



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.7.2014 г.
SWD(2014) 218 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

БЯЛАТА КНИГА

„Към по-ефективен контрол на сливанията в ЕС“

{COM(2014) 449 final}
{SWD(2014) 217 final}
{SWD(2014) 221 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

БЯЛАТА КНИГА

„Към по-ефективен контрол на сливанията в ЕС“

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Целта на системата за контрол върху сливанията в ЕС е да гарантира ефективна конкуренция на вътрешния пазар. От 1989 г. насам Регламентът за сливанията на ЕС редовно бе преразглеждан с цел подобряване на системата, както и за да се вземат предвид развиващите се практики. Почти десет години след последната реформа и след доклада на Комисията от 2009 г. относно оценката на функционирането на Регламента за сливанията („докладът от 2009 г.“), Комисията счита, че е целесъобразно да се помисли за възможни подобрения.

2. На 20 юни 2013 г. Комисията публикува работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Към по-ефективен контрол на сливанията в ЕС“ („работния документ“). Бяха предложени редица изменения на Регламента за сливанията с акцент по-специално върху миноритарните дялови участия и системата за препращане на делата. Комисията получи обратна информация по предложенията от голям брой заинтересовани страни, включително държави членки. Предложенията са разгледани по-подробно в Бялата книга, като тази обратна информация е взета под внимание, но в нея се прави и по-общ преглед на начина, по който контролът на сливанията в ЕС е функционирал през десетте години след реформата на Регламента за сливанията от 2004 г., с особен акцент върху развитието на оценката по същество на сливанията, прилагана от Комисията, както и върху насърчаването на равнопоставеността, сътрудничеството и сближаването между Комисията и националните органи за защита на конкуренцията в областта на контрола върху концентрациите.

2. ПРИДОБИВАНИЯ НА МИНОРИТАРНИ ДЯЛОВИ УЧАСТИЯ, НЕОСИГУРЯВАЩИ КОНТРОЛ

2.1. Определение на проблема

3. За една ефективна и ефикасна политика в областта на конкуренцията са необходими подходящи инструменти, които да са добре замислени за справяне с всички източници на вреди за конкуренцията и за потребителите. Регламентът за сливанията понастоящем се прилага само за „концентрациите“, т.е. придобиванията на контрол. Единствено Комисията е компетентна да оценява тези концентрации, при условие че те отговарят на определени прагове за оборот, за да прецени дали те могат да доведат до значително възпрепятстване на ефективната конкуренция.

4. Опитът на Комисията, на държавите членки и на трети държави, както и икономическите изследвания показват единодушно, че в някои случаи придобиването на миноритарни дялови участия може да навреди на конкуренцията и на потребителите. Теориите за вредата, свързани с такива придобивания, като цяло са подобни на тези, свързани с придобиването на контрол. По-конкретно придобиването на миноритарно дялово участие може да:
- доведе до хоризонтални едностранни ефекти поради по-голямата способност и нарасналите стимули на страните да увеличат едностранно цените или да ограничат продукцията (вж. например дело *Siemens/VA Tech*);
 - позволи на купувача да получи конкурентно предимство на пазара чрез увеличаване на разходите на конкурентите;
 - позволи на купувача да използва своята позиция, за да ограничи наличните конкурентни стратегии за набелязаното предприятие, като по този начин отслабва конкурентната му мощ (вж. например *Ryanair/Aer Lingus* и *Toshiba/Westinghouse*);
 - подобри способността и мотивацията на участниците на пазара да се координират с цел да реализират свръхконкурентни печалби (вследствие на по-голямата прозрачност и заплахата от ответни мерки);
 - доведе до препятстване на конкурент, по-специално ограничаване на достъпа до производствени ресурси, тъй като купувачът интернализира само част, а не всички загубени печалби на набелязаното предприятие (вж. например *IPIC/MAN Ferrostaal*).
5. Понастоящем Комисията може само да оценява заварените миноритарни дялови участия на страна по сливане, за което е подадено уведомление.
6. Обществената консултация показва, че заинтересованите страни като цяло са съгласни, че миноритарните дялови участия, неосигуряващи контрол, могат да навредят на конкуренцията. Въпреки че много заинтересовани страни предложиха членове 101 и 102 от ДФЕС да бъдат използвани за отстраняването на такива вреди, тези два члена се отнасят до придобивания на миноритарни дялове само в ограничени случаи.
7. Сред държавите—членки на Европейския съюз, Австрия, Германия и Обединеното кралство са компетентни да се противопоставят на придобиването на миноритарни дялове. По същия начин редица държави извън ЕС като Канада, Съединените щати и Япония разполагат с такава компетентност съгласно своите правила за предварителен контрол на сливанията.
8. Според информация от държавите членки и от базата данни „Zephyr“ приблизително е изчислено, че въз основа на целева компетентност около 20—30 придобивания на миноритарни дялове биха попаднали всяка година в праговете на ЕС за оборот.
- 2.2. Цели на инициативата на ЕС**
9. Целта на предложението е да се повиши ефективността на контрола върху сливанията в ЕС чрез предотвратяване на вредата, нанесена на конкуренцията и

на потребителите от придобиването на миноритарни дялови участия. Системата следва да бъде замислена така, че:

- да обхване само потенциално проблематичните случаи;
- да се избегне ненужната административна тежест, както и
- да е съобразена с действащите режими на ЕС и държавите членки за контрол на сливанията.

2.3. Варианти на политиката

10. Спрямо базовия сценарий (непредприемане на действия) са оценени следните варианти на политиката.
11. Вариант 1 — система на самооценка Страните могат да пристъпят към придобиването на миноритарно дялово участие без предварително разрешение от Комисията. Комисията би могла да проучи дадена сделка въз основа на собствените си данни за пазара и въз основа на жалби. Страните ще могат да подават уведомление доброволно, за да имат правна сигурност.
12. Вариант 2 — система на целево уведомяване Съществуващата система на предварителен контрол на сливанията ще бъде разширена до потенциално проблематични придобивания на миноритарни дялови участия, неосигуряващи контрол над придобиваното предприятие. Придобиването ще бъде счетено за потенциално проблематично, ако дяловото участие:
 - е придобито в конкурент или вертикално свързано дружество и
 - или i) надвишава определено по-високо равнище, например 20 %, или ii) 5 % или повече задно с права, например правото на представителство в управителния съвет, правото да блокира специални резолюции и правото на информация.
13. Ще се прилага нормалното задължение за изчакване.
14. Вариант 3 — система за целева прозрачност От страните ще се изисква да представят информационна бележка за потенциално проблематични сделки (съгласно критериите, посочени в параграф 15). Информационната бележка ще позволи на Комисията да реши дали желае да проучи по-подробно сделката, а на държавите членки да решат дали да поискат случаят да им бъде препратен. Тези решения ще бъдат вземани в рамките на изчаквателен период, например 15 работни дни. След това, ако нито Комисията, нито държава членка не проучат сделката, страните ще могат да пристъпят към нейното изпълнение. За да бъде осигурена правна сигурност, страните ще могат доброволно да подават уведомление.
15. В следната таблица е направен общ преглед на трите варианта.

Преглед на вариантите за миноритарните дялови участия			
Параметър	Вариант 1 Самооценка	Вариант 2 Целево уведомяване	Вариант 3 Система за целева прозрачност
Приложно поле на компетентността на	Придобиването на миноритарно дялово участие над	Придобиването на миноритарно дялово участие в конкурент/вертикално	Придобиването на миноритарно дялово участие в конкурент/вертикално

Комисията	защитен праг от 5 %	свързано дружество над 20 % или 5 % с права	свързано дружество над 20 % или 5 % с права
Задължение за подаване на пълно уведомление	не	да	не
Задължение за подаване на информационна бележка	не	прилага не се	да
Възможно е доброволно уведомяване	не се прилага	не се прилага	да
Задължение за отлагане	не	да	не
Изчаквателен период	не	не се прилага	да
Задължение за Комисията да издаде решение	Не, само в случай че Комисията започне разследване	да	Не, само в случай че Комисията започне разследване
Възможност за държавите членки да поискат препращане	да	да	да

2.4. Оценка на въздействието и сравняване на вариантите

2.4.1. Критерии за оценка

16. В съответствие с изложените по-горе цели въздействието на вариантите на политиката бе оценено по следните критерии:

- предотвратяване на вредата за конкуренцията и за потребителите;
- правна сигурност;
- административна тежест за предприятията;
- разходи за публично правоприлагане;
- съгласуваност със съществуващите режими на ЕС и на държавите членки за контрол на сливанията и
- разпределяне на случаите на най-подходящия орган.

2.4.2. Сравняване на вариантите

17. В таблицата по-долу се съдържа сравнителен преглед на различните варианти на политика спрямо тези критерии за оценка.

Съпоставяне на вариантите за миноритарни дялови участия			
Критерии	Въздействие в сравнение с базовия сценарий (от - - - до + + +)		
	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
	Система за самооценка	Система за целево уведомяване	Система за целева прозрачност
1. Предотвратяване на вредата за конкуренцията и за потребителите;	+	+++	+++
2. Правна сигурност	++	++	++
3. Административна тежест за предприятията	-	--	-
4. Разходи за публично правоприлагане	---	--	-
5. Съгласуваност със съществуващите режими за контрол на сливанията на равнище ЕС и на равнище държави членки и разпределяне на случаите на най-подходящия орган	-	++	+

18. Вариант 3 е предпочетен, тъй като i) обхваща потенциално проблемните случаи, ii) избягва всякаква ненужна административна тежест и iii) е съобразен с действащите режими на ЕС и на държавите членки за контрол на сливанията. Вариант 3 обхваща потенциално проблематичните сделки, но дава също възможност сделките, които по всяка вероятност са безобидни, да бъдат сключени без да бъдат разглеждани. Административната тежест за предприятията също е ограничена, благодарение на изискването за по-малко информация, която да бъде предоставяна първоначално на Комисията, а броят на случаите, които са от компетентността на Комисията, ще бъде ограничен. И накрая, вариант 3 е съобразен с действащите европейски и национални режими за контрол върху сливанията, тъй като информационната бележка дава възможност на държавите членки да поискат препращане. Може също да се помисли за въвеждането на триседмичен изчаквателен период с цел да се гарантира, че преди да започнат своите разследвания държавите членки, разполагащи със система за уведомяване и задължение за отлагане, не се натъкват на сделки, които вече са приведени в действие.

2.5. Анализ на субсидиарността

19. Много от придобиванията на миноритарни дялове, които до този момент са били разглеждани от държавите членки, са имали явно трансгранично измерение, което означава, че Комисията вероятно е била по-подходящият орган да ги разследва.

3. ПРЕПРАЩАНИЯ НА ДЕЛА МЕЖДУ НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА И КОМИСИЯТА

3.1. Определение на проблема

20. Според доклада от 2009 г. значителен брой трансгранични случаи все още се разглеждат в три или повече държави членки, като това вероятно се дължи на процедурните пречки, свързани с препращането.

3.1.1. Препращане от държавите членки до Комисията, предшестващо уведомлението, член 4, параграф 5

21. Член 4, параграф 5 от Регламента за сливанията позволява на сливащите се страни да поискат делото да бъде препратено на Комисията преди уведомяването. Страните първо трябва да представят „мотивирано искане“ за препращането. При условие че никоя държава членка не се противопоставя на препращането, Комисията получава компетентност за цялото ЕИП и страните трябва да подадат уведомление до нея.

22. Опитът от последните 10 години показва, че изискването за две отделни уведомления е трудоемко и отнема време, което вероятно е накарало предприятията да не прибегват до член 4, параграф 5.

3.1.2. Препращане до Комисията от държавите членки след уведомяването, член 22

23. Член 22 дава възможност на една или на няколко държави членки да поискат делото да бъде препратено до Комисията. Ако искането бъде прието, Комисията получава компетентност само за територията на държавата (ите) членка(и), отправила(и) искането (или подкрепящи) искането за препращане. Това противоречи на принципа „обслужване на едно гише“, тъй като то води до многообразие от компетентности.

3.2. Цели на инициативата на ЕС

24. Целта на предложението е да увеличи ефективността и ефикасността на европейския контрол върху концентрациите чрез опростяване на процедурата за препращане на дела. По-конкретно, предложението включва:

- премахване на изискването за подаване както на мотивирано искане, така и на уведомление по член 4, параграф 5 и
- гаранция за това, че Комисията е в състояние да проучи последиците от сливането за цялата територията на ЕИП след препращане по член 22.

3.3. Варианти на политиката

25. Във връзка с член 4, параграф 5, както и с член 22, по-долу е представено само едно предложение за изменение. Двете предложения получиха много силна подкрепа от заинтересованите страни по време на обществената консултация.

26. Предложението за изменение на член 4, параграф 5 предвижда да бъде премахнато изискването страните да представят „мотивирано искане“. Страните ще уведомят за сделката направо Комисията. Ако една или повече компетентни държави членки се противопоставят на препращането, Комисията ще се откаже от компетентността и държавите членки ще запазват своята компетентност.

27. Предложението за изменение на член 22 включва следното:

- Една или повече компетентни държави членки могат да поискат препращане до Комисията.
- Комисията може да реши дали да приеме препращането, след което тя получава компетентност за цялото ЕИП.
- Ако обаче една или повече компетентни държави членки се противопоставят на препращането, всички държави членки запазват своята компетентност.

3.4. Оценка на въздействието и сравняване на вариантите

3.4.1. Критерии за оценка

28. В съответствие с изложените по-горе цели въздействието на вариантите на политиката бе оценено по следните критерии:

- предотвратяване на вредата за конкуренцията и за потребителите;
- правна сигурност;
- административна тежест за предприятията;
- разходи за публично правоприлагане;
- съобразяване с принципите на Регламента за сливанията.

3.4.2. Определяне и оценка на въздействието на всеки вариант

В таблицата по-долу е изложена изготвената от Комисията оценка на вероятните положителни и отрицателни въздействия на предложението спрямо базовия сценарий.

Критерии	Въздействие в сравнение с базовия сценарий (от --- до + + +)	Обяснение на класирането и аспектите на варианта на политика, които са от най-голямо значение
Препращания по член 4, параграф 5		
1. Предотвратяване на вредата за конкуренцията и потребителите;	+ +	Предложението насърчава прибягването до член 4, параграф 5, когато Комисията е по-компетентният орган.
2. Правна сигурност	+ +	Предложението е ясно и точно. Несигурността, произтичаща от възможността държава членка да наложи вето след уведомяване на Комисията, се компенсира от времето и икономии, постигнати с предложението.
3. Административна тежест за предприятията	+ + +	Премахването на двуетапната процедура намалява значително административната тежест за предприятията.
4. Разходи за публично правоприлагане	+ + +	Премахването на двуетапната процедура ще намали публичните разходи по правоприлагането. Възможно е да има увеличение, ако страните прибягват по-често до искане за препращане. То обаче ще бъде компенсирано от намаляването на натоварването на национално равнище.

5. Съобразяване с принципите на Регламента за сливанията.	++	Предложението насърчава прибягването до член 4, параграф 5, когато Комисията е по-компетентният орган. То е и в съответствие с принципа „едно гише“, тъй като Комисията ще бъде компетентна за цялата територия на ЕИП.
Препращане по член 22		
1. Предотвратяване на вредата за конкуренцията и за потребителите;	++	Предложението дава възможност на Комисията да разглежда препратени сливания за цялата територия на ЕИП.
2. Правна сигурност	+++	Вариантът е ясен и точен. Ограничаването на исканията за препращане до компетентните държави членки увеличава правната сигурност за страните.
3. Административна тежест за предприятията	+++	При препращане Комисията ще получи компетентност за цялото ЕИП, като по този начин се избягва многообразието от компетентности. Освен това вече няма да е възможно разследване да бъде открито вследствие на искания за препращане от държави членки, които не са компетентни.
4. Разходи за публично правоприлагане	++	В предложението се избягват едновременни разследвания от няколко органа. Не се предвижда увеличение на натоварването на Комисията, тъй като не се очаква да нарасне броят на делата с трансгранично въздействие.
5. Съобразяване с принципите от Регламента за сливанията	+++	При препращане Комисията ще получи компетентност за цялото ЕИП, което съответства на принципа за „обслужване на едно гише“.

29. С оглед на изложеното по-горе се приема, че предложенията оказват положително въздействие в сравнение с базовия сценарий.

3.5. Анализ на субсидиарността

30. Предложенията насърчават по-нататъшното придържане към принципа на подходящия орган, който произтича от принципа на субсидиарност.

4. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

31. Комисията ще продължи да наблюдава по-нататъшното прилагане на Регламента за сливанията. Тя ще реши дали да предприеме по-нататъшни стъпки към законодателно предложение за изменение на Регламента за сливанията въз основа на обратната информация от Бялата книга и постоянния диалог със заинтересованите страни.