

Ühinemismääruse ja lihtsustatud korda käsitleva komisjoni teatise läbivaatamine

Seletuskiri

I. Sissejuhatus

ELi ühinemiskontrolli eesmärk on tagada, et ettevõtjate ulatusliku ümberkorraldamisega (edaspidi „koondumine“)¹ ei kaasneks püsivat konkurentsi kahjustamist tõhusa konkurentsi märkimisväärse takistamise tõttu siseturul või selle olulises osas. ELi ühinemismäärus² sisaldab peamisi koondumiste hindamise eeskirju. Komisjoni 7. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 802/2004, millega rakendatakse ELi ühinemismäärust (edaspidi „ühinemismääruse rakendusmäärus“)³ käsitleb ELi ühinemiskontrolli menetlusküsimusi.

Umbes 93 % puhul ELi mõõtmega koondumistest, millest igal aastal komisjonile teatatakse, leitakse, et koondumine ei tekita konkurentsiprobleeme, ja neile antakse tingimusteta heakskiit⁴. Seda arvesse võttes on komisjon aastate jooksul püüdnud i) keskenduda oma ressurside kasutamisel juhtumitele, mis võivad tekitada konkurentsiprobleeme, ja ii) vähendada (võimaluse korral) ühinemiste läbivaatamisega seotud halduskoormust, kahjustamata samas tulemuslikku nõuete täitmise tagamist.

2000. aastal kehtestas komisjon lihtsustatud korra selliste ühinemisjuhtumite kategooriate jaoks, mille puhul tehakse kohe alguses kindlaks, et need ei tekita konkurentsiprobleeme. Sellistel juhtudel peavad teatise esitajad esitama komisjonile vähem teavet (kasutades lühemat teatisevormi) ning komisjon ei korralda põhjalikku turu-uuringut, mis tähendab ühtlasi, et kolmandatelt isikutelt nõutakse vähem teavet. Sellised menetlused viiakse tavaliselt kiiremini lõpule⁵.

2013. aastal võttis komisjon vastu mitu meetet (edaspidi „2013. aasta lihtsustamispakett“), mille peamine eesmärk oli laiendada lihtsustatud korra nõuetele vastavate juhtumite kategooriaid ja vähendada ühinemisest teatamisega seotud teavitamisnõudeid⁶.

2016. aastal algatas komisjon ELi ühinemiskontrolli menetlus- ja pädevusaspektide hindamise (edaspidi „hindamine“)⁷.

¹ Koondumise määratluse kohta ELi ühinemiskontrolli kontekstis vt nõukogu 20. jaanuari 2004. aasta määruse (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT L 24, 29.1.2004, lk 1) (edaspidi „ELi ühinemismäärus“) artikkel 3.

² ELi ühinemismäärus asendas nõukogu 21. detsembri 1989. aasta määruse (EMÜ) nr 4064/89 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜT L 395, 30.12.1989, lk 1).

³ ELT L 133, 30.4.2004, lk 1. Ühinemismääruse rakendusmäärusega asendati komisjoni 1. märtsi 1998. aasta määrus (EÜ) nr 447/98 nõukogu määruses (EMÜ) nr 4064/89 ettenähtud teatiste, tähtaegade ja ärakuulamise kohta (EÜT L 61, 2.3.1998, lk 1).

⁴ 1990.–2020. aastal järeltas komisjon, et koondumised võivad iga aasta märkimisväärselt takistada tõhusat konkurentsi keskmiselt 7,14 % puhul kõigist teatatud ühinemistest.

⁵ Komisjoni teatis lihtsustatud korra kohta teatavate ettevõtjate koondumiste käsitlemiseks vastavalt nõukogu määrusele (EMÜ) nr 4064/89 (EÜT C 217, 29.7.2000, lk 32).

⁶ 2013. aasta lihtsustamispaketti kuulusid komisjoni 5. detsembri 2013. aasta rakendusmäärus (EÜ) nr 1269/2013, millega muudetakse komisjoni määrust (EÜ) nr 802/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT L 336, 14.12.2013, lk 1), ja komisjoni teatis lihtsustatud korra kohta teatavate koondumiste menetlemiseks vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 139/2004 (ELT C 366, 14.12.2013, lk 5), parandus: ELT C 11, 15.1.2014, lk 6) (edaspidi „lihtsustatud korda käsitlev teatis“).

2021. aasta märtsis avaldas komisjon hindamise tulemuste kokkuvõtte⁸. Hindamine näitas, et tänu 2013. aasta lihtsustamispaketile keskenduti komisjoni ressursside kasutamisel paremini kõige keerukamate juhtumite käsitlemisele ja vähendati halduskoormust, ilma et see oleks negatiivselt mõjutanud ELi ühinemiskontrolli tõhusust. Selle tulemusena on 2013. aasta lihtsustamispakett taganud ühinevatele osalistele ja komisjonile märkimisväärse kulude kokkuhoiu. Hindamine osutas ka sellele, et on veel juhtumeid, mida tavaliselt ei peeta probleemseks, kuid mida lihtsustatud kord praegu ei hõlma, ning et teavitamisnõuded võivad olla teatavate koondumiste puhul liiga ulatuslikud. See tekitab komisjonile ja ühinemise osalistele tarbetut koormust ning põhjustab viivitusi. Samal ajal näitas hindamine, et vaja on selgitada asjaolusid, mille korral komisjon peaks lihtsustatud menetluse nõuetele tehniliselt vastava juhtumi läbi vaatama lihtsustamata korras.

2021. aasta märtsis algatas komisjon hindamise tulemuste põhjal mõju hindamise, et uurida erinevaid võimalusi ühinemismääruse rakendusmääruse ja lihtsustatud korda käsitleva teatise läbivaatamiseks⁹. Selles mõju hindamise etapis kasutas komisjon tõendite kogumiseks i) avalikku konsultatsiooni (26. märts 2021 – 18. juuni 2021); ii) arutelusid EMP sidusrühmade ja riiklike konkurentsiasutustega ning iii) siseuuringuid ja -konsultatsioone eri võimalustega seotud riskide ja kasu hindamiseks.

Nende tõendite põhjal koostas komisjon läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõu (millel oli neli lisa ja millele oli lisatud ELT teatis) ja lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise eelnõu. Nendes eelnõudes võetakse arvesse kõiki tõendeid, mis on seni komisjoni mõju hindamise käigus kogutud.

6. mail 2022 algatas komisjon avaliku konsultatsiooni läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõu ja lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandi kohta. Selle avaliku konsultatsiooni eesmärk on koguda sidusrühmadelt tagasisidet läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõu ja lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandi kohta ning eelkõige komisjoni kavandatud muudatuste kohta. Selleteemaline avalik konsultatsioon on komisjoni teabekogumise lahutamatu osa. Seda võetakse arvesse mõjuhindangus, mille põhjal koostatakse läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse ja lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise lõplikud versioonid.

II. Esialgsetes dokumentides kajastatud peamiste muudatuste ülevaade ja selgitus

Käesoleva seletuskirja ülejäänud osas esitatakse läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõus ja lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandis kajastatud peamiste

⁷ ELi ühinemiskontrolli menetlus- ja pädevusaspektide hindamise tegevuskava, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Komisjoni talituste töödokument „ELi ühinemiskontrolli menetlus- ja pädevusaspektide hindamine“, 26.3.2021, SWD(2021) 66 final.

⁹ „Komisjoni määruse (EÜ) nr 802/2004 (millega rakendatakse nõukogu määrust nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle) ja komisjoni teatise (lihtsustatud korra kohta teatavate koondumiste menetlemiseks) läbivaatamine“, Ares(2021)2139418–26/03/2021, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_et. Selle mõju hindamise üldeesmärk on parandada ELi ühinemiskontrolli menetlusi, et vältida konkurentsivastastest ühinemistest tulenevat püsivat kahju konkurentsile siseturul. Erieesmärgid on i) paremini suunata ühinemise läbivaatamise protsessi, võimaldades komisjonil keskenduda oma uurimistes juhtumitele, mis tuleb üksikasjalikumalt läbi vaadata, ning ii) vähendada ühinemise läbivaatamise protsessiga kaasnevaid halduskulusid ja -koormust.

muudatuste kokkuvõte ja selgitatakse neid. Seejuures järgitakse järgmist struktuuri. Punktis II.A arutatakse komisjoni ettepanekut laiendada ja selgitada nende juhtumite kategooriaid, mida võiks menetleda lihtsustatud korras. Punktides II.B ja II.C käsitletakse vastavalt komisjoni ettepanekuid lihtsustatud korra nõuetele vastavate ja mittevastavate juhtumite läbivaatamise lihtsustamise kohta. Punktis II.D keskendutakse ettepanekutele, mis käsitlevad dokumentide (sealhulgas teatiste) edastamist komisjonile.

II.A. Lihtsustatud korra nõuetele vastavate juhtumite kategooriate laiendamine ja selgitamine

Hindamine näitas, et võib olla (olgu et piiratud) võimalus laiendada lihtsustatud korra nõuetele vastavate juhtumite kategooriaid või suurendada paindlikkust, et vaadata lihtsustatud korras läbi juhtumeid, mis ei kuulu ühtegi praegusesse lihtsustatud korra nõuetele vastavate juhtumite kategooriasse, kuid mille puhul konkurentsiprobleemid on ebatõenäolised. Hindamise põhjal soovitati ka selgitada stsenaariume, mille korral komisjon saab koondumise lihtsustamata korras läbi vaadata, kuigi tehniliselt vastaks juhtum lihtsustatud korra kohaldamise nõuetele.

Seda arvesse võttes ja mõju hindamise käigus seni kogutud tõenditele tuginedes teeb komisjon ettepaneku muuta lihtsustatud korda käsitlevat teatist järgmiselt.

Esiteks teeb komisjon ettepaneku vaadata läbi lihtsustatud korda käsitleva teatise punkt 5, et määrata kindlaks kaks uut selliste juhtumite kategooriat, mida võib menetleda lihtsustatud korras, kui need hõlmavad vertikaalsuhteid, tingimusel et:

- a. kõikide mõistlike turumääratluste alusel on koondumise osaliste individuaalne või ühine turuosa eelneval turul väiksem kui 30 % ja nende ühine osuosa on väiksem kui 30 % ning
- b. kõikide mõistlike turumääratluste alusel on koondumise osaliste individuaalne või ühine turuosa eelnevatel ja järgnevatel turgudel väiksem kui 50 % ja HHI delta jääb alla 150 ning turuosa poolest väiksem ettevõtja on eelnevatel ja järgnevatel turgudel sama.

Teiseks teeb komisjon ettepaneku lisada lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandisse paindlikkuse klauslid (punktid 8 ja 9). Need võimaldaksid komisjonil menetleda lihtsustatud korras koondumisi, mis ei kuulu *a priori* ühtegi lihtsustatud menetluse nõuetele vastavate juhtumite kategooriasse (vt punkt 5). Näiteks sisaldab lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise eelnõu järgmist:

- a. paindlikkuse klausel horisontaalsete kattumiste kohta, mille puhul koondumise osaliste ühine turuosa on 20–25 %, ning vertikaalsuhete kohta, mille puhul osaliste individuaalsed või ühised turuosad on eelnevatel ja järgnevatel turgudel 30–35 %;
- b. paindlikkuse klausel ühisettevõtete kohta, mille käive ja varad EMPs on 100–150 miljonit eurot, ning
- c. paindlikkuse klausel vertikaalsuhete kohta, mille puhul koondumise osaliste individuaalsed või ühised turuosad ei ületa ühel turul 50 % ja teisel turul 10 %.

Kolmandaks teeb komisjon ettepaneku lisada lihtsustatud korda käsitleva teatise läbivaatamise käigus selgem ja üksikasjalikum loetelu asjaoludest, mille korral tuleb tehniliselt lihtsustatud menetluse nõuetele vastavat koondumist uurida lihtsustamata korras¹⁰.

¹⁰ Lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandi punkt 11ff.

II.B. Lihtsustatud korra nõuetele vastavate juhtumite läbivaatamise lihtsustamine

Hindamine näitas, et pärast 2013. aasta lihtsustamispaketi vastuvõtmist on teavitamisnõudeid mitmel juhul üldiselt vähendatud ning teatise esitamisele eelnevate arutelude kestust on lühendatud, eriti lihtsate juhtumite puhul. Siiski võib olla võimalik veel enam lihtsustada teavitamisnõudeid lihtsustatud korra nõuetele vastavate juhtumite puhul ja teatada suuremast hulgast neist juhtumitest ilma teatise esitamisele eelnevate aruteludeta.

Seda arvesse võttes ja mõju hindamise käigus seni kogutud tõenditele tuginedes teeb komisjon ettepaneku asendada lühivorm CO (mis on praegu esitatud ühinemismääruse rakendusmääruse II lisas) muudetud lühivormi CO kavandiga.

Erinevalt praegu kasutatavast vormist, mis sisaldab peamiselt lahtiseid küsimusi, on muudetud lühivormis CO (läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõu II lisas) peamiselt valikvastustega küsimused ja tabelid, mis tuleb täita sõnade ja arvandmetega. Lihtsustatud korra nõuetele vastavatest juhtumitest teatamine muutuks seega koondumise osaliste ja komisjoni jaoks kiiremaks ja vähem koormavaks. Täpsemalt on muudatused järgmised.

- a. Muudetud lühivormi CO kavandiga lihtsustatakse komisjoni küsimusi seoses pädevuse kindlaksmääramisega koondumise puhul. Kui praegu kasutatava vormi 3. jaos on esitatud lahtised küsimused, siis muudetud lühivormi CO 6. jaos on loetletud selliseid põhifakte käsitlevad väited, mis on olulised pädevuse kindlaksmääramiseks koondumise puhul. Teatist esitavad osalised peavad valima ühe või mitu neist väidetest.
- b. Muudetud lühivormi CO kavandiga lihtsustatakse ka komisjoni küsimusi seoses koondumise sisulise hindamisega. Praegu kasutatava vormi 6. ja 7.,¹¹ 8.¹² ja 9. jagu¹³ sisaldavad vabatekstivälju. Muudetud lühivormi CO kavand sisaldab aga järgmist:
 - i. 7. jagu, milles käsitletakse lihtsustatud menetluse kategooriat, millesse koondumine kuulub. Selles jaos peavad teatise esitajad valima ühe või mitu kategooriat (märgistades vastava lahtri);
 - ii. 8.–10. jagu horisontaalsete kattumiste ja vertikaalsuhete kohta. Need jaod sisaldavad suures osas tabelleid, mille teatise esitajad peavad täitma sõnadega (nt konkurentide nimed) või arvandmetega (nt turuosad), ning
 - iii. 11. jagu „Tagatised ja erandid“. Selles jaos käsitletakse asjaolusid, mille korral komisjon vaatab lihtsustamata korras läbi juhtumi, mis tehniliselt vastab lihtsustatud menetluse nõuetele. Jaos on esitatud asjakohaste tagatiste ja erandite loetelu ning teatise esitajad peavad märkima, kas mõni neist on kohaldatav, märkides „jah“ või „ei“.

Samuti teeb komisjon ettepaneku vaadata läbi lihtsustatud korda käsitlev teatis, et lisada uus selliste juhtumite kategooria, mille suhtes võib kohaldada „ülilihtsustatud“ menetlust. See kategooria hõlmab koondumisi, mis kuuluvad lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandi punkti 5 alapunkti a alla („EMP-välised ühisettevõtted“), ja kõiki juhtumeid, mille puhul ühinevate osaliste tegevuse vahel ei esine horisontaalseid kattumisi ega mittehorisontaalseid suhteid (lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise eelnõu punkti 5 alapunkt c). Osalised peavad sellistest koondumistest teatamiseks märgistama muudetud lühivormi CO kavandi asjakohased lahtrid

¹¹ Seoses turuteabega juhtudel, kui koondumisega kaasnevad horisontaalsed kattumised või vertikaalsuhted.

¹² Seoses turuteabega juhtudel, kui koondumisega ei kaasne horisontaalseid kattumisi ega vertikaalsuhteid.

¹³ Seoses ühisettevõtete mõjuga koostööle.

(7. jagu), ilma et nad peaksid täitma 8.–11. jagu. Osalistel palutakse kõnealustest koondumistest teatada otse, ilma teatise esitamisele eelnevate kontaktideta.

II.C. Lihtsustatud korra nõuetele mittevastavate juhtumite läbivaatamise lihtsustamine

Tuginedes kogemustele, mille komisjon on aastate jooksul omandanud nõuete täitmise tagamise valdkonnas, näitasid hindamise tulemused, et mõningaid lihtsustatud korra nõuetele mittevastavate juhtumitega seotud teavitamismääruseid saaks lihtsustada. Eelkõige oleks asjakohane muuta vormi CO struktuuri ja vähendada teavitamismääruseid.

Seda arvesse võttes ja mõju hindamise käigus kogutud tõenditele tuginedes teeb komisjon ettepaneku muuta vormi CO (mis on praegu esitatud ühinemismääruse rakendusmääruse I lisas) järgmiselt¹⁴.

Esiteks teeb komisjon ettepaneku anda selged juhised teatise esitajatele, kes kavatsevad taotleda vabastust muudetud vormi CO kavandi teatavate jagude või punktide täitmisest. Samuti teeb komisjon ettepaneku määrata kindlaks muudetud vormi CO kavandi need osad, mis on vabastamisaotluse seisukohast eriti asjakohased¹⁵ (sealhulgas mitu küsimust praeguse vormi CO 8. jaos).

Teiseks piirab komisjon teavitamismääruseid turgude puhul, mille suhtes kohaldatakse lihtsustatud korda käsitleva läbivaadatud teatise kavandi punktis 8 sätestatud paindlikkuse klausleid¹⁶. Seeläbi lihtsustatakse praeguse vormi CO asjakohaseid osi, kus neid turge käsitletakse mõjutatutena ja kohaldatavad teavitamismäärused on palju ulatuslikumad.

Kolmandaks teeb komisjon ettepaneku lisada tabelid, milles tuleb esitada teave väljatöötamisel olevate toodetega seotud horisontaalsete kattumiste ja vertikaalsuhete kohta. Nende tabelitega püüab komisjon ühtlustada erinevate tööühmade teavitamismäärused väljatöötamisel olevate toodete puhul ja vormistada teatise esitajate tava anda üksikasjalikku teavet väljatöötamisel olevate toodete kohta, eelkõige sektorites, kus innovatsioon on konkurentsi põhiparameeter.

Neljandaks teeb komisjon ettepaneku kaotada praeguse vormi CO 8. jaos täielikult teatavad teavitamismäärused seoses jaotistega „Koostöökokkulepped“, „Liikmesriikidevaheline kaubandus ja EMP-väline import“ ja „Kutseühingud“.

II.D. Elektrooniliste teatiste kasutuselevõtmine

COVID-19 kontekstis võetavate erakorraliste meetmete tõttu võtab komisjon alates 2020. aasta maist ajutiselt vastu ja tegelikult julgustab esitama teatise digitaalsel kujul. Sellele kogemusele tuginedes ja selleks, et edendada komisjoni digiüleminekut, on asjakohane kehtestada (alalised) eeskirjad dokumentide digitaalse edastamise kohta ELi ühinemiskontrolli kontekstis.

Seda arvesse võttes ja mõju hindamise käigus kogutud tõenditele tuginedes teeb komisjon ettepaneku sätestada läbivaadatud ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõus, et edaspidi toimub

¹⁴ Samuti teeb komisjon ettepaneku vaadata läbi vorm RS (ühinemismääruse rakendusmääruse III lisas) ja vorm RM (ühinemismääruse rakendusmääruse IV lisas).

¹⁵ Vormi CO punktid 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 ja 10.

¹⁶ Vt punkt II.A eespool.

dokumentide vahetamine komisjoniga põhimõtteliselt digitaalsete vahendite abil (ühinemismääruse rakendusmääruse eelnõu artikkel 22). See kehtib ka teatiste suhtes¹⁷.

¹⁷ Samuti on ette nähtud varumehhanism, mis tähendab, et dokumente saab edastada komisjoni konkurentsi peadirektoraadile posti teel või käsipostiga (erandlikel asjaoludel ja talitluspidevusega seotud põhjustel).