

Revize prováděcího nařízení o spojování a revize sdělení Komise o zjednodušeném postupu

Vysvětlující poznámka

I. Úvod

Cílem kontroly spojování podniků v EU je zajistit, aby významné reorganizace podniků („spojení“)¹ nevedly k trvalému narušení hospodářské soutěže tím, že by významně omezily účinnou hospodářskou soutěž na vnitřním trhu nebo na jeho podstatné části. Nařízení EU o spojování² obsahuje hlavní pravidla pro posuzování spojování podniků. Nařízení Komise (ES) č. 802/2004 ze dne 7. dubna 2004, kterým se provádí nařízení EU o spojování podniků, se zabývá procesními otázkami kontroly spojování podniků v EU („prováděcí nařízení o spojování“)³.

U spojení, která mají celoevropský rozměr a jsou každoročně oznamována Komisi, bylo zjištěno, že zhruba 93 % z nich nevyvolává obavy z narušení hospodářské soutěže a získá bezpodmínečné schválení⁴. V této souvislosti se Komise v průběhu let snažila i) zaměřit své zdroje na případy, které by mohly potenciálně vyvolat obavy z narušení hospodářské soutěže, a ii) snížit (pokud možno) administrativní zátěž spojenou s přezkumy spojování podniků, aniž by to však narušilo účinné prosazování práva.

V roce 2000 zavedla Komise zjednodušený postup pro kategorie případů spojování podniků, u nichž se od počátku má za to, že nevyvolávají obavy z narušení hospodářské soutěže. V těchto případech jsou oznamující strany povinny poskytnout Komisi méně informací (zejména prostřednictvím zkráceného formuláře oznámení) a Komise neprovádí komplexní šetření trhu, což rovněž vede k tomu, že se od třetích stran vyžaduje méně informací. Tato řízení jsou obvykle dokončována rychleji⁵.

V roce 2013 přijala Komise řadu opatření („balíček zjednodušujících opatření z roku 2013“), jejichž cílem bylo především rozšířit kategorie zjednodušených případů a snížit požadavky na informace u oznámení o spojení podniků⁶.

V roce 2016 zahájila Komise hodnocení procesních a jurisdikčních aspektů kontroly spojování podniků v EU (dále jen „hodnocení“)⁷.

¹ Vymezení spojení v rámci kontroly spojování podniků v EU viz článek 3 nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků, Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1 („nařízení EU o spojování“).

² Nařízení EU o spojování nahradilo nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků, Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 1.

³ Úř. věst. L 133, 30.4.2004, s. 1. Prováděcí nařízení o spojování nahradilo nařízení Komise (ES) č. 447/98 ze dne 1. března 1998 o oznamování, lhůtách a slyšeních stanovených v nařízení Rady (EHS) č. 4064/89, Úř. věst. L 61, 2.3.1998, s. 1.

⁴ V letech 1990–2020 dospěla Komise k závěru, že spojování podniků může výrazně narušit účinnou hospodářskou soutěž v průměru u 7,14 % všech oznámených spojení ročně.

⁵ Sdělení Komise o zjednodušeném postupu ohledně některých spojování podle nařízení Rady (EHS) č. 4064/89, Úř. věst. C 217, 29.7.2000, s. 32.

⁶ Balíček zjednodušujících opatření z roku 2013 zahrnoval prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1269/2013 ze dne 5. prosince 2013, kterým se mění nařízení Komise (ES) č. 802/2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 336, 14.12.2013, s. 1), a sdělení Komise o zjednodušeném postupu ohledně některých spojování podle nařízení Rady (ES) č. 139/2004 (Úř. věst. C 366, 14.12.2013, s. 5, oprava: Úř. věst. C 11, 15.1.2014, s. 6) („sdělení o zjednodušeném postupu“).

V březnu 2021 zveřejnila Komise shrnutí výsledků hodnocení⁷. Hodnocení ukázalo, že balíček zjednodušujících opatření z roku 2013 lépe zaměřil zdroje Komise na nejsložitější případy a snížil administrativní zátěž, aniž by negativně ovlivnil účinnost kontroly spojování podniků v EU. Balíček zjednodušujících opatření z roku 2013 tudíž přinesl významné úspory nákladů pro spojující se strany a pro Komisi. Z hodnocení rovněž vyplynulo, že existují další případy, které jsou obvykle bezproblémové, ale v současné době se jich zjednodušený postup netýká, a že požadavky na informace v oznámeních mohou být pro určitá spojení příliš široké. Vytváří se tak zbytečná zátěž pro Komisi a pro strany účastníci se spojení a rovněž to vede ke zpožděním. Z hodnocení zároveň vyplynulo, že je třeba lépe objasnit okolnosti, kdy by měl být případ, který je technicky způsobilý pro zjednodušený postup, přezkoumán Komisí jako nezjednodušený.

V březnu 2021 Komise v návaznosti na výsledky hodnocení zahájila posouzení dopadů s cílem prozkoumat různé možnosti revize prováděcího nařízení o spojování a sdělení o zjednodušeném postupu⁹. Během této fáze posouzení dopadů shromáždila Komise důkazy prostřednictvím i) otevřené veřejné konzultace (26. března 2021 – 18. června 2021); ii) diskuse se zúčastněnými stranami a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž v EHP a iii) vnitřního výzkumu a konzultací za účelem posouzení rizik a přínosů různých možností.

Na základě těchto důkazů připravila Komise návrh revidovaného prováděcího nařízení o spojování (včetně čtyř příloh a s připojeným oznámením v Úředním věstníku) a návrh revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu. Tyto návrhy dokumentů zohledňují všechny dosud shromážděné důkazy v rámci posouzení dopadů vypracovaného Komisí.

Dne 6. května 2022 zahájila Komise veřejnou konzultaci o návrhu revidovaného prováděcího nařízení o spojování a návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu. Účelem této veřejné konzultace je získat zpětnou vazbu od zúčastněných stran k návrhu revidovaného prováděcího nařízení o spojování a k návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu, a zejména ke změnám, které Komise navrhuje. Veřejná konzultace k těmto návrhům je nedílnou součástí postupu zjišťování potřebných údajů, které provádí Komise. Vyplynou z ní informace pro posouzení dopadů, z nichž bude vycházet konečné znění revidovaného prováděcího nařízení o spojování a sdělení o zjednodušeném postupu.

⁷ Plán hodnocení procesních a jurisdikčních aspektů kontroly spojování podniků v EU, k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Pracovní dokument útvarů Komise, „Hodnocení procesních a jurisdikčních aspektů kontroly spojování podniků v EU“, 26. března 2021, SWD(2021) 66 final.

⁹ „Revize nařízení Komise (ES) č. 802/2004, kterým se provádí nařízení Rady č. 139/2004 o kontrole spojování podniků, a sdělení Komise o zjednodušeném postupu ohledně některých spojování“, č. Ares(2021)2139418 – 26.3.2021, k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_cs. Obecným cílem tohoto posouzení dopadů je zlepšit postupy EU pro kontrolu spojování podniků, jejichž cílem je zabránit trvalému narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu v důsledku spojování podniků, která omezují hospodářskou soutěž. Mezi konkrétní cíle patří i) přesnější zacílení procesu přezkumu spojování podniků, což Komisi umožní zaměřit svá šetření na případy, které si zasluhují podrobnější přezkum, a ii) snížení administrativních nákladů a zátěže spojených s procesem přezkumu spojování podniků.

II. Přehled a vysvětlení hlavních změn v návrzích dokumentů

Zbývající část této vysvětlující poznámky shrnuje a vysvětluje hlavní změny v návrhu revidovaného prováděcího nařízení o spojování a v návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu. Má následující strukturu. Oddíl II.A pojednává o návrhu Komise na rozšíření a vyjasnění kategorií případů, které by mohly využít zjednodušeného postupu. Oddíly II.B a II.C se zabývají návrhy Komise na zefektivnění přezkumu zjednodušených a nezjednodušených případů. Oddíl II.D se zaměřuje na návrhy týkající se předávání dokumentů Komisi (včetně oznámení).

II.A. Rozšíření a vyjasnění kategorií zjednodušených případů

Hodnocení ukázalo, že může existovat určitý, i když potenciálně omezený prostor pro další rozšíření kategorií zjednodušených případů nebo zavedení větší pružnosti při přezkumu případů v rámci zjednodušeného postupu, které nespadají do žádné ze stávajících kategorií zjednodušených případů, ale u nichž nejsou pravděpodobné žádné obavy z narušení hospodářské soutěže. Hodnocení rovněž navrhlo vyjasnit scénáře, kdy Komise může přezkoumat spojení v rámci nezjednodušeného postupu, ačkoli by případ byl technicky způsobilý pro zjednodušený postup.

V této souvislosti a na základě dosud shromážděných důkazů v rámci posouzení dopadů navrhuje Komise následující změny sdělení o zjednodušeném postupu.

Za prvé, Komise navrhuje revidovat bod 5 sdělení o zjednodušeném postupu s cílem určit dvě nové kategorie případů, které mohou využít zjednodušeného postupu, pokud se týkají vertikálních vztahů:

- a. podle všech možných vymezení trhu je jednotlivý nebo kombinovaný podíl stran spojení na předcházejícím trhu nižší než 30 % a jejich kombinovaný podíl nákupů je nižší než 30 % a
- b. podle všech možných vymezení trhu jsou jednotlivé nebo kombinované podíly stran spojení na předcházejícím a navazujícím trhu nižší než 50 % a hodnota delta HHI je nižší než 150, přičemž menší podnik, pokud jde o jeho tržní podíl, je stejný na předcházejících i navazujících trzích.

Za druhé, Komise navrhuje, aby byly v návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu zavedeny doložky flexibility (body 8 a 9). Umožnilo by to Komisi zabývat se v rámci zjednodušeného postupu spojeními, která *a priori* nespadají do žádné z kategorií zjednodušeného postupu (uvedených v bodě 5). Návrh revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu například zahrnuje:

- a. doložku flexibility pro horizontální přesahy, kdy kombinovaný tržní podíl stran spojení činí 20–25 %, a pro vertikální vztahy, u nichž jednotlivé nebo kombinované podíly stran na předcházejícím a navazujícím trhu činí 30–35 %;
- b. doložku flexibility pro společné podniky s obratem a aktivy v EHP mezi 100 a 150 miliony EUR a
- c. doložku flexibility pro vertikální vztahy, u nichž jednotlivé nebo kombinované tržní podíly stran spojení nepřesahují 50 % na jednom trhu a 10 % na druhém trhu.

Za třetí, Komise navrhuje revidovat sdělení o zjednodušeném postupu tak, aby obsahovalo jasnější a podrobnější seznam okolností, za nichž musí být spojení, které je technicky způsobilé pro zjednodušený postup, zkoumáno jako nezjednodušený případ¹⁰.

¹⁰ Body 11 a násl. návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu.

II.B. Zefektivnění přezkumu zjednodušených případů

Hodnocení ukázalo, že v návaznosti na balíček zjednodušujících opatření z roku 2013 došlo v řadě případů k obecnému snížení požadavků na informace a zkrátila se délka jednání před oznámením, zejména u jednoduchých případů. Může však existovat prostor pro další zefektivnění požadavků na informace ve zjednodušených případech a pro oznamování většího počtu těchto případů bez podání předběžného oznámení.

V této souvislosti a na základě důkazů, které byly dosud shromážděny v posouzení dopadů, Komise navrhuje nahradit zkrácený formulář CO (který je nyní uveden v příloze II prováděcího nařízení o spojování) revidovaným návrhem zkráceného formuláře CO.

Na rozdíl od nyní používaného formuláře, v němž převažují otevřené otázky, obsahuje návrh revidovaného zkráceného formuláře CO (v příloze II návrhu revidovaného prováděcího nařízení o spojování) především otázky s výběrem odpovědí a tabulky, které musí být vyplněny slovy a číselnými údaji. Oznamování zjednodušených případů by tak bylo pro strany spojení a pro Komisi rychlejší a méně zatěžující. Podrobnější informace:

- a. návrh revidovaného zkráceného formuláře CO zefektivňuje otázky Komise týkající se posouzení spojení z hlediska příslušnosti. Zatímco oddíl 3 nyní používaného formuláře obsahuje otevřené otázky, oddíl 6 revidovaného zkráceného formuláře CO obsahuje seznam prohlášení o základních skutečnostech relevantních pro posouzení spojení z hlediska příslušnosti. Oznamující strany si musí vybrat jedno nebo více těchto prohlášení;
- b. návrh revidovaného zkráceného formuláře CO rovněž zefektivňuje otázky Komise týkající se věcného posouzení spojení. Nyní používaný formulář obsahuje oddíly 6 a 7¹¹, 8¹² a 9¹³, které vyžadují odpovědi na otevřené otázky. Návrh revidovaného zkráceného formuláře CO místo toho obsahuje:
 - i. oddíl 7 o kategorii zjednodušeného postupu, kam spojení patří. V tomto oddíle musí oznamující strany zvolit jednu nebo více kategorií (zaškrtnutím příslušného políčka);
 - ii. oddíly 8–10 o horizontálních přesazích a vertikálních vztazích. Tyto oddíly obsahují většinou tabulky, kde oznamující strany musí vyplnit slova (např. názvy soutěžitelů) nebo číselné údaje (např. tržní podíly), a
 - iii. oddíl 11 o „ochranných opatřeních a výjimkách“. Týká se okolností, za nichž by Komise v rámci nezjednodušeného postupu přezkoumala případ, který je technicky způsobilý pro zjednodušený postup. Oddíl obsahuje seznam příslušných ochranných opatření a výjimek, přičemž oznamující strany musí uvést, zda se některá z nich použije, a to tak, že zaškrtnou „Ano“ nebo „Ne“.

V neposlední řadě Komise navrhuje revidovat sdělení o zjednodušeném postupu s cílem zavést novou kategorii případů, u nichž je možné využít „super-zjednodušeného“ postupu. Do této kategorie patří spojení, která spadají pod bod 5 písm. a) návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu („společné podniky mimo EHP“), a všechny případy, kdy mezi činnostmi spojujících se stran nedochází k horizontálním přesahům ani k nehorizontálním vztahům (bod 5 písm. c) návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu). Strany musí tato spojení oznámit

¹¹ Týká se informací o trhu v případech, kdy spojení vede k horizontálním přesahům nebo vertikálním vztahům.

¹² Týká se informací o trhu v případech, kdy spojení nevede k horizontálním přesahům nebo vertikálním vztahům.

¹³ Týká se účinků spolupráce společných podniků.

zaškrtnutím příslušných políček návrhu revidovaného zkráceného formuláře CO (oddíl 7), aniž by musely vyplnit oddíly 8–11. Strany se vyzývají, aby tato spojení oznamovaly přímo bez kontaktů před oznámením.

II.C. Zefektivnění přezkumu nezjednodušených případů

Na základě zkušeností, které Komise získala v průběhu let při činnosti v oblasti prosazování práva, výsledky hodnocení ukázaly, že některé požadavky na informace v nezjednodušených případech by mohly být zefektivněny. Zejména by bylo vhodné provést změny ve struktuře formuláře CO a snížit požadavky na informace.

V této souvislosti a na základě důkazů shromážděných v rámci posouzení dopadů navrhuje Komise revidovat formulář CO (který je nyní uveden v příloze I prováděcího nařízení o spojování) následujícím způsobem¹⁴.

Za prvé, Komise navrhuje poskytnout jasné pokyny oznamujícím stranám, které mají v úmyslu požádat o osvobození u některých oddílů nebo pododdílů návrhu revidovaného formuláře CO. Komise rovněž navrhuje určit části návrhu revidovaného formuláře CO, které jsou obzvláště vhodné pro žádost o osvobození¹⁵ (včetně několika otázek z oddílu 8 stávajícího formuláře CO).

Za druhé, Komise omezí požadavky na informace u trhů, které mají prospěch z doložek flexibility v bodě 8 návrhu revidovaného sdělení o zjednodušeném postupu¹⁶. Tím se zjednoduší příslušné oddíly stávajícího formuláře CO, kde jsou tyto trhy považovány za ovlivněné a platné požadavky na informace jsou mnohem rozsáhlejší.

Za třetí, Komise navrhuje zahrnutí tabulek, které vyžadují informace o horizontálních přesazích a vertikálních vztazích týkajících se výrobků ve stadiu vývoje. Pomocí těchto tabulek se Komise snaží sjednotit žádosti o informace od různých týmů zabývajících se případy, které se týkají výrobků ve stadiu vývoje, a formalizovat praxi oznamujících stran, pokud jde o poskytování podrobných informací o výrobcích ve stadiu vývoje, zejména v odvětvích, kde jsou inovace klíčovým parametrem hospodářské soutěže.

Za čtvrté, Komise navrhuje zcela zrušit některé požadavky na informace v oddíle 8 stávajícího formuláře CO, které se týkají „smluv a dohod o spolupráci“, „obchodu mezi členskými státy a dovozu ze zemí mimo EHP“ a „obchodních sdružení“.

¹⁴ Komise rovněž navrhuje revidovat formulář OP (v příloze III prováděcího nařízení o spojování) a formulář RM (v příloze IV prováděcího nařízení o spojování).

¹⁵ Pododdíly 3.4, 3.5, 3.6 a 3.7 a oddíl 10 tohoto formuláře CO.

¹⁶ Viz oddíl II.A výše.

II.D. Zavedení elektronických oznámení

Vzhledem k výjimečným opatřením přijatým v souvislosti s pandemií COVID-19 Komise od května 2020 dočasně přijímá oznámení v digitálním formátu a fakticky k jejich podávání nabádá. Na základě těchto zkušeností a na podporu digitální transformace Komise je vhodné stanovit (trvalá) pravidla pro digitální předávání dokumentů v souvislosti s kontrolou spojování podniků v EU.

Vzhledem k těmto skutečnostem a na základě důkazů shromážděných v souvislosti s posouzením dopadů Komise navrhuje, aby bylo v návrhu revidovaného prováděcího nařízení o spojování stanoveno, že v budoucnu budou dokumenty předávány Komisi a ze strany Komise v zásadě digitálními prostředky (článek 22 návrhu revidovaného prováděcího nařízení o spojování). Patří sem i oznámení¹⁷.

¹⁷ Předpokládá se také záložní mechanismus, v jehož rámci lze dokumenty předávat Generálnímu ředitelství Komise pro hospodářskou soutěž poštou nebo osobně (ve výjimečných případech a z důvodů kontinuity činnosti).