



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.7.2014
COM(2014) 449 final

BELA KNJIGA

Za učinkovitejši nadzor EU nad združitvami

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2014) 217 final}

{SWD(2014) 218 final}

{SWD(2014) 221 final}

BELA KNJIGA

Za učinkovitejši nadzor EU nad združitvami

(Besedilo velja za EGP)

Kazalo

1.	Uvod.....	4
2.	Vsebinski pregled združitve po reformi uredbe o združitvah leta 2004	4
2.1.	Vsebinska presoja.....	5
2.2.	Nadaljnje spodbujanje sodelovanja in zbliževanja	7
2.3.	Zaključek.....	8
3.	Pridobitve neobvladujočih manjšinskih deležev	8
3.1.	Zakaj hoče imeti Komisija pristojnost za pregledovanje neobvladujočih manjšinskih deležev?.....	8
3.1.1.	Teorije škode.....	9
3.1.2.	Člena 101 in 102 PDEU morda nista primerna za obravnavo protikonkurenčnih manjšinskih deležev	11
3.2.	Odločitve o politiki in predlagani ukrepi za pregledovanje pridobitev manjšinskih deležev.....	11
3.2.1.	Zasnova in možnosti – katera načela bi morala veljati za sistem za nadzor nad manjšinskimi deleži na ravni EU?.....	11
3.2.2.	Predlagani sistem: „usmerjen“ sistem preglednosti	12
3.2.3.	Podrobnosti postopka	13
3.2.4.	Obseg presoje na podlagi uredbe o združitvah in razmerje do člena 101 PDEU	14
3.3.	Zaključek glede pregleda manjšinskih deležev	14
4.	Napotitve zadev.....	15
4.1.	Cilji in vodilna načela napotitve zadev	15
4.2.	Predlagani ukrepi za napotitve zadev.....	16
4.2.1.	Člen 4(5) uredbe o združitvah: napotitve držav članic na Komisijo pred priglasitvijo	16
4.2.2.	Člen 22 uredbe o združitvah: napotitve držav članic na Komisijo po priglasitvi	16
4.2.3.	Člen 4(4) uredbe o združitvah: napotitve Komisije na državo članico pred priglasitvijo	17
5.	Razno.....	18
6.	Zaključek.....	18

1. UVOD

1. Komisija deset let po temeljiti prenovitvi uredbe EU o združitvah¹ iz leta 2004 v tej beli knjigi proučuje, kako se je izvajal vsebinski preskus „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“, ter predstavlja možnosti, kako bi se lahko nadalje spodbudilo zbliževanje in sodelovanje med Komisijo in državami članicami. Poleg tega podaja predloge za določene spremembe, katerih cilj je povečati učinkovitost nadzora EU nad združitvami.
2. Predlogi se nanašajo predvsem na dve področji:
 - zagotovitev, da uredba o združitvah obravnava vse vire, ki bi lahko škodovali konkurenci in s tem potrošnikom zaradi koncentracij ali prestrukturiranj podjetij, vključno s tistimi, ki so posledica pridobitev neobvladujočih manjšinskih deležev, ter
 - kako najbolje zagotoviti tesno sodelovanje med Komisijo in nacionalnimi organi za konkurenco (v nadaljnjem besedilu: NOK) ter ustrezno razdelitev nalog na področju nadzora nad združitvami, zlasti z racionalizacijo pravil o prenosu zadev, ki se nanašajo na združitve, z držav članic na Komisijo in obratno.
3. Tej beli knjigi je priložen delovni dokument služb Komisije, ki podrobneje proučuje premisleke, na katerih temeljijo bela knjiga in njeni predlogi politike. Priložena sta ji ocena učinka, ki proučuje možne koristi in stroške različnih možnosti politike, ter povzetek navedene ocene učinka. Mnenja deležnikov so bila zbrana v okviru javnega posvetovanja² ter so upoštevana v tej beli knjigi in v delovnem dokumentu služb Komisije.

2. VSEBINSKI PREGLED ZDRUŽITEV PO REFORMI UREDBE O ZDRUŽITVAH LETA 2004

4. Nadzor EU nad združitvami je po sprejetju prve uredbe o združitvah leta 1989 postal eden od glavnih stebrov konkurenčnega prava EU in njegove temeljne lastnosti so zdaj dobro uveljavljene. Prenovljena uredba o združitvah, sprejeta leta 2004, je v mnogih pogledih nadalje okrepila delovanje nadzora nad združitvami na ravni EU, zlasti z uvedbo preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“ kot pomembnega merila za preverjanje združitvev in s povečanjem možnosti za napotitev zadev, ki se nanašajo na združitve, z držav članic na Komisijo in obratno.
5. Nadzor EU nad združitvami pomembno prispeva k delovanju notranjega trga, saj določa usklajen sklop pravil o koncentracijah in prestrukturiranju podjetij ter zagotavlja, da gospodarske koncentracije na trgu ne škodujejo konkurenci in s tem potrošnikom. Sodeč po nedavnih izkušnjah se nadzor EU nad združitvami zaradi vse večje globalizacije poslovnih dejavnosti in poglobljanja notranjega trga še bolj osredotoča na čezmejne zadeve in zadeve, ki vplivajo na evropsko gospodarstvo.

¹ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 24, 29.1.2004, str. 1). Sedanja uredba o združitvah je rezultat prenovitve prvotne Uredbe Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 395, 30.12.1989, str. 1).

² Glej Delovni dokument služb Komisije „Za učinkovitejši nadzor EU nad združitvami“, SWD(2013) 239 final (v nadaljnjem besedilu: posvetovalni dokument), in prejete pripombe, ki so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_merger_control.

6. Velika večina združitve, ki jih preišče Komisija, ne vzbuja pomislekov glede konkurence in jih Komisija odobri po začetni fazi preiskave, tj. „fazi I“. V manj kot 5 % primerov Komisija začne poglobljeno „fazo II“ preiskave na podlagi začetnih pomislekov, ki se pojavijo v fazi I. Komisija pri približno 5–8 % vseh priglasenih združitve ugotovi, da bi združitev lahko ovirala učinkovito konkurenco. Taki pomisleki so največkrat odpravljeni na podlagi korektivnih ukrepov, ki jih ponudijo stranke (v fazi I ali II). Komisija je od leta 1990 prepovedala samo 24 združitve, od leta 2004 pa 6 združitve, kar je precej manj kot 1 % vseh priglasenih združitve, ki jih je bilo več kot 5 000.

2.1. Vsebinska presoja

7. Najpomembnejša sprememba v okviru reforme uredbe o združitvah leta 2004 je uvedba preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“³. Pri tem preskusu je temeljna predpostavka, da je bistveno oviranje učinkovite konkurence zlasti posledica ustvarjanja ali krepitve prevladujočega položaja. S tem je preskus omogočil nadaljnje opiranje na precedenčne zadeve Komisije in sodno prakso evropskih sodišč.
8. Komisija pri ocenjevanju učinka priglasene združitve na konkurenco enako kot prej presodi, ali bi združitev bistveno ovirala učinkovito konkurenco na notranjem trgu ali na njegovem znatnem delu. Predvsem poskuša ugotoviti, ali bi združitev ustvarila ali okrepila prevladujoč položaj.
9. Poleg tega je bil cilj preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“ odpraviti morebitno „vrzel“ v izvrševanju, saj je za prejšnji preskus veljalo, da ni jasno zajemal protikonkurenčnih učinkov, ki bi verjetno nastali zaradi združitve dveh podjetij na oligopolnem trgu, na katerem združeni subjekt ne bi postal prevladujoč⁴. Uvedba preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“ je odpravila to negotovost in Komisiji omogočila, da okrepi svojo ekonomsko analizo zapletenih združitve. Pri presoji se uporablja kombinacija kvalitativnih in, kadar so ti na voljo, kvantitativnih ali empiričnih dokazov⁵.
10. Komisija je v večini zadev proučila morebitne protikonkurenčne učinke združitve dveh podjetij, dejavnih na istem trgu, v odsotnosti usklajevanja z drugimi konkurenti (v nadaljnjem besedilu: neusklajeni učinki). Preiskave, v katerih je Komisija proučila, ali bi združitev povečala tveganje usklajevanja med združenim subjektom in drugimi podjetji (v nadaljnjem besedilu: usklajeni učinki)⁶ oziroma ali bi združitev med podjetji, dejavnimi na vertikalno⁷ (v nadaljnjem besedilu: vertikalni učinki) ali tesno povezanih trgih⁸ (v nadaljnjem besedilu: konglomeratni učinki), omejila dostop konkurentov, so bile precej redkejše.

³ Glej člen 2(2) in (3) uredbe o združitvah.

⁴ Glej uvodno izjavo (25) uredbe o združitvah.

⁵ Obstaja več nedavnih zadev, v katerih so bile uporabljene različne zapletene ekonomske analize za presojo obstoja bistvenega oviranja učinkovite konkurence, na primer v: COMP/M.6570 – UPS/TNT Express, sklep z dne 30. januarja 2013; COMP/M.6458 – Universal Music Group/EMI Music, sklep z dne 21. septembra 2012; COMP/M.6471 – Outokumpu/Inoxum, sklep z dne 7. novembra 2012; ali COMP/M.6663 – Ryanair/Aer Lingus, sklep z dne 27. februarja 2013.

⁶ Na primer COMP/M.4980 – ABF/GBI Business, odločba Komisije z dne 23. septembra 2008.

⁷ Na primer COMP/M.4942 – Nokia/NAVTEQ, odločba Komisije z dne 2. julija 2008, ali COMP/M.4854 – Tom Tom/TeleAtlas, odločba z dne 14. maja 2008.

⁸ Na primer COMP/M.5984 – Intel/McAfee, sklep Komisije z dne 26. januarja 2011.

11. Komisija je od leta 2004 proučila veliko zadev z uporabo novega preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“. V zadevi Western Digital/Hitachi je na primer proučila predlagano pridobitev na trgu trdih diskov. Ta transakcija bi zmanjšala število konkurentov, dejavnih v industriji trdih diskov, s 4 na 3, na trgu trdih diskov velikosti 8,9 cm (3,5") pa s 3 na 2. Komisija je na podlagi analize zbranih kvantitativnih in kvalitativnih dokazov ugotovila, da bi v takratnih okoliščinah umik podjetja Hitachi s trga verjetno bistveno oviral učinkovito konkurenco⁹.
12. Komisija je objavila dva sklopa smernic, ki zagotavljata trden gospodarski okvir za presojo horizontalnih¹⁰ in nehorizontalnih (tj. vertikalnih ali konglomeratnih) združitve¹¹ (v nadaljnjem besedilu: smernice), da bi tako izboljšala preglednost in predvidljivost svoje analize združitve na podlagi novega preskusa¹².
13. Smernice v skladu z uvodno izjavo (29) uredbe o združitvah tudi pojasnjujejo, da lahko združitev prinese povečanje učinkovitosti, ki nevtralizira škodo, ki bi jo združitev povzročila konkurenci in s tem potrošnikom. Komisija bo upoštevala taka povečanja učinkovitosti, če jih navajajo stranke, ki se združujejo, če so preverljiva, značilna za združitev in je verjetno, da se bodo prenesla na potrošnike. Na primer, v zadevi UPS/TNT Express so bili pomisleki glede konkurence odpravljeni za številne (vendar ne za vse) države članice, med drugim na podlagi ugotovitev glede učinkovitosti¹³. V zadevi Nynas/Harburg je povečanje učinkovitosti, ki bi ga prinesla združitev, podprlo sklep, da je združitev za potrošnike koristna v primerjavi z drugim verjetnim scenarijem zaprtja pridobljenega obrata¹⁴.
14. V zadnjih desetih letih se je poleg tega pokazalo, da lahko pregledovanje združitve spodbuja inovacije, saj konkurenca prispeva k boljšim tržnim rezultatom. K temu prispeva ne samo z nižanjem cen ali povečevanjem proizvodnje, ampak tudi z izboljšanjem kakovosti proizvodov, raznolikosti in inovacij. V zadevi Intel/McAfee¹⁵ so na primer korektivni ukrepi prispevali k ohranitvi inovativnosti na področju varnostne programske opreme in preprečili omejevanje dostopa konkurentov.
15. Komisija je leta 2008 z revidiranim sporočilom o korektivnih ukrepih nadalje razvila svojo prakso na področju korektivnih ukrepov¹⁶. Sporočilo o korektivnih ukrepih podaja jasne smernice o oblikovanju in izvedbi korektivnih ukrepov v obliki odsvojitve (kot je prodaja hčerinske družbe ali proizvodnega obrata konkurentu) ter se osredotoča na učinkovitost korektivnih ukrepov.

⁹ COMP/M.6203 – Western Digital/Hitachi, sklep Komisije z dne 23. novembra 2011, uvodna izjava (1038).

¹⁰ Smernice o presoji horizontalnih združitve na podlagi uredbe Sveta o nadzoru koncentracij podjetij (UL C 31, 5.2.2004, str. 5).

¹¹ Smernice o presoji nehorizontalnih združitve na podlagi uredbe Sveta o nadzoru koncentracij podjetij (UL C 265, 18.10.2008, str. 6).

¹² Sodišča EU so se na smernice sklicevala kot na merila za preverjanje materialne zakonitosti analize združitve Komisije, glej na primer zadevo T-282/06 Sun Chemical in drugi proti Komisiji, ZODl. 2007, str. II-2149.

¹³ COMP/M.6570 – UPS/TNT Express, sklep Komisije z dne 30. januarja 2013.

¹⁴ COMP/M.6360 – Nynas/Harburg, sklep Komisije z dne 2. septembra 2013.

¹⁵ COMP/M.5984 – Intel/McAfee, sklep z dne 26. januarja 2011.

¹⁶ Sporočilo Komisije o korektivnih ukrepih, dopustnih po Uredbi Sveta (ES) št. 139/2004 in po Uredbi Komisije (ES) št. 802/2004 (UL C 267, 22.10.2008, str. 1).

2.2. Nadaljnje spodbujanje sodelovanja in zbliževanja

16. Uredba o združitvah je bila zelo uspešna v smislu uvedbe nadzora na enem mestu nad združitvami z evropsko razsežnostjo. Vendar imajo tudi države članice pomembno vlogo pri izvrševanju pravil o združitvah v EU. Resnično delujoč sistem za nadzor nad združitvami po vsej EU zahteva učinkovito delitev dela, sodelovanje in zbliževanje med Komisijo in 27 državami članicami, ki izvajajo nadzor nad združitvami.
17. Komisija je po javnem posvetovanju leta 2009 Svetu predložila poročilo, ki je vsebovalo omejen pregled stanja v zvezi z razdelitvijo zadev med Komisijo in državami članicami (v nadaljnjem besedilu: poročilo iz leta 2009)¹⁷. Deležniki so v okviru javnega posvetovanja menili, da bi lahko različna pravila in prakse na področju združitve v Evropski uniji povečali upravno breme za podjetja, zmanjšali učinkovitost izvajanja nadzora nad združitvami, prinesli neskladne rezultate in negativno vplivali na notranji trg.
18. Čeprav nacionalni organi za konkurenco (v nadaljnjem besedilu: NOK) običajno uporabljajo člena 101 in 102 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) v povezavi s svojo nacionalno zakonodajo, je nadzor nad združitvami na nacionalni ravni izključno stvar nacionalnega prava. Uredba EU o združitvah je bila vzor za veliko nacionalnih pravnih sistemov na tem področju, kar je prispevalo k zbliževanju osnovne zakonodaje med sodnimi oblastmi, zlasti v zvezi z vsebinskim preskusom, ki ga je treba uporabiti¹⁸. Poleg tega je bilo z okrepljenim sodelovanjem med NOK in Komisijo v posameznih zadevah ter v okviru delovne skupine o združitvah, ki je bila ustanovljena leta 2010, doseženo nadaljnje zbliževanje na področju materialno-pravnih vprašanj in vprašanj glede pristojnosti¹⁹.
19. Kljub temu napredku še vedno obstajajo možnosti za nadaljnje sodelovanje in zbliževanje, zlasti na področju razvoja vsebinskih preskusov za smernice (kot so smernice Komisije o horizontalnih in nehorizontalnih združitvah) ter v zvezi s tem, kako organi za konkurenco in sodišča, ki izvajajo sodne postopke, uporabljajo in razlagajo te preskuse. Pomembne točke razhajanja vključujejo nacionalne zakone, ki vladi še vedno omogočajo, da ovrže odločitev NOK, ki temelji na pomislekih glede konkurence, in odobri protikonkurenčno združitev na podlagi drugih premislekov glede javnega interesa²⁰. Tudi korektivni ukrepi in postopki, kot so roki za pregled združitve in pravila o mirovanju, se pogosto razlikujejo.
20. Pomembno je okrepiti zbliževanje med Komisijo in NOK ter med NOK-i, da bi se zagotovili resnično enaki konkurenčni pogoji in preprečila neskladnost rezultatov²¹. Glede na predloge nekaterih NOK bi bilo to mogoče doseči z okrepitevijo sodelovanja in izmenjavo izkušenj ob uporabi vseh razpoložljivih orodij in forumov, kot je

¹⁷ Sporočilo Komisije Svetu, Poročilo o delovanju Uredbe št. 139/2004, 18. junij 2009, COM(2009) 281 final, in spremni delovni dokument služb Komisije SEC(2009) 808 final/2.

¹⁸ Nemčija je na primer leta 2013 prejšnji preskus prevladujočega položaja nadomestila s preskusom bistvenega oviranja učinkovite konkurence, kot določa člen 2(2) in (3) uredbe o združitvah.

¹⁹ Glej dokument delovne skupine o združitvah, Best Practices on Cooperation between EU National Competition Authorities in Merger Review (Dobre prakse pri sodelovanju med nacionalnimi organi za konkurenco v EU na področju pregledovanja združitve), 8. november 2011.

²⁰ Čeprav so taka posredovanja na splošno redka, tak režim obstaja v nekaterih državah članicah, kot so Francija, Nemčija, Italija, Španija in Združeno kraljestvo.

²¹ Glej uvodno izjavo (14) uredbe EU o združitvah, ki poudarja pomen sodelovanja ter obravnava napotitev in pristojnost.

delovna skupina o združitvah, ter z okrepitevijo sodelovanja med NOK-i v posameznih zadevah.

21. NOK-i se lahko v vsakem primeru izognejo neskladnim rezultatom z napotitvijo zadev na Komisijo. Predlogi za reformo napotitve zadev na Komisijo po priglasitvi v skladu s členom 22 uredbe o združitvah, ki so obravnavani v oddelku 4.2.2, vključujejo vzpostavitev sistema, ki bi temeljil na zgodnjem informativnem obvestilu. Tak sistem bi moral tudi olajšati praktično sodelovanje med NOK-i v čezmejnih zadevah in zadevah, ki spadajo v pristojnost več držav.
22. Poleg tega, da bi bilo treba uspešno „postopno zbliževanje“, ki je bilo že doseženo, ohranjati in krepiti, kot je opisano zgoraj, bi morali Komisija in NOK-i razmisliti o prehodu na sistem, v okviru katerega bi vsi uporabljali isto materialno pravo EU, podobno kot v sedanjem okviru za izvrševanje protimonopolnih pravil²². Vendar bi to zahtevalo ambicioznejšo prenovitev sedanje zakonodaje o nadzoru nad združitvami v Evropski uniji.

2.3. Zaključek

23. Zgornji pregled kaže, da je reforma uredbe o združitvah iz leta 2004, zlasti uvedba preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“, okrepila nadzor nad združitvami na ravni EU. Dolgoročno bi bilo treba sistem, ki ga je vzpostavila uredba o združitvah, nadalje razviti v pravi „Evropski prostor združitve“, v katerem bi se za združitve, ki jih pregledujejo Komisija in NOK, uporabljal enoten nabor pravil. Vendar je treba prej obravnavati dva glavna načina izboljšanja uredbe o združitvah z bolj omejenimi spremembami. Prvič, Komisija razmišlja o razširitvi nadzora EU nad združitvami na pridobitve neobvladujočih manjšinskih deležev. Poleg tega glede na izkušnje Komisije z reformo iz leta 2004 obstajajo možnosti za nadaljnjo racionalizacijo napotitev zadev²³.

3. PRIDOBITVE NEOBVLADUJOČIH MANJŠINSKIH DELEŽEV

3.1. Zakaj hoče imeti Komisija pristojnost za pregledovanje neobvladujočih manjšinskih deležev?

24. Učinkovita in uspešna politika konkurence zahteva ustrezna in dobro zasnovana sredstva za spopadanje z vsemi viri, ki povzročajo škodo konkurenci in s tem tudi potrošnikom. Uredba o združitvah se v sedanji obliki uporablja samo za „koncentracije“. Te so opredeljene kot pridobitve nadzora enega ali več drugih podjetij ali njihovih delov s strani ene ali več oseb ali enega ali več podjetij.
25. Komisija trenutno ne more preiskati pridobitve manjšinskega deleža ali ukrepati proti njej, če ta ni povezana s pridobitvijo nadzora. Komisija lahko ukrepa samo proti že obstoječemu manjšinskemu deležu v lasti ene od strank, ki se združujejo, če stranka posebej pridobi še nadzor. Komisija lahko na primer ukrepa, če je podjetje, v katerem ima ena od strank manjšinski delež, konkurent drugega podjetja, ki se združuje. Če pa stranka manjšinski delež pridobi po preiskavi Komisije, ta nima pristojnosti za ukrepanje v zvezi z morebitnimi pomisleki glede konkurence, ki

²² Mario Monti, Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe, Poročilo predsedniku Evropske komisije Joséju Manuelu Barroso, 9. maj 2010. Glej tudi novejšo poročilo Autorité de la concurrence, Rapport au Ministre de l'Économie et des Finances. Pour un contrôle plus simple, cohérent et stratégique en Europe, 16. december 2013.

²³ Ta pregled ne posega v morebitne nadaljnje izboljšave uredbe o združitvah.

izhajajo iz pridobitve, kljub dejstvu, da so lahko pomisleki glede konkurence, ki izhajajo iz manjšinskega deleža, podobni tistim, ki izhajajo iz pridobitve nadzora.

26. Izkušnje Komisije ter organov držav članic in tretjih držav kot tudi ekonomske raziskave kažejo, da lahko pridobitev neobvladujočega manjšinskega deleža v nekaterih primerih škoduje konkurenci in s tem tudi potrošnikom.
27. V Evropski uniji so Avstrija, Nemčija in Združeno kraljestvo trenutno pristojni za pregledovanje pridobitev manjšinskih deležev²⁴. V vseh treh državah članicah je NOK ukrepal proti takim pridobitvam, če so zbudile pomisleke glede konkurence. Tudi veliko držav zunaj EU, kot so Kanada, Združene države Amerike in Japonska, je pristojnih za pregledovanje podobnih strukturnih povezav na podlagi svojih pravil o nazoru nad združitvami.

3.1.1. Teorije škode

28. Pridobitev manjšinskega deleža lahko vzbudi več vrst pomislekov glede konkurence. Ti pomisleki temeljijo na teorijah škode, ki so podobne tistim v zvezi s pridobitvami nadzora, in na splošno zahtevajo, da transakcija bistveno poveča tržno moč²⁵.
29. Pridobitev manjšinskega deleža v konkurenčnem podjetju lahko povzroči neusklajene protikonkurenčne učinke, saj lahko tak delež poveča spodbudo in sposobnost pridobitelja, da enostransko zviša cene ali omeji proizvodnjo. Če ima podjetje finančni delež v dobičku svojega konkurenta, se lahko odloči za „internalizacijo“ povečanja tega dobička, ki je posledica zmanjšanja proizvodnje lastnega podjetja ali zvišanja njegovih cen. Ta protikonkurenčni učinek se lahko uresniči ne glede na to, ali je manjšinski delež pasiven (lastnik deleža nima vpliva na odločitve ciljnega podjetja) ali aktiven (lastnik deleža ima nekaj vpliva na odločitve ciljnega podjetja).
30. Pridobitev manjšinskega deleža lahko vzbudi pomisleke glede konkurence tudi, če pridobitelj izkoristi svoj položaj za omejitev konkurenčnih strategij, ki so na voljo ciljnemu podjetju, in s tem oslabi njegovo konkurenčnost. Komisija in države članice so ugotovile, da so pomisleki glede konkurence lahko resnejši, če ima manjšinski delež določeno stopnjo vpliva na odločitve ciljnega podjetja, kot ponazarjajo spodnje študije primerov.
31. Zadeva Siemens/VA Tech je vključevala teorijo škode v zvezi s „finančnimi spodbudami“ ter tveganje, ki nastane, če ima podjetje vpliv in glasovalne pravice v konkurenčnem podjetju²⁶. V navedeni zadevi je imel Siemens že obstoječ manjšinski delež v podjetju SMS Demag, ki je konkurent ene od hčerinskih družb podjetja VA Tech. Komisija je ugotovila, da bi združitev zmanjšala konkurenco na trgu metalurškega inženiringa zaradi kombinacije finančnih spodbud in pravic glede informacij, ki jih zagotavlja manjšinski delež v SMS Demag²⁷.
32. Drug primer manjšinskega deleža, ki pridobitelju zagotovi vpliv nad ciljnim podjetjem, je tisti, ki pridobitelju omogoča, da vpliva na izid posebnih sklepov. Taki sklepi so lahko potrebni za odobritve velikih naložb, zbiranje kapitala, spremembe

²⁴ Glej Prilogo I k posvetovalnemu dokumentu.

²⁵ Glej odstavek 8 smernic o horizontalnih združitvah in odstavek 10 smernic o nehorizontalnih združitvah.

²⁶ COMP/M.3653 – Siemens/VA Tech, odločba Komisije z dne 13. julija 2005.

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

proizvoda ali geografskega obsega poslovanja ter sodelovanje v združitvah in pridobitvah.

33. Ta teorija škode je bila v središču preiskave organov Združenega kraljestva v zadevi Ryanair/Aer Lingus. Ryanair je v zadevi Ryanair/Aer Lingus I že pridobil precejšen manjšinski delež v konkurenčnem podjetju Aer Lingus, preden je Komisijo leta 2006 obvestil o svojem predlogu za pridobitev nadzora nad podjetjem. Komisija je pridobitev prepovedala zaradi resnih pomislekov, da bo ustvarila ali okrepila prevladujoči položaj podjetja Ryanair na številnih progah in s tem škodila konkurenci²⁸. Vendar ni imela pristojnosti za pregled manjšinskega deleža podjetja Ryanair v podjetju Aer Lingus, ki ga je nato pregledala Komisija Združenega kraljestva za konkurenco²⁹.
34. Ta teorija škode je bila v središču pozornosti tudi v zadevi Toshiba/Westinghouse³⁰, v kateri je Komisija ugotovila, da bi lahko transakcija povzročila izključitev konkurence na trgu jedrskih gorivnih elementov. Komisija je v svoji odločbi menila, da bi lahko podjetje Toshiba izkoristilo svoj manjšinski delež in pravice veta v GNF, ki je konkurent podjetja Westinghouse, da bi preprečilo njegovo širitev na področja, na katerih bi tekmoval s podjetjema Toshiba in Westinghouse.
35. Manjšinski deleži v konkurenčnih podjetjih lahko povzročijo tudi neusklajene protikonkurenčne učinke, saj lahko vplivajo na spodbude in sposobnost udeležencev na trgu, da se tiho ali izrecno uskladijo, da bi dosegli dobičke, ki so višji od konkurenčnih³¹. Pridobitev manjšinskega deleža lahko poveča preglednost, saj pridobitelju ponuja privilegiran vpogled v poslovne dejavnosti ciljnega podjetja. Tako lahko tudi poveča verjetnost in učinkovitost kakršne koli grožnje povračilnih ukrepov, če se ciljno podjetje oddalji od tajnih dogovorov³².
36. Nadalje lahko nehorizontalne pridobitve manjšinskih deležev, ki zagotovijo tudi pomemben vpliv, zbudijo pomisleke glede konkurence v zvezi z omejevanjem dostopa do surovin. Pri nekaterih manjšinskih deležih je verjetnost, da bo prišlo do omejevanja dostopa, lahko še večja kot pri pridobitvi nadzora, saj pridobitelj manjšinskega deleža ne internalizira celotnega izgubljenega dobička, ki ga ciljno podjetje izgubi zaradi strategije omejevanja dostopa, ampak samo njegov del.
37. Pomisleki glede omejevanja dostopa do surovin so se pojavili v zadevi IPIC/MAN Ferrostaal³³. Komisija je leta 2009 pod določenimi pogoji odobrila prevzem podjetja MAN Ferrostaal s strani podjetja International Petroleum Investment Company (v nadaljnjem besedilu: IPIC). Ugotovila je, da je transakcija ustvarila tveganje omejevanja dostopa v zvezi z edino obstoječo nelastniško tehnologijo za proizvodnjo

²⁸ Zadeva COMP/M.4439 – Ryanair/Aer Lingus I, odločba Komisije z dne 27. junija 2007, ki jo je potrdilo Splošno sodišče v zadevi T-342/07, Ryanair proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-34573. Glej tudi zadevo COMP/M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III, sklep Komisije z dne 27. februarja 2013, v kateri je Komisija razglasila še en projekt družbe Ryanair za pridobitev nadzora nad Aer Lingusom za nezdružljivega z notranjim trgom.

²⁹ Končno poročilo z dne 28. avgusta 2013, http://www.competition-commission.org.uk/assets/competition-commission/docs/2012/ryanair-aer-lingus/130828_ryanair_final_report.pdf. Ryanair je vložil pritožbo zoper odločbo, vendar je Competition Appeal Tribunal 7. marca 2014 pritožbo zavrnil.

³⁰ COMP/M.4153 – Toshiba/Westinghouse, odločba Komisije z dne 19. septembra 2006.

³¹ Glej na primer zadevo COMP. M.1673 – VEBA/VIAG, odločba Komisije z dne 13. junija 2000.

³² Glej tudi Prilogo 1 k posvetovalnemu dokumentu.

³³ COMP/M.5406 – IPIC/MAN Ferrostaal, odločba Komisije z dne 13. marca 2009.

melamina na svetu. Ta tehnologija je bila v lasti podjetja Eurotecnica, v katerem je imel MAN Ferrostaal 30-odstotni delež. IPIC je že imel nadzor nad podjetjem AMI, ki je eden od dveh glavnih proizvajalcev melamina na svetu, zato je privolil v odprodajo svojega manjšinskega deleža v podjetju Eurotecnica, da bi zmanjšal morebitno tveganje omejevanja dostopa konkurentom podjetja AMI.

38. Poleg tega so se na javnem posvetovanju in v nedavnih poročilih medijev pojavili podatki o drugih primerih pridobitev manjšinskih deležev na ravni EU in držav članic, pri katerih je bil delež pridobljen v konkurenčnem ali vertikalno povezanem podjetju³⁴.

3.1.2. *Člena 101 in 102 PDEU morda nista primerna za obravnavo protikonkurenčnih manjšinskih deležev*

39. Komisija je proučila, ali bi se lahko konkurenčna pravila o omejevalnih sporazumih in zlorabi prevladujočega položaja iz členov 101 in 102 PDEU uporabila za ukrepanje proti protikonkurenčnim pridobitvam manjšinskih deležev. Vendar je uporaba členov 101 in 102 v zvezi s tem omejena.

40. V zvezi s členom 101 PDEU ni jasno, ali bi vse pridobitve manjšinskega deleža pomenile „sporazum“, katerega namen ali učinek je omejitev konkurence. Če gre na primer za več pridobitev delnic prek borze, bi se morda težko trdilo, da različni sporazumi o nakupu izpolnjujejo merila iz člena 101 PDEU. Verjetno enako velja za statut podjetja, katerega namen je na splošno določiti ureditev upravljanja podjetja ter razmerje med podjetjem in njegovimi delničarji. Da bi lahko Komisija ukrepala na podlagi člena 102 PDEU, bi moral imeti pridobitelj manjšinskega deleža prevladujoč položaj, pridobitev pa bi morala pomeniti zlorabo. Zato so okoliščine, v katerih lahko Komisija ukrepa proti konkurenčni škodi, ki bi nastala zaradi pridobitev manjšinskih deležev, precej omejene³⁵.

41. Poleg tega, kot je pojasnjeno zgoraj, so teorije škode, ki izhajajo iz pridobitev manjšinskih deležev, podobne tistim, ki izhajajo iz pridobitev nadzora, tj. horizontalni, neusklajeni in vertikalni učinki.

3.2. **Odločitve o politiki in predlagani ukrepi za pregledovanje pridobitev manjšinskih deležev**

3.2.1. *Zasnova in možnosti – katera načela bi morala veljati za sistem za nadzor nad manjšinskimi deleži na ravni EU?*

42. Sistem za nadzor nad pridobitvami neobvladujočih manjšinskih deležev bi moral upoštevati naslednja tri načela:

- ☐ zajeti bi moral potencialno protikonkurenčne pridobitve neobvladujočih manjšinskih deležev;

³⁴ Glej na primer manjšinske deleže, ki so jih pred kratkim pridobili Telefónica v podjetju Telecom Italia, Air France v podjetju Alitalia, Intel v ASML, ki je proizvajalec litografskih sistemov za industrijo polprevodnikov, Marine Harvest v Grieg Seafood in VW v podjetju Suzuki. Primeri manjšinskih deležev v vertikalnih povezavah vključujejo 10-odstotni manjšinski delež Nestlé v podjetju Givaudan (ki je bilo pred kratkim prodano) in 15-odstotni delež BMW v podjetju SGL Carbon (poleg 29-odstotnega deleža družine Quandt-Klatten, ki ima velik delež v proizvajalcu avtomobilov BMW). Očitno je, da ti primeri kažejo le, da se manjšinski deleži med konkurenčnimi podjetji in vertikalno povezanimi podjetji pojavljajo, vendar so tu omenjeni ne glede na to, ali bi vzbudili pomisleke glede konkurence.

³⁵ Glej tudi zadevo T-411/07, Aer Lingus proti Komisiji, ZOdl. 2010, str. II-3691, zlasti točko 104, in zadevo 6/72, Continental Can proti Komisiji, Recueil 1973, str. 216.

- ☐ preprečiti bi moral nepotrebno in nesorazmerno upravno breme za podjetja, Komisijo in NOK; ter
 - ☐ ujemati bi se moral z obstoječimi režimi nadzora nad združitvami na ravni EU in držav članic³⁶.
43. V posvetovalnem dokumentu so navedene tri postopkovne možnosti za nadzor nad manjšinskimi deleži:
- ☐ sistem priglasitve, ki bi pod določenimi pogoji razširil sedanji sistem predhodnega nadzora nad združitvami na pridobitve neobvladujočih manjšinskih deležev;
 - ☐ sistem preglednosti, ki bi od strank zahteval, da predložijo informativno obvestilo, s katerim bi Komisijo obvestile o pridobitvah neobvladujočih manjšinskih deležev. Informativno obvestilo bi Komisiji omogočilo, da se odloči, ali se bo lotila preiskave transakcije, državam članicam bi omogočilo, da se odločijo glede zahteve za napotitev, morebitnim pritožnikom pa, da predložijo pripombe;
 - ☐ sistem samoocenjevanja, ki od strank ne bi zahteval, da priglasijo pridobitve neobvladujočih manjšinskih deležev pred izvedbo pridobitve. Vendar bi lahko Komisija začela preiskavo potencialno problematičnih pridobitev manjšinskih deležev na podlagi svojih tržnih informacij ali pritožb.
44. Obseg pristojnosti Komisije je neposredno povezan z vprašanjem, kakšen postopek je primeren in ustrezen. Če bi imela Komisija na primer pristojnost nad vsemi pridobitvami manjšinskih deležev, ki presegajo določen prag, bi sistem priglasitve pred združitvijo ustvaril veliko breme za podjetja, saj bi zajemal tudi neproblematične transakcije. Pristojnost Komisije nad vsemi pridobitvami manjšinskih deležev nad določenim pragom bi bila zato morda primernejša v okviru sistema samoocenjevanja, ki bi Komisiji omogočal, da prosto preiskuje transakcije na lastno pobudo. Na drugi strani bi bilo upravno breme, ki bi ga povzročil sistem priglasitve ali preglednosti, precej manjše, če bi bila pristojnost Komisije omejena samo na potencialno problematične transakcije. Razmerje med zasnovo postopkovnega sistema in obsegom pristojnosti se je pogosto pojavljalo v odzivih na javno posvetovanje.
- 3.2.2. Predlagani sistem: „usmerjen“ sistem preglednosti*
45. Ob upoštevanju navedenega bi bil alternativen „usmerjen“ sistem preglednosti verjetno najprimernejši za obravnavo pridobitev manjšinskih deležev. Komisija meni, da bi bil tak sistem skladen z zgoraj navedenimi tremi načeli. Omogočil bi, da se ukrepi že od samega začetka usmerijo na potencialno problematične transakcije, in sicer z določitvijo transakcij, ki ustvarjajo „konkurenčno pomembno povezavo“, ter zagotovil, da lahko Komisija tako določene transakcije učinkovito nadzoruje tudi brez obveznosti popolne priglasitve.
46. Ob upoštevanju opisanih teorij škode bi „konkurenčno pomembna povezava“ nastala, če bi obstajalo očitno konkurenčno razmerje med dejavnostmi pridobitelja in ciljnega podjetja, bodisi zato, ker sta dejavna na istih trgih ali sektorjih, ali zato, ker sta dejavna na vertikalno povezanih trgih. Načeloma bi se sistem sprožil le, če bi

³⁶ Glej člen 1(2) in (3) uredbe o združitvah. Predlaga se, da bi pragovi prometa, ki trenutno veljajo za pridobitve nadzora, veljali tudi za pridobitve neobvladujočih manjšinskih deležev. Sistem napotitve bi enako veljal tudi za pridobitve manjšinskih deležev, da bi omogočil dodelitve zadev primernejšemu organu.

manjšinski delež in z njim povezane pravice pridobitelju omogočale, da bi pomembno vplival na poslovno politiko ciljnega podjetja in s tem na njegovo ravnanje na trgu, ali bi mu zagotavljale dostop do poslovno občutljivih podatkov. Vendar bi lahko delež, če bi presegal določeno stopnjo, sam po sebi spremenil finančne spodbude pridobitelja tako, da bi pridobitelj prilagodil svoje ravnanje na trgu ne glede na to, ali bi pridobil pomemben vpliv na ciljno podjetje. Informativno obvestilo bi bilo treba Komisiji predložiti samo za pridobitve „konkurenčno pomembne povezave“.

47. Da bi se strankam zagotovila pravna varnost, bi bile v opredelitvi „konkurenčno pomembne povezave“ vključene samo transakcije, ki bi izpolnjevale naslednja kumulativna merila:
- pridobitve manjšinskega deleža v konkurenčnem ali vertikalno povezanem podjetju (tj. med pridobiteljem in ciljnim podjetjem mora obstajati konkurenčno razmerje); in
 - konkurenčna povezava bi se štela za pomembno, če bi pridobljeni delež znašal (1) približno 20 %³⁷ ali (2) med 5 % in približno 20 %, vendar bi ga spremljali dodatni dejavniki, kot so pravice, s katerimi bi lahko pridobitelj dejansko preprečil sprejetje sklepov³⁸ in bi mu zagotavljale članstvo v upravnem odboru ali dostop do poslovno občutljivih podatkov o ciljnim podjetju.
48. Stranke bi morale same oceniti, ali bo transakcija ustvarila „konkurenčno pomembno povezavo“, in predložiti informativno obvestilo, če bi ugotovile, da bo taka povezava nastala. Če bi predložile informativno obvestilo, bi se Komisija nato odločila, ali bo preiskala transakcijo, države članice pa bi se odločile, ali bodo zahtevale napotitev.

3.2.3. Podrobnosti postopka

49. Usmerjeni sistem preglednosti bi od podjetja zahteval, da Komisiji predloži informativno obvestilo, če namerava pridobiti manjšinski delež, ki se šteje za „konkurenčno pomembno povezavo“. Informativno obvestilo bi vsebovalo informacije v zvezi s strankami in njihovim prometom, opis transakcije, stopnjo deleža pred transakcijo in po njej, pravice, povezane z manjšinskim deležem, in določene omejene informacije o tržnem deležu. Kot je navedeno zgoraj, se bo Komisija na podlagi tega informativnega obvestila odločila, ali se je treba lotiti preiskave transakcije, države članice pa bi se odločile, ali bodo zahtevale napotitev. Stranke bi morale predložiti popolno prigrasitev le, če bi se Komisija odločila, da bo začela preiskavo, in Komisija bi izdala sklep le, če bi začela preiskavo. Da bi se strankam zagotovila pravna varnost, bi morale imeti tudi možnost, da prostovoljno predložijo popolno prigrasitev.

³⁷ Britanski urad za pošteno trgovino (Office of Fair Trading) je določil 15-odstotni prag, nad katerim lahko prouči vsako zadevo (glej Office of Fair Trading, Mergers – Jurisdictional and procedural guidance, odstavek 3.20). Ta prag bi se lahko uporabljal tudi kot jasen prag, nad katerim bi se delež štel za „konkurenčno pomembno povezavo“.

³⁸ Britanska zadeva BSKyB/ITV (2007) ponuja dober primer manjšinskega deleža, ki omogoča dejansko preprečitev sprejetja sklepa (ni pa dovolj velik, da bi se štel kot dejanski nadzor). Ugotovljeno je bilo, da je 17,9-odstotni delež zadosten, da podjetju BSKyB zagotavlja pomemben vpliv na ITV, saj mu omogoča, da vpliva na strateško odločanje ITV. Primer je bil odobren pod pogojem, da se delež delno odproda in s tem zmanjša na 7,5 %.

50. Komisija bi lahko po predložitvi informativnega obvestila predlagala tudi čakalni rok, v katerem stranke ne bi smele zaključiti transakcije, države članice pa bi se morale pred njegovim iztekom odločiti, ali bodo zahtevale napotitev. Tak čakalni rok bi bil lahko na primer 15 delovnih dni. Tako bi bil usklajen z rokom iz člena 9 za zahtevo po napotitvi na državo članico po popolni priglasitvi. Tak sistem bi zagotovil, da transakcije, napotene na države članice, še ne bi bile izvedene in bi jih lahko države članice obravnavale po svojem običajnem postopku, saj bi lahko njihovi zakoni predvidevali obveznost mirovanja in same morda ne bi imele sredstev za ukrepanje proti že izvedenim transakcijam. Na splošno bi moral sistem napotitev zagotoviti, da se ohrani obstoječa raven zaščite na podlagi nacionalnih pravil za združitve, s katerimi so že zajeti neobvladujoči manjšinski deleži, in da se preprečijo vrzeli pri izvrševanju.
51. Komisija bi imela po prejemu informativnega obvestila prav tako na voljo omejeno obdobje, v katerem bi lahko prosto preiskala transakcijo ne glede na to, ali je bila že izvedena ali ne. To obdobje bi lahko trajalo od 4 do 6 mesecev in bi poslovni skupnosti omogočalo, da predloži pritožbe. Poleg tega bi zmanjšalo tveganje, da bi Komisija iz previdnosti začela preiskavo v začetnem čakalnem roku.
52. Če bi Komisija začela preiskavo transakcije, ki je že (popolnoma ali delno) izvedena, bi morala imeti pooblastila za sprejetje začasnih ukrepov, da bi zagotovila učinkovitost sklepov v skladu s členoma 6 in 8 uredbe o združitvah. Tak ukrep bi bil lahko na primer odredba o ločenem upravljanju³⁹.
- 3.2.4. *Obseg presoje na podlagi uredbe o združitvah in razmerje do člena 101 PDEU*
53. Vsi sporazumi, ki jih skleneta pridobitelj manjšinskega deleža in ciljno podjetje, se še vedno presojuje v skladu s členoma 101 in 102 PDEU, razen če se štejejo za „pomožne omejitve“. Samo pomožne omejitve, tj. „omejitve, ki so neposredno povezane z izvedbo [pridobitve deleža] in so zanje potrebne“⁴⁰, se štejejo za zajete v sklepu o odobritvi ter zato niso zajete v členih 101 in 102 PDEU.
54. Vendar bi bili sporazumi med pridobiteljem manjšinskega deleža in ciljnim podjetjem upoštevani v vsebinski presoji transakcije v skladu s pravili o nadzoru nad združitvami, kar je sedanja praksa za pridobitve nadzora. Razlog za to je, da so pomembni za sedanje in prihodnje tržne pogoje (na primer obstoj dolgoročnih pogodb), ki jih Komisija upošteva v okviru svoje vsebinske presoje⁴¹.
- 3.3. Zaključek glede pregleda manjšinskih deležev**
55. Komisija trenutno nima ustreznih orodij za obravnavo protikonkurenčnih pridobitev manjšinskih deležev. Zdi se, da bi bil usmerjen sistem preglednosti zelo primeren za ugotavljanje takih transakcij in preprečevanje škode, ki bi jo potrošnikom povzročile te transakcije, ter bi bil v skladu s tremi načeli, navedenimi v odstavku 42.
56. Prvič, Komisija in države članice bi bile verjetno opozorjene na potencialno škodljive transakcije, ne pa na neškodljive transakcije, kot so tiste, izvedene samo v investicijske namene.

³⁹ Obveznost „ločenega upravljanja“ bi zahtevala oblikovanje ločene obračunske enote in imenovanje fiduciarja za ločeno upravljanje itd. Temeljila bi na praksi, podobni trenutni praksi v zvezi z zavezami o odsvojitvi v obdobju za odsvojitev ali s pogoji in obveznostmi iz člena 7(3) uredbe o združitvah.

⁴⁰ Z razširitvijo drugega pododstavka člena 6(1)(b), drugega pododstavka člena 8(1) in tretjega pododstavka člena 8(2) uredbe o združitvah na manjšinske deleže.

⁴¹ Glej na primer zadevo COMP/M.6541 – Glencore/Xstrata, točka 26.

57. Drugič, usmerjen sistem preglednosti bi omejil upravno breme za podjetja, saj bi bilo treba Komisijo obvestiti samo o omejenem številu transakcij, in sicer o tistih, ki bi ustvarile „konkurenčno pomembno povezavo“. Stranke bi morale Komisiji predložiti informativno obvestilo, ki bi vsebovalo samo omejeno količino informacij v zvezi s takimi transakcijami, Komisija pa bi se lahko na podlagi tega obvestila odločila, ali bo zahtevala popolno priglasitev.
58. Poleg tega bi se usmerjen sistem preglednosti ujemal z obstoječimi režimi nadzora nad združitvami na ravni EU in držav članic. Informativno obvestilo bi se posredovalo državam članicam, da bi bile obveščene o pridobitvi manjšinskih deležev, nato pa bi lahko zahtevale napotitev. V nasprotju s tem bi bilo sistem samoocenjevanja težje uskladiti z režimi držav članic, saj bi obstajala negotovost, ali bo Komisija preiskala transakcijo.

4. NAPOTITVE ZADEV

4.1. Cilji in vodilna načela napotitve zadev

59. Uredba o združitvah je vzpostavila sistem „vse na enem mestu“, v skladu s katerim koncentracije z evropsko razsežnostjo (kot so opredeljene na podlagi pragov prometa iz člena 1) pregleduje izključno Komisija, kar preprečuje večkratne postopke pregleda na ravni držav članic. Medtem ko so pragovi prometa preprosti in jasni preskus za ugotavljanje, ali bi lahko imela združitev evropsko ali čezmejno razsežnost, uredba o združitvah poleg tega omogoča napotitev zadev od Komisije na eno ali več držav članic in obratno. Ta mehanizem, ki je z reformo iz leta 2004 postal učinkovitejši, omogoča, da zadevo pregleda najprimernejši organ, če temu organu ni bila že dodeljena na podlagi uporabe pragov prometa pred priglasitvijo transakcije pristojnemu organu in po njej.
60. V zgoraj opisanem poročilu Svetu iz leta 2009 je bilo ugotovljeno, da pragovi prometa in pravila o napotitvi zadev iz uredbe o združitvah na splošno dobro delujejo. Vendar so še vedno obstajale možnosti za izboljšave, saj se je v treh ali več državah članicah še vedno pregledovalo veliko število zadev (240 zadev leta 2007).
61. Sistem napotitve zadev bi bilo mogoče izboljšati tako, da bi se bolje uporabljal v primeru odstopanja od rezultatov preskusa prometa, kadar je to potrebno. Možnosti za izboljšave obstajajo zlasti v zvezi z napotitvami držav članic na Komisijo, tako pred priglasitvijo kot tudi po njej.
62. Izkušnje so dejansko pokazale, da je sedanji postopek napotitve držav članic na Komisijo pred priglasitvijo, ki ga izvedejo priglasiitelji v skladu s členom 4(5), običajno zapleten in dolgotrajen⁴². Razlog za to je, da postopek vključuje predložitev „utemeljene vloge“, s katero se na prvi stopnji zahteva napotitev, in naknadno priglasitev, ko je napotitev odobrena. Zato so se stranke v nekaterih zadevah, ki bi bile lahko primerne za napotitev na Komisijo, morda odločile, da ne bodo zahtevale napotitve. Komisija zato predlaga poenostavitev napotitev po členu 4(5) z odpravo sedanjega dvostopenjskega postopka.
63. Poleg tega sedanja pravila o napotitvah po členu 22 od držav članic na Komisijo po priglasitvi Komisiji dajejo samo pristojnost za države članice, ki so predložile zahtevo po napotitvi ali so se ji pridružile. V nekaj primerih je zato prišlo do

⁴²

Glej npr. odstavek 19 poročila iz leta 2009.

vzporednih preiskav Komisije in NOK, kar je v nasprotju z načelom „vse na enem mestu“⁴³. Komisija zato predlaga, da se napotitve po členu 22 racionalizirajo tako, da se Komisiji podeli pristojnost za celotni EGP v zadevah, ki so nanjo napotene, in da se izboljša izvajanje načela „vse na enem mestu“.

4.2. Predlagani ukrepi za napotitve zadev

64. Cilj predlaganih sprememb sistema napotitve zadev je olajšati napotitve in s tem povečati splošno učinkovitost sistema, ne da bi se pri tem bistveno spremenile lastnosti sistema.

4.2.1. Člen 4(5) uredbe o združitvah: napotitve držav članic na Komisijo pred prigrasitvijo

65. Glede na majhno število zahtev po napotitvi po členu 4(5), proti katerim so posamezne države članice po letu 2004 vložile veto⁴⁴, Komisija predlaga odpravo sedanjega dvostopenjskega postopka (utemeljena vloga, ki ji sledi prigrasitev). Ta sprememba bi pospešila napotitve po členu 4(5) in povečala njihovo učinkovitost, hkrati pa bi ohranila možnost držav članic, da vložijo veto na zahtevo v redkih primerih, ko se jim to zdi potrebno.

66. V skladu s tem bi stranke transakcijo prigrasile neposredno Komisiji. Komisija bi nato prigrasitev takoj predložila državam članicam, kar bi tistim državam članicam, ki so očitno pristojne za pregled transakcije v skladu z nacionalno zakonodajo, omogočilo, da nasprotujejo zahtevi po napotitvi v 15 delovnih dneh. Komisija bi imela pristojnost za pregled celotne transakcije, razen če bi pristojna država članica nasprotovala zahtevi.

67. Če bi vsaj ena pristojna država članica nasprotovala pristojnosti Komisije, bi se ta v celoti odpovedala pristojnosti, države članice pa bi jo obdržale. Komisija v takih okoliščinah ne bi imela diskrecijske pravice in bi sprejela odločbo, v kateri bi navedla, da nima več pristojnosti. Potem bi morale stranke same ugotoviti, v katerih državah članicah morajo predložiti prigrasitev.

68. Da bi se olajšala izmenjava informacij med državami članicami in Komisijo, ta predlaga, da se začetni informativni dokument strank ali zahteva po dodelitvi zadeve pošlje državam članicam, da so opozorjene na transakcijo v času stikov pred prigrasitvijo.

4.2.2. Člen 22 uredbe o združitvah: napotitve držav članic na Komisijo po prigrasitvi

1. Predlaga se, da se postopek iz člena 22 spremeni, kot sledi:
- ena ali več držav članic, ki so pristojne za pregled transakcije v skladu s svojo nacionalno zakonodajo, bi lahko zahtevale napotitev na Komisijo v 15 delovnih dneh od datuma, ko ji je bila transakcija prigrasena (ali pa je bila o njej obveščena)⁴⁵;
 - Komisija bi se lahko odločila, ali bo ugodila zahtevi po napotitvi ali jo bo zavrnila. V skladu s prvim pododstavkom člena 22(1) uredbe EU o združitvah bi se lahko Komisija na primer odločila, da zahtevi ne bo ugodila,

⁴³ Na primer COMP/M.5828 – Procter & Gamble/Sara Lee, odločba Komisije z dne 17. junija 2010.

⁴⁴ Od leta 2004 so države članice vložile veto na samo 6 od 261 zahtev po napotitvi po členu 4(5).

⁴⁵ V nasprotju s sedanjim sistemom bi lahko napotitev zahtevale samo države članice, ki so pristojne za pregled transakcije v skladu s svojo nacionalno zakonodajo.

če transakcija nima čezmejnih učinkov. Če bi se Komisija odločila ugoditi zahtevi po napotitvi, bi imela pristojnost za celotni EGP;

- vendar če bi ena ali več pristojnih držav članic nasprotovala napotitvi, bi se Komisija odpovedala pristojnosti za celotni EGP, države članice pa bi obdržale svojo pristojnost. Državam članicam ne bi bilo treba navesti razlogov za nasprotovanje napotitvi.

70. Da bi se zagotovila uspešnost zgornjega predloga, je treba odpraviti dve težavi. Prva je težava glede časovne uskladitve, do katere bi prišlo, če bi bila zahteva po napotitvi predložena po tem, ko je druga država članica že odobrila transakcijo na svojem ozemlju. Komisija v tem primeru ne bi mogla več dobiti pristojnosti za celotni EGP. Druga težava pa je, da druge države članice morda nimajo dovolj informacij, da bi ugotovile, ali so pristojne in ali imajo pravico nasprotovati napotitvi, ali, če bi bile pristojne, da bi se na podlagi informacij odločile, ali bodo vložile veto na napotitev, če še niso prejele priglasitve.
71. Da bi se ti dve težavi rešili v največji možni meri, Komisija predlaga, da NOK za zadeve, ki so v pristojnosti več držav, ali za čezmejne zadeve ali zadeve v zvezi s trgi, ki so očitno geografsko večji od nacionalnega, pošljejo zgodnja informativna obvestila čim prej po tem, ko je država članica prejela priglasitev ali drugače izvedela za transakcijo. NOK bi v tem obvestilu navedel, ali namerava zahtevati napotitev. V navedenem primeru bi obvestilo sprožilo zadržanje nacionalnih rokov vseh držav članic, ki tudi preiskujejo zadevo. Druga možnost je, da bi Komisija, če bi sama menila, da bi lahko bila najprimernejši organ, državo članico prosila, naj zahteva napotitev po členu 22(5), taka prošnja pa bi enako zadržala vse nacionalne roke.
72. Taka postopkovna rešitev bi morala zmanjšati tveganje, da bo NOK zahteval napotitev na Komisijo po tem, ko je drug NOK že izdal odločbo o odobritvi transakcije. Vendar bi odločba o odobritvi v malo verjetnem primeru, da je država članica to odločbo sprejela pred zahtevo po napotitvi, ostala veljavna, zadevo pa bi napotile samo preostale države članice.
73. Posredovanje takega informativnega obvestila bi olajšalo tudi sodelovanje in usklajevanje med vsemi agencijami, ki sodelujejo v postopku pregleda, ter spodbudilo zbliževanje, tudi če ne bi prišlo do napotitve na Komisijo.
- 4.2.3. *Člen 4(4) uredbe o združitvah: napotitve Komisije na državo članico pred priglasitvijo*
74. Komisija predlaga, da se pojasnijo vsebinski pragovi za napotitve po členu 4(4) od Komisije na državo članico pred priglasitvijo.
75. Da bi Komisija spodbudila uporabo navedene določbe, predlaga, da se vsebinski preskus iz člena 4(4) prilagodi tako, da strankam za izpolnitev pogojev za napotitev zadeve ne bi bilo več treba trditi, da bi lahko transakcija „bistveno vplivala na konkurenco na trgu“. Zadostoval bi dokaz, da bo transakcija verjetno vplivala predvsem na samostojen trg v zadevni državi članici. Odprava zaznanega „elementa samoobtožbe“ bi lahko povzročila povečanje števila zahtev po členu 4(4).

5. RAZNO

76. Nazadnje Komisija meni, da obstajajo možnosti za izboljšanje in racionalizacijo nekaterih nadaljnjih določb uredbe o združitvah, zlasti za poenostavitev postopkov. Komisija si je v zvezi z nadzorom nad združitvami vedno prizadevala, da bi čim bolj zmanjšala upravno breme za podjetja. Decembra 2013 je s sprejetjem svežnja poenostavitev naredila velik korak v smeri povečanja učinkovitosti nadzora EU nad združitvami, ne da bi spremenila uredbo o združitvah⁴⁶. Ta sveženj ukrepov je zagotovil, da tako imenovani poenostavljeni postopek za neproblematične združitve zajema veliko več primerov združitve, in racionaliziral vse obrazce, predpisane za priglasitev združitve Komisiji, kar je prineslo precejšnje neto zmanjšanje zahtev po informacijah.
77. Nadaljnja racionalizacija in poenostavitev postopkov v zvezi z združitvami v EU nad ravno, ki je bila dosežena s svežnjem poenostavitev iz leta 2013, ter izboljšanje nekaterih določb uredbe o združitvah zahtevajo spremembo same uredbe o združitvah. Ti predlogi so podrobno opisani v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem k tej beli knjigi, vendar je treba tu omeniti dve točki:
- uredba o združitvah bi se lahko spremenila tako, da ustanovitev polno delujočega skupnega podjetja, ki bi se nahajalo in delovalo izključno zunaj EGP (in ne bi vplivalo na trge v EGP), ne bi spadala na področje njene uporabe. Takih skupnih podjetij tako ne bi bilo treba priglasiti Komisiji, tudi če bi presegala pragove prometa iz člena 1;
 - da bi se nadalje poenostavili postopki v zvezi z združitvami, bi se lahko Komisiji podelila pooblastila, da določene kategorije transakcij, ki običajno ne vzbujajo pomislekov glede konkurence (kot so transakcije, ki ne vključujejo horizontalnih ali vertikalnih razmerij med podjetji, ki se združujejo, in se trenutno obravnavajo po poenostavljenem postopku), izvzame iz obveznosti predhodne priglasitve. Za take transakcije bi se lahko uporabljal postopek, podoben zgoraj predvidenemu „usmerjenemu sistemu preglednosti“ za obravnavo pridobitev neobvladujočih manjšinskih deležev.

6. ZAKLJUČEK

78. Revidirana uredba o združitvah, ki je bila sprejeta leta 2004, na splošno zagotavlja dober okvir za učinkovito zaščito konkurence in s tem tudi potrošnikov pred protikonkurenčnimi učinki združitve in pridobitev na notranjem trgu. Okvir zagotavlja tako zaščito in hkrati omogoča hitro odobritev velike večine neproblematičnih transakcij. Uvedba preskusa „bistvenega oviranja učinkovite konkurence“ leta 2004 je Komisiji omogočila tudi pregledovanje neusklajenih učinkov transakcij, pri katerih združen subjekt ne bi postal prevladujoč. Poleg tega so izboljšave sistema napotitve zadev precej prispevale k dodelitvi zadev najprimernejšemu organu.

⁴⁶

Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1269/2013 z dne 5. decembra 2013 (UL L 336, 14.12.2013, str. 1) in Obvestilo Komisije o poenostavljenem postopku obravnave določenih koncentracij na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 (UL C 366, 14.12.2013, str. 5, popravek: UL C 11, 15.1.2014, str. 6).

79. Vendar, kot je navedeno zgoraj, obstajajo možnosti za nadaljnje izboljšanje nadzora EU nad združitvami⁴⁷. Ta bela knjiga predlaga predvsem razširitev pristojnosti Komisije na pregled potencialnih protikonkurenčnih učinkov zaradi pridobitev neobvladujočih manjšinskih deležev z uporabo usmerjenega in nemotečega sistema preglednosti ter povečanje učinkovitosti sistema napotitve zadev z racionalizacijo postopka iz člena 4(5) in spremembo člena 22, tako da bo povečal upoštevanje načela „vse na enem mestu“.

Komisija poziva k predložitvi pripomb o tej beli knjigi. Komisija poziva zlasti k predložitvi pripomb o predlogih in vprašanjih, obravnavanih v beli knjigi in spremnem dokumentu služb Komisije k beli knjigi. Pošljete jih lahko do petka, 3. oktobra 2014, po e-pošti na naslov:

comp-merger-registry@ec.europa.eu

ali po običajni pošti:

Evropska komisija

Generalni direktorat za konkurenco, Enota A-2

Bela knjiga „Za učinkovitejši nadzor EU nad združitvami“

B-1049 Bruselj.

V skladu s svojo stalno prakso GD za konkurenco objavi vse predloge, prejete v odgovor na javno posvetovanje. Vendar pa je mogoče zaprositi, da predlogi ali deli predlogov ostanejo zaupni. Če to želite, prosimo, da na prvi strani svojega predloga jasno označite, da se ga ne sme javno objaviti, in GD za konkurenco pošljete tudi nezaupno različico predloga, ki je primerna za objavo.

⁴⁷

Obseg, izbran za to belo knjigo, ne posega v dodatne ocene drugih pomembnih vidikov nadzora EU nad združitvami, ki jih opravi Komisija. Komisija bo razmislila o primernih temah za naknadno oceno nekaterih svojih praks na področju nadzora nad združitvami.