedvezően értékeli a fehér könyvet, mivel a javasolt reformok várhatóan megerősítik a versenypolitika egyik pillérét, és főleg mivel olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek hozzájárulnak az eljárások egyszerűsítéséhez.

3.2. Az Európai Bizottság azzal indokolja a fehér könyv központi javaslatát – azaz ellenőrzési hatáskörének kiterjesztését a versenyellenes kisebbségi részesedésszerzésekre –, hogy a 139/2004/EK rendelet csak akkor alkalmazható, ha az összefonódás révén „az irányítás tartósan megváltozik” (3. cikk (1) bek.), ami ebben az esetben nem igaz. Úgy véli továbbá, hogy az EUMSZ 101. és 102. cikke önmagában nem nyújt kellő jogalapot a kisebbségi részesedésszerzések kérdésének kezeléséhez.

3.3. A fehér könyvben az Európai Bizottság általában véve egyensúlyra törekszik a közérdek és a vállalatok érdeke, azaz a vállalat-összefonódásokra vonatkozó szabályozási rendszeren belüli joghézag megszüntetése és az adminisztratív költségek minél alacsonyabban tartása között.

3.4. Az EGSZB megítélése szerint azonban el kell kerülni, hogy a javaslatokban használt kifejezések jelenlegi tágan vett megfogalmazása végül mégis a költségek növekedéséhez vezessen. Ezt azonban az új rendelkezésekből származó vállalati előnyök fényében kell értékelni.

3.5. Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy tisztázni kellene a fehér könyv néhány elemét, nehogy az eredmény ellentétes legyen azzal a szándékkal, hogy az összefonódások ellenőrzése az adminisztratív terhek növelése nélkül váljon könnyebbé.

⁽¹⁾ 2004. január 20-i 139/2004/EK rendelet a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (HL L 24., 2004.1.29., 1. o.).

3.6. A fehér könyv az összefonódási műveletek értékelési keretként a „kárelméletet” nevezi meg, amelyet az Európai Bizottság 2002-től vezetett be néhány elvesztett jogvitát követően ⁽²⁾. A kárelmélet alkalmazásának:

- a) megfelelően le kell írnia, hogy milyen kár érheti a versenyt és végső soron a fogyasztókat;
- b) következetesnek kell lennie;
- c) figyelembe kell vennie az összes szereplőt ösztönző előnyöket; valamint
- d) összhangban kell lennie (vagy legalábbis nem lehet ellentétes) az eddigi tapasztalatokkal ⁽³⁾.

3.6.1. A kisebbségi részesedésszerzések esetén is ezeknek az elveknek kell érvényesülniük, melyeket az Európai Bíróság joggyakorlata és az Európai Bizottság adminisztratív gyakorlata ⁽⁴⁾ is megerősít.

3.7. Mivel a fehér könyv az Európai Bizottság hatáskörének jelentős kibővítését javasolja, az EGSZB azt ajánlja, hogy az összefonódási eljárások elemzése során a szociális következményeket és különösen a foglalkoztatásra gyakorolt hatásokat is vegyék figyelembe.

4. Olyan európai összefonódás-ellenőrzési térséget kell kialakítani az EU-ban, amely megfelel a XXI. századi belső piac szükségleteinek

4.1. Az Európai Unió összefonódás-ellenőrzési rendszere az évek során jó hírnévre tett szert, és világszerte mintául szolgál. Az EGSZB fontosnak tartja e jó hírnév fenntartását, sőt öregbítését.

4.2. Az EGSZB üdvözlí a fehér könyv arra irányuló javaslatát, hogy erősítsék az Európai Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok közti koordinációt, és tegyenek lépéseket egy „európai összefonódás-ellenőrzési térség” kialakítására, amely elősegíti a műveletek egységes kezelését és javítja a jogbiztonságot. A javasolt intézkedéseknek azonban nem csupán a rendelet egyes részleteit kellene megreformálniuk, hanem átfogóbb jelleggel a jelenlegi ellenőrzési rendszer felülvizsgálatára is ki kell terjedniük.

4.3. Az elmúlt 25 évben az EU-ban sokkal intenzívebb lett az összefonódások ellenőrzése, miközben bővült az európai vállalatok mérete és nemzetközi tevékenysége is. 1989-ben még csak három nemzeti hatóság volt illetékes ezen a területen, 2000-ben az Európai Bizottsággal együtt 14 volt, jelenleg pedig 28 működik (az egész EGT-t tekintve 31).

4.4. A szabályok és a végrehajtási kritériumok eltérőek, ami sokszor felesleges pluszterhet jelent a vállalatok számára: a becslések szerint az Európai Bizottságnak bejelentett összefonódások kevesebb mint 5 %-a jelenthet veszélyt a versenyre ⁽⁵⁾. Az ellenőrzési rendszernek össze kell egyeztetnie a fogyasztók és a felhasználók védelmét azzal, hogy az európai vállalatoknak mindenképpen versenyképesnek kell lenniük a globális piacon.

4.5. Következésképpen az EGSZB javasolja, hogy a fehér könyvet dolgozzák át és helyezzék tágabb keretbe, amely magában foglalná:

- a tagállamok jogszabályainak harmonizálását a végrehajtási kritériumok egységesítése érdekében,
- a bejelentési kötelezettséggel kapcsolatos követelmények felülvizsgálatát, mivel a tapasztalatok szerint azok sokszor feleslegesek, valamint
- az ellenőrző hatóságok növekvő számára való tekintettel az „egyablakos” rendszer bevezetésének felgyorsítását.

⁽²⁾ Konkrétan az alábbi ügyekről van szó: T-342/99., Airtours plc kontra Bizottság, EBHT 2002, II-2585; T-310/01., Schneider Electric SA kontra Bizottság, EBHT 2002, II-4071; valamint T-5/02., Tetra Laval kontra Bizottság, EBHT 2002, II-4381.

⁽³⁾ V. Hans Zenger és Mike Walker: „Theories of Harm in European Competition Law”
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009296

⁽⁴⁾ IV/M.938. sz. Guinness–Grand Metropolitan-ügy (1997. okt. 15.) és IV/M.1524. sz. Airtours–First Choice-ügy (1999. szept. 22.).

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

5. Részletes megjegyzések

5.1. A „célzott” átláthatósági rendszer

5.1.1. Az Európai Bizottság olyan „célzott” átláthatósági rendszert javasol, amelyben az alábbi két, egyszerre teljesítendő kritériummal megállapítható, hogy fennáll-e a „hatékony verseny jelentős akadályozása”:

- a) kisebbségi részesedésszerzések egy versenytársban vagy vertikálisan kapcsolódó vállalkozásban; valamint
- b) a kapcsolat (versenyszempontból) akkor „jelentős”, ha a megszerzett részesedés „kb.” 20 %-os, vagy 5 % és „kb.” 20 % között van, de olyan további tényezőkkel is kiegészül, mint pl. a részesedést szerzőnek tényleges blokkoló kisebbséget biztosító jogok, hely az igazgatótanácsban vagy a célvállalkozás érzékeny üzleti információihoz való hozzáférés.

5.1.2. Az EGSZB kéri, hogy a rendelet szövegének módosításakor tisztázzák az alábbiakat:

- Először is a „versenytárs” fogalmát, melyet – az antitröszt-intézkedésekre vonatkozó meghatározás szerint – földrajzilag körülhatárolt piacokra vonatkozóan kell érteni.
- Másodszor a „vertikálisan kapcsolódó vállalkozás” fogalmának alkalmazásához figyelembeveendő paramétereket. Meg kell vizsgálni, hogy hasznos volna-e küszöbértékeket meghatározni, mivel az általános megfogalmazás jelentősen növelheti a rendelet által megkövetelt tájékoztatások számát.
- Harmadszor azt, hogy milyen jogi természetűnek kell lenniük a kapcsolatoknak ahhoz, hogy a részesedésszerzés (a verseny szempontjából) „jelentősnek” minősülhessen.
- Végül azt, hogy a SIEC elemzésének magában kell-e foglalnia a több gazdasági ágazatban is jelen lévő vállalatcsoportok teljes körű tevékenységét.

5.2. A bejelentés előtti, a tagállamoktól az Európai Bizottsághoz történő áttételi mechanizmus egyszerűsítése

5.2.1. Az EGSZB üdvözlí azt a javaslatot, amely a 139/2004/EK rendelet 4. cikkének (5) bekezdése által előírt kétlépcsős eljárást (indoklással ellátott beadvány, majd bejelentés) eltörölné és az Európai Bizottságnak való közvetlen bejelentéssel helyettesítené. Az eljárásokat felgyorsító módosítást az indokolja, hogy a tagállamok elvértve éltek az ezzel kapcsolatos vétőjoggal.

5.2.2. Szintén üdvözlendő a tagállamok és az Európai Bizottság közötti információcsere megkönnyítésére irányuló javaslat, melynek értelmében a felek előzetes tájékoztatását vagy áttételi kérelmét megküldenek a tagállamoknak, hogy már a bejelentést megelőző kapcsolatfelvétel keretében értesítsék őket a műveletről.

5.3. Bejelentés előtti áttétel az Európai Bizottságtól a tagállamokhoz

5.3.1. A 139/2004/EK rendelet 4. cikkének (4) bekezdéséből törölni javasolják az „önvádi elemet”, amely szerint egy fúzióban vagy vállalatátvételben részt vevő felek indoklással ellátott beadványban tájékoztathatják az Európai Bizottságot arról, hogy az összefonódás jelentős hatással lehet egy tagállam adott piacán folyó versenyre. A reform értelmében elegendő lenne annak ismertetése, hogy a művelet fő hatása valószínűleg azon a piacon jelentkezik.

5.3.2. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy e visszatartó erejű követelmény eltörlése ösztönözheti az önkéntes bejelentést. Az EGSZB egyetért ezzel.

5.4. A bejelentés utáni áttétel a tagállamoktól az Európai Bizottsághoz

5.4.1. A fehér könyv a rendelet 22. cikkének módosítását javasolja, csak valamely összefonódási művelet megvizsgálására illetékes tagállamokra korlátozva azt a döntést, hogy 15 munkanapon belül és nemzeti joguknak megfelelően áttegyék az ügyet az Európai Bizottsághoz (jelenleg ezt „egy vagy több” tagállam teheti meg). Az Európai Bizottság eldönthetné, hogy elfogadja vagy elutasítja az áttételi kérelmet. Ha elfogadja, akkor az EGT egész területén hatásköre lenne. Ha azonban egy vagy több illetékes tagállam ellenzi az áttételt (amit nem kötelesek megindokolni), az Európai Bizottság lemondana az EGT egésze feletti hatásköréről, és a tagállamok megtartanák hatáskörüket.

5.4.2. Az EGSZB úgy véli, hogy bár a javaslat egyszerűsítheti az eljárást, csak korlátozott mértékben érvényesülne, mivel az Unióban csak Németország, Ausztria és az Egyesült Királyság rendelkezik elismert hatáskörrel az ellenőrzésre nem jogosító kisebbségi részesedésszerzések esetében.

5.4.3. A bejelentés utáni áttételi eljárás változásainak következtében is bővülnek az Európai Bizottság hatáskörei, amit az EGSZB örömmel fogad: ha más tagállamok nem emelnek szót, és az Európai Bizottság elfogadja az ajánlást, akkor a művelet felülvizsgálata nemcsak az érintett tagállam, hanem az egész EGT területén a Bizottság hatáskörében lenne (kivéve, ha egy tagállam hatósága már azelőtt engedélyezte a műveletet a területén, hogy a Bizottság átvette volna a hatáskört).

5.5. Egyéb módosítások

5.5.1. A 2013-as egyszerűsítési csomag ⁽⁶⁾ elfogadását követően a fehér könyv további intézkedéseket javasol ugyanezzel a céllal, melyek elismerést érdemelnek az EGSZB részéről.

5.5.2. A legfigyelemreméltóbb az, hogy ki kívánják venni a rendelet hatálya alól az EGT-n belüli versenyre hatást nem gyakorló, EGT-n kívüli közös vállalkozások alapításáról szóló megállapodásokat.

5.5.3. A fehér könyv azt is felveti, hogy az Európai Bizottság mentesíthetne a kötelező előzetes bejelentés alól olyan műveletkategóriákat, amelyek rendes esetben nem keltenek versenyaggályokat.

Kelt Brüsszelben, 2014. december 10-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ A Bizottság 2013. december 5-i 1269/2013/EU végrehajtási rendelete (HL L 336., 2013.12.14., 1. o.) és a Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egyes összefonódások kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról (HL C 366., 2013.12.14., 5. o., helyesbítés: HL C 11., 2014.1.15., 6. o.).