

Sulautumatäytäntöönpanoasetuksen ja yksinkertaistettua menettelyä koskevan komission tiedonannon tarkistus

Taustamuistio

I. Johdanto

EU:n sulautumavalvonnalla pyritään varmistamaan, että merkittävät yritysten uudelleenjärjestelyt (keskittymät)¹ eivät aiheuta pysyvää haittaa kilpailulle heikentämällä merkittävässä määrin tosiasiallista kilpailua sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla. EU:n sulautuma-asetus² sisältää tärkeimmät keskittymien arviointia koskevat säännöt. EU:n sulautuma-asetuksen täytäntöönpanosta 7 päivänä huhtikuuta 2004 annettu komission asetus (EY) N:o 802/2004³, jäljempänä 'sulautumatäytäntöönpanoasetus', kattaa EU:n sulautumavalvontaa koskevat menettelylliset näkökohdat.

Komissiolle vuosittain ilmoitetuista EU:n laajuisen ulottuvuuden omaavista keskittymistä n. 93 prosenttia todetaan olevan kilpailun kannalta ongelmattomia ja ne sallitaan ilman ehtoja.⁴ Tätä taustaa vasten komissio on vuosien mittaan pyrkinyt i) keskittämään voimavaransa tapauksiin, jotka saattaisivat aiheuttaa kilpailuongelmia, ja ii) vähentämään (mahdollisuuksien mukaan) yrityskeskittymien tarkasteluun liittyvää hallinnollista taakkaa – tinkimättä kuitenkaan tuloksellisesta kilpailunvalvonnasta.

Vuonna 2000 komissio otti käyttöön yksinkertaistetun menettelyn tiettyjä sellaisia sulautumaluokkia varten, joiden ei lähtökohtaisesti katsottu aiheuttavan kilpailuongelmia. Näissä tapauksissa sulautumasta ilmoittavien tarvitsee toimittaa komissiolle vähemmän tietoja (ja täyttää lyhyempi ilmoituslomake), eikä komissio tee kattavaa markkinatutkintaa, jolloin myös kolmansilta osapuolilta tarvittavien tietojen määrä pienenee. Näin prosessi saadaan yleensä läpikäytyä nopeammin.⁵

Vuonna 2013 komissio hyväksyi useita toimenpiteitä, jäljempänä 'vuoden 2013 yksinkertaistamispaketti', joiden pääasiallisena tarkoituksena oli laajentaa yksinkertaistetun menettelyn piiriin tulevia tapausluokkia ja keventää sulautuma-ilmoituksiin liittyviä tietovaatimuksia.⁶

¹ Yrityskeskittymien määritelmästä EU:n sulautumavalvonnassa ks. yrityskeskittymien valvonnasta 20 päivänä tammikuuta 2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1), jäljempänä 'EU:n sulautuma-asetus', 3 artikla.

² EU:n sulautuma-asetus korvasi yrityskeskittymien valvonnasta 21 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (EYVL 395, 30.12.1989, s. 1).

³ EUVL L 133, 30.4.2004, s. 1. Sulautumatäytäntöönpanoasetus korvasi yrityskeskittymien valvonnasta annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 säädetyistä ilmoituksista, määräajoista ja kuulemisista 1 päivänä maaliskuuta 1998 annetun komission asetuksen (EY) N:o 447/98 (EYVL L 61, 2.3.1998, s. 1).

⁴ Vuosina 1990–2020 komissio totesi vuosittain keskimäärin 7,14 prosentissa kaikista ilmoitetuista tapauksista, että tarkasteltu keskittymä voi merkittävästi haitata tosiasiallista kilpailua.

⁵ Komission tiedonanto yksinkertaistetusta menettelystä tiettyjen keskittymien käsittelemiseksi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 nojalla (EUVL C 217, 29.7.2000, s. 32).

⁶ Vuoden 2013 yksinkertaistamispakettiin sisältyi komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1269/2013, annettu 5 päivänä joulukuuta 2013, yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 täytäntöönpanosta annetun asetuksen (EY) N:o 802/2004 muuttamisesta (EUVL L 336, 14.12.2013, s. 1) ja komission tiedonanto yksinkertaistetusta menettelystä tiettyjen keskittymien

Vuonna 2016 komissio käynnisti EU:n sulautumavalvonnan menettely- ja toimivaltanäkökohtien arvioinnin, jäljempänä 'arviointi'.⁷

Maaliskuussa 2021 komissio julkaisi yhteenvedon⁸ arvioinnin tuloksista. Arviointi osoitti, että vuoden 2013 yksinkertaistamispaketti keskitti paremmin komission voimavaroja monimutkaisimpiin tapauksiin ja kevensi hallinnollista taakkaa vaikuttamatta kielteisesti EU:n sulautumavalvonnan tuloksellisuuteen. Tämän seurauksena vuoden 2013 yksinkertaistamispaketti on tuottanut merkittäviä kustannussäästöjä sulautumien osapuolille ja komissiolle. Arvioinnissa todettiin myös, että on muitakin tapauksia, jotka ovat tyypillisesti ongelmattomia mutta jotka eivät tällä hetkellä kuulu yksinkertaistetun menettelyn piiriin, ja että ilmoitusten tietovaatimukset saattavat olla tiettyjen keskittymien osalta turhan laajoja. Tämä aiheuttaa tarpeetonta työtä komissiolle ja sulautumien osapuolille ja johtaa myös viivästyksiin. Samalla arvioinnissa todettiin, että on selkeytettävä olosuhteita, joissa komission olisi tarkasteltava yksinkertaistetun käsittelyn piiriin teknisesti soveltuvaa tapausta täysimittaisen menettelyn mukaisesti.

Arvioinnin tulosten perusteella komissio käynnisti maaliskuussa 2021 vaikutustenarvioinnin tutkiakseen eri vaihtoehtoja sulautuma-asetuksen ja yksinkertaistettu menettely -tiedonannon tarkistamiseksi.⁹ Vaikutusten arvioinnissa komissio keräsi näyttöä i) avoimella julkisella kuulemisella (26. maaliskuuta – 18. kesäkuuta 2021), ii) keskusteluilla ETA-alueen sidosryhmien ja kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa ja iii) sisäisillä selvityksillä ja kuulemisilla arvioidakseen eri vaihtoehtojen riskejä ja hyötyjä.

Kerätyn näytön perusteella komissio laati tarkistetun sulautumatäytäntöönpanoasetuksen luonnoksen (joka sisältää neljä liitettä ja EUVL:ssä julkaistavan tiedoksiannon) ja tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksen. Näissä luonnoksissa otetaan huomioon kaikki komission vaikutustenarvioinnissa tähän mennessä keräämä näyttö.

Komissio käynnisti 6. toukokuuta 2022 julkisen kuulemisen tarkistetun sulautumatäytäntöönpanoasetuksen luonnoksesta ja tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksesta. Tämän julkisen kuulemisen tarkoituksena on kerätä sidosryhmiltä palautetta tarkistetun sulautumatäytäntöönpanoasetuksen luonnoksesta ja tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksesta ja erityisesti komission ehdottamista muutoksista. Luonnoksia koskeva julkinen kuuleminen on olennainen osa komission

käsittämiseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 nojalla (EUVL C 366, 14.12.2013, s. 5, oikaisu: EUVL C 11, 15.1.2014, s. 6), jäljempänä 'yksinkertaistettu menettely -tiedonanto'.

⁷ EU:n sulautumavalvonnan menettely- ja toimivaltanäkökohtien arvioinnin etenemissuunnitelma on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Evaluation of procedure and jurisdictional aspects of EU merger control*, 26.3.2021, SWD(2021) 66 final.

⁹ *Revision of Commission Regulation (EC) No 802/2004 implementing Council Regulation No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings and of the Commission Notice on a simplified procedure for treatment of certain concentrations*, Ref. Ares(2021)2139418 - 26/03/2021, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_en. Vaikutustenarvioinnin yleisenä tavoitteena on parantaa EU:n sulautumavalvontamenettelyjä, joilla pyritään estämään kilpailuvastaisten sulautumien aiheuttamia pysyviä kilpailuhaittoja sisämarkkinoilla. Erityistavoitteina ovat i) sulautumatarkasteluprosessin parempi kohdentaminen, jotta komissio voi keskittää tutkimuksensa tapauksiin, jotka edellyttävät yksityiskohtaisempaa tarkastelua, ja ii) sulautumatarkasteluprosessin hallinnollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan vähentäminen.

tiedonhankintaa. Se tuottaa tietoa vaikutustenarviointiin, johon tarkistetun sulautumatäytäntöönpanoasetuksen ja tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon lopulliset versiot tulevat perustumaan.

II. Yleiskatsaus ja selostus tärkeimmistä muutoksista

Alla kuvataan tiivistetysti ja selitetään tarkistetun sulautumatäytäntöönpanoasetuksen luonnoksessa ja tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksessa ehdotettuja tärkeimpiä muutoksia. Kuvaus on jäsenelty seuraavasti: Kohdassa II.A käsitellään komission ehdotusta laajentaa ja selventää tapausluokkia, joihin voitaisiin soveltaa yksinkertaistettua menettelyä. Kohdissa II.B ja II.C tarkastellaan komission ehdotuksia yksinkertaistettua ja täysimittaisen menettelyn sujuvoittamiseksi. Kohdassa II.D keskitytään ehdotuksiin, jotka koskevat asiakirjojen (kuten ilmoitusten) toimittamista komissiolle.

II.A. Yksinkertaistettuun menettelyyn soveltuvien tapausluokkien laajentaminen ja selkeyttäminen

Arviointi osoitti, että yksinkertaistettuun menettelyyn soveltuvia tapausluokkia on jonkin verran varaa laajentaa, vaikkakin vain rajoitetusti. Lisäksi se osoitti, että on jonkin verran mahdollisuuksia lisätä joustavuutta sellaisten yksinkertaistetussa menettelyssä käsiteltävien tapauksien tarkasteluun, jotka eivät kuulu mihinkään nykyisistä yksinkertaistetun käsittelyn tapausluokista, mutta jotka eivät todennäköisesti aiheuta kilpailuongelmia. Arvioinnissa ehdotettiin myös niiden skenaarioiden selventämistä, joissa komissio voi tarkastella keskittymää täysimittaisessa menettelyssä, vaikka tapaukseen voitaisiinkin teknisesti soveltaa yksinkertaistettua menettelyä.

Tätä taustaa vasten ja vaikutustenarvioinnin yhteydessä tähän mennessä kerätyn näytön perusteella komissio ehdottaa yksinkertaistettu menettely -tiedonantoon seuraavia muutoksia.

Ensinnäkin komissio ehdottaa yksinkertaistettu menettely -tiedonannon 5 kappaleen tarkistamista siten, että siinä yksilöidään kaksi uutta tapausluokkaa, joihin voidaan soveltaa yksinkertaistettua menettelyä silloin, kun niihin liittyy vertikaalisia suhteita:

- a. kaikkien uskottavien markkinamäärittelyjen osalta keskittymän osapuolten yksittäinen tai yhteenlaskettu markkinaosuus tarjontaketjun varhaisemman vaiheen markkinoilla on alle 30 % ja niiden yhteenlaskettu osuus ostoista on alle 30 % ja
- b. kaikkien uskottavien markkinamäärittelyjen osalta keskittymän osapuolten yksittäiset tai yhteenlasketut markkinaosuudet tarjontaketjun varhaisemman ja myöhemmän vaiheen markkinoilla ovat alle 50 % ja HHI-indeksin muutos (*HHI delta*) alle 150 ja markkinaosuudella laskettuna pienempi yritys tarjontaketjun sekä varhaisemman että myöhemmän vaiheen markkinoilla on sama.

Toiseksi komissio ehdottaa tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksessa joustolausekkeita (8 ja 9 kappale). Niiden ansiosta komissio voisi käsitellä yksinkertaistetussa menettelyssä keskittymiä, jotka eivät lähtökohtaisesti kuulu mihinkään yksinkertaistetun käsittelyn tapausluokkaan (jotka kuvataan 5 kappaleessa). Tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnos sisältää esimerkiksi seuraavat joustot:

- a. joustolauseke, joka koskee horisontaalisia päällekkäisyyksiä, kun keskittymän osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus on 20–25 %, ja vertikaalisia suhteita, kun osapuolten yksittäiset

tai yhdistetyt markkinaosuudet tarjontaketjun varhaisemman ja myöhemmän vaiheen markkinoilla ovat 30–35 %;

- b. joustolauseke sellaisia yhteisyrityksiä varten, joiden liikevaihto ja omaisuus ETA-alueella on 100–150 miljoonaa euroa; ja
- c. Joustolauseke vertikaalisia suhteita varten, kun keskittymän osapuolten yksittäiset tai yhteenlasketut markkinaosuudet ovat enintään 50 prosenttia yksillä markkinoilla ja enintään 10 prosenttia toisilla markkinoilla.

Kolmanneksi komissio ehdottaa, että yksinkertaistettu menettely -tiedonantoa tarkistetaan siten, että siihen sisällytetään selkeämpi ja yksityiskohtaisempi luettelo olosuhteista, joissa keskittymä, joka teknisesti täyttää yksinkertaistetun menettelyn edellytykset, on tutkittava täysimittaisessa menettelyssä.¹⁰

II.B. Yksinkertaistetun menettelyn sujuvoittaminen

Arviointi osoitti, että vuoden 2013 yksinkertaistamispaketin jälkeen tietovaatimukset ovat yleisesti ottaen vähentyneet useissa tapauksissa ja ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon kesto lyhentynyt varsinkin yksinkertaisissa tapauksissa. Yksinkertaistetussa menettelyssä saattaa kuitenkin olla varaa edelleen virtaviivaistaa tietovaatimuksia ja ilmoittaa suurempi osa näistä tapauksista ilman ennakoilmoitusta.

Tätä taustaa vasten ja vaikutustenarvioinnissa tähän mennessä kerätyn näytön perusteella komissio ehdottaa, että yksinkertaistettu CO-lomake (joka on nykyisen sulautumatäytäntöönpanoasetuksen liitteessä II) korvataan tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen luonnoksella.

Toisin kuin nykyisin käytetty lomake, joka sisältää enimmäkseen vapaatekstikysymyksiä, tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen luonnos (joka on tarkistetun sulautumatäytäntöönpanoasetuksen liitteessä II) sisältää pääasiassa monivalintakysymyksiä ja taulukoita, jotka on täydennettävä sanoin ja numeroin. Yksinkertaistettuun menettelyyn soveltuvien tapausten ilmoittamisesta tulisi siten nopeampaa ja sujuvampaa sekä keskittymien osapuolille että komissiolle. Tarkemmin sanottuna on kyse seuraavista muutoksista:

- a. Tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen luonnoksessa virtaviivaistetaan komission kysymyksiä keskittymän arvioimiseksi toimivaltanäkökulmasta. Nykyisin käytetyn lomakkeen jakso 3 sisältää vapaatekstikysymyksiä, kun taas tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen jakso 6 sisältää luettelon toteamuksista, jotka ovat olennaisia keskittymän arvioinnille toimivaltanäkökulmasta. Ilmoituksen tekijöiden on valittava yksi tai useampi näistä toteamuksista.
- b. Tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen luonnoksessa virtaviivaistetaan myös komission kysymyksiä keskittymän arvioimiseksi sisältönäkökulmasta. Nykyisin käytössä olevan lomakkeen jaksoissa 6 ja 7,¹¹ 8¹² ja 9¹³ edellytetään kaikissa vapaatekstivastauksia. Sen sijaan tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen luonnos sisältää seuraavat:

¹⁰ Tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksen 11 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

¹¹ Markkinatiedot tapauksissa, joissa keskittymä luo horisontaalisia päällekkäisyyksiä tai vertikaalisia suhteita.

¹² Markkinatiedot tapauksissa, joissa keskittymä ei luo horisontaalisia päällekkäisyyksiä tai vertikaalisia suhteita.

¹³ Tiedot yhteisyritysten yhteistyövaikutuksista.

- i. jakso 7 yksinkertaistetun menettelyn tapausluokasta, johon keskittymä kuuluu. Tässä jaksossa ilmoituksen tekijöiden on valittava yksi tai useampi luokka (rastittamalla asianomainen kohta);
- ii. jaksot 8–10, jotka koskevat horisontaalisia päällekkäisyyksiä ja vertikaalisia suhteita. Nämä jaksot sisältävät enimmäkseen taulukoita, jotka ilmoituksen tekijöiden on täytettävä sanallisesti (esim. kilpailijoiden nimet) tai numeerisesti (esim. markkinaosuudet); ja
- iii. jakso 11 menettelyllisistä takeista ja yksinkertaistetun menettelyn ulkopuolelle sulkemisesta. Tämä jakso koskee olosuhteita, joissa komissio tarkastelisi täysimittaisen menettelyn mukaisesti tapausta, johon voitaisiin teknisesti ottaen soveltaa yksinkertaistettua menettelyä. Jaksossa on luettelo menettelyllisistä takeista ja poissulkemisedellytyksistä, ja ilmoituksen tehneiden osapuolten on ilmoitettava, koskevatko ne kyseistä tapausta, valitsemalla ”Kyllä” tai ”Ei”.

Lopuksi komissio ehdottaa, että yksinkertaistettu menettely -tiedonantoa tarkistetaan ottamalla käyttöön uusi tapausluokka, johon voidaan soveltaa vielä yksinkertaisempaa menettelyä. Tämä luokka kattaa keskittymät, jotka kuuluvat tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksen 5 kappaleessa olevan a kohdan piiriin (ETA-alueen ulkopuoliset yhteisyritykset) sekä kaikki tapaukset, joissa sulautuman osapuolten toimintojen välillä ei ole horisontaalisia päällekkäisyyksiä tai ei-horisontaalisia suhteita (tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksen 5 kappaleessa oleva c kohta). Osapuolten on ilmoitettava näistä keskittymistä rastittamalla tarkistetun yksinkertaistetun CO-lomakkeen luonnoksen asianomaiset kohdat (jakso 7), jolloin niiden ei tarvitse täyttää jaksoja 8–11. Osapuolia pyydetään ilmoittamaan näistä keskittymistä suoraan ilman ilmoitusta edeltävää yhteydenpitoa.

II.C. Täysimittaisen menettelyn sujuvoittaminen

Niiden kokemusten perusteella, joita komissio on saanut tutkintakäytännöstään vuosien mittaan, arvioinnin tulokset osoittivat, että joitakin täysimittaisen menettelyn tietovaatimuksia voitaisiin sujuvoittaa. Erityisesti olisi aiheellista tehdä muutoksia CO-lomakkeen rakenteeseen ja vähentää tietovaatimuksia.

Tätä taustaa vasten ja vaikutustenarvioinnissa tähän mennessä kerätyn näytön perusteella komissio ehdottaa, että CO-lomaketta (joka on nykyisen sulautumatäytäntöönpanoasetuksen liitteessä I) tarkistetaan seuraavassa esitetyllä tavalla.¹⁴

Ensinnäkin komissio ehdottaa selkeitä ohjeita ilmoittajille, jotka aikovat pyytää vapautusta CO-lomakkeen tarkistusluonnoksen tiettyjen jaksosten tai kohtien tietovaatimuksista. Komissio ehdottaa myös niiden CO-lomakkeen tarkistusluonnoksen osien yksilöimistä, jotka soveltuvat erityisen hyvin vapautuspyynnön kohteeksi¹⁵ (mm. useat nykyisen CO-lomakkeen jakson 8 kysymykset).

Toiseksi komissio rajoittaa tietovaatimuksia niiden markkinoiden osalta, jotka hyötyvät tarkistetun yksinkertaistettu menettely -tiedonannon luonnoksen 8 kappaleen joustolausekkeista.¹⁶ Tällä sujuvoitetaan nykyisen CO-lomakkeen asiaa koskevia kohtia, joissa nämä markkinat katsotaan vaikutusalaan kuuluviksi ja joissa tietovaatimukset ovat paljon laajemmat.

¹⁴ Komissio ehdottaa myös RS-lomakkeen (sulautumatäytäntöönpanoasetuksen liitteessä III) ja RM-lomakkeen (sulautumatäytäntöönpanoasetuksen liitteessä IV) tarkistamista.

¹⁵ CO-lomakkeen kohdat 3.4, 3.5, 3.6 ja 3.7 ja jakso 10.

¹⁶ Ks. kohta II.A.

Kolmanneksi komissio ehdottaa taulukoita, joissa vaaditaan tietoja kehityspotkussa oleviin tuotteisiin liittyvistä horisontaalisista päällekkäisyyksistä ja vertikaalisista suhteista. Näillä taulukoilla komissio pyrkii yhdenmukaistamaan komission eri tutkintaryhmiltä tulevia, kehityspotkussa olevia tuotteita koskevia tietopyyntöjä ja virallistamaan käytännön, jonka mukaan ilmoituksen tekijöiden on toimitettava yksityiskohtaisia tietoja kehityspotkussa olevista tuotteista erityisesti aloilla, joilla innovointi on keskeinen kilpailumuuttuja

Neljänneksi komissio ehdottaa, että nykyisen CO-lomakkeen jakson 8 tietyt tietovaatimukset, jotka koskevat 'yhteistyösopimuksia', 'jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja tuontia ETA-alueen ulkopuolelta' ja 'toimialajärjestöjä' poistetaan kokonaan.

II.D. Sähköisten ilmoitusten käyttöönotto

Covid-19-pandemian yhteydessä toteutettujen poikkeustoimenpiteiden vuoksi komissio on toukokuusta 2020 lähtien tilapäisesti hyväksynyt ilmoitukset digitaalisessa muodossa ja itse asiassa kannustaakin käyttämään digitaalisesta ilmoittamista. Tämän kokemuksen perusteella ja komission digitalisaation edistämiseksi on tarpeen vahvistaa (pysyvät) säännöt asiakirjojen digitaalisesta lähettämisestä EU:n sulautumavalvonnan yhteydessä.

Tätä taustaa vasten ja vaikutustenarvioinnin yhteydessä kerätyn näytön perusteella komissio ehdottaa tarkistetun sulautumatäytäntöpanoasetuksen luonnoksessa vahvistettavaksi, että asiakirjat toimitetaan jatkossa komissiolle ja komissiolta periaatteessa digitaalisin keinoin (tarkistetun sulautumatäytäntöpanoasetuksen luonnoksen 22 artikla). Tämä koskee myös ilmoituksia.¹⁷

¹⁷ Tarkistukseen sisältyy varamekanismi, jonka kautta asiakirjat voidaan toimittaa komission kilpailupääosastoon postitse tai henkilökohtaisesti (poikkeuksellisissa olosuhteissa ja toiminnan jatkuvuuteen liittyvistä syistä).