

Revizija Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama i revizija Obavijesti Komisije o pojednostavnjenom postupku

Napomena s objašnjenjem

I. Uvod

Kontrolom koncentracija u EU-u nastoji se osigurati da velike korporativne reorganizacije („koncentracije”)¹ trajno ne naruše tržišno natjecanje značajnim ometanjem učinkovitog tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu ili njegovom znatnom dijelu. Uredba EU-a o koncentracijama² sadržava glavna pravila za procjenu koncentracija. Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004 od 7. travnja 2004. o provedbi Uredbe EU-a o koncentracijama obuhvaća postupovna pitanja kontrole koncentracija u EU-u („Uredba o provedbi Uredbe o koncentracijama”)³.

Utvrđeno je da oko 93 % koncentracija koje su od značaja za cijeli EU i koje se svake godine prijavljuju Komisiji ne izaziva zabrinutost u pogledu tržišnog natjecanja te da ih se bezuvjetno odobrava⁴. U tom kontekstu Komisija je tijekom godina nastojala i. usmjeriti svoje resurse na predmete koji bi mogli izazvati zabrinutost u pogledu tržišnog natjecanja i ii. smanjiti (gdje je to moguće) administrativno opterećenje povezano s ispitivanjima koncentracija, ali bez narušavanja učinkovite provedbe.

Komisija je 2000. uvela pojednostavnjeni postupak za kategorije predmeta o koncentracijama za koje se od samog početka smatra da ne izazivaju zabrinutost u pogledu tržišnog natjecanja. U tim se predmetima od podnositelja prijava zahtijeva da Komisiji dostave manje podataka (osobito putem kraćeg obrasca za prijave), a Komisija ne provodi opsežno ispitivanje tržišta, što također dovodi do toga da se od trećih strana zahtijeva manje podataka. Takvi se postupci obično brže provode⁵.

Komisija je 2013. donijela niz mjera („paket mjera za pojednostavnjenje iz 2013.”) prvenstveno usmjerenih na proširenje kategorija pojednostavnjenih predmeta i smanjenje zahtjeva za dostavljanje podataka za prijave o koncentracijama⁶.

Komisija je 2016. pokrenula evaluaciju postupovnih aspekata i aspekata nadležnosti kontrole koncentracija u EU-u („evaluacija”)⁷.

¹ Za definiciju koncentracija u kontroli koncentracija u EU-u vidjeti članak 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika, SL L 24, 29.1.2004., str. 1. („Uredba EU-a o koncentracijama”).

² Uredbom EU-a o koncentracijama zamijenjena je Uredba Vijeća (EEZ) br. 4064/89 od 21. prosinca 1989. o kontroli koncentracija između poduzetnika, SL L 395, 30.12.1989., str. 1.

³ SL L 133, 30.4.2004., str. 1. Uredbom o provedbi Uredbe o koncentracijama zamijenjena je Uredba Komisije (EZ) br. 447/98 od 1. ožujka 1998. o prijavama, rokovima i saslušanjima sadržanima u Uredbi Vijeća (EEZ) br. 4064/89, SL L 61, 2.3.1998., str. 1.

⁴ U razdoblju od 1990. do 2020. Komisija je zaključila da od svih prijavljenih koncentracija godišnje u prosjeku njih 7,14 % značajno narušava učinkovito tržišno natjecanje.

⁵ Obavijest Komisije o pojednostavnjenom postupku za postupanje s određenim koncentracijama prema Uredbi Vijeća (EEZ) br. 4064/89, SL C 217, 29.7.2000., str. 32.

⁶ Paket mjera za pojednostavnjenje iz 2013. uključivao je Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 1269/2013 od 5. prosinca 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 802/2004 o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL L 336, 14.12.2013., str. 1.) i Obavijest Komisije o pojednostavnjenom postupku za postupanje s određenim koncentracijama prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 (SL C 366, 14.12.2013., str. 5., ispravak: SL C 11, 15.1.2014., str. 6.) („Obavijest o pojednostavnjenom postupku”).

U ožujku 2021. Komisija je objavila sažetak rezultata evaluacije⁸. Evaluacijom se pokazalo da su se paketom mjera za pojednostavnjenje iz 2013. resursi Komisije bolje usmjerili na najsloženije predmete te da se smanjilo administrativno opterećenje, a da se njime nije negativno utjecalo na djelotvornost kontrole koncentracija u EU-u. Zbog toga su paketom mjera za pojednostavnjenje iz 2013. strane u koncentraciji i Komisija ostvarili značajne uštede. U evaluaciji je navedeno i da postoje dodatni predmeti koji obično nisu problematični, ali trenutačno nisu obuhvaćeni pojednostavnjenim postupkom te da zahtjevi za dostavljanje podataka u prijavama mogu biti preopsežni za određene koncentracije. To dovodi do nepotrebnog opterećenja za Komisiju i strane u koncentraciji te do kašnjenja. Istodobno je u evaluaciji navedeno da je potrebno pojasniti okolnosti u kojima bi Komisija slučaj koji tehnički ispunjava uvjete za pojednostavnjeni postupak trebala ispitati po nepojednostavnjenom postupku.

Nakon rezultata evaluacije Komisija je u ožujku 2021. pokrenula procjenu učinka kako bi istražila različite mogućnosti za reviziju Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama i Obavijesti o pojednostavnjenom postupku⁹. Tijekom ove faze procjene učinka Komisija je prikupila dokaze putem i. otvorenog javnog savjetovanja (od 26. ožujka 2021. do 18. lipnja 2021.); ii. razgovora s dionicima i nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje u EGP-u; i iii. internih istraživanja i savjetovanja radi procjene rizika i koristi različitih opcija.

Na temelju tih dokaza, Komisija je pripremila nacrt revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama (koji uključuje četiri priloga i uz koji se prilaže obavijest u *Službenom listu*) i nacrt revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku. U tim nacrtima dokumenata uzimaju se u obzir svi dokazi koji su dosad prikupljeni u okviru Komisijine procjene učinka.

Komisija je 6. svibnja 2022. pokrenula javno savjetovanje o nacrtu revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama i nacrtu revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku. Svrha je ovog javnog savjetovanja prikupiti povratne informacije dionika o nacrtu revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama i nacrtu revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku, a posebno o izmjenama koje predlaže Komisija. Javno savjetovanje o tim nacrtima sastavni je dio utvrđivanja činjenica koje provodi Komisija. Informacije prikupljene javnim savjetovanjem upotrijebit će se u procjeni učinka na kojoj će se temeljiti konačne verzije revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama i Obavijesti o pojednostavnjenom postupku.

⁷ Plan za evaluaciju postupovnih i pravosudnih aspekata kontrole koncentracija u EU-u, dostupan na poveznici https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Radni dokument službi Komisije, „Evaluacija postupovnih aspekata i aspekata nadležnosti kontrole koncentracija u EU-u”, 26.03.2021., SWD(2021) 66 final.

⁹ „Revizija Uredbe Komisije (EZ) br. 802/2004 o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika i Obavijest Komisije o pojednostavnjenom postupku za postupanje s određenim koncentracijama”, Ref. Ares(2021)2139418 – 26/03/2021, dostupna na poveznici https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Kontrola-koncentracija-u-EU-u-daljnje-pojednostavnjenje-postupaka_hr. Opći je cilj ove procjene učinka poboljšati postupke kontrole koncentracija u EU-u kojima se nastoji spriječiti trajna šteta za tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu koja proizlazi iz koncentracija štetnih za tržišno natjecanje. Posebni su ciljevi i. bolje usmjeravanje postupka ispitivanja koncentracija, što Komisiji omogućuje da svoja ispitivanja usmjeri na predmete koje je potrebno detaljnije ispitati, i ii. smanjenje administrativnih troškova i opterećenja postupka ispitivanja koncentracija.

II. Pregled i objašnjenje glavnih promjena u nacrtima dokumenata

U preostalom dijelu ove napomene sažimaju se i objašnjavaju glavne promjene u nacrtu revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama i u nacrtu revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku. Strukturiran je kako slijedi. U odjeljku II.A raspravlja se o prijedlogu Komisije da se prošire i pojasne kategorije predmeta za koje bi se mogao primjenjivati pojednostavnjeni postupak. U odjeljcima II.B i II.C razmatraju se prijedlozi Komisije za pojednostavnjenje ispitivanja pojednostavnjenih i nepojednostavnjenih predmeta. U odjeljku II.D naglasak je na prijedlozima o dostavljanju dokumenata Komisiji (uključujući prijave).

II.A Proširenje i pojašnjenje kategorija pojednostavnjenih predmeta

Evaluacija je pokazala da mogu postojati neke, iako potencijalno ograničene, mogućnosti za daljnje proširenje kategorija pojednostavnjenih slučajeva ili za uvođenje dodatne fleksibilnosti za ispitivanje slučajeva u okviru pojednostavnjenog postupka koji nisu obuhvaćeni nijednom od postojećih kategorija pojednostavnjenih slučajeva, ali za koje nije vjerojatno da postoji zabrinutost u pogledu tržišnog natjecanja. U evaluaciji je predloženo i pojašnjenje scenarija u kojima Komisija može ispitati koncentraciju u okviru postupka koji nije pojednostavnjen iako slučaj tehnički ispunjava uvjete za pojednostavnjeni postupak.

U tom kontekstu i na temelju dokaza koji su dosad prikupljeni u okviru procjene učinka, Komisija predlaže sljedeće izmjene Obavijesti o pojednostavnjenom postupku.

Prvo, Komisija predlaže reviziju točke 5. Obavijesti o pojednostavnjenom postupku kako bi se utvrdile dvije nove kategorije predmeta na koje se pojednostavnjeni postupak može primijeniti ako uključuju vertikalne odnose:

- a. prema svim prihvatljivim definicijama tržišta pojedinačni ili zajednički tržišni udio strana u koncentraciji na uzlaznom tržištu manji je od 30 %, a njihov je zajednički kupovni udio manji od 30 %; i
- b. prema svim prihvatljivim definicijama tržišta pojedinačni ili zajednički tržišni udjeli strana u koncentraciji na uzlaznom i silaznom tržištu manji su od 50 %, vrijednost delta po indeksu HHI je ispod 150, a manji poduzetnik u smislu tržišnog udjela isti je na uzlaznom i silaznom tržištu.

Drugo, Komisija predlaže uvođenje klauzula o fleksibilnosti u nacrt revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku (točke 8. i 9.). Time bi se Komisiji omogućilo da u okviru pojednostavnjenog postupka obrađuje koncentracije koje *a priori* ne pripadaju nijednoj od kategorija pojednostavnjenog postupka (navedenih u točki 5.). Na primjer, nacrt revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku uključuje:

- a. klauzulu o fleksibilnosti za horizontalna preklapanja kada zajednički tržišni udio strana u koncentraciji iznosi od 20 do 25 %, a za vertikalne odnose u kojima pojedinačni ili zajednički tržišni udjeli strana na uzlaznom i silaznom tržištu iznose od 30 do 35 %;
- b. klauzulu o fleksibilnosti za zajedničke pothvate s prometom i imovinom između 100 i 150 milijuna EUR u EGP-u; i
- c. klauzulu o fleksibilnosti za vertikalne odnose kada pojedinačni ili zajednički tržišni udjeli strana u koncentraciji ne premašuju 50 % na jednom tržištu i 10 % na drugom tržištu.

Treće, Komisija predlaže reviziju Obavijesti o pojednostavnjenom postupku kako bi uključivala jasniji i detaljniji popis okolnosti u kojima se koncentracija koja tehnički ispunjava uvjete za pojednostavnjeni postupak mora istražiti kao nepojednostavnjeni slučaj.¹⁰

II.B Pojednostavnjenje ispitivanja pojednostavnjenih predmeta

Evaluacija je pokazala da je nakon paketa mjera pojednostavnjenja iz 2013. u nizu predmeta došlo do općeg smanjenja zahtjeva za dostavljanje podataka te da se trajanje rasprava prije prijave smanjilo, posebno u pojednostavnjenim slučajevima. Međutim, može postojati prostor za daljnje pojednostavnjenje zahtjeva za dostavljanje podataka u pojednostavnjenim slučajevima i za prijavu više ovakvih predmeta prije podnošenja prijave.

U tom kontekstu i na temelju dokaza dosad prikupljenih u okviru procjene učinka Komisija predlaže da se skraćeni obrazac CO (koji je danas uključen u Prilog II. Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama) zamijeni revidiranim nacrtom skraćenog obrasca CO.

Za razliku od obrasca koji se danas upotrebljava i koji uglavnom sadržava pitanja otvorenog tipa, nacrt revidiranog skraćenog obrasca CO (u Prilogu II. nacrtu revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama) prvenstveno uključuje pitanja s višestrukim izborom te tablice koje je potrebno dopuniti riječima i brojkama. Time bi prijava pojednostavnjenih predmeta postala brža te bi manje opterećivala strane u koncentraciji i Komisiju. Detaljnije:

- a. nacrtom revidiranog skraćenog obrasca CO pojednostavnjuju se pitanja Komisije u pogledu ocjene nadležnosti koncentracije. Iako odjeljak 3. obrasca koji se danas upotrebljava sadržava pitanja otvorenog tipa, odjeljak 6. revidiranog skraćenog obrasca CO sadržava popis izjava o osnovnim činjenicama relevantnima za ocjenu nadležnosti koncentracije. Podnositelji prijave moraju odabrati jednu ili više izjava;
- b. nacrtom revidiranog skraćenog obrasca CO pojednostavnjuju se i pitanja Komisije u pogledu sadržajne ocjene koncentracije. Obrazac koji se danas upotrebljava uključuje odjeljke 6. i 7.,¹¹ 8.,¹² i 9.¹³ koji zahtijevaju odgovore otvorenog tipa. Umjesto toga, nacrt revidiranog skraćenog obrasca CO sadržava:
 - i. odjeljak 7. o kategoriji pojednostavnjenog postupka kojoj koncentracija pripada. U ovom odjeljku podnositelji prijave moraju odabrati jednu ili više kategorija (označivanjem odgovarajućeg polja);
 - ii. odjeljci od 8. do 10. o horizontalnim preklapanjima i vertikalnim odnosima. Ovi odjeljci uglavnom sadrže tablice koje podnositelji prijave trebaju dopuniti riječima (npr. imena konkurenata) i brojkama (npr. tržišni udjeli); i
 - iii. odjeljak 11. o „zaštitnim mjerama i iznimkama”. Ovo se odnosi na okolnosti u kojima bi Komisija u okviru postupka koji nije pojednostavnjen ispitala slučaj koji tehnički ispunjava uvjete za pojednostavnjeni postupak. Ovaj odjeljak uključuje listu relevantnih zaštitnih mjera i iznimaka, a podnositelji prijave odabirom „Da” ili „Ne” moraju navesti je li bilo koja od njih primjenjiva.

¹⁰ Točke 11. i dalje nacrta revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku.

¹¹ U pogledu tržišnih informacija za predmete u kojima koncentracija dovodi do horizontalnih preklapanja ili vertikalnih odnosa.

¹² U pogledu tržišnih informacija za predmete u kojima koncentracija ne dovodi do horizontalnih preklapanja ili vertikalnih odnosa.

¹³ U pogledu kooperativnih učinaka zajedničkih pothvata.

Naposljetku, Komisija predlaže reviziju Obavijesti o pojednostavnjenom postupku kako bi se uvela nova kategorija predmeta na koje se može primijeniti „vrlo pojednostavnjeni“ postupak. Ova kategorija uključuje koncentracije obuhvaćene točkom 5. podtočkom (a) nacрта revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku („zajednički pothvati izvan EGP-a“) i sve predmete u kojima nema horizontalnih preklapanja ili nehorizontalnih odnosa između aktivnosti strana u koncentraciji (točka 5. podtočka (c) nacрта revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku). Strane moraju prijaviti ove koncentracije označavanjem odgovarajućih polja nacрта revidiranog skraćenog obrasca CO bez ispunjavanja odjeljaka od 8. do 11. Strane se pozivaju da ove koncentracije prijave izravno bez kontakata prije podnošenja prijave.

II.C Pojednostavnjenje ispitivanja predmeta koji nisu pojednostavnjeni

Na temelju iskustva koje je Komisija tijekom godina stekla u svojoj praksi provedbe, rezultati evaluacije pokazali su da bi se neki zahtjevi za dostavljanje podataka u predmetima koji nisu pojednostavnjeni mogli pojednostavniti. Posebno bi bilo primjereno u strukturu obrasca CO unijeti izmjene te smanjiti zahtjeve za dostavljanje podataka.

U tom kontekstu i na temelju dokaza dosad prikupljenih u okviru procjene učinka Komisija predlaže da se obrazac CO (koji je danas uključen u Prilog I. Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama) revidira kako slijedi¹⁴.

Prvo, Komisija predlaže davanje jasnih uputa podnositeljima prijave koji planiraju podnijeti zahtjev za izuzimanje od ispunjavanja određenih odjeljaka ili pododjeljaka nacрта revidiranog obrasca CO. Komisija predlaže i utvrđivanje dijelova nacрта revidiranog obrasca CO koji su posebno prikladni za zahtjev za izuzimanje¹⁵ (uključujući nekoliko pitanja iz odjeljka 8. postojećeg obrasca CO).

Drugo, Komisija ograničava zahtjeve za dostavljanje podataka za tržišta na koja se primjenjuju klauzule o fleksibilnosti iz točke 8. nacрта revidirane Obavijesti o pojednostavnjenom postupku¹⁶. Time se pojednostavnjuju relevantni odjeljci postojećeg obrasca CO u slučaju kad se ta tržišta smatraju pogođenima, a primjenjivi zahtjevi za dostavljanje podataka znatno su opsežniji.

Treće, Komisija predlaže uključivanje tablica u koje bi se upisivali podaci o horizontalnim preklapanjima i vertikalnim odnosima koji uključuju nove proizvode. Tim tablicama Komisija nastoji homogenizirati zahtjeve za dostavljanje podataka o novim proizvodima koje podnose skupine zadužene za različite predmete te formalizirati praksu u kojoj podnositelji prijave dostavljaju detaljne podatke o novim proizvodima, posebno u sektorima u kojima su inovacije ključni parametar tržišnog natjecanja.

Četvrto, Komisija predlaže potpuno uklanjanje određenih zahtjeva za dostavljanje podataka iz odjeljka 8. postojećeg obrasca CO, koji se odnosi na „sporazume o suradnji“, „trgovinu među državama članicama i uvoz iz zemalja izvan EGP-a“ te „trgovinska udruženja“.

¹⁴ Komisija predlaže i reviziju obrasca RS (u Prilogu III. Uredbi o provedbi Uredbe o koncentracijama) i obrasca RM (u Prilogu IV. Uredbi o provedbi Uredbe o koncentracijama).

¹⁵ Pododjeljci 3.4., 3.5., 3.6. i 3.7. te odjeljak 10. ovog obrasca CO.

¹⁶ Vidjeti prethodni odjeljak II.A.

II.D Uvođenje elektroničkih prijava

Zbog izvanrednih mjera poduzetih u kontekstu bolesti COVID-19 Komisija od svibnja 2020. privremeno prihvaća te ustvari potiče podnošenje prijava u digitalnom obliku. Na temelju tog iskustva i radi promicanja digitalne transformacije Komisije primjereno je uspostaviti (trajna) pravila o digitalnom prijenosu dokumenata u okviru kontrole koncentracija u EU-u.

U tom kontekstu i na temelju dokaza prikupljenih u okviru procjene učinka, Komisija predlaže da se u nacrtu revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama utvrdi da se u budućnosti dostava dokumenta koji se šalju Komisiji i onih koje ona šalje u načelu izvršava putem digitalnih sredstava (članak 22. nacrtu revidirane Uredbe o provedbi Uredbe o koncentracijama). To uključuje prijave¹⁷.

¹⁷ Predviđen je i zamjenski mehanizam kojim se dokumenti mogu slati Glavnoj upravi Komisije za tržišno natjecanje poštom ili osobnom dostavom (u iznimnim okolnostima i radi kontinuiteta poslovanja).