

Herziening van de uitvoeringsverordening van de concentratieverordening en herziening van de mededeling van de Commissie betreffende een vereenvoudigde procedure

Toelichting

I. Inleiding

Doel van de EU-concentratiecontrole is ervoor te zorgen dat ingrijpende structuurveranderingen in het bedrijfsleven (“concentraties”)¹ de mededinging niet blijvend schaden doordat zij de daadwerkelijke mededinging op de interne markt (of in een wezenlijk deel daarvan) op significante wijze belemmeren. De EU-concentratieverordening² bevat de belangrijkste regels voor de beoordeling van concentraties. Verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie van 7 april 2004 tot uitvoering van de EU-concentratieverordening (“uitvoeringsverordening”)³ behandelt procedurekwesties van de EU-concentratiecontrole.

Van alle concentraties met een EU-dimensie die jaarlijks bij de Commissie worden aangemeld, blijkt ongeveer 93 % geen mededingingsbezwaren op te leveren, zodat die concentraties zonder verdere voorwaarden goedkeuring kunnen krijgen⁴. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in de loop der jaren geprobeerd i) haar middelen te richten op zaken die potentieel mededingingsbezwaren kunnen opleveren, en ii) (waar mogelijk) de regeldruk bij concentratiecontroles te verminderen – zonder daarbij echter afbreuk te doen aan een doeltreffende handhaving.

In 2000 heeft de Commissie een vereenvoudigde procedure ingevoerd voor categorieën concentraties die van meet af aan geacht worden geen mededingingsbezwaren op te leveren. In dit soort zaken moeten de aanmeldende partijen minder informatie verstrekken aan de Commissie (met name aan de hand van een verkort aanmeldingsformulier) en verricht de Commissie geen omvattend marktonderzoek. Daardoor wordt er ook minder informatie van derden verlangd. Dergelijke procedures worden doorgaans sneller afgerond⁵.

In 2013 heeft de Commissie een aantal maatregelen vastgesteld (het “vereenvoudigingspakket van 2013”) die voornamelijk gericht waren op de uitbreiding van de categorieën van vereenvoudigde zaken en de beperking van de informatie die voor aanmeldingen van concentraties wordt verlangd⁶.

¹ Voor een definitie van concentratie in de EU-concentratiecontrole, zie artikel 3 van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1) (“EU-concentratieverordening”).

² De EU-concentratieverordening verving Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 395 van 30.12.1989, blz. 1).

³ PB L 133 van 30.4.2004, blz. 1. De uitvoeringsverordening verving Verordening (EG) nr. 447/98 van de Commissie van 1 maart 1998 betreffende de aanmeldingen, de termijnen en het horen van betrokkenen en derden overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad (PB L 61 van 2.3.1998, blz. 1).

⁴ Over de periode 1990-2020 kwam de Commissie in 7,14 % van alle jaarlijks aangemelde concentraties tot de bevinding dat de betrokken concentratie de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren.

⁵ Mededeling van de Commissie betreffende een vereenvoudigde procedure voor de behandeling van bepaalde concentraties krachtens Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad (PB C 217 van 29.7.2000, blz. 32).

⁶ Het vereenvoudigingspakket van 2013 bestond uit de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1269/2013 van de Commissie van 5 december 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 336 van 14.12.2013, blz. 1) en de mededeling van de Commissie betreffende een

In 2016 is de Commissie gestart met een evaluatie van procedurele en bevoegdheidsaspecten van de concentratiecontrole in de EU (de “evaluatie”)⁷.

In maart 2021 heeft de Commissie een samenvatting van de uitkomsten van die evaluatie gepubliceerd⁸. Uit de evaluatie is gebleken dat de middelen van de Commissie dankzij het vereenvoudigingspakket van 2013 gericht konden worden ingezet op de meest complexe zaken en dat dankzij dat pakket de regeldruk was verminderd, zonder dat dit ten koste ging van de doeltreffendheid van de EU-concentratiecontrole. Het vereenvoudigingspakket van 2013 heeft daardoor aanzienlijke kostenbesparingen opgeleverd voor zowel partijen bij een concentratie als voor de Commissie. In de evaluatie werd ook gesuggereerd dat er nog meer zaken zijn die doorgaans geen problemen opleveren maar die momenteel niet onder de vereenvoudigde procedure vallen, en dat de informatievereisten voor aanmeldingen wellicht te ruim zijn voor bepaalde concentraties. Dit creëert onnodige lasten voor de Commissie en de partijen bij een concentratie en leidt ook tot vertragingen. Tegelijkertijd is uit de evaluatie gebleken dat er meer duidelijkheid nodig is over de vraag wanneer een zaak die, technisch gezien, voor de vereenvoudigde behandeling in aanmerking komt door de Commissie moet worden onderzocht als een niet-vereenvoudigde zaak.

In maart 2021 heeft de Commissie, na de resultaten van de evaluatie, een effectbeoordeling opgestart om verschillende mogelijkheden te onderzoeken voor de herziening van de uitvoeringsverordening en de mededeling vereenvoudigde procedure⁹. Tijdens deze effectbeoordelingsfase heeft de Commissie informatie verzameld aan de hand van i) een publieke consultatie (26 maart 2021 - 18 juni 2021); ii) overleg met stakeholders en nationale mededingingsautoriteiten in de EER; en iii) intern onderzoek en interne consultaties om de risico's en voordelen van de verschillende mogelijkheden te beoordelen.

Op basis van deze informatie is de Commissie met een ontwerp gekomen voor een herziene uitvoeringsverordening (met inbegrip van vier bijlagen en vergezeld van een mededeling in het PB) en een ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure. In deze ontwerpdocumenten is alle informatie meegenomen die tot dusver is verzameld in het kader van de effectbeoordeling van de Commissie.

Op 6 mei 2022 heeft de Commissie een publieke consultatie opengesteld over een ontwerp voor een herziene uitvoeringsverordening en een ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde

vereenvoudigde procedure voor de behandeling van bepaalde concentraties krachtens Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad (PB C 366 van 14.12.2013, blz. 5, gerectificeerd in PB C 11 van 15.1.2014, blz. 6) (de “mededeling vereenvoudigde procedure”).

⁷ *Roadmap on the evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control*, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf

⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie, “Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control”, SWD (2021) 66 final van 26.3.2021.

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 – 26.3.2021, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Merger-control-in-the-EU-further-simplification-of-procedures_nl De algemene doelstelling van deze effectbeoordeling is een verbetering van de procedures voor EU-concentratiecontrole die moeten voorkomen dat de mededinging in de interne markt blijvende schade wordt toegebracht ten gevolge van concentraties die de mededinging belemmeren. De specifieke doelstellingen zijn: i) de concentratiecontrole doelgerichter maken zodat de Commissie haar onderzoeken kan concentreren op de zaken die een uitvoeriger onderzoek verdienen, en ii) de administratieve kosten en lasten van de concentratiecontrole te verminderen.

procedure. Deze publieke consultatie dient om bij stakeholders feedback te verzamelen over het ontwerp voor een herziene uitvoeringsverordening en het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure, en met name over de wijzigingen die door de Commissie worden voorgesteld. De publieke consultatie over deze ontwerpen maakt integrerend deel uit van de factfinding die de Commissie uitvoert. De uitkomsten zullen worden meegenomen in de effectbeoordeling waarop de definitieve versies van de herziene uitvoeringsverordening en de herziene mededeling vereenvoudigde procedure zullen worden gebaseerd.

II. De belangrijkste wijzigingen in de ontwerpdocumenten – overzicht en toelichting

In wat volgt vindt u de belangrijkste wijzigingen in het ontwerp voor een herziene uitvoeringsverordening en in het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure samengevat, met enige toelichting. Deze notitie is als volgt opgebouwd. Afdeling II.A bespreekt het voorstel van de Commissie om de categorieën zaken waarvoor een vereenvoudigde behandeling mogelijk zou zijn, uit te breiden en te verduidelijken. De afdelingen II.B en II.C gaan dieper in op de voorstellen van de Commissie om de controle van vereenvoudigde respectievelijk niet-vereenvoudigde zaken te stroomlijnen. Afdeling II.D behandelt de voorstellen in verband met de toezending van documenten aan de Commissie (met inbegrip van aanmeldingen).

II.A. Uitbreiding en verduidelijking van de categorieën vereenvoudigde zaken

Uit de evaluatie is gebleken dat er misschien enige ruimte is, ook al is die wellicht beperkt, om de categorieën vereenvoudigde zaken verder uit te breiden of om aanvullende flexibiliteit in te voeren voor het onderzoek volgens de vereenvoudigde procedure van zaken die niet behoren tot een van de huidige categorieën van vereenvoudigde zaken maar die wellicht geen mededingingsbezwaren opleveren. In de evaluatie werd ook voorgesteld meer duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer de Commissie een concentratie kan onderzoeken volgens de gewone procedure hoewel de zaak, technisch gezien, in aanmerking komt voor de vereenvoudigde behandeling.

Tegen deze achtergrond en voortbouwend op de informatie die tot dusver in het kader van de effectbeoordeling is verzameld, stelt de Commissie de volgende wijzigingen aan de mededeling vereenvoudigde procedure voor.

Ten eerste is het voorstel van de Commissie om punt 5 van de mededeling vereenvoudigde procedure te herzien om twee nieuwe categorieën zaken aan te wijzen die voor de vereenvoudigde procedure in aanmerking zouden komen wanneer zij betrekking hebben op verticale banden:

- a. in alle plausibele marktomschrijvingen: de partijen bij de concentratie hebben, individueel of gezamenlijk, een aandeel op de upstreammarkt van minder dan 30 % en hun gezamenlijke inkoopandeel bedraagt minder dan 30 %; en
- b. in alle plausibele marktomschrijvingen: de partijen bij de concentratie hebben, individueel of gezamenlijk, aandelen op de upstream- en de downstreammarkt van minder dan 50 %, de HHI-delta bedraagt minder dan 150 en de kleinere onderneming in termen van marktaandeel is dezelfde op zowel de upstream- als de downstreammarkt.

Ten tweede stelt de Commissie voor flexibiliteitsclausules op te nemen in het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure (de punten 8 en 9). Daarmee zou de Commissie concentraties volgens de vereenvoudigde procedure kunnen behandelen die a priori niet onder een

van de (in punt 5 vermelde) categorieën voor een vereenvoudigde behandeling vallen. Het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure bevat bijvoorbeeld:

- a. een flexibiliteitsclausule voor horizontale overlappingsen wanneer het gezamenlijke marktaandeel van de partijen bij de concentratie 20 tot 25 % bedraagt en voor verticale banden wanneer de individuele of gezamenlijke aandelen van de partijen op de upstreammarkt en de downstreammarkt 30 tot 35 % bedraagt;
- b. een flexibiliteitsclausule voor gemeenschappelijke ondernemingen met een omzet en activa van 100 tot 150 miljoen EUR in de EER; en
- c. een flexibiliteitsclausule voor verticale banden wanneer het individuele of gezamenlijke marktaandeel van de partijen bij de concentratie niet groter is dan 50 % op de ene markt en 10 % op de andere markt.

Ten derde stelt de Commissie voor de mededeling vereenvoudigde procedure te herzien, om er een duidelijkere en meer gedetailleerde lijst in op te nemen van de omstandigheden waarin een concentratie die, technisch gezien, voor een vereenvoudigde behandeling in aanmerking komt, toch als een niet-vereenvoudigde zaak moet worden onderzocht¹⁰.

II.B. Stroomlijning van de beoordeling van vereenvoudigde zaken

Uit de evaluatie is gebleken dat na het vereenvoudigingspakket van 2013 de informatievereisten in een aantal zaken over het algemeen beperkter zijn geworden en dat het overleg in de prenotificatiefase minder lang duurde, met name voor eenvoudige zaken. Maar misschien is er ruimte voor een verdere stroomlijning van de informatievereisten in vereenvoudigde zaken en kunnen dergelijke zaken worden aangemeld zonder prenotificatie.

Tegen deze achtergrond en voortbouwend op de tot dusver in de effectbeoordeling verzamelde informatie stelt de Commissie voor het verkort formulier CO (momenteel bijlage II bij de uitvoeringsverordening) te vervangen door het herziene ontwerp-verkort formulier CO.

In tegenstelling tot het formulier dat momenteel wordt gebruikt en dat voornamelijk open vragen bevat, zijn in het herziene ontwerp-verkort formulier CO (bijlage II bij het ontwerp voor een herziene uitvoeringsverordening) voornamelijk meerkeuzevragen opgenomen en tabellen waarin woorden en cijfers moeten worden ingevuld. De aanmelding van vereenvoudigde zaken zou op die manier sneller en minder omslachtig kunnen verlopen voor zowel de partijen bij de concentratie als de Commissie. Meer concreet betekent dit:

- a. Het herziene ontwerp-verkort formulier CO stroomlijnt de vragen van de Commissie betreffende de bevoegdheidsverdeling wat betreft de beoordeling van de concentratie. Waar rubriek 3 van het momenteel gebruikte formulier open vragen bevat, is in rubriek 6 van het herziene verkort formulier CO een lijst opgenomen met beweringen over de fundamentele feiten die van belang zijn om te bepalen wie bevoegd is voor de beoordeling van de concentratie. De aanmeldende partijen moeten een of meerdere van deze beweringen selecteren.
- b. Het herziene ontwerp-verkort formulier CO stroomlijnt ook de vragen van de Commissie betreffende de inhoudelijke beoordeling van de concentratie. In het momenteel gebruikte

¹⁰ De punten 11 e.v. van het ontwerp van een herziene mededeling vereenvoudigde procedure.

formulier bevatten de rubrieken 6, 7¹¹, 8¹² en 9¹³ open vragen. In plaats daarvan bevat het herziene ontwerp-verkort formulier CO:

- i. rubriek 7 over de categorie van vereenvoudigde behandeling waaronder de concentratie valt. In deze rubriek moeten de aanmeldende partijen een of meer categorieën selecteren (door het desbetreffende vakje aan te vinken);
- ii. de rubrieken 8 tot en met 10 betreffende horizontale overlappingsen en verticale banden. Deze rubrieken bestaan grotendeels uit tabellen waarin de aanmeldende partijen woorden (bv. namen van concurrenten) of cijfers (bv. marktaandelen) moeten invullen; en
- iii. rubriek 11 over “garanties en uitsluitingen”. Dit betreft de omstandigheden waarin de Commissie een zaak die, technisch gezien, in aanmerking komt voor de vereenvoudigde behandeling zou beoordelen volgens de gewone procedure. Deze rubriek bevat een lijst met de desbetreffende garanties en uitsluitingen en de aanmeldende partijen moeten aangeven of deze op hen van toepassing zijn door “Ja” of “Nee” te selecteren.

Tot slot stelt de Commissie voor de mededeling vereenvoudigde procedure te herzien door een nieuwe categorie zaken in te voeren waarvoor een “sterk vereenvoudigde” behandeling kan worden toegepast. Deze categorie omvat concentraties die vallen onder punt 5, a), van het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure (“gemeenschappelijke ondernemingen buiten de EER”) en alle zaken waarin er geen horizontale overlappingsen of niet-horizontale banden tussen de activiteiten van de partijen bij de concentratie bestaan (punt 5, c), van het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure). De partijen moeten deze concentraties aanmelden door de desbetreffende vakjes van het herziene ontwerp-verkort formulier CO (rubriek 7) aan te vinken en hoeven daarna de rubrieken 8 tot en met 11 niet meer in te vullen. De partijen wordt gevraagd deze concentraties direct aan te melden zonder prenotificatiecontacten.

II.C. Stroomlijning van het onderzoek van niet-vereenvoudigde zaken

Op grond van de ervaring die de Commissie in de loop der jaren bij haar handhavingspraktijk heeft opgedaan, blijkt uit de resultaten van de evaluatie dat bepaalde informatievereisten in niet-vereenvoudigde zaken konden worden gestroomlijnd. Met name lijkt het goed om de structuur van het formulier CO aan te passen en de informatievereisten te beperken.

Tegen deze achtergrond en voortbouwend op de tot dusver in het kader van de effectbeoordeling verzamelde informatie stelt de Commissie voor om het formulier CO (dat momenteel in bijlage I bij de uitvoeringsverordening is te vinden) als volgt te herzien¹⁴.

Ten eerste is het voorstel van de Commissie om duidelijke instructies te geven aan aanmeldende partijen die van plan zijn verzoeken tot ontheffing in te dienen voor bepaalde (sub)rubrieken van het herziene ontwerp-formulier CO. Daarnaast stelt zij voor om aan te geven welke delen van het

¹¹ Rubriek betreffende marktinformatie voor zaken waar de concentratie tot horizontale overlappingsen of verticale banden leidt.

¹² Rubriek betreffende marktinformatie voor zaken waar de concentratie niet tot horizontale overlappingsen of verticale banden leidt.

¹³ Rubriek betreffende de samenwerkingseffecten van een gemeenschappelijke ondernemingen.

¹⁴ De Commissie stelt ook voor om het formulier RS (bijlage III bij de uitvoeringsverordening) en formulier RM (bijlage IV bij de uitvoeringsverordening) te herzien.

herziene ontwerp-formulier CO bijzonder geschikt zijn voor een verzoek tot ontheffing¹⁵ (zoals verschillende vragen uit rubriek 8 van het huidige formulier CO).

Ten tweede beperkt de Commissie de informatievereisten voor markten die in aanmerking komen voor de flexibiliteitsclausules in punt 8 van het ontwerp voor een herziene mededeling vereenvoudigde procedure¹⁶. Zo worden de betrokken rubrieken van het huidige formulier CO gestroomlijnd, waar deze markten als betrokken markten worden beschouwd en de toepasselijke informatievereisten veel uitgebreider zijn.

Ten derde stelt de Commissie voor om tabellen op te nemen waarin informatie moet worden ingevuld betreffende horizontale overlappingsen en verticale banden met betrekking tot producten in de productpijplijn. Met deze tabellen wil de Commissie de informatieverzoeken van verschillende caseteams over producten in de productpijplijn homogeen maken en de praktijk formaliseren waarbij de aanmeldende partijen uitvoerige informatie over producten in de productpijplijn verstrekken, met name in sectoren waar innovatie een belangrijke concurrentieparameter is.

Ten vierde stelt de Commissie voor om bepaalde informatievereisten in rubriek 8 van het huidige formulier CO volledig te schrappen, met name die betreffende “samenwerkingsovereenkomsten”, “handel tussen lidstaten en invoer van buiten de EER” en “brancheorganisaties”.

II.D. Invoering van elektronische aanmeldingen

Ten gevolge van de uitzonderlijke maatregelen die in het kader van COVID-19 werden getroffen, aanvaardt de Commissie sinds mei 2020 tijdelijk digitale aanmeldingen en moedigt zij deze zelfs aan. Op grond van deze ervaring en om de digitale transformatie van de Commissie te bevorderen, komen er dus best (permanente) voorschriften voor de digitale toezending van documenten in het kader van de EU-concentratiecontrole.

Tegen deze achtergrond en voortbouwend op de tot dusver in het kader van de effectbeoordeling verzamelde informatie stelt de Commissie voor om in het ontwerp voor een herziene uitvoeringsverordening vast te stellen dat de toezending van documenten aan en door de Commissie voortaan in beginsel digitaal zal plaatsvinden (artikel 22 van het ontwerp voor een herziene uitvoeringsverordening). Hieronder vallen ook de aanmeldingen¹⁷.

¹⁵ De subrubrieken 3.4, 3.5, 3.6 en 3.7 en rubriek 10 van dit formulier CO.

¹⁶ Zie afdeling II.A. hierboven.

¹⁷ Ook wordt voorzien in een terugvaloptie waarbij de documenten per post of door persoonlijke afgifte aan directoraat-generaal Concurrentie van de Commissie kunnen worden bezorgd (in uitzonderlijke omstandigheden en omwille van de bedrijfscontinuïteit).