



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.7.2014
COM(2014) 449 final

CARTE ALBĂ

Către un control mai eficace al concentrărilor economice în UE

(Text cu relevanță pentru SEE)

{SWD(2014) 217 final}

{SWD(2014) 218 final}

{SWD(2014) 221 final}

CARTE ALBĂ

Către un control mai eficace al concentrărilor economice în UE

(Text cu relevanță pentru SEE)

Cuprins

1.	Introducere	5
2.	Examinarea aprofundată a concentrărilor economice după reforma din 2004 a Regulamentului privind concentrările economice	5
2.1.	Evaluarea de fond.....	6
2.2.	Stimularea în continuare a cooperării și a convergenței	8
2.3.	Concluzie.....	10
3.	Dobândirea de participații minoritare fără putere de control	10
3.1.	De ce dorește Comisia să aibă competența de a examina participațiile minoritare fără putere de control?	10
3.1.1.	Teorii privind prejudiciile	11
3.1.2.	Există posibilitatea ca articolele 101 și 102 din TFUE să nu fie adecvate pentru tratarea participațiilor minoritare cu efecte anticoncurențial	13
3.2.	Opțiuni de politică și măsuri propuse pentru examinarea dobândirii de participații minoritare	14
3.2.1.	Concepție și opțiuni - ce principii ar trebui să se aplice sistemului de control al participațiilor minoritare la nivelul UE?	14
3.2.2.	Sistemul propus este un sistem bazat pe transparență cu țintă precisă	15
3.2.3.	Detaliile procedurii.....	16
3.2.4.	Domeniul de aplicare al evaluării în temeiul Regulamentului privind concentrările economice și relația cu articolul 101 din TFUE.....	17
3.3.	Concluzii privind examinarea participațiilor minoritare.....	17
4.	Trimiterea cazurilor.....	18
4.1.	Obiective și principii directoare pentru trimiterea cazurilor	18
4.2.	Măsurile propuse pentru trimiterea cazurilor	19
4.2.1.	Articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul privind concentrările economice: trimiterea cazurilor de la statele membre către Comisie înaintea notificării	19
4.2.2.	Articolul 22 din Regulamentul privind concentrările economice: trimiterea cazurilor de la statele membre către Comisie după notificare.....	19
4.2.3.	Articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul privind concentrările economice: trimiterea cazurilor de la Comisie către un stat membru înaintea notificării	21
5.	Diverse	21
6.	Concluzie.....	22

1. INTRODUCERE

1. La zece ani după revizuirea majoră, realizată în 2004, a Regulamentului UE privind concentrările economice¹, Comisia evaluează prin prezenta carte albă modul cum a fost aplicat testul de fond al existenței unui „obstacol semnificativ în calea concurenței efective” și prezintă maniera în care ar putea fi stimulate în continuare convergența și cooperarea dintre Comisie și statele membre și dintre statele membre. Se avansează, de asemenea, propuneri de modificări specifice, vizând creșterea eficacității controlului concentrărilor economice în UE.
2. Propunerile se referă în special la două domenii:
 - asigurarea reglementării de către Regulamentul privind concentrările economice a tuturor surselor de posibile prejudicii cauzate concurenței și, implicit, consumatorilor în urma concentrărilor sau a restructurării întreprinderilor, inclusiv a prejudiciilor derivate din dobândirea unor participații minoritare fără putere de control; și
 - modalitatea optimă de a asigura o cooperare strânsă între Comisie și autoritățile naționale din domeniul concurenței („ANC”), precum și o împărțire adecvată a responsabilităților în domeniul controlului concentrărilor economice, în special prin optimizarea normelor care reglementează transferul cazurilor de concentrări economice de la statele membre către Comisie și invers.
3. Prezenta carte albă este însoțită de un document de lucru al serviciilor Comisiei care analizează în mai mare detaliu considerațiile care stau la baza cărții albe și a propunerilor de politică avansate în cadrul acesteia. Cartea albă este însoțită de o evaluare a impactului, în care se analizează potențialele beneficii și costuri ale diverselor opțiuni de politică, precum și de un rezumat al acestei evaluări a impactului. Prin intermediul unei consultări publice² a fost solicitat și punctul de vedere al părților interesate, care este reflectat în prezenta carte albă și în documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

2. EXAMINAREA APROFUNDATĂ A CONCENTRĂRILOR ECONOMICE DUPĂ REFORMA DIN 2004 A REGULAMENTULUI PRIVIND CONCENTRĂRILE ECONOMICE

4. După adoptarea în 1989 a primului Regulament privind concentrările economice, controlul concentrărilor economice în UE a devenit unul dintre principalii piloni ai legislației UE din domeniul concurenței, iar caracteristicile de bază ale sale sunt de acum bine consolidate. Versiunea reformată a Regulamentului privind concentrările economice, adoptată în 2004, a consolidat și mai mult funcționarea controlului concentrărilor economice la nivelul UE în multiple moduri, în special prin

¹ Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO L 24, 29.1.2004, p. 1). Actualul Regulament privind concentrările economice este rezultatul unei reformări a Regulamentului (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului din 21 decembrie 1989 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO L 395, 30.12.1989, p. 1).

² A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei „Pentru un control mai eficace al concentrărilor economice în UE”, SWD(2013) 239 final (denumit în continuare „documentul de consultare”) și comentariile primite, disponibile la adresa http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_merger_control.

introducerea testului privind existența unui „obstacol semnificativ în calea concurenței efective” drept criteriu relevant pentru examinarea concentrărilor economice și prin îmbunătățirea posibilităților de a trimite cazurile de concentrări economice de la statele membre la Comisie și invers.

5. Controlul concentrărilor economice în UE are deja o contribuție semnificativă la funcționarea pieței interne, atât prin furnizarea unui set armonizat de norme pentru concentrări și pentru restructurarea întreprinderilor, cât și prin garantarea faptului că nu se aduc prejudicii concurenței și, implicit, consumatorilor prin concentrările economice de pe piață. Experiența recentă a arătat că, din cauza globalizării tot mai accentuate a activităților economice și a aprofundării pieței interne, controlul concentrărilor economice în UE se axează tot mai mult pe cazurile transfrontaliere și pe cele care au un impact asupra economiei europene.
6. Marea majoritate a concentrărilor care fac obiectul unei investigații a Comisiei nu sunt problematice din punctul de vedere al concurenței și sunt aprobate în urma primei etape a investigației. În mai puțin de 5 % dintre cazuri este inițiată o a doua etapă - aprofundată - a investigației, pe baza problemelor identificate inițial în prima etapă. În circa 5-8 % dintre toate concentrările notificate, Comisia constată că ar exista motive de îngrijorare privind faptul că respectiva concentrare poate afecta concurența efectivă. Aceste îngrijorări sunt, în cele mai multe cazuri, atenuate prin soluțiile oferite de părți (fie în prima, fie în a doua etapă). Comisia a interzis numai 24 de concentrări economice din 1990 și 6 din 2004, cu alte cuvinte semnificativ mai puțin de 1 % din cele 5 000 de concentrări propuse.

2.1. Evaluarea de fond

7. Cea mai importantă modificare realizată prin reforma din 2004 a Regulamentului privind concentrările economice a fost introducerea testului privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective³. Testul privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective se bazează pe ideea că aceste obstacole apar în primul rând prin crearea sau consolidarea unei poziții dominante. Prin urmare, testul a permis să se acționeze în continuare în prelungirea precedentelor Comisiei și a jurisprudenței instanțelor europene.
8. La fel ca înainte, la evaluarea impactului asupra concurenței a notificării unei concentrări economice, Comisia continuă să examineze dacă respectiva concentrare ar reprezenta sau nu un obstacol semnificativ în calea concurenței pe piața internă sau pe o parte semnificativă a acesteia. În particular, Comisia încearcă să stabilească dacă respectiva concentrare ar crea sau ar consolida o poziție dominantă.
9. În plus, obiectivul testului privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective a fost eliminarea unei posibile lacune la nivelul asigurării respectării normelor, deoarece s-a considerat că testul anterior nu depista în mod clar efectele anticoncurențiale probabile ale unei concentrări dintre două întreprinderi active pe o piață de tip oligopol în urma căreia entitatea rezultată nu a fi devenit dominantă⁴. Introducerea testului privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective a eliminat această incertitudine și a permis ameliorarea analizării de către Comisie a

³

A se vedea articolul 2 alineatele (2) și (3) din Regulamentul privind concentrările economice.

⁴

A se vedea considerentul (25) din Regulamentul privind concentrările economice.

concentrărilor economice complexe. Evaluarea recurge la o combinație de date calitative și, dacă acestea sunt disponibile, date cantitative/empirice⁵.

10. În majoritatea cazurilor, Comisia a examinat efectele anticoncurențiale care ar putea rezulta în urma concentrării a două întreprinderi care activează pe aceeași piață în absența vreunei coordonări cu alți concurenți („efecte necoordonate”). Au fost mult mai rare cazurile în care Comisia a efectuat o investigație pentru a stabili dacă o concentrare ar face să crească riscul de coordonare între entitatea rezultată în urma concentrării și alte întreprinderi („efecte coordonate”)⁶ sau dacă o concentrare în care sunt implicate firme active pe piețe între care există legături verticale⁷ sau legături strânse⁸ ar conduce la închiderea pieței pentru concurenți („efecte verticale”, respectiv „efecte de conglomerat”).
11. Începând cu 2004, Comisia a investigat un număr semnificativ de cazuri cu ajutorul noului test privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective. De exemplu, în cazul *Western Digital/Hitachi*, Comisia a examinat o propunere de preluare de pe piața unităților de hard disk. Tranzacția ar fi redus de la patru la trei numărul concurenților din sectorul unităților de hard disk și de la trei la doi numărul concurenților din sectorul unităților de hard disk de 3,5 inchi. Prin analizarea datelor cantitative și calitative combinate, Comisia a concluzionat că, în circumstanțele date, era probabil ca eliminarea întreprinderii Hitachi de pe piață să afecteze în mod semnificativ concurența efectivă⁹.
12. În vederea îmbunătățirii transparenței și a predictibilității analizelor referitoare la concentrări realizate de Comisie pe baza noului test, Comisia a publicat două seturi de orientări care oferă un cadru economic solid pentru evaluarea atât a concentrărilor orizontale¹⁰, cât și a celor neorizontale (cu alte cuvinte a celor verticale sau de tip conglomerat)¹¹ (denumite în continuare „orientările”)¹².
13. Orientările explică de asemenea, în acord cu considerentul (29) din Regulamentul privind concentrările economice, faptul că o concentrare poate conduce la creșteri ale eficienței care să contrabalanseze prejudiciul adus de concentrare concurenței și, implicit, consumatorilor. Dacă părțile la concentrare susțin că există astfel de creșteri ale eficienței, Comisia le va avea în vedere, cu condiția să fie verificabile, specifice concentrării și să existe probabilitatea ca acestea să fie transferate consumatorilor. De

⁵ Există câteva exemple recente de cazuri în care pentru evaluarea existenței unor obstacole semnificative în calea concurenței efective s-au utilizat o serie de analize economice sofisticate, cum ar fi: COMP/M.6570 – *UPS/TNT Express*, decizia din 30 ianuarie 2013; COMP/M.6458 – *Universal Music Group/EMI Music*, decizia din 21 septembrie 2012 sau COMP/M.6471 – *Outokumpu/Inoxum*, decizia din 7 noiembrie 2012; COMP/M.6663 – *Ryanair/Aer Lingus*, decizia din 27 februarie 2013.

⁶ De exemplu COMP/M.4980 – *ABF/GBI Business*, decizia Comisiei din 23 septembrie 2008.

⁷ Cum ar fi COMP/M.4942 – *Nokia/NAVTEQ*, decizia Comisiei din 2 iulie 2008 sau COMP/M.4854 – *Tom Tom/TeleAtlas*, decizia din 14 mai 2008.

⁸ De exemplu COMP/M.5984 – *Intel/McAfee*, decizia Comisiei din 26 ianuarie 2011.

⁹ COMP/M.6203 – *Western Digital/Hitachi*, decizia Comisiei din 23 noiembrie 2011, considerentul (1038).

¹⁰ Orientările privind evaluarea concentrărilor orizontale în temeiul Regulamentului Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO C 31, 5.2.2004, p. 5).

¹¹ Orientările privind evaluarea concentrărilor neorizontale în conformitate cu Regulamentul Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO C 265, 18.10.2008, p. 6).

¹² Orientările au fost, de asemenea, invocate de instanțele din UE drept repere pentru examinarea pe fond a legalității analizei concentrărilor realizate de Comisie, a se vedea, de exemplu, cauza T-282/06 *Sun Chemical e.a./Comisia*, 2007, Rec. II-2149.

exemplu, în cazul *UPS/TNT Express*, aspectele problematice din punctul de vedere al concurenței au putut fi excluse pentru o parte dintre statele membre (deși nu pentru toate), printre altele pe baza argumentelor legate de eficiență¹³. În cazul *Nynas/Harburg*, creșterile eficienței au susținut concluzia că operațiunea prezenta beneficii pentru consumatori, având în vedere scenariul alternativ probabil, care consta în închiderea instalațiilor achiziționate¹⁴.

14. Ultimii zece ani au arătat, de asemenea, că examinarea concentrărilor economice poate stimula inovarea, întrucât concurența conduce la rezultate mai bune pe piață, și aceasta nu numai prin reducerea prețurilor sau prin creșterea producției, ci și prin îmbunătățirea calității și a varietății produselor și prin inovare. În cazul *Intel/McAfee*¹⁵, de exemplu, măsurile corective oferite au contribuit la menținerea inovării în domeniul programelor informatice destinate asigurării siguranței și au împiedicat excluderea concurenților de pe piață.
15. În 2008, Comisia a continuat să își dezvolte practicile din domeniul măsurilor corective prin publicarea unei Comunicări revizuite privind măsurile corective¹⁶. Această comunicare oferă orientări clare privind conceperea și punerea în aplicare a măsurilor de cesionare (cum ar fi vânzarea unei filiale sau a unei instalații de producție către un concurent), punând accentul pe eficacitatea măsurii.

2.2. Stimularea în continuare a cooperării și a convergenței

16. Regulamentul privind concentrările economice a reprezentat un veritabil succes în ceea ce privește introducerea unei examinări în cadrul unui „ghișeu unic” a concentrărilor care prezintă o dimensiune UE. Cu toate acestea, statele membre joacă la rândul lor un rol important în asigurarea respectării normelor în materie de concentrări în UE. Un sistem cu adevărat funcțional de examinare a concentrărilor în întreaga UE necesită o împărțire eficientă a sarcinilor, cooperare și convergență între Comisie și cele 27 de state membre implicate în exercitarea controlului concentrărilor.
17. În 2009, în urma unei consultări publice, Comisia a transmis Consiliului un raport care conținea un exercițiu limitat de evaluare a situației, având drept obiect alocarea cazurilor între Comisie și statele membre (denumit în continuare „raportul din 2009”)¹⁷. În cadrul consultării publice, părțile interesate au afirmat că normele și practicile divergente în materie de concentrări din Uniunea Europeană pot face să crească sarcina administrativă suportată de întreprinderi și pot conduce la o lipsă de eficacitate în materie de asigurare a respectării normelor privind controlul concentrărilor, la rezultate inconsecvente și la un impact negativ asupra pieței interne.
18. Deși autoritățile naționale din domeniul concurenței aplică în mod curent articolele 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”)

¹³ COMP/M.6570 – *UPS/TNT Express*, decizia Comisiei din 30 ianuarie 2013.

¹⁴ COMP/M.6360 – *Nynas/Harburg*, decizia Comisiei din 2 septembrie 2013.

¹⁵ COMP/M.5984 – *Intel/McAfee*, decizia din 26 ianuarie 2011.

¹⁶ Comunicarea Comisiei privind măsurile corective admisibile în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului și în temeiul Regulamentului (CE) nr. 802/2004 al Comisiei (JO C 267, 22.10.2008, p. 1).

¹⁷ Comunicarea Comisiei către Consiliu „Raport privind funcționarea Regulamentului nr. 139/2004”, 18 iunie 2009, COM (200) 281 final, însoțită de documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC (200) 808 final/2.

coroborate cu dreptul lor intern, controlul concentrărilor la nivel național se supune exclusiv dreptului intern. Regulamentul UE privind concentrările economice a reprezentat un model pentru multe sisteme de drept naționale din acest domeniu, ceea ce a condus la o convergență legislativă de bază între jurisdicții, în special în ceea ce privește testul de fond care trebuie aplicat¹⁸. În plus, s-a realizat o convergență și mai pronunțată în privința unor aspecte de fond și jurisdicționale prin creșterea cooperării între ANC și Comisie, atât în cazuri individuale, cât și prin Grupul de lucru privind concentrările, creat în 2010¹⁹.

19. În pofida acestor progrese, cooperarea și convergența pot fi ameliorate în continuare, în special în ceea ce privește elaborarea unor teste de fond pentru documentele de orientare (cum ar fi orientările Comisiei privind concentrările orizontale și cele neorizontale), precum și aplicarea și interpretarea acestora de către autoritățile din domeniul concurenței și de către instanțele care exercită controlul de legalitate. Printre punctele de divergență notabile se numără legile naționale care permit în continuare unei administrații naționale să anuleze o decizie a unei autorități din domeniul concurenței luată pe considerente de concurență și să autorizeze o concentrare cu efecte anticoncurențiale pe baza altor motive ținând de interesul public²⁰. În multe cazuri există, de asemenea, variații în ceea ce privește măsurile corective și procedurile, cum ar fi termenele pentru examinarea concentrărilor economice și normele de *standstill*.
20. O mai mare convergență între Comisie și autoritățile din domeniul concurenței, precum și între aceste autorități este importantă pentru a crea condiții echitabile reale și pentru a evita rezultatele inconsecvente²¹. În acord cu sugestiile transmise de anumite ANC, acest obiectiv poate fi atins prin creșterea cooperării și prin schimbul de experiență, utilizând toate instrumentele și platformele de comunicare disponibile, cum ar fi Grupul de lucru privind concentrările, precum și prin intensificarea cooperării dintre ANC în cazuri individuale.
21. ANC pot oricând evita rezultatele inconsecvente prin trimiterea cazurilor la Comisie. În cadrul propunerilor de reformare a trimerilor la Comisie după notificare, realizate în conformitate cu articolul 22 din Regulamentul privind concentrările economice și discutate mai jos în secțiunea 4.2.2, se sugerează stabilirea unui sistem bazat pe un anunț de intenție timpuriu. Un astfel de sistem ar facilita, de asemenea, cooperarea practică dintre ANC în cazurile transfrontaliere și supuse mai multor jurisdicții.
22. Dincolo de convergența benevolă deja realizată, care ar trebui păstrată și consolidată, conform celor prezentate mai sus, Comisia și ANC ar trebui să analizeze opțiunea avansării în direcția unui sistem în care toți participanții aplică același drept material al UE, la fel ca în cazul actualului cadru privind asigurarea respectării normelor

¹⁸ De exemplu, Germania a înlocuit în 2013 precedentul test al poziției dominante cu testul privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective prevăzut la articolul 2 alineatul (2) și articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul privind concentrările economice.

¹⁹ A se vedea documentul „Bune practici privind cooperarea dintre autoritățile în materie de concurență din UE”, elaborat de Grupul de lucru privind concentrările, *Merger Review*, 8 noiembrie 2011.

²⁰ Deși astfel de intervenții sunt rare, un astfel de regim există, de exemplu, în state membre precum Franța, Germania, Italia, Regatul Unit și Spania.

²¹ A se vedea considerentul (14) din Regulamentul privind concentrările economice în UE, care pune accentul pe cooperare și reglementează trimerile și competențele.

antitrust²². Pentru aceasta ar fi însă nevoie de o revizuire mai ambițioasă a sistemului legislativ actual de control al concentrărilor în cadrul Uniunii Europene.

2.3. Concluzie

23. Prezentarea sintetică de mai sus arată modul în care controlul concentrărilor economice la nivelul UE a fost consolidat prin reformarea în 2004 a Regulamentului privind concentrările economice, în special prin introducerea testului privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective. Pe termen lung, sistemul Regulamentului privind concentrările economice ar trebui dezvoltat în continuare pentru a se ajunge la un adevărat „spațiu european al concentrărilor economice”, în care concentrărilor examinate de Comisie și de ANC li se aplică un singur set de norme. Pe termen scurt, însă, există două modalități prin care Regulamentul privind concentrările economice poate fi ameliorat prin modificări de mai mică anvergură. În primul rând, Comisia analizează opțiunea includerii dobândirii de participații minoritare fără putere de control în domeniul de aplicare al legislației UE privind controlul concentrărilor. În al doilea rând, trimiterea cazurilor poate fi în continuare optimizată, ținând cont de experiența acumulată de Comisie în urma reformei din 2004²³.

3. DOBÂNDIREA DE PARTICIPAȚII MINORITARE FĂRĂ PUTERE DE CONTROL

3.1. De ce dorește Comisia să aibă competența de a examina participațiile minoritare fără putere de control?

24. Pentru o politică în domeniul concurenței eficace și eficientă, este nevoie de mijloace adecvate și bine concepute de contracarare a tuturor surselor de prejudicii aduse concurenței și, implicit, consumatorilor. În prezent, Regulamentul privind concentrările economice se aplică numai concentrărilor economice. Acestea sunt definite drept dobândirea pachetului de control al uneia sau al mai multor întreprinderi sau părți din întreprinderi de către una sau mai multe persoane sau întreprinderi.
25. În prezent, dacă dobândirea unei participații minoritare nu are legătură cu o dobândire a pachetului de control, Comisia nu poate investiga cazul și nu poate interveni împotriva tranzacției. Comisia poate doar să intervină împotriva unei participații minoritare preexistente, deținută de una dintre părțile la concentrare, dacă se dobândește pachetul de control. De exemplu, Comisia poate interveni dacă întreprinderea în care una dintre părți deține o participație minoritară este un concurent al celeilalte întreprinderi care participă la concentrare. Totuși, dacă participația minoritară este obținută după realizarea investigației Comisiei, aceasta din urmă nu are competența de a se ocupa de eventualele aspecte problematice din punctul de vedere al concurenței care decurg din tranzacție, deși este posibil ca aceste aspecte aferente participației minoritare să fie similare celor care survin atunci când se dobândește controlul.

²² Mario Monti, „O nouă strategie pentru piața unică – în beneficiul economiei și al societății europene” - Raport adresat președintelui Comisiei Europene, José Manuel Barroso, 9 mai 2010. A se vedea, de asemenea, mai recent, *Autorité de la concurrence, Rapport au Ministre de l'Économie et des Finances. Pour un contrôle plus simple, cohérent et stratégique en Europe*, 16 decembrie 2013.

²³ Prezenta analiză nu aduce atingere eventualelor ameliorări suplimentare ale Regulamentului privind concentrările economice.

26. Potrivit experienței Comisiei, a statelor membre și a autorităților din țări terțe, precum și cercetărilor economice, dobândirea unei participații minoritare fără putere de control poate, în anumite cazuri, să aducă prejudicii concurenței și, implicit, consumatorilor.
27. În Uniunea Europeană, statele membre Austria, Germania și Regatul Unit dispun actualmente de competența de a examina dobândirea de participații minoritare²⁴. În toate cele trei state membre menționate, ANC au intervenit împotriva unor astfel de preluări dacă acestea prezentau aspecte problematice din punctul de vedere al concurenței. În multe jurisdicții din afara UE, cum ar fi Canada, Statele Unite sau Japonia, autoritățile naționale au, de asemenea, competența de a examina legăturile structurale similare în temeiul normelor privind controlul concentrărilor din statele respective.

3.1.1. Teorii privind prejudiciile

28. Dobândirea unei participații minoritare poate da naștere la câteva tipuri de aspecte problematice din punctul de vedere al concurenței. Aceste aspecte problematice se bazează pe teorii privind prejudiciile similare celor care sunt relevante pentru dobândirea pachetului de control și presupun în general că tranzacția conduce la o creștere semnificativă a puterii pe piață²⁵.
29. Dobândirea unei participații minoritare într-o întreprindere concurentă poate conduce la efecte anticoncurențiale neordonate, deoarece o astfel de participație poate face să crească stimulentele și capacitatea părții care dobândește participația de a majora prețurile sau de a limita producția în mod unilateral. Dacă o întreprindere are un interes financiar în profiturile unui concurent, aceasta poate hotărî să își „internalizeze” creșterea profiturilor respective, ceea ce ar conduce la o reducere a propriei producții sau la o majorare a propriilor prețuri. Acest efect anticoncurențial se poate materializa indiferent dacă participarea este pasivă (cu alte cuvinte nu permite influențarea deciziilor luate de întreprinderea-țintă) sau activă (cu alte cuvinte permite într-o oarecare măsură influențarea deciziilor luate de întreprinderea-țintă).
30. Dobândirea unei participații minoritare poate prezenta aspecte problematice din punctul de vedere al concurenței și atunci când partea care dobândește participația își utilizează poziția pentru a limita strategiile concurențiale de care dispune întreprinderea-țintă, slăbind astfel puterea competitivă a acesteia din urmă. Comisia și statele membre au constatat că probabilitatea ca aspectele problematice din punctul de vedere al concurenței să fie grave este mai mare atunci când o participație minoritară este asociat unui anumit grad de influență asupra deciziilor luate de întreprinderea-țintă, ca în studiile de caz prezentate mai jos.
31. Cazul *Siemens/VA Tech* a ilustrat atât teoria privind prejudiciile a „stimulentului financiar”, cât și riscul generat atunci când o întreprindere deține influență și drepturi de vot într-o întreprindere concurentă²⁶. În cazul respectiv, Siemens deținea o participație minoritară preexistentă a SMS Demag, un concurent al uneia dintre filialele întreprinderii VA Tech. Comisia a stabilit că acea concentrare ar conduce la

²⁴ A se vedea anexa I la documentul de consultare.

²⁵ A se vedea punctul (8) din Orientările privind concentrările orizontale și punctul (10) din Orientările privind concentrările neorizontale.

²⁶ COMP/M.3653 – *Siemens/VA Tech*, decizia Comisiei din 13 iulie 2005.

o reducere a concurenței pe piața construcției de uzine metalurgice, din cauza unei combinații de stimulente financiare și drepturi la informare decurgând din participația minoritară deținută în întreprinderea SMS Demag²⁷.

32. Un alt exemplu de participație minoritară care conferă părții care dobândește participația o influență asupra întreprinderii-țintă este cazul în care partea care dobândește participația are posibilitatea de a exercita o influență asupra rezultatului unor rezoluții speciale. Astfel de rezoluții pot fi necesare pentru aprobarea unor investiții semnificative, pentru mobilizarea de capital, pentru modificarea produselor sau a ariei geografice a întreprinderii și pentru efectuarea de concentrări și preluări.
33. Această teorie privind prejudiciile a stat în centrul investigării de către autoritățile din Regatul Unit a cazului *Ryanair/Aer Lingus*. În cazul *Ryanair/Aer Lingus I*, Ryanair preluase deja o participație minoritară semnificativă în concurentul său Aer Lingus în momentul în care a notificat Comisiei intenția sa de a dobândi controlul asupra Aer Lingus în 2006. Comisia a interzis preluarea, din cauza unor temerii accentuate că aceasta ar dăuna concurenței, prin crearea sau consolidarea unei poziții dominante a Ryanair pe o serie de rute²⁸. Cu toate acestea, Comisia nu avea nicio competență de a examina participația minoritară deținută de Ryanair în Aer Lingus, examinare care a fost inițiată de Comisia privind concurența din Regatul Unit²⁹.
34. Această teorie privind prejudiciile a stat, de asemenea, la baza cazului *Toshiba/Westinghouse*³⁰, în care Comisia a constatat că tranzacția ar fi putut conduce la posibila eliminare a concurenței de pe piața ansamblurilor de combustibil nuclear. Ca element care a contribuit la această decizie, Comisia a considerat că Toshiba ar fi putut să își utilizeze participarea minoritară și drepturile de veto deținute în întreprinderea GNF, un concurent al Westinghouse, pentru a o împiedica pe cea dintâi să se extindă în domenii în care ar intra în concurență cu Toshiba/Westinghouse.
35. Deținerea de participații minoritare ale concurenților poate contribui, de asemenea, la efecte anticoncurențiale coordonate, prin influențarea capacității și a stimulentele unui participant la piață de a-și coordona acțiunile în mod tacit sau explicit în vederea obținerii unor profituri supraconcurențiale³¹. Dobândirea unei participații minoritare poate face să crească transparența, din cauza accesului privilegiat al părții care dobândește participația la activitățile comerciale ale întreprinderii-țintă. În acest fel, pot să crească, de asemenea, credibilitatea și eficacitatea unei eventuale amenințări cu represaliile în eventualitatea că întreprinderea-țintă se abate de la comportamentul coluziv³².

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

²⁸ Cazul COMP/M.4439 - *Ryanair/Aer Lingus I*, decizia Comisiei din 27 iunie 2007, confirmată de Tribunal în cauza T-342/07 *Ryanair/Comisia*, Rec., 2010, p. II-3457. A se vedea, de asemenea, cazul COMP/M.6663 - *Ryanair/Aer Lingus III*, decizia Comisiei din 27 februarie 2013, în care Comisia a declarat un alt proiect de dobândire a controlului asupra Aer Lingus de către Ryanair drept incompatibil cu piața internă.

²⁹ Raportul final din 28 august 2013, http://www.competition-commission.org.uk/assets/competition-commission/docs/2012/ryanair-aer-lingus/130828_ryanair_final_report.pdf. Ryanair a contestat decizia, dar *Competition Appeal Tribunal* a respins contestația la 7 martie 2014.

³⁰ COMP/M.4153 - *Toshiba/Westinghouse*, decizia Comisiei din 19 septembrie 2006.

³¹ A se vedea, de exemplu, cazul COMP/M.1673 - *VEBA/VIAG*, decizia Comisiei din 13 iunie 2000.

³² A se vedea, de asemenea, anexa 1 la documentul de consultare.

36. În fine, preluările neorizontale de participații minoritare care conferă de asemenea o influență semnificativă pot prezenta aspecte problematice din punctul de vedere al concurenței, referitoare la împiedicarea accesului la aprovizionare. În cazul anumitor participări minoritare, împiedicarea accesului poate fi chiar mai probabilă decât atunci când se dobândește controlul, deoarece partea care dobândește participația minoritară suportă numai o parte din pierderile de profit antrenate de strategia de împiedicare a accesului.
37. Împiedicarea accesului la aprovizionare a reprezentat un aspect problematic în cazul *IPIC/MAN Ferrostaal*³³. Preluarea întreprinderii MAN Ferrostaal de către International Petroleum Investment Company („IPIC”) a fost aprobată de Comisie în 2009, sub rezerva respectării anumitor condiții. Comisia a constatat că tranzacția dădea naștere unui risc de împiedicare a accesului în ceea ce privește singura tehnologie liber disponibilă de producere a melaminei din lume. Tehnologia era deținută de Eurotecnica, o întreprindere în care MAN Ferrostaal deținea o participare de 30 %. Având în vedere că IPIC controla deja AMI, unul dintre cei doi producători majori de melamină din lume, aceasta a fost de acord că renunțe la participația minoritară în Eurotecnica pe care o deținea, pentru a minimiza orice risc de împiedicare a accesului concurenților AMI la tehnologia în cauză.
38. În plus, în cadrul consultării publice și în rapoarte recente privind mijloacele de comunicare în masă au fost menționate și alte preluări de participații minoritare, atât la nivelul UE, cât și al statelor membre, în care s-au obținut participații într-un concurent sau într-o întreprindere cu legături verticale³⁴.
- 3.1.2. *Există posibilitatea ca articolele 101 și 102 din TFUE să nu fie adecvate pentru tratarea participațiilor minoritare cu efecte anticoncurențial*
39. Comisia a analizat dacă normele în materie de concurență referitoare la acordurile restrictive și abuzul de poziție dominantă, prevăzute la articolul 101, respectiv articolul 102 din TFUE, ar putea fi utilizate pentru a interveni împotriva dobândirii de participații minoritare cu efect anticoncurențial. Recurgerea la articolele 101 și 102 în această privință este însă limitată.
40. În ceea ce privește articolul 101 din TFUE, nu este clar dacă dobândirea unei participații minoritare ar reprezenta un acord care ar avea drept obiect sau efect restrângerea concurenței în toate cazurile. De exemplu, în cazul unei serii de preluări de acțiuni prin intermediul bursei, poate fi dificil de argumentat că diversele acorduri de preluare îndeplinesc criteriile de la articolul 101 din TFUE. Același lucru este, probabil, adevărat în cazul statutului unei întreprinderi, al cărui scop este în general acela de a reglementa guvernanta corporativă a acesteia și relațiile dintre întreprindere și acționarii săi. Pentru a avea loc o intervenție a Comisiei în temeiul

³³ COMP/M.5406 – *IPIC/MAN Ferrostaal*, decizia Comisiei din 13 martie 2009.

³⁴ A se vedea, de exemplu, participațiile minoritare dobândite recent de Telefónica în Telecom Italia, de Air France în Alitalia, de Intel în ASML - producător de sisteme de litografie destinate industriei semiconductorilor, de Marine Harvest în Grieg Seafood sau de VW în Suzuki. În ceea ce privește participațiile minoritare în întreprinderi aflate în relații verticale, printre exemple se numără participația minoritară de 10 % deținută de Nestlé în Givaudan (care a fost recent vândută) sau participația de 15 % deținută de BMW în SGL Carbon (care se adaugă pachetului de 29 % al familiei Quandt/Klatten, care deține o participație importantă în producătorul de automobile BMW). Aceste exemple arată, desigur, că deținerea de participații minoritare între concurenți și între întreprinderi cu legături verticale este un fenomen existent, dar sunt menționate aici fără nicio implicație în privința măsurii în care cazurile ar putea prezenta aspecte problematice din punctul de vedere al concurenței.

articolului 102 TFUE, este nevoie ca partea care dobândește participația minoritară să dețină o poziție dominantă și ca preluarea să reprezinte un abuz. Prin urmare, împrejurările în care Comisia poate interveni împotriva prejudiciilor concurențiale care derivă din dobândirea de participații minoritare sunt destul de limitate³⁵.

41. În plus, după cum s-a explicat mai sus, teoriile privind prejudiciile care derivă din dobândirea de participații minoritare sunt similare celor care derivă din dobândirea de pachete de control, cu alte cuvinte efecte orizontale, necoordonate și verticale.

3.2. Opțiuni de politică și măsuri propuse pentru examinarea dobândirii de participații minoritare

3.2.1. Concepție și opțiuni - ce principii ar trebui să se aplice sistemului de control al participațiilor minoritare la nivelul UE?

42. Un sistem de control al dobândirii de participații minoritare fără putere de control ar trebui să țină cont de următoarele trei principii:

- ☐ ar trebui să depisteze preluările de participații minoritare fără putere de control care au un potențial efect anticoncurențial;
- ☐ ar trebui să evite orice sarcini administrative inutile și disproporționate pentru întreprinderi, Comisie și ANC; și
- ☐ ar trebui să fie compatibil cu sistemele de control al concentrărilor utilizate actualmente la nivelul UE și la nivel național³⁶.

43. În cadrul documentului de consultare se propun trei opțiuni procedurale privind controlul participațiilor minoritare:

- ☐ Un sistem de notificare, prin care sistemul actual de control *ex ante* al concentrărilor ar fi extins, în anumite condiții, la participațiile minoritare fără putere de control.
- ☐ Un sistem bazat pe transparență, prin care părțile ar fi obligate să transmită un anunț de intenție prin care Comisia să fie informată de dobândirea unor participații minoritare fără putere de control. Anunțul de intenție ar permite Comisiei să stabilească dacă să continue examinarea tranzacției, ar permite statelor membre să analizeze o cerere de trimitere și ar permite potențialilor reclamanți să se manifeste.
- ☐ Un sistem de autoevaluare, în cadrul căruia părțile nu ar fi obligate să notifice dobândirea unor participații minoritare fără putere de control înainte de finalizarea tranzacției. Comisia ar putea totuși să inițieze o investigație privind preluările de participații minoritare potențial problematice, pe baza propriilor informații despre piață sau pe baza unor reclamații.

44. Domeniul de aplicare al competențelor Comisiei depinde în mod direct de procedura considerată adecvată. De exemplu, în cazul în care Comisia are competența de a examina toate preluările de participații minoritare care depășesc un anumit prag, un sistem de notificare anterioară concentrării ar crea o povară pentru întreprinderi,

³⁵ A se vedea, de asemenea, cauza T-411/07 Aer Lingus/Comisia, 2010, Rec. II-3691, în special punctul 104, și cauza 6/72 Continental Can/Comisia, Rec., 1973, p. 216.

³⁶ A se vedea articolul 1 alineatele (2) și (3) din Regulamentul privind concentrările economice. Se propune ca pragurile cifrei de afaceri care se aplică actualmente dobândirii de pachete de control să se aplice și dobândirii de participații minoritare fără putere de control. Sistemul de trimitere s-ar aplica, la rândul său, dobândirii de participații minoritare, pentru a permite alocarea cazurilor către autoritatea cea mai adecvată.

pentru că ar fi vizate și tranzacțiile neproblematic. Prin urmare, acordarea de competențe Comisiei în privința tuturor preluărilor de participații minoritare care depășesc un anumit prag ar putea fi o opțiune mai adecvată în cazul unui sistem de autoevaluare, în care Comisia are libertatea de a investiga tranzacțiile din proprie inițiativă. Pe de altă parte, sarcina administrativă impusă de un sistem care implică notificări sau transparență ar fi mult mai scăzută în cazul în care competențele Comisiei ar fi limitate la tranzacțiile potențial problematice. Relația dintre structura sistemului procedural și sfera de competență a fost menționată frecvent în răspunsurile la consultarea publică.

3.2.2. *Sistemul propus este un sistem bazat pe transparență cu țintă precisă*

45. În lumina celor de mai sus, un sistem alternativ bazat pe transparență cu țintă precisă poate fi mai adecvat pentru abordarea dobândirii de participații minoritare. Comisia consideră că un astfel de sistem s-ar conforma celor trei principii enunțate mai sus. Sistemul ar permite ca tranzacțiile problematice să fie vizate de la bun început, și anume prin identificarea tranzacțiilor care creează o „legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței” și ar garanta că tranzacțiile identificate în acest mod pot fi controlate cu succes de către Comisie, chiar fără să fie nevoie de o obligație de trimitere a unei notificări complete.
46. Având în vedere teoriile privind prejudiciile discutate mai sus, s-ar crea o „legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței” atunci când există, *prima facie*, o relație concurențială între partea care dobândește participația și activitățile întreprinderii-țintă, pentru că își desfășoară activitatea fie pe aceleași piețe sau sectoare, fie pe piețe între care există legături verticale. În principiu, sistemul ar fi declanșat numai dacă participația minoritară și drepturile aferente permit părții care dobândește participația să influențeze în mod semnificativ politica comercială a întreprinderii-țintă și, implicit, comportamentul pe piață al acesteia sau îi oferă acces la informații sensibile din punct de vedere comercial. Cu toate acestea, după depășirea unui anumit nivel, participația ar putea conduce la rândul său la o modificare de așa manieră a stimulentei financiare ale părții care dobândește participația încât aceasta și-ar ajusta comportamentul pe piață indiferent dacă dobândește sau nu o influență asupra întreprinderii-țintă. Numai preluările care prezintă o legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței ar necesita trimiterea unui anunț de intenție către Comisie.
47. Pentru a asigura securitatea juridică pentru părți, numai o tranzacție care respectă următoarele criterii cumulative ar corespunde definiției unei „legături semnificative din punctul de vedere al concurenței”:
- dobândirea unei participații minoritare într-o întreprindere concurentă sau într-o întreprindere cu care există legături verticale (cu alte cuvinte între partea care dobândește participația și întreprinderea-țintă trebuie să existe o relație concurențială); și
 - legătura concurențială ar fi considerată semnificativă dacă participația dobândită este (1) de circa 20 %³⁷ sau (2) între 5 % și circa 20 %, dar este

³⁷

OFT (autoritatea britanică din domeniul concurenței) a stabilit un prag de 15 %, peste care poate examina orice caz (a se vedea OFT, *Mergers- Jurisdictional and procedural guidance*, punctul 3.20). Această valoare ar putea servi, de asemenea, drept prag clar peste care o participație ar fi considerată o „legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței”.

însoțită de elemente suplimentare, cum ar fi drepturi care conferă părții care dobândește participația o minoritate de blocare *de facto*³⁸, un loc în consiliul de administrație sau acces la informații sensibile din punct de vedere comercial ale întreprinderii-țintă.

48. Părțile ar avea obligația de a evalua ele însele dacă o tranzacție creează o legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței și, dacă este cazul, de a trimite un anunț de intenție. În cazul în care este trimis un astfel de anunț de intenție, Comisia ar decide apoi dacă să investigheze tranzacția, iar statele membre ar decide dacă să înainteze o cerere de trimitere.

3.2.3. *Detaliile procedurii*

49. În sistemul bazat pe transparență cu țință precisă, întreprinderile ar avea obligația de a trimite un anunț de intenție Comisiei dacă își propun să dobândească o participație minoritară care prezintă o legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței. Anunțul de intenție ar conține informații referitoare la părți și la cifra de afaceri a acestora, o descriere a tranzacției, nivelul participației înainte și după realizarea tranzacției, orice drepturi asociate participației minoritare și anumite informații limitate privind cotele de piață. După cum s-a menționat mai sus, Comisia va decide dacă este necesară investigarea în continuare a tranzacției, iar statele membre ar examina dacă să solicite o trimitere pe baza anunțului de intenție. Părțile ar avea obligația de a trimite o notificare completă numai în cazul în care Comisia decide să inițieze o investigație, iar aceasta ar face publică o decizie numai dacă a inițiat o investigație. Pentru a asigura securitatea juridică a părților, acestea ar trebui să aibă și posibilitatea de a transmite o notificare completă din proprie inițiativă.
50. Comisia ar putea avea, de asemenea, în vedere varianta propunerii unei perioade de așteptare după trimiterea unui anunț de intenție, în care părțile nu ar putea să finalizeze tranzacția, iar statele membre ar trebui să decidă dacă să solicite sau nu o trimitere. Această perioadă de așteptare ar putea fi de 15 zile lucrătoare, de exemplu. În acest fel, perioada ar corespunde termenului, prevăzut la articolul 9, în care trebuie transmisă o solicitare de trimitere către statele membre în urma unei notificări complete. Un astfel de sistem ar garanta că tranzacțiile care sunt trimise către statele membre nu sunt încă puse în aplicare și pot fi gestionate de statele membre conform procedurilor lor standard, având în vedere că aceste proceduri ar putea prevedea o obligație de *standstill* și este posibil să nu fie în măsură să gestioneze tranzacțiile finalizate. Dintr-o perspectivă mai generală, sistemul de trimitere a cazurilor ar trebui să garanteze că se va menține nivelul de protecție oferit în prezent de sistemele naționale de reglementare a concentrărilor care identifică deja participațiile minoritare fără putere de control și că se vor evita lacunele în materie de asigurare a respectării normelor.
51. Comisia ar avea, de asemenea, libertatea de a investiga o tranzacție, fie că aceasta a fost pusă în aplicare, fie că nu, într-o perioadă de timp limitată ulterioară transmiterii anunțului de intenție. O astfel de perioadă ar putea fi de 4-6 luni și ar permite comunității de afaceri să depună reclamații. S-ar reduce, de asemenea, riscul inițierii

³⁸

Cazul *BSkyB/ITV* (2007), din Regatul Unit, reprezintă un bun exemplu de participație minoritară care conferă o putere de blocare *de facto* (dar care nu este suficientă pentru a fi considerată control *de facto*). S-a constatat că o participație de 17,9 % era suficientă pentru a conferi BSkyB o influență semnificativă asupra ITV, întrucât îi permitea să influențeze procesul de luare a deciziilor strategice al ITV. Cazul a fost aprobat după ce participația a fost redusă până la 7,5 %.

de către Comisie a unei investigații preventive în cursul perioadei inițiale de așteptare.

52. În cazul în care inițiază o investigație a unei tranzacții care a fost deja pusă în aplicare (integral sau parțial), Comisia ar trebui să aibă competența de a adopta măsuri interimare pentru a asigura eficacitatea unei decizii luate în temeiul articolelor 6 și 8 din Regulamentul privind concentrările economice. Această competență s-ar putea referi, de exemplu, la emiterea unui ordin de separare a activelor³⁹.

3.2.4. *Domeniul de aplicare al evaluării în temeiul Regulamentului privind concentrările economice și relația cu articolul 101 din TFUE*

53. Orice acord încheiat între partea care dobândește participația minoritară și întreprinderea-țintă continuă să intre sub incidența evaluării efectuate în temeiul articolelor 101 și 102 din TFUE, cu excepția cazului în care reprezintă restricții accesorii. Se consideră că numai restricțiile accesorii, cu alte cuvinte „restricțiile direct legate și necesare punerii în aplicare” a dobândirii participației⁴⁰, fac obiectul deciziei de aprobare a tranzacției și, prin urmare, nu intră sub incidența articolelor 101 și 102 din TFUE.

54. Cu toate acestea, la fel ca în cazul practicilor actuale din situația dobândirii controlului, acordurile dintre partea care dobândește participația minoritară și întreprinderea-țintă ar fi avute în vedere în cursul evaluării de fond a unei tranzacții în temeiul normelor privind controlul concentrărilor, din cauză că acestea sunt relevante pentru condițiile de piață actuale și viitoare (de exemplu existența unor contracte pe termen lung), de care Comisia ține cont în cadrul evaluării de fond pe care o realizează⁴¹.

3.3. **Concluzii privind examinarea participațiilor minoritare**

55. Comisia nu dispune în prezent de instrumente adecvate pentru a aborda preluările cu efect anticoncurențial de participații minoritare. Un sistem bazat pe transparență cu țintă precisă pare adecvat pentru identificarea acestor tranzacții și pentru prevenirea prejudicierii consumatorilor în urma acestora, respectând, de asemenea, cele trei principii descrise la alineatul 42.
56. În primul rând, este probabil ca tranzacțiile care au potențialul de a produce prejudicii să ajungă în atenția Comisiei și a statelor membre, spre deosebire de tranzacțiile inofensive, cum ar fi cele încheiate strict în scopuri investiționale.
57. În al doilea rând, sistemul bazat pe transparență cu țintă precisă ar limita sarcina administrativă suportată de întreprinderi, deoarece Comisia ar trebui să fie informată numai în privința unui număr limitat de cazuri, și anume cele care creează o „legătură semnificativă din punctul de vedere al concurenței”. Părțile ar avea doar obligația de a furniza Comisiei o cantitate limitată de informații referitoare la astfel

³⁹ Obligația de separare ar impune ca activele să fie izolate (*ring fenced*), să fie numit un administrator responsabil cu separarea etc. Ar fi vorba de o practică similară celei aplicabile în prezent pentru angajamentele de cesionare din cursul perioadelor de cesionare sau condițiilor și obligațiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul privind concentrările economice.

⁴⁰ Prin extinderea la participațiile minoritare a articolului 6 alineatul (1) litera (b) al doilea paragraf, a articolului 8 alineatul (1) al doilea paragraf și a articolului 8 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul privind concentrările economice.

⁴¹ A se vedea, de exemplu, cazul COMP/M.6541 - *Glencore/Xstrata*, punctul (26).

de tranzacții, prin intermediul unui anunț de intenție, după care Comisia ar putea decide dacă să solicite sau nu o notificare completă.

58. În fine, sistemul bazat pe transparență cu țintă precisă ar fi compatibil cu sistemele de control al concentrărilor utilizate actualmente la nivelul UE și la nivel național. Anunțul de intenție ar fi transmis mai departe statelor membre, pentru a le informa în privința dobândirii de participații minoritare, iar acestea ar avea posibilitatea de a solicita o trimitere în acest stadiu. Spre deosebire de această opțiune, sistemul cu autoevaluare ar fi mai dificil de reconciliat cu sistemele utilizate de statele membre, întrucât nu s-ar ști cu certitudine dacă tranzacția va fi investigată de Comisie.

4. TRIMITEREA CAZURILOR

4.1. Obiective și principii directe pentru trimiterea cazurilor

59. Regulamentul privind concentrările economice a instituit un sistem de tip ghișeu unic, prin care concentrările cu o dimensiune UE (astfel cum este aceasta definită în funcție de pragurile cifrei de afaceri prevăzute la articolul 1) sunt examinate exclusiv de Comisie, evitându-se astfel existența unor proceduri de examinare multiple la nivelul statelor membre. Deși pragurile cifrei de afaceri servesc drept test neechivoc pentru a stabili dacă este probabil sau nu ca o concentrare să aibă o dimensiune europeană sau transfrontalieră, Regulamentul privind concentrările economice permite, de asemenea, trimiterea cazurilor de la Comisie către unul sau mai multe state membre sau invers. Acest mecanism, a cărui eficacitate a crescut în urma reformei din 2004, permite ca un caz să fie examinat de autoritatea cea mai adecvată, dacă nu este deja alocat autorității respective, prin aplicarea pragurilor cifrei de afaceri atât înainte, cât și după ce tranzacția a fost notificată autorității competente.
60. Concluzia raportului către Consiliu din 2009 descris mai sus a fost că pragurile cifrei de afaceri și normele privind trimiterea cazurilor prevăzute în Regulamentul privind concentrările economice funcționau în general bine. Situația putea fi totuși ameliorată, având în vedere faptul că un număr semnificativ de cazuri (240 în 2007) făcea în continuare obiectul examinării în trei sau mai multe state membre.
61. Sistemul de trimitere a cazurilor ar putea fi îmbunătățit pentru a permite devierea mai ușoară, la nevoie, de la rezultatele testelor privind cifra de afaceri. Sistemul poate fi îmbunătățit în special în ceea ce privește trimiterile de la statele membre către Comisie, atât înainte, cât și după notificare.
62. Într-adevăr, experiența a arătat că procedura actuală de trimitere a cazului înaintea notificării de la statele membre către Comisie în temeiul articolului 4 alineatul (5) de către părțile care realizează notificarea, tinde să fie greoaie și să necesite mult timp⁴², deoarece implică mai întâi transmiterea unei „cereri motivate”, prin care se solicită o trimitere, și o notificare ulterioară după ce această trimitere a fost aprobată. Din acest motiv, este posibil ca părțile să fi decis să nu transmită o cerere de trimitere în cazuri care s-ar fi pretat la trimitere către Comisie. Prin urmare, Comisia sugerează simplificarea trimiterilor realizate în temeiul articolului 4 alineatul (5) prin eliminarea procedurii actuale în două etape.
63. În plus, normele actuale privind trimiterile de la state membre către Comisie realizate după notificare, în temeiul articolului 22, conferă Comisiei competențe numai în

⁴²

A se vedea, de exemplu, punctul (19) din raportul din 2009.

privința statelor membre care au transmis o cerere de trimitere ori s-au alăturat unei astfel de cereri. Din această cauză, au existat în anumite cazuri investigații paralele realizate de Comisie și de ANC, ceea ce contravine principiului ghișeului unic⁴³. Prin urmare, Comisia propune optimizarea trimiterilor realizate în temeiul articolului 22, în sensul de a se acorda Comisiei competențe în întregul SEE pentru cazurile care îi sunt trimise, obținându-se astfel o aplicare mai bună a principiului ghișeului unic.

4.2. Măsurile propuse pentru trimiterea cazurilor

64. Scopul propunerilor de modificare a sistemului de trimitere a cazurilor este facilitarea trimiterilor, pentru a ameliora eficacitatea sistemului la nivel global, fără reformarea fundamentală a caracteristicilor acestuia.

4.2.1. Articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul privind concentrările economice: trimiterea cazurilor de la statele membre către Comisie înaintea notificării

65. Având în vedere numărul mic de cereri realizate în temeiul articolului 4 alineatul (5) care au fost respinse de un stat membru din 2004⁴⁴, Comisia propune eliminarea procedurii actuale în două etape (constând într-o cerere motivată urmată de o notificare). Această modificare ar accelera trimiterile realizate în temeiul articolului 4 alineatul (5) și ar crește eficiența acestora, păstrând în același timp capacitatea statelor membre de a se opune unei cereri în rarele situații în care consideră necesar acest lucru.

66. Așadar, părțile ar notifica tranzacția direct către Comisie. Comisia ar înainta apoi imediat cererea statelor membre, dându-le statelor membre care au, *prima facie*, competența de a examina tranzacția în temeiul dreptului lor intern ocazia de a se opune trimiterii în termen de 15 zile lucrătoare. Dacă niciun stat membru nu se opune cererii, Comisia ar avea competența de a examina întreaga tranzacție.

67. În cazul în care cel puțin un stat membru care are competența de a examina tranzacția se opune ca această competență să îi revină Comisiei, aceasta din urmă ar renunța integral la competență, care ar reveni statelor membre. În astfel de situații Comisia nu ar avea nicio marjă de apreciere și ar adopta o decizie prin care anunță că nu mai are competența de a se ocupa de dosarul în cauză. În acest caz, părțile ar avea libertatea de a stabili în ce state membre trebuie să efectueze notificarea.

68. În vederea facilitării schimbului de informații dintre statele membre și Comisie, aceasta din urmă propune trimiterea documentului informativ inițial al părților sau cererea de alocare a cazului către statele membre, pentru a le avertiza în privința tranzacției în cursul contactelor prealabile notificării.

4.2.2. Articolul 22 din Regulamentul privind concentrările economice: trimiterea cazurilor de la statele membre către Comisie după notificare

1. Se propune modificarea după cum urmează a procedurii prevăzute la articolul 22.

- Unul sau mai multe state membre care au competența de a examina o tranzacție în temeiul dreptului lor intern ar putea solicita o trimitere către

⁴³ De exemplu COMP/M.5828 – *Procter & Gamble/Sara Lee*, decizia Comisiei din 17 iunie 2010.

⁴⁴ Numai șase dintre cele 261 de cereri prezentate în temeiul articolului 4 alineatul (5) începând cu 2004 au fost respinse de un stat membru.

Comisie în termen de 15 zile lucrătoare de la data la care le-a fost notificată concentrarea (sau la care aceasta le-a fost adusă la cunoștință)⁴⁵.

- Comisia ar putea apoi să decidă dacă să accepte sau nu solicitarea de trimitere. Comisia poate, de exemplu, decide să nu accepte solicitarea dacă tranzacția nu are efecte transfrontaliere, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul privind concentrările economice din UE. În cazul în care Comisia a hotărât să accepte o cerere de trimitere, ar avea competențe pentru întregul SEE.
- Cu toate acestea, dacă unul sau mai multe state membre se opun trimiterii, Comisia ar renunța la competență pentru întregul SEE, iar statele membre și-ar păstra competențele. Nu este nevoie ca statul membru să motiveze atunci când se opune trimiterii.

70. Pentru ca această propunere să fie viabilă, trebuie avute în vedere două aspecte. Mai întâi, este posibil să apară o problemă de succesiune a operațiunilor, în cazul în care cererea de trimitere este formulată după ce un alt stat membru a aprobat deja tranzacția pe teritoriul său. În acest caz, Comisia nu ar mai putea să obțină competențe pentru întregul SEE. În al doilea rând, este posibil ca alte state membre să nu aibă suficiente informații pentru a stabili dacă sunt competente sau nu, iar aceste state ar avea dreptul de a se opune trimiterii sau, în caz că ar fi competente, pentru a face o alegere informată în privința respingerii sau nu a trimiterii, deoarece este posibil să nu fi primit încă o notificare.
71. Pentru a aborda aceste aspecte într-o manieră cât mai extinsă, Comisia sugerează ca ANC să difuzeze anunțuri de intenție timpurii pentru cazurile supuse mai multor jurisdicții sau pentru cazurile având drept obiect piețe care depășesc, *prima facie*, nivelul național, cât mai curând posibil după ce un stat membru primește notificarea sau după ce tranzacția îi este adusă la cunoștință în alt mod. În aceste notificări, ANC ar preciza dacă au în vedere formularea unei solicitări de trimitere. Într-un astfel de caz, notificarea ar antrena suspendarea termenelor naționale ale tuturor statelor membre care investighează la rândul lor cazul. O altă posibilitate ar fi, în cazul în care Comisia consideră că ar putea fi ea însăși autoritatea mai adecvată, ca aceasta să invite statele membre să solicite o trimitere în temeiul articolului 22 alineatul (5), o astfel de invitație având, la rândul ei, efectul de a suspenda toate termenele naționale.
72. O astfel de soluție procedurală ar reduce riscul ca ANC să formuleze o solicitare de trimitere către Comisie în condițiile în care o altă ANC a publicat deja o decizie prin care aprobă tranzacția. În eventualitatea improbabilă că un stat membru a adoptat o decizie de aprobare înainte de transmiterea unei solicitări de trimitere, decizia de aprobare ar rămâne valabilă, iar cazul ar fi trimis numai statelor membre rămase.
73. Difuzarea unui astfel de anunț de intenție ar facilita, de asemenea, cooperarea și coordonarea dintre toate agențiile implicate în procesul de examinare și ar stimula convergența, chiar dacă nu se realizează o trimitere către Comisie.

⁴⁵

Spre deosebire de sistemul actual, numai statele membre care au competența de a examina tranzacția în temeiul dreptului lor intern ar putea solicita o trimitere.

4.2.3. *Articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul privind concentrările economice: trimiterea cazurilor de la Comisie către un stat membru înaintea notificării*

74. Comisia propune clarificarea pragurilor de fond pentru trimiterea cazurilor înaintea notificării de la Comisie către un stat membru în temeiul articolului 4 alineatul (4).

75. Pentru a încuraja utilizarea mecanismului prevăzut de dispoziția menționată, Comisia propune adaptarea testului de fond de la articolul 4 alineatul (4) astfel încât părțile să nu mai aibă obligația de a afirma că tranzacția poate „afecta în mod semnificativ concurența pe o piață” pentru ca un caz să fie eligibil pentru trimitere. Ar fi suficient să se arate că este probabil ca principalul impact al tranzacției să se producă pe o piață distinctă dintr-un stat membru. Eliminarea a ceea ce este perceput ca un element de autoincriminare poate conduce la creșterea solicitărilor realizate în temeiul articolului 4 alineatul (4).

5. DIVERSE

76. În fine, Comisia consideră că și alte dispoziții din Regulamentul privind concentrările economice ar putea fi ameliorate și optimizate, în special în vederea simplificării procedurilor. În contextul controlului concentrărilor, Comisia a încercat întotdeauna să limiteze cât mai mult sarcina administrativă suportată de întreprinderi. În decembrie 2013, Comisia s-a apropiat considerabil de obiectivul eficientizării controlului concentrărilor din UE fără modificarea Regulamentului privind concentrările economice, prin adoptarea unui pachet cuprinzând măsuri de simplificare⁴⁶. Acest pachet de măsuri a introdus un număr semnificativ mai mare de cazuri în domeniul de aplicare al așa-numitei proceduri simplificate pentru concentrările neproblematică și a optimizat toate formularele prevăzute pentru notificarea concentrărilor către Comisie, conducând la o reducere substanțială a cerințelor în materie de informare.

77. Pentru optimizarea și simplificarea procedurilor UE în materie de concentrări economice dincolo de ceea ce s-a realizat prin pachetul cuprinzând măsuri de simplificare din 2013 și pentru ameliorarea anumitor dispoziții ale Regulamentului privind concentrările economice, este nevoie de modificarea acestui regulament. În documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta carte albă sunt discutate în detaliu aceste propuneri, dar se cuvine să fie menționate aici două aspecte.

- Regulamentul privind concentrările economice ar putea fi modificat astfel încât crearea unei societăți în comun pe deplin funcțională care este situată și funcționează complet în afara SEE (și care nu ar avea niciun impact asupra piețelor din SEE) să nu intre în domeniul de aplicare al acestuia. Prin urmare, astfel de societăți în comun nu ar trebui notificate Comisiei, chiar dacă sunt atinse pragurile cifrei de afaceri prevăzute la articolul 1.
- În vederea simplificării procedurilor în materie de concentrări, s-ar putea acorda Comisiei competența de a scuti de la obligația notificării prealabile anumite categorii de tranzacții care nu prezintă în mod normal aspecte

⁴⁶ Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 1269/2013 al Comisiei din 5 decembrie 2013 (JO L 336, 14.12.2013, p. 1) și Comunicarea Comisiei privind o procedură simplificată de tratare a anumitor concentrări în temeiul Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului (JO C 366, 14.12.2013, p. 5, rectificat în JO C 11, 15.1.2014, p. 6).

problematică din punctul de vedere al concurenței (cum ar fi tranzacțiile care nu implică nicio relație orizontală sau verticală între întreprinderile care participă la concentrare și care sunt tratate actualmente printr-o procedură simplificată) Astfel de cazuri ar putea face obiectul unei proceduri similare sistemului bazat pe transparență cu țintă precisă avut în vedere mai sus pentru gestionarea dobândirii de participații minoritare fără putere de control.

6. CONCLUZIE

78. În general, versiunea revizuită a Regulamentului privind concentrările economice, adoptată în 2004, oferă un cadru adecvat pentru protejarea efectivă a concurenței și, implicit, a consumatorilor de efectele anticoncurențiale ale concentrărilor și ale preluărilor din cadrul pieței interne. Cadrul realizează această protecție și permite în același timp ca marea majoritate a tranzacțiilor neproblematică să fie aprobate rapid. Introducerea în 2004 a testului privind obstacolele semnificative în calea concurenței efective a permis Comisiei să examineze efectele necoordonate ale tranzacțiilor în care entitatea rezultată în urma concentrării nu ar dobândi o poziție dominantă. În fine, ameliorările aduse sistemului de trimitere a cazurilor au contribuit semnificativ la alocarea cazurilor către autoritatea cea mai adecvată.
79. Cu toate acestea, după cum s-a precizat mai sus, controlul concentrărilor la nivelul UE poate fi ameliorat în continuare⁴⁷. În particular, prezenta carte albă propune extinderea competențelor Comisiei pentru a include examinarea efectelor potențial anticoncurențiale ale dobândirii de participații minoritare de control cu ajutorul unui sistem bazat pe transparență, cu țintă precisă și neinvaziv, precum și creșterea eficienței și a eficacității sistemului de trimiteri prin optimizarea procedurii prevăzute la articolul 4 alineatul (5) și prin modificarea articolului 22 astfel încât să fie respectat în mai mare măsură principiul ghișei unice.

Comisia invită părțile interesate să își exprime punctul de vedere cu privire la prezenta carte albă. Comisia invită părțile interesate să își exprime punctul de vedere în special în ceea ce privește propunerile și întrebările menționate în cartea albă și în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește cartea albă. Contribuțiile pot fi trimise până vineri, 3 octombrie 2014, fie prin e-mail, la adresa:

comp-merger-registry@ec.europa.eu

fie prin poștă, la următoarea adresă:

Commission Européenne

Direction générale de la concurrence, Unité A-2

Cartea albă „Pentru un control mai eficace al concentrărilor economice în UE”

B-1049 Brussel/Bruxelles.

Conform practicii curente din cadrul DG Concurență, contribuțiile primite ca răspuns la o consultare publică sunt publicate. Cu toate acestea, se poate solicita păstrarea

⁴⁷

Temele abordate în cadrul prezentei cărți albe nu aduc atingere evaluării de către Comisie a altor aspecte importante ale controlului concentrărilor din UE. Comisia va avea în vedere subiecte adecvate pentru o evaluare *ex post* a unora dintre practicile sale din domeniul controlului concentrărilor.

confidențialității acestor contribuții sau a unor părți din acestea. În acest caz, vă rugăm să menționați clar pe prima pagină a contribuțiilor transmise că nu doriți publicarea acestora și, de asemenea, vă rugăm să trimiteți la DG Concurență o versiune neconfidențială a contribuțiilor dvs., în vederea publicării.