

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi – W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw**

(COM(2014) 449 final)

(2015/C 230/12)

**Sprawozdawca: Juan MENDOZA CASTRO**

Dnia 16 lipca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*białej księgi „W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw”*

COM(2014) 449 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 listopada 2014 r.

Na 503. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2014 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

#### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje białą księgę, jako że umacnia ona jeden z filarów unijnej polityki konkurencji i upraszcza procedury.

1.2. Komisja opublikowała białą księgę w dążeniu do równowagi między interesem publicznym, by zlikwidować luki systemu regulacyjnego, a interesem przedsiębiorstw, by koszty były jak najniższe. Należy jednak dołożyć starań, by szeroki zakres zmian do rozporządzenia dotyczącego kontroli łączenia przedsiębiorstw nie stał w sprzeczności do tego celu. Trzeba wziąć pod uwagę także korzyści, jakie z łączenia się wynikają dla przedsiębiorstw.

1.3. W oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i praktykę administracyjną EKES zwraca uwagę, że teoria szkody, na której oparto się w białej księdze, wymaga:

- a) skrupulatnego opisu, jakie szkody może ewentualnie ponieść konkurencja i, w ostatecznym rozrachunku, konsumenci;
- b) wewnętrznej spójności;
- c) uwzględnienia korzyści, jakie kierują wszystkimi stronami;
- d) zgodności (lub przynajmniej braku sprzeczności) z dowodami empirycznymi.

1.4. EKES zaleca, by w nowych ramach regulacyjnych uwzględniać też skutki społeczne, a zwłaszcza zatrudnienie oraz zdolności konkurencyjne przedsiębiorstw na rynkach światowych.

1.5. Zdaniem EKES-u w zaproponowanym przez Komisję „ukierunkowanym” systemie przejrzystości należy odpowiednio doprecyzować pojęcia „konkurencyjne przedsiębiorstwo”, zgodnie z kryterium stosowanym w środkach prawa konkurencji, „przedsiębiorstwo powiązane wertykalnie” (rozważywszy ustanowienie progów), charakter prawny powiązań, by nabycie udziałów zyskało status „znaczącego” oraz sytuację grup przedsiębiorstw działających w różnych sektorach.

1.6. EKES uważa za szczególnie istotne, by utrzymać, a nawet zwiększyć renomę unijnego systemu kontroli łączenia przedsiębiorstw.

1.7. Mimo iż biała księga stanowi krok w dobrym kierunku, należy rozważyć, czy nie należałoby przyjąć szerszego podejścia z uwagi na duże przemiany, jakie dokonały się w ciągu ostatnich 25 lat (zwiększenie liczby przypadków łączenia i liczby organów kontroli), oraz potrzeby europejskiej gospodarki w XXI wieku.

1.8. Obecnie istnieje w UE 28 organów nadzoru (31 w EOG), a stosowane przez nie kryteria nie są jednolite. W związku z tym EKES sugeruje, by ponownie rozważyć białą księgę, uwzględniając:

— harmonizację ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich,

- zmianę wymogów w zakresie obowiązkowego dokonywania zgłoszeń,
- większe postępy ku systemowi „punktów kompleksowej obsługi”.

1.9. W białej księdze zapowiedziano zmiany proceduralne, które Komitet ocenia pozytywnie. Dotyczą one:

- uproszczenia mechanizmu odsyłania spraw z państw członkowskich do Komisji przed dokonaniem zgłoszenia,
- skreślenia „elementu samooskarżenia” z procedury odsyłania spraw z Komisji do państw członkowskich przed dokonaniem zgłoszenia,
- zmian w mechanizmie odsyłania spraw z państw członkowskich do Komisji po dokonaniu zgłoszenia.

1.9.1. Na pozytywną ocenę EKES-u zasługują również środki mające na celu dalsze uproszczenie procedur wprowadzonych w ramach „pakietu uproszczeń” z 2013 r., szczególnie w przypadku wspólnych przedsiębiorstw (*joint venture*) zlokalizowanych i działających poza EOG.

## 2. Treść białej księgi

2.1. W niniejszej białej księdze, dziesięć lat po istotnej nowelizacji rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw w 2004 r.<sup>(1)</sup>, Komisja podsumowuje, w jaki sposób stosowano badanie merytoryczne na występowanie „znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji”, oraz przedstawia perspektywy dalszego wspierania konwergencji i współpracy między Komisją a państwami członkowskimi. Przedstawia również propozycje konkretnych zmian służących poprawie skuteczności unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw.

2.2. Z jednej strony zamierza zagwarantować, by zakres rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw objął wszystkie źródła ewentualnej szkody dla konkurencji, a co za tym idzie – dla konsumentów, powodowanej koncentracją lub restrukturyzacją przedsiębiorstw, w tym na skutek nabycia niekontrolujących udziałów mniejszościowych

2.3. Z drugiej strony ma na celu osiągnięcie ściślejszej współpracy między Komisją a krajowymi organami ochrony konkurencji oraz prawidłowego podziału zadań w dziedzinie kontroli łączenia przedsiębiorstw, w szczególności poprzez ulepszenie przepisów w zakresie odsyłania spraw dotyczących łączenia przedsiębiorstw z państw członkowskich do Komisji i z Komisji do państw członkowskich.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje białą księgę, jako że proponowane reformy pociągają za sobą umocnienie jednego z filarów polityki konkurencji, a przede wszystkim dlatego, że obejmują one środki przyczyniające się do uproszczenia procedur.

3.2. Komisja opiera główny postulat białej księgi – rozszerzyć zdolności Komisji, by kontrolowała też sprzeczne z zasadami konkurencji transakcje dotyczące udziałów mniejszościowych – na tym, że rozporządzenie (WE) nr 139/2004 można stosować jedynie wówczas, gdy transakcja zakłada „trwałą zmianę kontroli” (art. 3 ust. 1), co nie ma miejsca we wspomnianym przypadku. Uważa ponadto, że artykuły 101 i 102 TFUE same w sobie nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej do zajęcia się kwestią udziałów mniejszościowych.

3.3. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja opublikowała białą księgę w dążeniu do równowagi między interesem publicznym, by zlikwidować luki systemu regulacyjnego w odniesieniu do łączenia przedsiębiorstw, a interesem przedsiębiorstw, by utrzymać koszty administracyjne na jak najniższym poziomie.

3.4. EKES uważa jednak, że należy dołożyć starań, by szeroki zakres propozycji w ich obecnej formie nie doprowadził ostatecznie do wzrostu wydatków. Trzeba to będzie ocenić w świetle płynących z nowych przepisów korzyści dla spółek.

3.5. EKES uważa również za konieczne wyjaśnienie pewnych aspektów białej księgi, by zapobiec temu, że wyniki będą sprzeczne z celem, jakim jest ułatwienie kontroli łączenia przedsiębiorstw bez zwiększania obciążenia administracyjnego.

---

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1).

3.6. W białej księdze za ramy do oceny łączenia przedsiębiorstw przyjęto „teorię szkody”, uwzględnianą przez Komisję od 2002 r. po doświadczeniu komplikacji związanych z wymiarem sprawiedliwości<sup>(2)</sup>. Zastosowanie teorii szkody wymaga:

- a) skrupulatnego opisu, jakie szkody może ewentualnie ponieść konkurencja i, w ostatecznym rozrachunku, konsumenci;
- b) wewnętrznej spójności;
- c) uwzględnienia korzyści, jakie kierują wszystkimi stronami;
- d) zgodności (lub przynajmniej braku sprzeczności) z dowodami empirycznymi<sup>(3)</sup>.

3.6.1. Zasady te, poparte przez orzecznictwo ETS i praktykę administracyjną Komisji<sup>(4)</sup>, powinny mieć również zastosowanie do spraw związanych z udziałami mniejszościowymi.

3.7. Ponieważ w białej księdze proponuje się znaczne rozszerzenie uprawnień Komisji, Komitet zaleca, by podczas badania procesów łączenia uwzględniać też skutki społeczne, a zwłaszcza zatrudnienie.

#### **4. UE potrzebuje europejskiego obszaru kontroli łączenia przedsiębiorstw, zgodnie z potrzebami rynku wewnętrznego XXI wieku**

4.1. Unijny system kontroli łączenia przedsiębiorstw przez lata zyskał renomę i służy za wzór na innych kontynentach. EKES uważa za istotne, by utrzymać, a nawet zwiększyć tę renomę.

4.2. EKES docenia propozycje z białej księgi dotyczące poprawy koordynacji między Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji i zmierzania w kierunku „europejskiego obszaru kontroli łączenia przedsiębiorstw”, co ułatwiłoby jednolite traktowanie transakcji i przyczyniłoby się do gwarantowania pewności prawa. Jednakże proponowane środki muszą wychodzić poza kilka zmian w rozporządzeniu i obejmować przegląd istniejącego systemu kontroli w szerszym ujęciu.

4.3. Podczas minionych dwudziestu pięciu lat kontrola łączenia przedsiębiorstw znacznie się rozwinęła w UE, w miarę wzrostu wielkości i poziomu umiędzynarodowienia europejskich przedsiębiorstw. W 1989 r. istniały tylko 3 organy krajowe właściwe w tej dziedzinie. W 2000 r., wliczając Komisję, istniało ich już 14, a obecnie jest ich 28 (31 w całym EOG).

4.4. Różne zasady i kryteria stosowania wiążą się z dodatkowym obciążeniem dla przedsiębiorstw, co w wielu przypadkach jest zbędne: mniej niż 5 % transakcji łączenia zgłoszonych Komisji oceniono jako potencjalne zagrożenie dla konkurencji<sup>(5)</sup>. System kontroli musi godzić ochronę konsumentów i użytkowników z pilną potrzebą konkurowania europejskich przedsiębiorstw na rynkach światowych.

4.5. W związku z tym EKES sugeruje, by ponownie rozważyć białą księgę, umieszczając ją w szerszym kontekście obejmującym:

- harmonizację ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich, by uniknąć rozbieżności w kryteriach zastosowania,
- zmianę wymogów w zakresie obowiązkowego dokonywania zgłoszeń, jako że z doświadczenia wynika, że w wielu przypadkach są one zbędne,
- większe postępy ku systemowi „punktów kompleksowej obsługi” z uwagi na rosnącą liczbę organów kontroli.

<sup>(2)</sup> Zwłaszcza sprawy: T-342/99 Airtours plc przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2002, s. II-2585; T-310/01 Schneider Electric SA przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2002, s. II-4071 oraz T-5/02 Tetra Laval przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2002, s. II-4381.

<sup>(3)</sup> V. Hans Zenger i Mike Walker: „Theories of Harm in European Competition Law” [„Teorie szkody w europejskim prawie konkurencji”] [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2009296](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009296)

<sup>(4)</sup> Sprawa IV/M.938 Guinness/Grand Metropolitan (15.10.1997) oraz sprawa IV/M.1524, Airtours/First Choice (22.9.1999).

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

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1. „Ukierunkowany” system przejrzystości

5.1.1. Komisja proponuje „ukierunkowany” system przejrzystości oparty na dwóch kumulatywnych kryteriach mających na celu ustalenie czy zachodzi zasadniczy wymóg „znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji”. Te kryteria to:

- a) nabycie udziałów mniejszościowych w przedsiębiorstwie konkurencyjnym lub powiązanim wertykalnie;
- b) powiązanie konkurencyjne może być uznane za istotne, jeżeli przejmowane udziały wynoszą około 20 % lub pomiędzy 5 % a około 20 %, lecz nabyciu towarzyszą dodatkowe czynniki, takie jak uzyskanie przez nabywającego faktycznych mniejszościowych praw weta, miejsca w zarządzie bądź dostępu do szczególnie chronionych informacji handlowych podmiotu nabywanego.

5.1.2. EKES sugeruje, by w tekście poprawek do rozporządzenia wyjaśnić następujące aspekty:

- po pierwsze, pojęcie „konkurencyjnego przedsiębiorstwa”, które należy rozpatrywać zgodnie z definicją stosowaną w środkach prawa konkurencji w odniesieniu do określonych geograficznie rynków,
- po drugie, parametry, które należy wziąć pod uwagę w celu zastosowania pojęcia „przedsiębiorstwa powiązanego wertykalnie”. Należy rozważyć celowość ustanawiania określonych progów, jako że ogólna formuła może doprowadzić do znacznego zwiększenia liczby zgłoszeń wymaganych na mocy rozporządzenia,
- po trzecie, charakter prawny, który powinien cechować powiązania po to, by nabycie udziałów zyskało status „znaczącego”,
- wreszcie to, czy badanie „znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji” powinno obejmować również łączną działalność grup przedsiębiorstw działających w różnych sektorach gospodarki.

### 5.2. Uproszczenie mechanizmu odsyłania spraw z państw członkowskich do Komisji przed dokonaniem zgłoszenia

5.2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w celu zniesienia dwuetapowego systemu wymaganego na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 (uzasadniony wniosek, a następnie zgłoszenie) i zastąpienia go bezpośrednim przesyłaniem zgłoszeń do Komisji. Zmianę tę uzasadnia niewielka liczba sprzeciwów, do których mają prawo państwa członkowskie, a przyczyni się ona do przyspieszenia procedur.

5.2.2. Z zadowoleniem przyjmuje też propozycję usprawnienia wymiany informacji między państwami członkowskimi a Komisją, przez wysyłanie państwom członkowskim wstępnego powiadomienia od stron bądź wniosku o przydzielenie sprawy, aby powiadomić je o transakcji na etapie kontaktów przed zgłoszeniem.

### 5.3. Odsyłanie spraw z Komisji do państw członkowskich przed dokonaniem zgłoszenia

5.3.1. Proponuje się usunięcie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 odniesienia do „elementu samooskarżenia”, polegającego na tym, że strony uczestniczące w połączeniu albo przejęciu mogą przesłać uzasadniony wniosek, informując Komisję, że koncentracja może w znaczący sposób wpłynąć na konkurencję na odrębnym rynku w danym państwie członkowskim. Po reformie powinno wystarczyć wykazanie, że transakcja może wywrzeć istotny wpływ na taki rynek.

5.3.2. EKES popiera pogląd Komisji, że usunięcie zniechęcającego wymogu może zachęcać do stosowania tego dobrowolnego oświadczenia.

### 5.4. Odsyłanie spraw z państw członkowskich do Komisji po dokonaniu zgłoszenia

5.4.1. W białej księdze zaproponowano zmianę art. 22 rozporządzenia tak, aby jedynie państwa członkowskie upoważnione do zbadania transakcji łączenia mogły w ciągu piętnastu dni roboczych i zgodnie ze swoim prawem krajowym podejmować decyzję o odesłaniu sprawy do Komisji (obecnie może to zrobić „jedno lub większa liczba państw”). Komisja będzie mogła zdecydować, czy przyjąć wniosek o odesłanie sprawy. Jeżeli zdecyduje o przyjęciu wniosku, to nabędzie jurysdykcję w odniesieniu do całego EOG. Jeżeli jednak jedno lub większa liczba właściwych państw członkowskich sprzeciwi się odesłaniu (bez konieczności uzasadniania sprzeciwu), Komisja zrzeknie się jurysdykcji w odniesieniu do całego EOG, a państwa członkowskie zachowają swoją jurysdykcję.

5.4.2. Mimo iż wniosek zmierza do uproszczenia procedury, zdaniem EKES-u jego skuteczność jest ograniczona, ponieważ w UE jedynie Niemcy, Austria i Zjednoczone Królestwo uznały tę jurysdykcję w odniesieniu do nabywania niekontrolujących udziałów mniejszościowych.

5.4.3. Zmiany w procedurze odsyłania po dokonaniu zgłoszenia powodują też rozszerzenie kompetencji Komisji, co EKES przyjmuje z zadowoleniem: W przypadku braku sprzeciwu ze strony innych państw członkowskich i jeśli Komisja przyjmie zalecenie, posiadać będzie jurysdykcję do kontroli transakcji na całym EOG, a nie tylko na terytorium danego państwa członkowskiego (chyba że inny krajowy organ państwa członkowskiego zezwolił już na transakcję na swoim terytorium zanim Komisja skorzystała ze swojego upoważnienia).

#### 5.5. *Inne zmiany*

5.5.1. Po przyjęciu „pakietu uproszczeń” z 2013 r. <sup>(6)</sup>, w białej księdze proponuje się inne środki w tym samym celu, które zasługują na pozytywną ocenę EKES-u.

5.5.2. Najbardziej godny uwagi jest zamiar wyłączenia z zakresu stosowania rozporządzenia tworzenia wspólnych przedsiębiorstw (*joint venture*) zlokalizowanych i działających poza EOG, które nie mają wpływu na konkurencję na rynkach EOG.

5.5.3. Wspomina się też o możliwości zwolnienia przez Komisję z wymogu uprzedniego zgłoszenia określonych kategorii transakcji, które zazwyczaj nie wywołują problemów w zakresie konkurencji.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1269/2013 z dnia 5 grudnia 2013 r. (Dz.U. L 336 z 14.12.2013, s. 1), oraz komunikat Komisji w sprawie uproszczonej procedury stosowanej do niektórych koncentracji na mocy rozporządzenia (WE) nr 139/2004 (Dz.U. C 366 z 14.12.2013, s. 5; sprostowanie w Dz.U. C 11 z 15.1.2014, s. 6).