

## II

(Съобщения)

СЪОБЩЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

## ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

## СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Насоки на Комисията относно прилагането на механизма за препращане, предвиден в член 22 от  
Регламента за сливанията, за определени категории случаи

(2021/C 113/01)

1. Целта на настоящия документ е да предостави практически насоки относно подхода на Комисията към използването на механизма за препращане, предвиден в член 22 от Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия („Регламент за сливанията“) <sup>(1)</sup>. Целта е да се улесни и изясни прилагането му в определени категории подходящи случаи.

2. За такива случаи настоящият документ допълва насоките, предоставени в Известието на Комисията относно препращането на случаи <sup>(2)</sup>, в което се предоставят общи насоки относно цялостната система за препращане на случаи, установена в член 4, параграфи 4 и 5, член 9 и член 22 от Регламента за сливанията.

3. Документът има за цел да предостави само общи насоки относно целесъобразността на конкретни категории случаи за препращане съгласно член 22 от Регламента за сливанията: държавите членки и Комисията запазват значителна свобода на преценка при вземането на решение съответно дали да препращат случаи или да приемат препращания <sup>(3)</sup>. Комисията може да преразгледа настоящите насоки по всяко време с оглед на бъдещото развитие. Тя може също така да реши да консолидира съдържанието на настоящите насоки в Известието относно препращането на случаи с оглед на натрупания опит при прилагането на преразгледания подход към препращането по член 22.

4. Настоящите насоки се прилагат *mutatis mutandis* към правилата за препращане, съдържащи се в Споразумението за ЕИП <sup>(4)</sup>.

## 1. Въведение

5. Регламентът за сливанията предоставя на Комисията изключителна компетентност да разглежда концентрации със съюзно измерение, определени чрез прилагането на комбинирани прагове, основаващи се на оборота. Тези прагове дефинират сделките, чието въздействие върху пазара се счита, че излиза извън националните граници на която и да е

<sup>(1)</sup> ОВ L 24, 29.1.2004 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> Известие на Комисията относно препращането на случаи във връзка с концентрации. ОВ С 56, 5.3.2005 г., стр. 2. Поради това настоящите насоки следва да се четат във връзка с Известието относно препращането на случаи. Допълнителни насоки могат да бъдат намерени в *Принципите относно прилагането от страна на националните органи за защита на конкуренцията, в рамките на ЕОК, на член 4, параграф 5 и член 22 от Регламента на ЕО за сливанията* (2005 г.), издадени от европейските органи по конкуренцията („ЕОК“).

<sup>(3)</sup> Вж. точка 7 от Известието относно препращането на случаи.

<sup>(4)</sup> Съгласно член 6, параграф 3 от Протокол 24 към Споразумението за ЕИП една или повече държави от ЕАСТ могат да се присъединят към искане за препращане, отправено от държава членка съгласно член 22 от Регламента за сливанията, ако концентрацията засяга търговията между една или повече държави членки и една или повече държави от ЕАСТ и заплашва да засегне значително конкуренцията на територията на държавата или държавите от ЕАСТ, които се присъединяват към искането.

държава членка, и които като такива по принцип се решават най-добре на равнището на ЕС <sup>(5)</sup>. Регламентът за сливанията съдържа коригиращ механизъм за прилагането на тези количествени прагове за компетентност, който позволява, при определени обстоятелства, препращане на отделни случаи между Комисията и една или няколко държави членки <sup>(6)</sup>. Тази система за препращане има за цел да гарантира, че по-подходящият орган или органи за извършване на конкретно разследване на сливанията разглежда(т) случая, въпреки че първоначално не са били компетентни.

6. Член 22 от Регламента за сливанията позволява на една или повече държави членки да поискат от Комисията да разгледа за тези държави членки всяка концентрация, която няма съюзно измерение, но засяга търговията между държавите членки и заплашва да засегне значително конкуренцията на територията на държавата членка или държавите членки, отправила(и) искането. От формулировката, законодателната история и целта на член 22 от Регламента за сливанията, както и от практиката на Комисията в областта на правоприлагането се вижда, че член 22 е приложим за всички концентрации <sup>(7)</sup>, а не само за тези, които отговарят на съответните критерии за компетентност на препращащите държави членки <sup>(8)</sup>.
7. Механизмът, предвиден в член 22 от Регламента за сливанията, позволи на Комисията да преразгледа значителен брой сделки в широк кръг от икономически сектори, като например промишлеността, производството, фармацевтичната промишленост и цифровите технологии. Те включват случаи, които в крайна сметка са били предмет на задълбочено разследване и/или са били разрешени едва след изменение чрез корективни мерки, предложени от страните <sup>(9)</sup>.
8. С постепенното прилагане на националните режими за контрол върху сливанията в почти всички държави членки, при упражняването на правото си на преценка, предоставено ѝ от Регламента за сливанията <sup>(10)</sup>, Комисията разработи практика за възпиране на исканията за препращане по член 22 от държави членки, които не са имали първоначална компетентност по отношение на въпросната сделка. Тази практика се основаваше на опита, че такива сделки като цяло не е вероятно да окажат значително въздействие върху вътрешния пазар.
9. През последните години обаче развитието на пазара доведе до постепенно увеличаване на концентрациите с участието на предприятия, които играят или могат след развитие да играят значителна конкурентна роля на съответния(те) пазар (и), въпреки че в момента на концентрацията генерират малък или никакъв оборот. Тези тенденции изглеждат особено значими в цифровата икономика, където редовно стартират услуги, целящи изграждане на значителна потребителска база и/или бази данни с търговска стойност, преди да опитат да получат печалби от дейността. По подобен начин в сектори като фармацевтичната промишленост и други, в които иновациите са важен параметър на конкуренцията, са извършвани сделки с участието на иновативни дружества, осъществяващи научноизследователски проекти, и с голям конкурентен потенциал, дори ако тези дружества все още не са приключили, а още по-малко са получили търговска реализация на резултатите от своите иновационни дейности. Подобни съображения се прилагат и за дружества, които имат достъп или оказват въздействие върху ценни за конкуренцията активи, като суровини, права върху интелектуална собственост, данни или инфраструктура.
10. В този контекст Комисията разгледа ефективността на основаните на оборота прагове на компетентност съгласно Регламента на ЕС за сливанията в своята оценка на процедурните аспекти и аспектите, свързани с компетентността, на контрола върху сливанията в ЕС <sup>(11)</sup>. Тя стигна до заключението, че макар тези прагове, допълнени от механизмите за препращане, определени в Регламента за сливанията, като цяло да са били ефективни при обхващането на сделки със значително въздействие върху конкуренцията на вътрешния пазар на ЕС, редица трансгранични сделки, които потенциално също биха могли да имат такова въздействие, са избегнали разглеждането както от страна на Комисията, така и от страна на държавите членки. Това включва по-специално сделки в цифровия и фармацевтичния сектор.

<sup>(5)</sup> Виж член 1 от Регламента за сливанията. Концентрациите със съюзно измерение, т.е. тези над съответните прагове на оборот, попадат в изключителната компетентност на Комисията. Концентрациите под съответните прагове могат да попадат в компетентността на държавите членки съгласно правилата за компетентност на съответните им национални режими.

<sup>(6)</sup> Вж. член 4, параграфи 4 и 5, член 9 и член 22 от Регламента за сливанията.

<sup>(7)</sup> Съгласно определението в член 3 от Регламента за сливанията.

<sup>(8)</sup> Член 22 от Регламента за сливанията е приложим когато препращащата държава членка не е установила специален национален режим за контрол върху сливанията.

<sup>(9)</sup> Съответно по член 6, параграф 1, буква в) и член 6, параграф 1, буква б) заедно с член 6, параграф 2 и член 8, параграф 2 от Регламента за сливанията.

<sup>(10)</sup> Вж. член 22, параграф 3 от Регламента относно сливанията. Вж. също точка 7 от Известието относно препращането на случаи.

<sup>(11)</sup> Вж. Работен документ на службите на Комисията от 26 март 2021 г.

11. Комисията счита, че преоценката на прилагането на член 22 от Регламента за сливанията може да допринесе за решаването на този въпрос. С оглед на горепосочените съображения Комисията възнамерява при определени обстоятелства да насърчава и приема препращания в случаите, когато препращащата държава членка не разполага с първоначална компетентност по случая (но критериите по член 22 са изпълнени). Тази промяна в подхода ще позволи на държавите членки и на Комисията да гарантират, че допълнителните сделки, които заслужават анализ съгласно Регламента за сливанията, се разглеждат от Комисията <sup>(12)</sup>, без да се въвежда задължение за уведомяване за сделките, при които такъв анализ не е оправдан. Тази промяна в настоящата практика не изисква изменение на съответните разпоредби на Регламента за сливанията.
12. Настоящите насоки предоставят указания за категориите случаи, които могат да представляват подходящи кандидати за препращане в ситуации, при които сделката не подлежи на уведомяване съгласно законодателството на препращащата (ите) държава(и) членка(и), и следователно относно критериите, които Комисията може да вземе предвид в такива ситуации, когато насърчава или приема такова препращане. Предоставят се също така насоки относно някои процедурни аспекти. Следователно насоките имат за цел да повишат прозрачността, предвидимостта и правната сигурност по отношение на едно по-широко прилагане на член 22 от Регламента за сливанията.
2. **Ръководни принципи за препращане на случаи, които не подлежат на уведомяване съгласно законодателството на препращащата/ите държава членка/държави членки**
  - 2.1 **Правни изисквания**
13. Член 22 от Регламента за сливанията гласи, че за да могат една или повече държави членки да направят препращане до Комисията, трябва да бъдат изпълнени две правни изисквания. Концентрацията трябва:
  - (i) да засяга търговията между държавите членки; и
  - (ii) да заплашва да засегне значително конкуренцията на територията на държавата членка или държавите членки, които са отправили искането.
14. По отношение на първия критерий в Известието относно препращането на случаи се пояснява, че дадена концентрация отговаря на изискването, ако може да има някакво осезаемо влияние върху модела на търговия между държавите членки <sup>(13)</sup>. Понятието „търговия“ обхваща всички трансгранични икономически дейности и включва случаите, в които сделката засяга конкурентната структура на пазара. По-специално Комисията ще оцени дали сделката може да окаже пряко или непряко, действително или потенциално влияние върху модела на търговия между държавите членки. Специфични фактори, които биха могли да бъдат от значение, могат да включват местоположението на (потенциалните) клиенти, наличието и предлагането на въпросните продукти или услуги, събирането на данни в няколко държави членки или разработването и изпълнението на научноизследователски проекти, чиито резултати, включително права върху интелектуалната собственост, ако са успешни, могат да бъдат пуснати на пазара в повече от една държава членка.
15. Що се отнася до втория критерий, в Известието относно препращането на случаи се посочва, че препращащата държава членка е длъжна по същество да докаже, че въз основа на предварителен анализ съществува реален риск сделката да окаже значително неблагоприятно въздействие върху конкуренцията и следователно заслужава внимателно разглеждане. Този предварителен анализ може да се основава на доказателства *prima facie* за възможно значително неблагоприятно въздействие върху конкуренцията, но не засяга резултата от пълното разследване <sup>(14)</sup>. Насоките на Комисията за хоризонталните <sup>(15)</sup> и нехоризонталните сливания <sup>(16)</sup> съдържат насоки за начина, по който Комисията оценява концентрациите, когато засегнатите предприятия са действителни или потенциални конкуренти на един и същ съответен пазар и когато засегнатите предприятия извършват дейност респективно на различни съответни пазари. За целите на оценката на случаите, обхванати от настоящите насоки, съответните съображения за вземане на решение дали сделката заплашва да засегне значително конкуренцията могат да включват създаването или засилването на

<sup>(12)</sup> Както е обяснено в Известието относно препращането на случаи (вж. бележка под линия 45), Комисията разглежда концентрацията по искане на държавите членки и от тяхно име. Поради това член 22 от Регламента за сливанията следва да се тълкува в смисъл, че изисква от Комисията да проучи въздействието на концентрацията на територията на тези държави членки. Комисията няма да разглежда последиците от концентрацията на територията на държавите членки, които не са се присъединили към искането, освен ако това е необходимо за оценката на последиците от концентрацията на територията на отправилата искането държава членка (например когато географският пазар се простира отвъд територията/териториите на отправилата(ите) искането държава(и) членка(и)).

<sup>(13)</sup> Известие относно препращането на случаи, точка 43.

<sup>(14)</sup> Вж. точка 44.

<sup>(15)</sup> Насоки относно оценката на хоризонталните сливания съгласно Регламента на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ С 31, 5.2.2004 г., стр. 5) („Насоки за хоризонталните сливания“).

<sup>(16)</sup> Насоки относно оценката на нехоризонталните сливания съгласно Регламента на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ С 265, 18.10.2008 г., стр. 6).

господстващо положение на едно от засегнатите предприятия; отстраняването на важна конкурентна сила, включително отстраняването на нов или бъдещ участник на пазара или сливането на две важни новаторски дружества; намаляване на способността и/или стимула на конкурентите да се конкурират, включително чрез затрудняване на навлизането или разрастването им или чрез възпрепятстване на достъпа им до доставки или пазари; или способността и стимула да се постигне силна пазарна позиция от един пазар на друг чрез обвързване, групиране или други изключващи практики.

16. При разглеждането на двата критерия Комисията ще вземе предвид по-специално в каква степен оценката на контрола върху сливанията е ориентирана към бъдещето.
17. Прилагането на тези два критерия гарантира, че сделката има достатъчна връзка с ЕС и съответната(ите) държава(и) членка(и).

## 2.2 Други фактори, които могат да бъдат взети предвид

18. Както е посочено в Известието относно препращането на случаи, когато се преценява дали да упражнят правото си на преценка, за да отправят искане за препращане или да се присъединят към такова искане, държавите членки и Комисията следва преди всичко да имат предвид необходимостта да се гарантира ефективна защита на конкуренцията на всички пазари, засегнати от сделката <sup>(17)</sup>.
19. Освен принципите, изложени в Известието относно препращането на случаи <sup>(18)</sup>, категориите случаи, които обикновено са подходящи за препращане съгласно член 22 от Регламента за сливанията, когато сливането не подлежи на уведомяване в препращащата(ите) държава(и) членка(и), се състоят от сделки, при които оборотът на поне едно от засегнатите предприятия не отразява неговия действителен или бъдещ конкурентен потенциал. Това включва например случаи, в които предприятието: 1) е стартиращо предприятие или нов участник със значителен конкурентен потенциал, който все още не е разработил или приложил бизнес модел, генериращ значителни приходи (или все още е в началния етап на прилагането на такъв бизнес модел); 2) е важен новатор или извършва потенциално важни научни изследвания; 3) е действителна или потенциална важна конкурентна сила <sup>(19)</sup>; 4) разполага с достъп до важни от конкурентна гледна точка активи (като например суровини, инфраструктура, данни или права върху интелектуална собственост); и/или 5) предоставя продукти или услуги, които са ключови ресурси/компоненти за други отрасли. В своята оценка Комисията може също така да вземе предвид дали стойността на насрещната престация, получена от продавача, е особено висока в сравнение с настоящия оборот на целевото предприятие.
20. Списъкът по-горе е предоставен само с илюстративна цел. Той не е ограничена до конкретен икономически сектор или сектори и не може да се счита по никакъв начин за изчерпателен.
21. Въпреки че за препращането се прилагат сроковете, посочени в член 22, фактът, че дадена сделка вече е приключена, не изключва възможността държава членка да поиска препращане <sup>(20)</sup>. Времето, изминало от приключването, обаче е фактор, който Комисията може да вземе предвид при упражняване на правото си на преценка за приемане или отхвърляне на искане за препращане. Въпреки че оценките се извършват за всеки отделен случай, Комисията обикновено не счита за целесъобразно препращане, когато са изминали повече от шест месеца след извършването на концентрацията. Ако осъществяването на концентрацията не е обществено достояние, този шестмесечен период ще започне да тече от момента, в който материалните факти за концентрацията са били оповестени публично в ЕС. В изключителни случаи обаче може да е уместно и последващо препращане въз основа например на мащаба на потенциалните опасения за конкуренцията и на потенциалното вредно въздействие върху потребителите.
22. И накрая, обстоятелство, при което сделката вече е била нотифицирана в една или няколко държави членки, които не са поискали препращане, нито са се присъединили към такова искане за препращане, може да представлява фактор срещу приемането на препращането. Комисията обаче ще вземе решението си въз основа на всички съответни обстоятелства, включително, както е посочено в параграфа по-горе, размера на потенциалната вреда, както и географския обхват на съответните пазари.

<sup>(17)</sup> Известие относно препращането на случаи, точка 8.

<sup>(18)</sup> Вж. точка 45.

<sup>(19)</sup> По смисъла на параграфи 37 и 38 от Насоките за хоризонталните сливания.

<sup>(20)</sup> В Регламента за сливанията тази възможност се признава в член 22, параграф 4.

### 3. Процедурни аспекти

23. Комисията ще си сътрудничи тясно с компетентните органи на държавите членки за установяване на концентрации, които могат да представляват потенциални кандидати за препращане съгласно член 22 от Регламента за сливанията, но не отговарят на критериите за компетентност, приложими съгласно съответното национално законодателство. За тази цел тя може да обменя информация с националните органи за защита на конкуренцията<sup>(21)</sup>. При този обмен поверителната информация ще бъде защитена в съответствие с приложимите закони<sup>(22)</sup>.
24. Сливашите се страни могат доброволно да предоставят информация за планираните от тях сделки. Когато е целесъобразно, Комисията може в такива случаи да им даде предварителна индикация, че не счита, че концентрацията им би представлявала добър кандидат за препращане съгласно член 22 от Регламента за сливанията, ако е предоставена достатъчна информация, за да се направи такава предварителна оценка.
25. Трети страни могат да се свържат с Комисията или с компетентните органи на държавите членки и да ги информират за концентрация, която по тяхно мнение би могла да бъде кандидат за препращане съгласно член 22 от Регламента за сливанията. За да се даде възможност на Комисията и на компетентните органи на държавите членки да преценят дали сделката може да бъде кандидат за препращане, този контакт следва да включва достатъчно информация, за да се направи предварителна оценка на това дали са изпълнени критериите за препращане, доколкото тази информация е на разположение на третата страна. С член 22 от Регламента за сливанията не се налага никакво задължение на компетентните органи на държавите членки или на Комисията да предприемат действия след контакт от трета страна.
26. Когато Комисията узнае за концентрация, която счита, че отговаря на съответните критерии за препращане, тя може да информира потенциално засегнатата(ите) държава(и) членка(и) и да прикани тази държава членка или тези държави членки да отправят искане за препращане<sup>(23)</sup>. Компетентните органи на дадена държава членка решават дали желаят да отправят искането.
27. Ако се разглежда искане за препращане, Комисията ще информира страните по сделката във възможно най-кратък срок<sup>(24)</sup>. Въпреки че уведомяването за такова разглеждане не задължава съответните предприятия да предприемат или да се въздържат от предприемане на каквито и да било действия във връзка с изпълнението на сделката<sup>(25)</sup>, те могат да решат да предприемат мерки, които считат за подходящи, като например забавяне на изпълнението на сделката, докато не бъде решено дали ще бъде отправено искане за препращане.
28. Ако не се изисква уведомление, искането за препращане трябва да бъде отправено най-много в рамките на 15 работни дни от датата, на която концентрацията е станала известна по друг начин на съответната държава членка<sup>(26)</sup>. Понятието „известна“ следва да се тълкува като предполагащо достатъчно информация, за да се направи предварителна оценка за съществуването на критерии, от значение за оценката на препращането<sup>(27)</sup>.
29. След като бъде отправено искане за препращане, Комисията незабавно уведомява компетентните органи на съответните държави членки и предприятия. Други държави членки могат да се присъединят към първоначалното искане в срок от 15 работни дни, след като са били уведомени от Комисията за първоначалното искане<sup>(28)</sup>. Комисията насърчава държавите членки да се информират взаимно и да информират Комисията във възможно най-кратък срок дали възнамеряват да се присъединят към искането за препращане<sup>(29)</sup>.

<sup>(21)</sup> Известие относно препращането на случаи, точки 53 и сл. Вж. също Принципиите на ЕОК, точки 3, 20 и 23 и 26—9.

<sup>(22)</sup> Известие относно препращането на случаи, точки 57 и 58. Вж. също Принципиите на ЕОК, точка 34.

<sup>(23)</sup> Член 22, параграф 5 от Регламента за сливанията. Вж. също Принципиите на ЕОК, точка 22.

<sup>(24)</sup> Съгласно принципите на ЕОК, ако се разглежда съвместно искане за препращане, националните органи за защита на конкуренцията следва да информират страните по сделката възможно най-скоро (вж. точка 25).

<sup>(25)</sup> Задължението за прекратяване, посочено в член 7 от Регламента за сливанията, се прилага едва от датата, на която Комисията уведомява засегнатите предприятия, че е отправено искане, доколкото концентрацията не е била осъществена към тази дата. Вж. член 22, параграф 4, първа алинея от Регламента за сливанията.

<sup>(26)</sup> Вж. член 22, параграф 1, втора алинея от Регламента за сливанията. Вж. също Известие относно препращането на случаи, точка 50.

<sup>(27)</sup> Вж. Известие относно препращането на случаи, бележка под линия 43. Вж. също Принципиите на ЕОК, точка 31.

<sup>(28)</sup> Член 22, параграф 2 от Регламента за сливанията. Вж. също Известие относно препращането на случаи, точка 50 и Принципиите на ЕОК, точка 24.

<sup>(29)</sup> Принципи на ЕОК, точка 24.

30. Комисията може, най-късно в срок от 10 работни дни след изтичането на срока от 15 работни дни за присъединяване на държавите членки към искането за препращане, да реши да оцени концентрацията, ако счита, че тя засяга търговията между държави членки и заплашва сериозно да застраши конкуренцията на територията на държавата членка или държавите членки, които са отправили искането. В случай че Комисията не вземе решение в този срок, ще се счита, че тя е приела решение да оцени концентрацията в съответствие с отправеното искане <sup>(30)</sup>.
31. Задължението за прекратяване, посочено в член 7 от Регламента за сливанията, се прилага, доколкото концентрацията не е осъществена към датата, на която Комисията информира засегнатите предприятия, че е отправено искане за препращане <sup>(31)</sup>. Задължението за прекратяване отпада, ако впоследствие Комисията реши да не разглежда концентрацията.
- 

<sup>(30)</sup> Вж. член 22, параграф 3, първа алинея от Регламента за сливанията.

<sup>(31)</sup> Член 22, параграф 4, първа алинея от Регламента за сливанията.