

Az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendeletének felülvizsgálata és az egyszerűsített eljárásról szóló bizottsági közlemény felülvizsgálata

Magyarázó feljegyzés

I. Bevezetés

Az uniós összefonódás-ellenőrzés célja annak biztosítása, hogy a nagyobb vállalati átszervezések (a továbbiakban: összefonódások)¹ ne okozzanak tartós károkat a versenyben azáltal, hogy jelentősen akadályozzák a hatékony versenyt a belső piacon vagy annak jelentős részén. Az uniós összefonódás-ellenőrzési rendelet² tartalmazza az összefonódások értékelésének alapszabályait. Az uniós összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 7-i 802/2004/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendelete)³ az uniós összefonódás-ellenőrzés eljárási kérdéseivel foglalkozik.

Az uniós léptékű és a Bizottság felé történő bejelentési kötelezettség alá eső összefonódások mintegy 93%-a nem vet fel versenyjogi aggályokat, és azokat a Bizottság feltétel nélkül jóváhagyja⁴. Minderre tekintettel a Bizottság az évek során törekedett arra, hogy i. erőforrásait olyan ügyekre összpontosítsa, amelyek potenciálisan versenyjogi aggályokat vethetnek fel, és ii. (amennyiben lehetséges) csökkentse az összefonódások felülvizsgálatával járó adminisztratív terheket, mindezt azonban anélkül, hogy veszélyeztetné a hatékony végrehajtást.

2000-ben a Bizottság egyszerűsített eljárást vezetett be az összefonódási ügyek azon kategóriáira vonatkozóan, amelyek kezdettől fogva nem vetnek fel versenyjogi aggályokat. Ezekben az esetekben a bejelentő feleknek kevesebb információt kell szolgáltatniuk a Bizottságnak (rövidebb bejelentési formanyomtatványt használva), és a Bizottság nem végez átfogó piaci vizsgálatot, ami azt is eredményezi, hogy kevesebb információra van szükség harmadik felektől. Az ilyen eljárások általában gyorsabban lefolytathatók⁵.

2013-ban a Bizottság számos intézkedést (a továbbiakban: 2013. évi egyszerűsítési csomag) fogadott el, amelyek elsősorban az egyszerűsített ügyek kategóriáinak kiterjesztésére és az összefonódások bejelentésére vonatkozó tájékoztatási követelmények csökkentésére irányultak⁶.

¹ Az összefonódásoknak az uniós összefonódás-ellenőrzés területén alkalmazott meghatározását lásd a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 24., 2004.1.29., 1. o.) (a továbbiakban: az uniós összefonódás-ellenőrzési rendelet) 3. cikkében.

² Az uniós összefonódás-ellenőrzési rendelet a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 1989. december 21-i 4064/89/EGK tanácsi rendelet (HL L 395., 1989.12.30., 1. o.) helyébe lépett.

³ HL L 133., 2004.4.30., 1. o. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK tanácsi rendeletben előírt bejelentésekről, határidőkről és meghallgatásokról szóló, 1998. március 1-jei 447/89/EK bizottsági rendeletet (HL L 61., 1998.3.2., 1. o.) helyébe lépett.

⁴ Az 1990 és 2020 közötti időszakban a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az összefonódások az évente bejelentett összes összefonódás átlagosan 7,14%-ában jelentősen akadályozhatják a hatékony versenyt.

⁵ A Bizottság közleménye a 4064/89/EGK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó meghatározott összefonódások kezelésének egyszerűsített eljárásáról (HL C 217., 2000.7.29., 32. o.).

⁶ A 2013. évi egyszerűsítési csomag magában foglalta a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 802/2004/EK rendelet módosításáról szóló, 2013. december 5-i 1269/2013/EU bizottsági végrehajtási rendeletet (HL L 336., 2013.12.14., 1. o.) és a 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egyes összefonódások kezelésére vonatkozó egyszerűsített

2016-ban a Bizottság megkezdte az uniós összefonódás-ellenőrzés eljárási és joghatósági vonatkozásainak értékelését (a továbbiakban: értékelés)⁷.

2021 márciusában a Bizottság közzétette az értékelés eredményeinek összefoglalóját⁸. Az értékelésből kiderült, hogy a 2013. évi egyszerűsítési csomagnak köszönhetően a Bizottság erőforrásait a legösszetettebb esetekre tudta összpontosítani és az adminisztratív terhek csökkentek anélkül, hogy az hátrányosan befolyásolta volna az uniós összefonódás-ellenőrzés hatékonyságát. Ennek eredményeként a 2013. évi egyszerűsítési csomag jelentős költségmegtakarítást eredményezett az egyesülő felek és a Bizottság számára. Az értékelés arra is rámutatott, hogy vannak olyan további esetek, amelyek jellemzően problémamentesek, de jelenleg nem tartoznak az egyszerűsített eljárás hatálya alá, továbbá hogy a bejelentésre vonatkozó tájékoztatási követelmények egyes összefonódások esetében túl kiterjedtek lehetnek. Ez szükségtelen terhet ró a Bizottságra és az összefonódásban részt vevő felekre, és késedelmekhez is vezet. Az értékelés ugyanakkor rámutatott arra, hogy egyértelműbbé kell tenni azokat a körülményeket, amelyek fennállásakor egy technikailag egyszerűsített eljárás hatálya alá tartozónak minősülő ügyet a Bizottságnak felül kell vizsgálnia és nem egyszerűsített eljárásban kezelnie.

2021 márciusában, az értékelés eredményeit követően a Bizottság hatásvizsgálatot indított, hogy megvizsgálja az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendelete és az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény felülvizsgálatának különböző lehetőségeit.⁹ A hatásvizsgálat e szakaszában a Bizottság bizonyítékokat gyűjtött i. nyilvános konzultáció keretében (2021. március 26–június 18.); ii. az EGT-beli érdekelt felekkel és nemzeti versenyhatóságokkal folytatott megbeszélések révén; valamint iii. belső kutatás és konzultációk révén a különböző lehetőségek kockázatainak és előnyeinek értékelése céljából.

E bizonyítékok alapján a Bizottság elkészítette az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendeletének tervezetét (4 mellékletet és egy kapcsolódó HL-hirdetményt is beleértve), valamint az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezetét. Ezek a dokumentumtervezetek figyelembe veszik a Bizottság hatásvizsgálatának részeként eddig összegyűjtött valamennyi bizonyítékot.

A Bizottság 2022. május 6-án nyilvános konzultációt indított az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendeletének tervezetéről és az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált

eljárásról szóló bizottsági közleményt (HL C 366., 2013.12.14., 5. o., helyesbítés: HL C 11., 2014.1.15., 6. o.) (a továbbiakban: az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény).

⁷ Ütemterv az uniós összefonódás-ellenőrzés eljárási és joghatósági vonatkozásainak értékeléséhez, lásd: https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Bizottsági szolgálati munkadokumentum, „Az uniós összefonódás-ellenőrzés eljárási és joghatósági vonatkozásainak értékelése”, 2021. március 26., SWD (2021) 66 final.

⁹ „A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 802/2004/EK bizottsági rendelet és a meghatározott összefonódások kezelésének egyszerűsített eljárásáról szóló bizottsági közlemény felülvizsgálata”, Ref. Ares(2021)2139418 - 26/03/2021, lásd: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_hu. E hatásvizsgálat általános célja azon uniós összefonódás-ellenőrzési eljárások javítása, amelyek annak megelőzésére irányulnak, hogy versenyellenes összefonódások tartós károkat okozzanak a belső piaci versenyben. A konkrét célkitűzések a következők: i. az összefonódás-ellenőrzési folyamat célzottabbá tétele, lehetővé téve a Bizottság számára, hogy vizsgálatait azokra az ügyekre összpontosítsa, amelyek részletesebb felülvizsgálatot igényelnek, és ii. az összefonódás-ellenőrzési folyamat adminisztratív költségeinek és terheinek csökkentése.

közlemény tervezetéről. E nyilvános konzultáció célja, hogy visszajelzéseket gyűjtsön az érdekelt felektől az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendeletének tervezetéről és az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezetéről, és különösen a Bizottság által javasolt módosításokról. Az ezekről a tervezetekről folytatott nyilvános konzultáció szerves részét képezi a Bizottság által végzett tényfeltárásnak. A konzultáció eredményei beépülnek majd abba a hatásvizsgálatba, amely az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendelete és az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény végleges változatának alapjául szolgál.

II. A dokumentumtervezetek főbb módosításainak áttekintése és magyarázata

E feljegyzés hátralevő része összefoglalja és elmagyarázza az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendeletének tervezetében és az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezetében bekövetkezett főbb változásokat. Felépítése a következő: A II.A. szakasz az egyszerűsített eljárás hatálya alá vonható ügyek kategóriáinak kibővítésére és pontosítására irányuló bizottsági javaslatot tárgyalja. A II.B. és a II.C. szakasz az egyszerűsített és a nem egyszerűsített ügyek felülvizsgálatának észszerűsítésére irányuló bizottsági javaslatokat vizsgálja. A II.D. szakasz a dokumentumok Bizottsághoz történő továbbítására (beleértve az értesítéseket is) vonatkozó javaslatokra összpontosít.

II.A. Az egyszerűsített ügyek kategóriáinak kibővítése és pontosítása

Az értékelésből kiderült, hogy lehet némi – bár potenciálisan korlátozott – lehetőség az egyszerűsített ügyek kategóriáinak további bővítésére vagy az egyszerűsített eljárás hatálya alá tartozó ügyek felülvizsgálata során olyan további rugalmasság bevezetésére, amely kezelné az egyszerűsített eljárás alá tartozó esetek egyik jelenlegi kategóriájába sem tartozó ügyeket, amelyekkel kapcsolatban ugyanakkor valószínűleg nem merülnek fel versenyjogi aggályok. Az értékelés javasolta továbbá azon forgatókönyvek egyértelműsítését, amelyek esetében a Bizottság felülvizsgálhat egy összefonódást nem egyszerűsített eljárás útján annak ellenére, hogy az ügy technikailag az egyszerűsített eljárás hatálya alá tartozna.

Mindezek és a hatásvizsgálat keretében eddig összegyűjtött bizonyítékok alapján a Bizottság az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény alábbi módosításait javasolja.

Először is, a Bizottság az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény 5. pontjának felülvizsgálatát javasolja az egyszerűsített eljárás alá vonható ügyek két új kategóriájának meghatározása érdekében, amennyiben azok vertikális kapcsolatokat érintenek:

- a) valamennyi lehetséges piaci meghatározás szerint az összefonódásban részt vevő felek egyedi vagy együttes upstream piaci részesedése 30% alatt van, és a beszerzési piacon együttes részesedésük 30% alatt van; valamint
- b) valamennyi valószínű piaci meghatározás szerint az összefonódásban részt vevő felek egyedi vagy együttes upstream és downstream piaci részesedése 50% alatt van, a HHI delta értéke 150 alatt van, és a kisebb vállalkozás piaci részesedése az upstream és downstream piacokon azonos.

Másodszor, a Bizottság rugalmassági rendelkezések beillesztését javasolja az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezetébe (8. és 9. pont). Ezek lehetővé tennék a Bizottság számára, hogy egyszerűsített eljárás keretében kezelje azokat az összefonódásokat, amelyek a priori nem

tartoznak az (5. pontban meghatározott) egyszerűsített kezelési kategóriák egyikébe sem. Az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezete például a következőket tartalmazza:

- a) rugalmassági rendelkezés a horizontális átfedésekre vonatkozóan, amennyiben az összefonódásban részt vevő felek együttes piaci részesedése 20–25%-os, valamint azon vertikális kapcsolatok esetében, ahol a felek egyedi vagy együttes upstream és downstream piaci részesedése 30–35%;
- b) rugalmassági rendelkezés azon közös vállalkozások esetében, amelyek az EGT-ben 100 és 150 millió EUR közötti forgalommal és eszközökkel rendelkeznek; valamint
- c) rugalmassági rendelkezés a vertikális kapcsolatokra vonatkozóan, amennyiben az összefonódásban részt vevő felek egyedi vagy együttes piaci részesedése az egyik piacon nem haladja meg az 50%-ot, a másik piacon pedig a 10%-ot.

Harmadszor, a Bizottság javasolja az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az egyértelműbb és részletesebb felsorolást tartalmazzon azon körülményekről, amelyek fennállása esetén egy technikailag egyszerűsített eljárás hatálya alá tartozó összefonódást nem egyszerűsített ügyként kell vizsgálni¹⁰.

II.B. Az egyszerűsített ügyek felülvizsgálatának észszerűsítése

Az értékelés rámutatott arra, hogy a 2013. évi egyszerűsítési csomagot követően számos esetben általános csökkenés következett be a tájékoztatási követelmények terén, és a prenotifikációs megbeszélések időtartama lerövidült, különösen az egyszerű ügyek esetében. Az egyszerűsített ügyek esetében azonban lehetőség nyílt a tájékoztatási követelmények további észszerűsítésére, valamint arra, hogy több ilyen ügyet jelentsenek be prenotifikáció nélkül.

Mindezek és a hatásvizsgálat során eddig összegyűjtött bizonyítékok alapján a Bizottság azt javasolja, hogy (a jelenleg az összefonódás-ellenőrzési végrehajtási rendelet II. mellékletében szereplő) egyszerűsített CO-formanyomtatvány helyébe az egyszerűsített CO-formanyomtatvány felülvizsgált tervezete lépjen.

A jelenleg használt formanyomtatványtól eltérően, amely többnyire nyitott szöveges kérdéseket tartalmaz, az (összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendelete tervezetének II. mellékletében található) felülvizsgált egyszerűsített CO-formanyomtatvány tervezete elsősorban feleletválasztós kérdéseket és táblázatokat tartalmaz, amelyeket szavakkal és számadatokkal kell kiegészíteni. Az egyszerűsített ügyek bejelentése így gyorsabb és kevésbé megterhelő lenne az összefonódásban részt vevő felek és a Bizottság számára. Ez részletesebben a következőket jelenti:

- a) Az egyszerűsített CO-formanyomtatvány felülvizsgált tervezete észszerűsíti a Bizottság által az összefonódás joghatóságának értékelésével kapcsolatban feltett kérdéseket. Míg a jelenleg használt formanyomtatvány 3. szakasza nyitott szöveggkérdéseket tartalmaz, a felülvizsgált egyszerűsített CO-formanyomtatvány 6. szakasza az összefonódás joghatósági értékelése szempontjából lényeges alapvető tényekre vonatkozó kijelentéseket sorolja fel. A bejelentő feleknek ki kell választaniuk egy vagy több ilyen kijelentést.
- b) Az egyszerűsített CO-formanyomtatvány felülvizsgált tervezete továbbá észszerűsíti a Bizottság által az összefonódás érdemi értékelésével kapcsolatban feltett kérdéseket. A jelenleg használt

¹⁰ Az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezetének 11. és azt követő pontjai.

formanyomtatvány 6., 7.,¹¹ 8.¹² és 9.¹³ szakasza nyitott szövegű választ igényel. Ehelyett a felülvizsgált egyszerűsített CO-formanyomtatvány tervezete a következőket tartalmazza:

- i. 7. szakasz az egyszerűsített kezelés azon kategóriájáról, ahová az összefonódás tartozik. Ebben a szakaszban a bejelentő feleknek (a megfelelő négyzet megjelölésével) ki kell választaniuk egy vagy több kategóriát;
- ii. 8–10. szakasz a horizontális átfedésekről és a vertikális kapcsolatokról. Ezek a szakaszok többnyire táblázatokat tartalmaznak, amelyeket a bejelentő feleknek szavakkal (pl. a versenytársak neve) vagy számokkal (pl. piaci részesedés) kell kiegészíteniük; valamint
- iii. 11. szakasz a biztosítékokról és kizárásokról. Ez azokra a körülményekre vonatkozik, amelyek mellett a Bizottság nem egyszerűsített eljárás keretében felülvizsgálja egy olyan esetet, amely technikailag az egyszerűsített eljárás hatálya alá tartozik. A szakasz tartalmazza a vonatkozó biztosítékok és kizárások jegyzékét, és a bejelentő feleknek az „Igen” vagy „Nem” kiválasztásával jelezniük kell, hogy ezek közül bármelyik alkalmazandó-e.

Végezetül a Bizottság javasolja az egyszerűsített eljárásról szóló közlemény felülvizsgálatát annak érdekében, hogy bevezetésre kerüljön a „rendkívül egyszerűsített” kezelésben részesíthető ügyek új kategóriája. Ebbe a kategóriába tartoznak azok az összefonódások, amelyek az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közleménytervezet 5.a) pontjának hatálya alá tartoznak („EGT-n kívüli közös vállalkozások”), valamint minden olyan ügy, amikor nincs horizontális átfedés vagy nem horizontális kapcsolat az egyesülő felek tevékenységei között (az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közleménytervezet 5.c) pontja). A feleknek úgy kell bejelenteniük ezeket az összefonódásokat, hogy bejelölik a felülvizsgált egyszerűsített CO-formanyomtatvány tervezetének megfelelő rovatait (7. szakasz) anélkül, hogy ki kellene tölteniük a 8–11. rovatot. A Bizottság felkéri a feleket, hogy prenotifikáció nélkül, közvetlenül jelentsék be ezeket az összefonódásokat.

II.C. A nem egyszerűsített ügyek felülvizsgálatának észszerűsítése

A Bizottság által az évek során a végrehajtási gyakorlat révén szerzett tapasztalatok alapján az értékelés eredményei azt mutatták, hogy a nem egyszerűsített ügyek esetében észszerűsíteni lehetne egyes tájékoztatási követelményeket. Különösen helyénvaló lenne a CO-formanyomtatvány felépítésének módosítása és a tájékoztatási követelmények csökkentése.

Mindezek és a hatásvizsgálat során eddig összegyűjtött bizonyítékok alapján a Bizottság (a jelenleg az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendeletének I. mellékletében szereplő) CO-formanyomtatvány alábbiak szerinti felülvizsgálatát javasolja¹⁴.

Először is, a Bizottság azt javasolja, hogy kapjanak egyértelmű iránymutatást azok a bejelentő felek, akik a felülvizsgált CO-formanyomtatvány-tervezet bizonyos szakaszai vagy alszakaszai tekintetében mentességet kívánnak kérni. A Bizottság javasolja továbbá a felülvizsgált CO-formanyomtatvány-

¹¹ A piaci információk tekintetében azokban az esetekben, amikor az összefonódás horizontális átfedéseket vagy vertikális kapcsolatokat eredményez.

¹² A piaci információk tekintetében azokban az esetekben, amikor az összefonódás nem eredményez horizontális átfedéseket vagy vertikális kapcsolatokat.

¹³ A közös vállalkozások együttműködési hatásait illetően.

¹⁴ A Bizottság javasolja továbbá (az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendeletének III. mellékletében szereplő) RS-formanyomtatvány és (az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtási rendeletének IV. mellékletében szereplő) RM-formanyomtatvány felülvizsgálatát is.

tervezet azon részeinek azonosítását is, amelyek különösen alkalmasak a mentességi kérelem¹⁵ szempontjából (beleértve a jelenlegi CO-formanyomtatvány 8. szakaszában szereplő több kérdést is).

Másodszor, a Bizottság korlátozza az egyszerűsített eljárásról szóló felülvizsgált közlemény tervezetének 8. pontjában szereplő rugalmassági rendelkezések által érintett piacokra vonatkozó tájékoztatási követelményeket.¹⁶ Ez egyszerűsíti a jelenlegi CO-formanyomtatvány azon vonatkozó szakaszait, amelyek ezeket a piacokat érintettnek tekintik, és az alkalmazandó tájékoztatási követelmények sokkal kiterjedtebbek.

Harmadszor, a Bizottság a piacra lépés előtt álló termékeket érintő horizontális átfedésekre és vertikális kapcsolatokra vonatkozó információkat előíró táblázatok beillesztését javasolja. E táblázatokkal a Bizottság egységesíteni kívánja a különböző ügycsoportoktól érkező, a piacra lépés előtt álló termékekre vonatkozó információkéréseket, és hivatalossá kívánja tenni azt a gyakorlatot, hogy a bejelentő felek részletes tájékoztatást nyújtanak a piacra lépés előtt álló termékekről, különösen azokban az ágazatokban, ahol az innováció a verseny kulcsfontosságú paramétere.

Negyedszer, a Bizottság a jelenlegi CO-formanyomtatvány 8. szakaszában szereplő egyes tájékoztatási követelmények teljes megszüntetését javasolja az „Együttműködési megállapodások”, a „Tagállamok közötti kereskedelem és EGT-n kívüli országokból származó behozatal” és a „Szakmai szövetségek” tekintetében.

II.D. Elektronikus értesítések bevezetése

A Covid19-járvánnyal összefüggésben hozott rendkívüli intézkedések miatt a Bizottság 2020 májusa óta ideiglenesen elfogadja és valójában ösztönzi a digitális formátumú bejelentéseket. E tapasztalatok alapján és a Bizottság digitalizációjának előmozdítása érdekében helyénvaló (állandó) szabályokat megállapítani a dokumentumok digitális továbbítására vonatkozóan az uniós összefonódás-ellenőrzés keretében.

Mindezek és a hatásvizsgálat keretében összegyűjtött bizonyítékok alapján a Bizottság azt javasolja, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgált végrehajtási rendeletének tervezete rögzítse, hogy a továbbiakban a dokumentumoknak a Bizottsághoz, illetve a Bizottságtól történő továbbítása elvben digitális úton történik (a felülvizsgált összefonódás-ellenőrzési végrehajtási rendelet tervezetének 22. cikke). Ez magában foglalja az értesítéseket is.¹⁷

¹⁵ A 3.4., 3.5., 3.6. és 3.7. alszakasz és e CO-formanyomtatvány 10. szakasza.

¹⁶ Lásd a fenti II.A. szakaszt.

¹⁷ A javaslat részét képezi egy tartalékmechanizmus is, amely lehetővé teszi, hogy a dokumentumokat (kivételes körülmények között és üzletmenet-folytonossági okokból) postai úton vagy személyesen továbbítsák a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának.