



ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Основната цел на правилата на ЕС в областта на конкуренцията е да се даде възможност за правилното функциониране на вътрешния пазар на Съюза като основен двигател за благосъстоянието на гражданите, предприятията и обществото в ЕС като цяло. За тази цел Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) съдържа правила, които имат за цел да предотвратят ограничения или нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар. По-конкретно той прави това като забранява сключването на антиконкурентни споразумения между предприятия и злоупотреба с господстващо положение от страна на господстващи предприятия, които могат да засегнат по неблагоприятен начин търговията между държавите членки. Нещо повече, сливания между предприятия и поглъщания, които са от общностно значение, се наблюдават от Европейската комисия („Комисията“) и могат да се предотвратят, ако биха довели до значително намаляване на конкуренцията. Наред с това, държавните помощи в полза на определени предприятия или продукти, които водят до нарушаване на конкуренцията, се забраняват, но в определени случаи могат да бъдат разрешени. При определени условия разпоредбите за конкуренцията важат и за публичните предприятия и услуги, както и за услугите от общ интерес.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 101 до 109 от ДФЕС, както и Протокол № 27 относно вътрешния пазар и конкуренцията, които поясняват, че система на лоялна конкуренция представлява неизменна част от вътрешния пазар, както е посочено в член 3, параграф 3 от ДЕС:
- Регламентът за сливанията (Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета и правилата за неговото изпълнение (Регламент (ЕО) № 802/2004)
- Членове 37, 106 и 345 от ДФЕС относно публичните предприятия, както и членове 14, 59, 93, 106, 107, 108 и 114 от ДФЕС относно обществените услуги, услугите от общ интерес и услугите от общ икономически интерес; Протокол № 26 относно услугите от общ интерес; член 36 от Хартата на ЕС за основните права.

ЦЕЛИ

Основната цел на правилата на ЕС в областта на конкуренцията е гарантирането на правилното функциониране на вътрешния пазар. Ефективната конкуренция



дава възможност на предприятията да се конкурират при равни условия в различните държави членки, като същевременно им оказва натиск да се стремят непрекъснато да предлагат възможно най-добри продукти на възможно най-добри цени за потребителите. Това на свой ред стимулира иновациите и дългосрочния икономически растеж. Така политиката в областта на конкуренцията е ключов инструмент за постигането на свободен и динамичен вътрешен пазар и насърчаването на общото икономическо благосъстояние. Политиката на ЕС в областта на конкуренцията се прилага също така по отношение на предприятия извън ЕС, които извършват дейност на вътрешния пазар.

Обществени, икономически, геополитически и технологични промени постоянно поставят нови предизвикателства пред политиката на ЕС в областта на конкуренцията. Тези нови развития принуждават създателите на политики да оценят това, дали настоящият инструментариум от политики в областта на конкуренцията все още предоставя ефективни инструменти за постигане на основната си цел или трябва да бъде адаптиран. Този процес ще бъде важна част от работата на новата Европейска комисия, която пое функциите си през декември 2019 г. По-специално, тя пое амбициозната задача да разработи нова европейска промишлена стратегия и да постигне напредък по отношение на преразглеждането на правилата за антиitrustовата политика, сливанията и държавните помощи.

ИНСТРУМЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Най-общо казано, наборът от инструменти на политиката на ЕС в областта на конкуренцията включва правила за антиitrustовата политика, контрола върху сливанията, държавната помощ и публичните предприятия и услуги. Антиitrustовата политика има за цел възстановяване на конкурентните условия, ако неуместно поведение от страна на дружества (например картели или злоупотреба с господстващо положение) води до нарушаване на конкуренцията. Превантивната част от инструментите на политиката в областта на конкуренцията обхваща контрола на сливанията и правилата за държавната помощ. Целта на контрола върху сливанията е предотвратяване на потенциални нарушения на конкуренцията чрез предварително оценяване на това, дали потенциално сливане или придобиване би могло да има антиконкурентно въздействие. Правилата за държавната помощ имат за цел да предотвратят неправомерна държавна намеса винаги, когато преференциално третиране на определени предприятия или сектори нарушава или има вероятност да наруши конкуренцията и оказва неблагоприятно въздействие върху търговията между държавите членки. Услугите от общ икономически интерес (УОИИ) имат особено значение за гражданите и са предмет на специфични правила в контекста на държавната помощ с цел насърчаване на социалното и териториалното сближаване, високо равнище на качество, безопасност и достъпност, както и равно третиране.



А. Широкообхватна забрана на споразумения, които ограничават конкуренцията (член 101 от ДФЕС)

Ако вместо да се конкурират помежду си, дружествата се договорят да намалят конкуренцията, това би нарушило равнопоставените условия на конкуренция и съответно би причинило вреда на потребителите и други предприятия. Поради това се забраняват и се считат за нищожни всички споразумения между предприятия, които биха нарушили конкуренцията или могат да попречат на търговията между държавите членки (параграф 1). Това включва например изрични споразумения (като картели) и съгласувани практики за определяне на цени или ограничаване на производството, или разделяне на пазара сред дружествата (наричани също така клаузи за териториална защита). Тези видове споразумения представляват винаги ограничения спрямо конкуренцията и следователно са забранени без изключение.

От друга страна, други видове споразумения могат да бъдат освободени, при условие че допринасят за подобряване на производството или разпространението на стоки или за насърчаване на техническия или икономическия напредък. Например споразуменията относно споделянето на разходите или на риска между дружествата, или относно ускоряване на иновациите чрез сътрудничество в областта на научноизследователската и развойната дейност (НИРД) биха могли да донесат значителни икономически ползи. Условието за предоставяне на такова освобождаване са, потребителите да получават справедлив дял от генерираните печалби и споразумението да не налага ненужни ограничения или да има за цел да премахне конкуренцията за значителна част от съответните продукти (параграф 3). Вместо такива освобождавания да се предоставят за всеки отделен случай, те най-често се уреждат от регламентите за групово освобождаване.

Тези регламенти обхващат група от отделни споразумения с подобно съдържание, които имат сходен ефект върху конкуренцията. Ако за такава група може да се очаква, че изпълнява съответно условията за освобождаване, посочени в член 101, параграф 3 от ДФЕС, съществува възможността тя да бъде освободена като група от забраната на член 101, параграф 1 от ДФЕС. Комисията прави преглед на такива групови освобождавания редовно. Например понастоящем Комисията прави преглед на [Регламента за вертикално групово освобождаване](#)^[1] и съответните насоки. Целта на преразглеждането е да се определи дали в регламента все още се отчитат правилно пазарните тенденции, по-специално нарасналото значение на онлайн продажбите и появата на нови участници на пазара, като например онлайн платформи.

Наред с това, определени споразумения не се считат за нарушения, ако са от несъществено значение и имат малко въздействие върху пазара (принцип „de minimis“), дори ако не изпълняват условията за освобождаване съобразно член 101, параграф 3) от ДФЕС (т.нар. „споразумения с незначителен ефект“). Такива

[1]Регламент (ЕС) № 330/2010 на Комисията от 20 април 2010 г. относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно категориите вертикални споразумения и съгласувани практики (ОВ L 102, 23.4.2010 г., стр. 1)



споразумения често се разглеждат като целесъобразни за сътрудничеството между малки и средни предприятия. При все това, споразумения, чийто предмет е ограничаването на конкуренцията, не може да се разглеждат като [споразумения с незначителен ефект](#)^[2].

Развитието на досие за картел и успешното му довеждане до приключване не е лесна задача за правоприлагащите органи. Поради това в законодателството на ЕС в областта на конкуренцията се предвиждат някои стимулиращи механизми за повишаване на ефективността на процеса на правоприлагане:

- [Програмата за освобождаване от санкция или намаляване на санкции](#)^[3] съдържа рамка за възнаграждаване на дружества, които доброволно разкриват на Комисията наличието на картел и предоставят доказателства за доказване на нарушението. Такова сътрудничество може да оправдае намаляването на санкции от страна на Комисията в зависимост от момента и добавената стойност на предоставената информация.
- [Процедурата на постигане на споразумение при дела за картели](#)^[4] се използва с цел [ускоряване на процедурата](#) на приемане на решение за картел, ако страните признаят предполагаемото нарушение в замяна на 10% намаление на размера на санкцията.

Б. Забрана на злоупотребата с господстващо положение (член 102 от ДФЕС)
Ако дружество, което държи позиция на сила („господстващо положение“) на определен пазар, е злоупотребило с това положение (например като е начислило на клиентите прекомерно високи цени), това би причинило вреда както на потребителите, така и конкурентите. Ето защо подобно поведение е забранено съгласно правото на ЕС в областта на конкуренцията. Един от най-важните случаи на злоупотреба с господстващо положение достигна връхната си точка с [решението Microsoft от 2004 г.](#)^[5] Комисията установи, че Microsoft са злоупотребили с господстващото си положение в областта на операционните системи за персонален компютър, като са скрили критична информация за оперативната съвместимост от своите конкуренти, което означава, че доставчиците на конкурентни операционни системи не са били в състояние да се конкурират ефективно.

„В този смисъл господстващо положение е положение на икономическа сила, от което се ползва едно предприятие и което му позволява да предотврати поддържането на действителна конкуренция на съответния пазар, като му дава

[2] Съобщение на Комисията — Известие относно споразумения с незначителен ефект, които не ограничават съществено конкуренцията по смисъла на член 101, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Известие „de minimis“) (ОВ С 291, 30.8.2014 г., стр. 1)

[3] Известие на Комисията относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели, ОВ С 298, 8.12.2006 г., стр. 17, последно изменено през 2015 г., ОВ С 256, 5.8.2015 г., стр. 1

[4] Регламент (ЕО) № 622/2008 от 30 юни 2008 година относно провеждането на процедури за постигане на споразумение при дела за картели, ОВ L 171, 1.7.2008 г., стр. 3, и Известие на Комисията относно воденето на производства за постигане на споразумение с оглед приемане на решения съгласно член 7 и член 23 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета при дела за картели, (Известие относно воденето на производства за постигане на споразумение), ОВ С 167, 2.7.2008 г., стр. 1

[5] Дело COMP/C-3/37.792 — Microsoft



възможност да се държи в значителна степен независимо от своите конкуренти, клиенти и в крайна сметка — от потребителите“ [6]. Господстващото положение се преценява във връзка с целия вътрешен пазар или съществена част от него. Обхватът на съответния релевантен пазар зависи от естеството на продукта, наличието на алтернативни продукти, както и поведението на потребителите, респективно тяхната готовност да преминат към алтернативни възможности.

Господстващото положение само по себе си не е нарушение на правото на ЕС в областта на конкуренцията и притежателите на такива позиции имат право да се конкурират въз основа на заслуги като всяко друго дружество. Господстващото положение обаче означава за предприятие специална отговорност, за да гарантира, че поведението му не нарушава конкуренцията. Това означава, че същото поведение, ако е поведение на предприятие, което не е в господстващо положение, не би било непременно незаконно. Примери за поведение, което би представлявало злоупотреба с господстващо положение, включват определянето на цени под равнището на разходите (хищничество), начисляването на завишени цени, обвързването и групирането, както и отказа да се работи с определени партньори. В член 102 от ДФЕС е установен неизчерпателен списък от примери за „практики на злоупотреба“.

В. Процедура на контрол върху сливанията

Сливанията или придобиванията могат да бъдат от полза за дружествата и икономиката като цяло, тъй като те могат да създадат ефективност, полезни взаимодействия и икономии от мащаба. Ако обаче те водят до засилване на пазарната мощ или до увеличаване на пазарната концентрация, те също така могат да отслабят конкуренцията. Ето защо някои сливания и придобивания трябва да бъдат преразгледани и не могат да бъдат приключени до предоставянето на разрешение.

Съгласно Регламент (ЕО) № 139/2004 концентрация, която значително би възпрепятствала ефективната конкуренция на общия пазар или в съществена част от него, в частност чрез създаване или засилване на господстващо положение, се обявява за несъвместима с общия пазар (член 2, параграф 3). Комисията трябва да бъде уведомена за планирани сливания, ако полученото в резултат дружество би надхвърлило определени прагове (т.нар. „концентрации с общностно измерение“). Под тези прагове националните органи за защита на конкуренцията могат да правят преглед на сливанията. Правилата за контрол върху сливанията се прилагат по същия начин за дружества, установени извън ЕС, ако извършват стопанска дейност на вътрешния пазар.

Процедурата за контрол се активира при придобиването на контрол над друго предприятие (член 3, параграф 1). След оценка на вероятното въздействие на сливането върху конкуренцията Комисията може да го одобри или отхвърли или да предостави одобрение при определени условия и задължения (член 8). Не следва системен последващ контрол и отделяне на свързани предприятия.

[6]Дело 27/76 на Съда на ЕС, United Brand



През 2014 г. Комисията проведе консултация относно евентуални изменения на [правилата на ЕС в областта на контрола над сливанията](#) ^[7] с цел по-добра комбинирана ефективност на правилата на равнището на ЕС и на национално равнище. Все още няма резултат от този процес.

Г. Забрана на държавните помощи (член 107 от ДФЕС)

ДФЕС съдържа обща забрана за държавна помощ (параграф 1), за да се предотврати нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар, което може да възникне в резултат на предоставянето на избирателни предимства на някои дружества. Всички преки помощи, предоставяни от държавите членки (напр. невъзстановяеми субсидии, заеми при благоприятни условия, освобождаване от данъци и мита, както и гаранции по заеми), се забраняват. Същото важи и за всички други предимства, предоставени като преференциално третиране на определени предприятия или сектори, които нарушават или има вероятност да нарушат конкуренцията и да окажат неблагоприятно въздействие върху търговията между държавите членки.

ДФЕС предоставя възможност за някои изключения от тази обща забрана, ако те могат да бъдат обосновани със специфични общи цели на политиката (параграфи 2 и 3), например за справяне със сериозни икономически смущения или по причини от общ европейски интерес. Неотдавнашен пример за държавна помощ, която беше разрешена за справяне със сериозни икономически смущения, са мерките за подпомагане в полза на банки в контекста на [световната финансова криза](#).^[8] Субсидиите за банките бяха необходими, за да се гарантира финансовата стабилност и да се предотврати разпространението на отрицателни странични ефекти върху цялата финансова система поради фалит на отделна финансова институция. Подобни стъпки бяха предприети и в контекста на кризата, свързана с COVID 19.

От държавите членки се изисква да уведомяват Комисията за всяка планирана държавна помощ, освен ако тя е обхваната от общо групово освобождаване (както е посочено в Регламент (ЕО) № 800/2008) или се прилага принципът de minimis. Мярката за държавна помощ може да се прилага само ако Комисията е дала одобрение. Комисията има също така правомощие за възстановяване на несъвместима държавна помощ. Благоприятното данъчно третиране на определени индивидуални предприятия в някои държави членки беше оценено от Комисията в поредица от решения като недопустими помощи, които трябва да бъдат изискани обратно. Така през 2016 г. Комисията реши Ирландия да изиска сума в размер на 13 милиарда евро като данъци от „Apple“. Решението беше оспорено както от „Apple“, така и от Ирландия, и в момента подлежи на съдебно разглеждане.

[7] Комисия, [Бяла книга „Към по-ефективен контрол на ЕС върху сливанията“](#) (COM(2014)0449)

[8] Вж. например Съобщение на Комисията относно прилагането от 1 август 2013 г. на правилата за държавните помощи към мерките за подкрепа на банки в контекста на финансовата криза („Съобщение относно банковия сектор“) (ОВ С 216, 30.7.2013 г., стр. 1). То беше предшествано от шест други съобщения по отношение на допълнителни мерки за държавна помощ в контекста на кризата („Съобщения във връзка с кризата“)



Д. Обществени услуги от общ икономически интерес (УОИИ)

В някои държави членки някои основни услуги (напр. електроенергия, пощенски и железопътни превози) все още се предоставят от публични предприятия или предприятия, контролирани от публични органи. Такива услуги се разглеждат като услуги от общ икономически интерес (УОИИ) и са предмет на специфични правила в контекста на рамката на ЕС за държавната помощ. УОИИ са икономически дейности, които са от особено значение за гражданите и които не биха били произведени единствено от пазарните сили, или поне не под формата на достъпна услуга, която е достъпна без разграничение за всички. ДФЕС подчертава значението на тези услуги, тяхното разнообразие, голямата дискреционна власт на националните, регионалните и местните органи, както и правото на универсален достъп. Член 36 от Хартата на основните права също признава правото на европейските граждани на достъп до УОИИ с цел насърчаване на социалното и териториално сближаване в рамките на Съюза.

ПРИЛАГАНЕ

Строгото и ефективно прилагане на правилата на ЕС в областта на конкуренцията е от съществено значение, за да се гарантира постигането на целите на политиката в областта на конкуренцията. Комисията е основният орган, който гарантира правилното прилагане на тези правила и разполага с широки правомощия за инспекции и правоприлагане.

Освен това от 1 май 2004 г. в контекста на антитръстовата политика (членове 101 и = 102 от ДФЕС) органите по конкуренция на държавите членки са поели някои функции по правоприлагане в областта на конкуренцията. С Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета беше предоставена възможност за засилена роля на прилагане за националните антитръстови органи и съдилища, която беше допълнително засилена от [Директива \(ЕС\) 2019/1](#) ^[9]. В този контекст на децентрализирано равнище на прилагане ефикасната координация между националните и европейските правоприлагащи органи в областта на конкуренцията е от ключово значение. Поради това Европейската мрежа по конкуренция (ECN), която се състои от националните органи за защита на конкуренцията и Комисията, служи като платформа за обмен на информация, насочена към подобряване на координацията при прилагането на правилата в областта на конкуренцията.

В областта на антитръстовата политика, [Директивата относно исковете за обезщетение за вреди](#) ^[10] беше приета през 2014 г., за да засили възпиращия ефект по отношение на забранените споразумения (картели и злоупотреба с господстващо положение) и за да предостави по-добра защита на потребителите. Тя улеснява процеса на получаване на обезщетение за вреди, причинени

[9]ОВ L 11, 14.1.2019 г., стр. 3. Директивата е в сила от 3 февруари 2019 г. и трябва да стане закон в държавите членки до 4 февруари 2021 г.

[10]Директива 2014/104/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно някои правила за уреждане на искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията (ОВ L 349, 5.12.2014 г., стр. 1)



на граждани или предприятия от нарушение на правото в областта на конкуренцията. През 2020 г. се очаква доклад на Комисията относно прилагането на Директивата.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

В политиката в областта на конкуренцията най-важната задача на Парламента се състои в контрола върху изпълнителните органи. Членът на Комисията, отговарящ за конкуренцията, се явява няколко пъти през годината пред комисията по икономически и парични въпроси (ECON), за да разяснява своята политика и да обсъжда решения.

По отношение на приемането на законодателство в областта на политиката в областта на конкуренцията Парламентът обикновено участва само в процедурата на консултация. По тази причина неговото влияние е ограничено в полза на това на Европейската комисията и Съвета. Парламентът, наред с другото, неколкостранно изиска в своите годишни резолюции относно годишния доклад на Европейската комисия относно политиката в областта на конкуренцията да се прилага обикновената законодателна процедура и в областта на конкурентното право.

Всъщност неотдавна обикновената законодателна процедура беше приложена по отношение на приемането на горепосочените директиви относно исковите за обезщетение за вреди и относно мерките за укрепване на органите по конкуренция на държавите членки. И в двата случая Парламентът действа като съзаконодател (с водеща комисия ECON). Членовете на Парламента имаха силно желание да гарантират, че потребителите ще може да получават пълно обезщетение за понесени вреди, но имаха за цел също така да предотвратят възможността за свръхкомпенсиране. В интерес на потребителите членовете на Парламента успяха да направят така, че решенията на националните органи за защита на конкуренцията да се считат за достатъчно на пръв поглед (*prima facie*) доказателство за нарушение на правото на конкуренцията. Те също така подчертаха, че за органите по конкуренция е важно да могат да издават временни мерки в производства по конкуренция.

В рамките на 8-ия законодателен период специалната комисия относно данъчните постановления и други мерки, сходни по естество или въздействие (TAXE 1, TAXE 2 и TAXE 3) анализира мерките, взети за оценка на съвместимостта на данъчните постановления в държавите членки с правилата в областта на държавната помощ, и възможността за по-нататъшно разясняване на правилата относно реципрочния обмен на информация.

Парламентът продължава да наблюдава развитието на политиката в областта на конкуренцията и работата на Комисията в тази област. Специалната работна група на комисията по икономически и парични въпроси относно политиката в областта на конкуренцията и ежегодните резолюции на Парламента относно годишния доклад на Комисията относно политиката в областта на конкуренцията предоставят политически принос и насоки за становището на Парламента



относно справянето с предизвикателствата, свързани с политиката в областта на конкуренцията, пред което е изправено нашето общество.

Radostina Parenti
02/2020

