

Bruksela, dnia 9.7.2014 r.
SWD(2014) 218 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

BIAŁA KSIĘGA

W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw

{COM(2014) 449 final}
{SWD(2014) 217 final}
{SWD(2014) 221 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

BIAŁA KSIĘGA

W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw

1. WPROWADZENIE

1. Celem systemu unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw jest zapewnienie skutecznej konkurencji na rynku wewnętrznym. Od 1989 roku unijne rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw było regularnie poddawane przeglądom w celu ulepszenia systemu oraz uwzględnienia zmieniających się praktyk. Po upływie prawie dekady od ostatniej reformy oraz w następstwie publikacji sprawozdania Komisji z 2009 roku zawierającego ocenę funkcjonowania rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw („sprawozdania z 2009 r.”) Komisja uznała, że należy zastanowić się nad możliwymi dalszymi ulepszeniami.

2. W dniu 20 czerwca 2013 r. Komisja opublikowała dokument roboczy służb Komisji pt. „W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw” („dokument roboczy służb Komisji”). Zaproponowano w nim szereg zmian do rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, skupiając się w szczególności na transakcjach nabycia udziałów mniejszościowych oraz systemie odsyłania spraw. Komisja otrzymała opinie zwrotne dotyczące propozycji od licznej grupy zainteresowanych stron, w tym państw członkowskich. Dalsze omówienie tych propozycji, z uwzględnieniem opinii zwrotnych, znajduje się w Białej księdze, w której przyjrano się również szerszej funkcjonowaniu unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw w całym dziesięcioleciu, jakie minęło od przeprowadzenia w 2004 roku reformy rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Skupiono się przy tym w szczególności na dogłębnej ocenie połączeń przedsiębiorstw stosowanej przez Komisję, a także na wspieraniu równości warunków działania, współpracy i konwergencji między Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji w dziedzinie kontroli łączenia przedsiębiorstw.

2. NABYCIE NIEKONTROLUJĄCYCH UDZIAŁÓW MNIEJSZOŚCIOWYCH

2.1. Określenie problemu

3. Wydajna i skuteczna polityka konkurencji wymaga odpowiednich, dobrze skonstruowanych narzędzi pozwalających zaradzić wszystkim źródłom szkody dla konkurencji i konsumentów. Rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw w obecnym kształcie znajduje zastosowanie wyłącznie do „koncentracji”, tj. przejęcia kontroli. Komisja posiada wyłączną właściwość do badania takich koncentracji, jeśli przekroczony został określony próg obrotów. Dokonuje oceny, czy transakcja może spowodować „znaczącą przeszkodę w skutecznej konkurencji”.

4. Doświadczenia Komisji, państw członkowskich oraz państw trzecich, jak również badania ekonomiczne pokazują, że w niektórych przypadkach nabycie niekontrolujących udziałów mniejszościowych może osłabić konkurencję oraz przynieść szkodę konsumentom. Teorie szkody związane z takim nabyciem są z zasady podobne do teorii związanych z przejściem kontroli. Mianowicie nabycie udziałów mniejszościowych może:
 - doprowadzić do jednostronnych skutków horyzontalnych z uwagi na zwiększenie możliwości i bodźców strony do jednostronnego podniesienia cen lub ograniczenia podaży (zob. m.in. sprawa *Siemens/VA Tech*);
 - umożliwić nabywającemu uzyskanie przewagi konkurencyjnej na rynku poprzez podniesienie kosztów działalności konkurenta;
 - umożliwić nabywającemu wykorzystanie swojej pozycji do ograniczenia strategii konkurencyjnych dostępnych dla podmiotów nabywanych, osłabiając w ten sposób ich siłę konkurencyjną (zob. min. sprawa *Ryanair/Aer Lingus* oraz sprawa *Toshiba/Westinghouse*);
 - zwiększyć możliwości i bodźce uczestników rynku do koordynacji swoich zachowań w celu osiągnięcia ponadkonkurencyjnych zysków (z uwagi na zwiększoną przejrzystość i zagrożenie retorsjami);
 - doprowadzić do zamknięcia dostępu do rynku, zwłaszcza dostępu do czynników produkcji, zważywszy że nabywający zinternalizuje jedynie część, a nie całość strat w zyskach podmiotu nabywanego (zob. m.in. sprawa *IPIC/MAN Ferrostaal*).
5. Obecnie Komisja jest w stanie badać jedynie przypadki uprzedniego posiadania udziałów mniejszościowych przez jedną ze stron zgłoszonej koncentracji.
6. Konsultacje publiczne pokazały, że zainteresowane strony co do zasady są zgodne, że nabycie niekontrolujących udziałów mniejszościowych może doprowadzić do szkody dla konkurencji. Choć wiele zainteresowanych podmiotów sugerowało, aby skorzystać z art. 101 i 102 TFUE w celu zaradzenia takiej szkodzi, to narzędzia te znalazłyby zastosowanie do transakcji nabycia udziałów mniejszościowych jedynie w ograniczonych okolicznościach.
7. W Unii Europejskiej obecnie tylko Austria, Niemcy i Zjednoczone Królestwo posiadają właściwość do interweniowania w sprawach nabycia udziałów mniejszościowych. Taką właściwość przewidziano również w zasadach kontroli łączenia przedsiębiorstw wielu systemów prawnych krajów spoza UE, m.in. w Kanadzie, USA czy Japonii.
8. Bazując na informacjach pochodzących od państw członkowskich oraz z bazy danych Zephyr, wstępnie szacuje się, że przy ukierunkowanej właściwości około 20-30 transakcji nabycia udziałów mniejszościowych spełniałoby unijne kryterium progu obrotów rocznie.

2.2. Cele inicjatywy UE

9. Celem propozycji jest zwiększenie skuteczności unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw poprzez zapobieżenie występowaniu szkody dla konkurencji i konsumentów wskutek nabycia niekontrolujących udziałów mniejszościowych. System powinien zostać tak skonstruowany, aby:
 - wychwytywać tylko potencjalnie problematyczne przypadki;

- unikać niepotrzebnych obciążeń administracyjnych; oraz
- pasować do istniejących systemów kontroli łączenia przedsiębiorstw na szczeblu UE i państw członkowskich.

2.3. Warianty strategiczne

10. Niżej przedstawione warianty strategiczne zostały poddane ocenie w porównaniu ze scenariuszem odniesienia przewidującym brak działania.
11. Wariant 1 – system samooceny: strony mogłyby dokonywać transakcji nabycia udziałów mniejszościowych bez uprzedniego zatwierdzenia ze strony Komisji. Komisja badałaby transakcje na podstawie własnych informacji rynkowych oraz otrzymywanych skarg. W celu uzyskania pewności prawnej strony miałyby możliwość dobrowolnego zgłaszania transakcji.
12. Wariant 2 – ukierunkowany system zgłaszania: istniejący system kontroli *ex-ante* łączenia przedsiębiorstw mógłby zostać rozszerzony na potencjalnie problematyczne transakcje nabycia niekontrolujących udziałów mniejszościowych. Transakcja byłaby uznawana za potencjalnie problematyczną, jeżeli udziały:
 - są nabywane w przedsiębiorstwie konkurencyjnym lub powiązanim wertykalnie, oraz
 - wynoszą (i) powyżej pewnego poziomu, np. 20% lub (ii) 5% lub więcej, ale towarzyszą im prawa, takie jak prawo reprezentacji w zarządzie, prawo weta w stosunku do uchwał szczególnych oraz prawo informacji.
13. Znajdowałby zastosowanie zwykły obowiązek zawieszenia transakcji.
14. Wariant 3 – ukierunkowany system przejrzystości: strony miałyby obowiązek składania powiadomień o potencjalnie problematycznych transakcjach (posługując się do ich wyodrębnienia kryteriami określonymi w pkt 15). Powiadomienie umożliwiłoby Komisji podjęcie decyzji, czy dalej badać transakcję, a państwa członkowskie mogłyby zdecydować, czy wystąpić z wnioskiem o odesłanie sprawy. Decyzje te zapadałyby w okresie karencji, wynoszącym np. 15 dni roboczych. Jeżeli po jego upływie ani Komisja ani państwa członkowskie nie wszczęłyby dochodzenia wobec transakcji, strony mogłyby kontynuować jej realizację. Dla uzyskania pewności prawnej strony byłyby uprawnione do dobrowolnego dokonywania pełnego zgłoszenia transakcji.
15. W poniższej tabeli zamieszczono zestawienie wymienionych trzech wariantów.

Przegląd wariantów kontroli nabycia udziałów mniejszościowych			
Parametr	Wariant 1 Samoocena	Wariant 2 Ukierunkowane zgłaszanie	Wariant 3 Ukierunkowany system przejrzystości
Zakres właściwości Komisji	Każde nabycie udziałów mniejszościowych powyżej bezpiecznego progu 5%.	Nabycie ponad 20% udziałów mniejszościowych lub ponad 5% udziałów mniejszościowych związanych z określonymi prawami w przedsiębiorstwie konkurencyjnym/powiązanim wertykalnie	Nabycie ponad 20% udziałów mniejszościowych lub ponad 5% udziałów mniejszościowych związanych z określonymi prawami w przedsiębiorstwie konkurencyjnym/powiązanim wertykalnie

Obowiązek dokonania pełnego zgłoszenia	Nie	Tak	Nie
Obowiązek złożenia powiadomienia	Nie	n/d	Tak
Możliwość dobrowolnego zgłoszenia	n/d	n/d	Tak
Obowiązek zawieszenia	Nie	Tak	Nie
Okres karencji	Nie	n/d	Tak
Obowiązek wydania decyzji przez Komisję	Nie, tylko w przypadku wszczęcia dochodzenia przez Komisję	Tak	Nie, tylko w przypadku wszczęcia dochodzenia przez Komisję
Możliwość złożenia wniosku o odesłanie sprawy przez państwa członkowskie	Tak	Tak	Tak

2.4. Ocena skutków i porównanie wariantów

2.4.1. Kryteria oceny

16. Na podstawie wyżej przedstawionych celów przeprowadzono ocenę skutków wariantów strategicznych według poniższych kryteriów:

- zapobieżenie szkodzie dla konkurencji i konsumentów;
- pewność prawna;
- obciążenie administracyjne przedsiębiorstw;
- koszty publiczne egzekwowania;
- spójność z istniejącymi unijnymi i krajowymi systemami kontroli łączenia przedsiębiorstw; oraz
- przypisywanie spraw bardziej właściwym organom.

2.4.2. Porównanie wariantów

17. W poniższej tabeli przedstawiono porównanie różnych wariantów strategicznych według tych kryteriów oceny.

Porównanie wariantów kontroli nabycia udziałów mniejszościowych			
Kryteria	Skutki w porównaniu ze scenariuszem odniesienia (w skali od - - - do + + +)		
	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
	System samooceny	Ukierunkowany system zgłaszania	Ukierunkowany system przejrzystości
1. Zapobieżenie szkodzie dla konkurencji i konsumentów	+	+ + +	+ + +
2. Pewność prawna	+ +	+ +	+ +
3. Obciążenie administracyjne przedsiębiorstw	-	- -	-
4. Koszty publiczne egzekwowania	- - -	- -	-
5. Spójność z istniejącymi unijnymi i krajowymi systemami kontroli łączenia przedsiębiorstw oraz przypisywanie spraw bardziej właściwym organom	-	+ +	+

18. Wariant trzeci jest wariantem preferowanym, ponieważ: (i) pozwala wychwycić potencjalnie problematyczne przypadki; (ii) pozwala uniknąć niepotrzebnego obciążenia administracyjnego oraz (iii) pasuje do istniejących unijnych i krajowych systemów kontroli łączenia przedsiębiorstw. Wariant 3 pozwala na wychwycenie potencjalnie problematycznych przypadków, a jednocześnie umożliwia finalizowanie transakcji najprawdopodobniej bezproblemowych bez ich badania. Obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw jest również ograniczone, gdyż wymaga się przedłożenia mniejszej liczby informacji do Komisji, a liczba spraw objętych właściwością Komisji jest ograniczona. Wreszcie wariant 3 pasuje do istniejących unijnych i krajowych systemów kontroli łączenia przedsiębiorstw, jako że powiadomienie umożliwia państwu członkowskiemu wystąpienie o odesłanie sprawy. Można również rozważyć wprowadzenie trzytygodniowego okresu karencji dla zapewnienia, by państwa członkowskie, w których funkcjonuje system zgłaszania oraz obowiązek zawieszenia nie napotykały na już sfinalizowane transakcje jeszcze przed wszczęciem własnych dochodzeń.

2.5. Analiza zgodności z zasadą pomocniczości

19. Wiele transakcji nabycia udziałów mniejszościowych uprzednio zbadanych przez państwa członkowskie miało niewątpliwym wymiar transgraniczny, co oznacza, że organem właściwszym do ich zbadania byłaby Komisja.

3. ODESŁANIA SPRAW MIĘDZY KRAJOWYMI ORGANAMI DS. KONKURENCJI ORAZ KOMISJĄ

3.1. Określenie problemu

20. W sprawozdaniu z 2009 roku stwierdzono, że spora liczba spraw transgranicznych wciąż jest badana w trzech lub większej liczbie państw członkowskich, co może być spowodowane obciążeniami proceduralnymi związanymi z odesłaniami.

3.1.1. Odesłania z państw członkowskich do Komisji przed dokonaniem zgłoszenia, art. 4 ust. 5

21. Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw przewiduje możliwość złożenia wniosku o odesłanie sprawy do Komisji przed dokonaniem zgłoszenia. Strony muszą jednak najpierw złożyć „uzasadniony wniosek” o odesłanie sprawy. Jeśli żadne z państw członkowskich nie wniesie sprzeciwu wobec wniosku, Komisja nabywa właściwość na całym obszarze EOG, a strony muszą następnie dokonać zgłoszenia transakcji do Komisji.

22. Doświadczenie z ostatniego dziesięciolecia pokazuje, że wymóg składania dwóch osobnych informacji jest kłopotliwy i czasochłonny, co może być przyczyną rezygnacji korzystania przez strony z art. 4 ust. 5.

3.1.2. Odesłania z państw członkowskich do Komisji po dokonaniu zgłoszenia, art. 22

23. Artykuł 22 przewiduje możliwość wystąpienia przez jedno lub więcej państw członkowskich z wnioskiem o odesłanie sprawy do Komisji. W razie przyjęcia wniosku Komisja nabywa właściwość jedynie na terytorium państw członkowskich składających wnioski o odesłanie (bądź przyłączających się do takiego wniosku). Jest to wbrew zasadzie kompleksowej obsługi, gdyż prowadzi do niespójności w zakresie właściwości.

3.2. Cele inicjatywy UE

24. Celem propozycji jest zwiększenie wydajności i skuteczności europejskiej kontroli łączenia przedsiębiorstw poprzez uproszczenie procedury odsyłania spraw. W bardziej szczegółowym ujęciu propozycja zakłada:

- zniesienie wymogu składania zarówno uzasadnionego wniosku, jak i zgłoszenia na podstawie art. 4 ust. 5; oraz
- zapewnienie Komisji właściwości do badania skutków połączenia na całym obszarze EOG w trybie odesłania na podstawie art. 22.

3.3. Warianty strategiczne

25. W odniesieniu do art. 4 ust. 5 oraz art. 22 poniżej przedstawiono tylko po jednej propozycji zmiany. Obie otrzymane propozycje uzyskały zdecydowane poparcie zainteresowanych stron w toku konsultacji publicznych.

26. Propozycja zmiany art. 4 ust. 5 zakłada zniesienie wymogu składania „uzasadnionego wniosku” przez strony. Strony zgłaszałyby zatem transakcje bezpośrednio do Komisji. W przypadku, gdy jedno lub więcej właściwych państw członkowskich zgłosi sprzeciw wobec wniosku, Komisja zrzeknie się właściwości, a państwa członkowskie zachowają swoją właściwość.

27. Propozycja zmiany art. 22 jest następująca:

- jedno lub więcej właściwych państw członkowskich mogłoby wystąpić o odesłanie sprawy do Komisji;
- jeżeli Komisja zdecyduje o przyjęciu wniosku o odesłanie sprawy, to nabywa właściwość na całym obszarze EOG;
- jeżeli jednak jedno lub więcej właściwych państw członkowskich zgłosi sprzeciw wobec wniosku o odesłanie, to wszystkie państwa członkowskie zachowują swoją właściwość.

3.4. Ocena skutków i porównanie wariantów

3.4.1. Kryteria oceny

28. Na podstawie wyżej przedstawionych celów przeprowadzono ocenę skutków wariantów strategicznych według poniższych kryteriów:

- zapobieżenie szkodzie dla konkurencji i konsumentów;
- pewność prawa;
- obciążenie administracyjne przedsiębiorstw;
- koszty publiczne egzekwowania;
- zgodność z zasadami rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw.

3.4.2. Określenie i ocena skutków każdego wariantu

W poniższej tabeli przedstawiono przeprowadzoną przez Komisję ocenę prawdopodobnych pozytywnych oraz negatywnych skutków propozycji w porównaniu ze scenariuszem odniesienia.

Kryteria	Skutki w porównaniu ze scenariuszem odniesienia (w skali od - - - do +++)	Objaśnienie przyznanej punktacji oraz aspektów najodpowiedniejszego wariantu strategicznego
Odesłania w trybie art 4 ust. 5		
1. Zapobieżenie szkodzie dla konkurencji i konsumentów	+ +	Propozycja zachęca do stosowania art. 4 ust. 5 w przypadkach gdy właściwszym organem jest Komisja.
2. Pewność prawna	+ +	Propozycja jest jasna i precyzyjna. Wszelką niepewność związaną z możliwością wniesienia sprzeciwu przez państwo członkowskie po dokonaniu zgłoszenia do Komisji równoważy oszczędność czasu i kosztów, jakie umożliwia propozycja.
3. Obciążenie administracyjne przedsiębiorstw	+ + +	Zniesienie dwuetapowej procedury znacznie zmniejszy obciążenie administracyjne przedsiębiorstw.
4. Koszty publiczne egzekwowania	+ + +	Zniesienie dwuetapowej procedury zmniejszy koszty publiczne egzekwowania. Potencjalny wzrost kosztów nastąpiłby wówczas gdyby strony zaczęły częściej występować o odesłanie sprawy do Komisji. Zrównoważyłoby je jednak zmniejszenie obciążenia pracą na szczeblu

		krajowym.
5. Zgodność z zasadami rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw	+ +	Propozycja zachęca do stosowania art. 4 ust. 5 w przypadkach, gdy właściwszym organem jest Komisja. Jest ona również zgodna z zasadą kompleksowej obsługi, jako że Komisja byłaby właściwym organem na całym obszarze EOG.
Odesłanie w trybie art. 22		
1. Zapobieżenie szkodzie dla konkurencji i konsumentów	+ +	Propozycja umożliwia Komisji badanie odesłanych spraw na całym obszarze EOG.
2. Pewność prawna	+ + +	Propozycja jest jasna i precyzyjna. Ograniczenie podmiotowe możliwości składania wniosków o odesłanie do właściwych państw członkowskich zapewnia stronom większą pewność prawną.
3. Obciążenie administracyjne przedsiębiorstw	+ + +	Po odesłaniu sprawy Komisja nabywa właściwość na całym obszarze EOG, co pozwala na uniknięcie niespójności w zakresie właściwości. Ponadto dochodzenie nie może zostać wszczęte na podstawie wniosku o odesłanie sprawy skierowanego przez niewłaściwe państwo członkowskie.
4. Koszty publiczne egzekwowania	+ +	Propozycja wyklucza równoległe badanie sprawy przez wiele organów. Nie przewiduje się wzrostu obciążenia pracą dla Komisji, jako że nie należy spodziewać się zwiększenia liczby spraw o wymiarze transgranicznym.
5. Zgodność z zasadami rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw	+ + +	Po odesłaniu sprawy Komisja nabywa właściwość na całym obszarze EOG, zgodnie z zasadą kompleksowej obsługi.

29. W świetle powyższych rozważań należy uznać, że propozycje wywołują pozytywne skutki w porównaniu ze scenariuszem odniesienia.

3.5. Analiza zgodności z zasadą pomocniczości

30. Propozycje sprzyjają ściślejszemu przestrzeganiu zasady przypisywania spraw bardziej właściwemu organowi, która wynika z zasady pomocniczości.

4. MONITOROWANIE I EWALUACJA

31. Komisja nadal będzie monitorować stosowanie rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Na podstawie opinii zwrotnych po publikacji Białej księgi oraz trwającego dialogu z zainteresowanymi stronami zdecyduje również, czy należy podjąć dalsze kroki w kierunku przygotowania projektu legislacyjnego zmiany rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw.