



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.9.2024 г.
COM(2024) 394 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно правната рамка за временните мерки и използването на временни мерки
от националните органи по конкуренция**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно правната рамка за временните мерки и използването на временни мерки от националните органи по конкуренция

1. ВЪВЕДЕНИЕ: КОНТЕКСТ И ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

В антитръстовите правила на ЕС се забраняват споразуменията и съгласуваните практики между предприятия, които ограничават конкуренцията (член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)), както и злоупотребата от страна на предприятия, които имат господстващо положение на пазара (член 102 от ДФЕС). Европейската комисия („**Комисията**“) и органите по конкуренция на държавите членки („**националните органи по конкуренция**“) прилагат съвместно антитръстовите правила на ЕС в съответствие с членове 4, 5 и 10 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета¹. В член 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета се изисква националните органи по конкуренция да прилагат антитръстовите правила на ЕС, когато дадено споразумение или злоупотреба може да засегне търговията между държавите членки. Комисията и националните органи по конкуренция си сътрудничат в рамките на Европейската мрежа по конкуренция (**ЕМК**), за да прилагат тези антитръстови правила.

Временните мерки могат да представляват мощен инструмент за органите по конкуренция, чрез който да се гарантира, че конкуренцията на пазара е запазена или възстановена, докато се провежда дадено антитръстово разследване. Целта на подобни мерки е да се предотврати по-нататъшно увреждане на конкуренцията по време на текущите производства. Чрез временните мерки може да се нареди например на предприятие да достави определен продукт или услуга или да спре определено поведение, докато се провежда антитръстовото разследване.

Правомощието на Комисията да налага временни мерки при антитръстови производства е предвидено в член 8 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета, който е разгледан по-долу.

*1. При неотложни случаи, поради опасност от тежко и непоправимо увреждане на конкуренцията, Комисията, действайки по собствена инициатива, може чрез решение въз основа на установено *prima facie* нарушение да постанови временни мерки.*

2. Решението по параграф 1 се прилага за определен срок от време и може да се подновява, доколкото това е необходимо и подходящо.

На 11 декември 2018 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива (ЕС) 2019/1² („**Директивата за ЕМК+**“), за да направят националните органи по конкуренция по-

¹ Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора, ОВ 4.1.2003 г., L1/1.

² Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в

ефективни в прилагането на антитръстовите правила на ЕС, отчасти като се гарантира, че те разполагат с: i) основни гаранции за независимост и ресурси; ii) основни правомощия за провеждане на разследвания, вземане на решения и налагане на санкции; iii) програма за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер; и iv) механизми за оказване на взаимно съдействие.

В член 11 от Директивата за ЕМК+ от държавите членки се изисква да предоставят на своите национални органи по конкуренция правомощието да налагат временни мерки. Текстът на члена е посочен по-долу.

1. Държавите членки гарантират, че националните органи по конкуренция са оправомощени да действат по собствена инициатива като разпоредят с решение налагането на временни мерки на предприятия и сдружения на предприятия, най-малко в случаите, в които е налице спешност поради риск от сериозни и непоправими вреди за конкуренцията въз основа на prima facie констатация за нарушение на член 101 или член 102 от ДФЕС. Това решение трябва да е пропорционално и да се прилага или за определен срок, който може да бъде подновен, доколкото това е необходимо и целесъобразно, или докато бъде прието окончателно решение. Националните органи по конкуренция уведомяват Европейската мрежа по конкуренция за налагането на тези временни мерки.

2. Държавите членки гарантират, че законосъобразността, включително пропорционалността, на временните мерки, посочени в параграф 1, могат да бъдат предмет на ускорени процедури за обжалване.

В съображение 38 от Директивата за ЕМК+ се обяснява, че временните мерки са важен инструмент за избягване на такова развитие на пазара, което би било много трудно поправимо чрез решение на национален орган по конкуренция в края на производството. В него също така се подчертава, че държавите членки са свободни да предоставят на националните органи по конкуренция по-широки правомощия за налагането на временни мерки и че държавите членки следва да създадат необходимите условия, за да се гарантира, че националните органи по конкуренция могат да се възползват на практика от временните мерки. Държавите членки бяха задължени да транспонират Директивата за ЕМК+ най-късно до 4 февруари 2021 г.

В декларация, приложена към Директивата за ЕМК+, Комисията се ангажира „да извърши анализ на това дали съществуват начини за улесняване на приемането на временни мерки в рамките на Европейската мрежа по конкуренция“, което е „[с] цел да се предостави възможност на органите за защита на конкуренцията да се справят по-ефективно със събитията на бързо променящите се пазари“.

Първоначално беше предвидено резултатите от този анализ да бъдат представени в доклад до Съвета и Европейския парламент в рамките на 2 години след крайния срок за транспониране на Директивата за ЕМК+, т.е. до 4 февруари 2023 г. През юни 2022 г. обаче Комисията стартира процес за оценка на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) 773/2004 на Комисията. Поради това докладът беше отложен, за да може да бъде представен заедно с резултатите от оценката на правомощието на Комисията да приема временни мерки в антитръстови производства, както е предвидено в член 8 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета. В резултат на отлагането на доклада имаше възможност да бъде изготвен по-задълбочен анализ, тъй като повечето държави членки междуременно завършиха процеса на транспониране на Директивата за ЕМК+³.

Вниманието в настоящия доклад е съсредоточено върху правната рамка за временните мерки и използването на временни мерки от националните органи по конкуренция. В основата му е залегнала сравнителна оценка на: i) съответните законодателни текстове на държавите членки; ii) количествените данни, които националните органи по конкуренция са предоставили като част от процеса на оценка по Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) 773/2004 на Комисията и са добавили като част от този анализ; и iii) качествената обратна информация от националните органи по конкуренция, събрана чрез искане за предоставяне на сведения⁴.

В началото на настоящия доклад се прави преглед на: i) датите на въвеждане на правомощието за налагане на временни мерки при нарушаване на антитръстовите правила на ЕС в различните държави членки; и (ii) законодателните промени, внесени в уредбата на това правомощие чрез транспонирането на Директивата за ЕМК+. След това в него се представят разликите между законодателните рамки на държавите членки по отношение на материалноправния критерий, който трябва да бъде изпълнен преди налагането на временни мерки, и процедурните правила за тези мерки. Накрая в него се анализира как се използва в действителност този инструмент за правоприлагане от националните органи по конкуренция и техният опит. Докладът завършва с някои предварителни заключения.

2. ПРАВОМОЩИЕТО ЗА ПРИЕМАНЕ НА ВРЕМЕННИ МЕРКИ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Всичките 27 национални органа по конкуренция от ЕМК разполагат с правомощието да налагат временни мерки при нарушения на антитръстовите правила на ЕС и/или техните еквивалентни разпоредби съгласно националното конкурентно право. Това правомощие представлява част от стандартния инструментариум на националните органи по конкуренция за прилагане на антитръстовото законодателство, включен в съответното им национално конкурентно право.

³ Междуременно всички държави членки с изключение на Естония транспонираха Директивата за ЕМК+. Анализът в настоящия доклад обхваща Естония, но в него все още не са посочени евентуални законодателни промени в правомощията за приемане на временни мерки след транспонирането на Директивата за ЕМК+.

⁴ В средата на ноември 2023 г. Комисията изпрати неофициално искане за предоставяне на сведения до всички национални органи по конкуренция относно въвеждането, правното основание и опита с временните мерки в съответните им държави членки. Всички национални органи по конкуренция изпратиха отговор на това искане.

Преглед на въвеждането на правомощието за налагане на временни мерки

Преди правомощието на Комисията да налага временни мерки да бъде кодифицирано в Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета⁵ 11 национални органа по конкуренция вече разполагаха с това правомощие: Франция (1986 г.), Кипър (1989 г.), Испания (1989 г.), Белгия (1991 г.), Финландия (1992 г.), Швеция (1993 г.), Гърция (1995 г.), Малта (1995 г.), Унгария (1997 г.), Литва (1999 г.) и Австрия (2002 г.).

Освен това 13 национални органа по конкуренция получиха такива правомощия по същото време или след приемането на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета: Хърватия (2003 г.), Португалия (2003 г.), Чехия (2004 г.), Латвия (2004 г.), Люксембург (2004 г.), Полша (2004 г.), Германия (2005 г.), Румъния (2005 г.), Италия (2006 г.), България (2008 г.), Словения (2008 г.), Дания (2013 г.) и Естония (2013 г.).

Като основание за въвеждането на правомощие за приемане на временни мерки националните органи по конкуренция обикновено посочват необходимостта от възможност за по-бърза намеса и запазване на определена ситуация или възстановяване на конкуренцията в очакване на антитръстово разследване. Допълнителен мотивиращ фактор за тези национални органи по конкуренция, които получиха това правомощие след приемането на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета, е желанието им да приведат правомощията си за правоприлагане в съответствие с тези на Комисията и/или други национални органи по конкуренция.

Две държави членки въведоха наскоро правомощието за приемане на временни мерки като част от процеса на транспониране на Директивата за ЕМК+: Нидерландия (2021 г.) и Ирландия (2022 г.⁶). В Словакия националният орган по конкуренция вече можеше да се ползва от по-общо правомощие за налагане на временни мерки въз основа на своя национален административен кодекс, но правомощието за приемане на временни мерки беше въведено в националното законодателство в областта на конкуренцията на Словакия едва с транспонирането на Директивата за ЕМК+ (през 2021 г.).

Законодателни промени, въведени вследствие на Директивата за ЕМК+

Въпреки че повечето национални органи по конкуренция вече разполагаха с правомощието да налагат временни мерки преди Директивата за ЕМК+, при транспонирането ѝ трябваше да бъдат извършени определени законодателни промени. Процесът на транспониране беше използван от някои държави членки и за въвеждане на промени, които надхвърляха изискванията на Директивата за ЕМК+. Повечето от законодателните промени улесняват националните органи по конкуренция да приемат

⁵ Регламент (ЕИО) № 17 на Съвета от 6 февруари 1962 г. е първият регламент за прилагане на членове 85 и 86 от Договора (ОВ 21.2.1962 г., стр. 204). В него не се предвижда изрично правомощие за приемане на временни мерки, но това правомощие е признато от Съда (вж. Определение на Съда от 17 януари 1980 г., *Camera Care Ltd/Комисия*, дело 792/79 R, EU:C:1980:18, т. 18).

⁶ Законът, с който беше въведено това ново правомощие на ирландския орган по конкуренция, беше приет през 2022 г. и влезе в сила през 2023 г.

временни мерки след транспонирането на Директивата за ЕМК+ в техните държави членки.

Като част от транспонирането на Директивата за ЕМК+ Франция и Люксембург въведоха възможността националният орган по конкуренция да приема временни мерки по своя собствена инициатива (служебно), както се изисква в Директивата. В резултат на транспонирането от Литва литовският орган по конкуренция вече не се нуждае от разрешение на съда за налагане на временни мерки. Като част от транспонирането Германия въведе по-малко строг правен критерий за временни мерки, като вече не се изисква доказателство за „непоправима вреда“ за конкуренцията. По същия начин в България вече не се изискват „достатъчно доказателства“ за нарушение, като *prima facie* доказателствата са достатъчни съгласно Директивата. Шведският национален орган по конкуренция вече разполага с възможността да налага временни мерки под формата на структурни мерки⁷. При транспонирането Италия въведе правомощие за подновяване или удължаване на продължителността на временните мерки, което не беше формално възможно преди това. Португалия въведе специално позоваване на изискването за *prima facie* констатация за нарушение на антитръстовите правила на ЕС като основание за налагане на временни мерки и националният орган по конкуренция вече не е задължен да приеме решение по главното производство в срок от 180 дни от налагането на временните мерки. Финландия увеличи срока, през който могат да бъдат наложени временни мерки, на 12 месеца (и решението може да бъде подновено)⁸.

Привеждането в съответствие с материалноправния критерий на Директивата за ЕМК+ във Финландия, Люксембург и Словакия доведе до по-висок праг за приемане на временни мерки от националните органи по конкуренция в сравнение с прилагания преди това материалноправен критерий. В Полша с изискването на Директивата за ЕМК+ за приемане на твърдение за нарушения (ТН) преди да бъде взето решение за установяване на нарушение беше въведена допълнителна процедурна стъпка при приемането на временни мерки⁹. При транспонирането Гърция премахна възможността министърът на развитието

⁷ Това е непряко следствие от транспонирането на Директивата за ЕМК+. В Швеция правомощието за приемане на временни мерки е свързано с правомощието за налагане на мерки. В съответствие с член 10, параграф 1 от Директивата за ЕМК+ националните органи по конкуренция следва да могат да наложат „поведенчески или структурни мерки“. Правомощията на шведския орган по конкуренция да налага мерки бяха разширени, за да обхванат и структурните мерки, като по този начин бяха разширени правомощията му да налага временни мерки.

⁸ Преди транспонирането на Директивата за ЕМК+ във Финландия временните мерки, наложени от финландския национален орган по конкуренция (НОК), оставаха в сила само за период от 90 дни.

⁹ В член 3, параграф 3 от Директивата за ЕМК+ се предвижда следното: „Държавите членки гарантират, че преди да вземат [решение за установяване на нарушение], националните органи по конкуренция приемат твърдения за нарушения“. В Полша има два вида официални производства: предварително производство (без страни в производството и следователно без достъп до преписката) и производство за установяване на нарушение (със страни в производството, които имат достъп до преписката). Приемането на ТН е въведено в момента на образуване на официално производство за установяване на нарушение. Тъй като временни мерки могат да бъдат приети само след образуването на такова производство, транспонирането на член 3, параграф 3 доведе до допълнителна процедурна стъпка при

да иска временни мерки и въведе 12-месечен срок за приемане на решението по главното производство след налагането на временни мерки (срокът може да бъде удължен веднъж с още 12 месеца).

Накрая, с други законодателни промени в държавите членки: i) бяха направени разяснения както относно изискването за спазване на принципа на пропорционалност, така и относно необходимостта от ускорено обжалване съгласно Директивата; и (ii) беше въведено задължение за уведомяване на ЕМК относно приемането на временни мерки.

3. ПРАВЕН КРИТЕРИЙ И ПРОЦЕДУРА: ПОВЕЧЕ ХАРМОНИЗАЦИЯ, НО ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СЪЩЕСТВУВАТ РАЗЛИЧИЯ

С Директивата за ЕМК+ бяха хармонизирани до известна степен правомощията на националните органи по конкуренция да налагат временни мерки. В член 11 от Директивата за ЕМК+ от държавите членки се изисква да предоставят на своите национални органи по конкуренция правомощието да налагат временни мерки по собствена инициатива (служебно). В член 11 се посочва, че това правомощие следва да се прилага в случаите, в които национален орган по конкуренция е направил „*prima facie* констатация за нарушение на [антитръстовите правила на ЕС]“ и когато съществува „риск от сериозни и непоправими вреди за конкуренцията“. Тъй като това представлява минимално изискване за хармонизация, държавите членки могат да изберат по-малко строг материалноправен критерий. В Директивата също така се предвижда, че всички временни мерки трябва: i) да са в съответствие с принципа на пропорционалност; ii) да имат временен характер; и iii) да могат да бъдат преразгледани в рамките на ускорени процедури за обжалване. В нея се изисква също така всички национални органи по конкуренция да уведомяват ЕМК за приемането на временни мерки.

Правомощие за инициране на приемането на временни мерки

Всички национални органи по конкуренция вече разполагат с правомощието да налагат или да иницират приемането на временни мерки по своя собствена инициатива (служебно). Преди транспонирането на Директивата за ЕМК+ националните органи по конкуренция на Франция и Люксембург имаха правомощието да приемат временни мерки само по искане на страна. Въпреки че нито един национален орган по конкуренция вече не се нуждае от искането на страна, за да приеме временни мерки, 11 национални органа по конкуренция разполагат и с изрично правомощие да приемат временни мерки по искане на страните (Австрия, Белгия, България, Испания, Италия, Кипър, Люксембург, Португалия, Румъния, Франция и Чехия). Други национални органи по конкуренция обаче също съобщиха, че на практика те често действат въз основа на искане от трета страна. Единствената разлика изглежда е, че тези национални органи по конкуренция не са длъжни да предприемат последващи действия по такива искания.

приемането на временни мерки, защото на предприятията е необходимо да бъде съобщена повече информация към момента на образуване на производството за установяване на нарушение.

Материалноправен критерий

15 национални органа по конкуренция са избрали материалноправния критерий, предвиден в Директивата за ЕМК+, който е същият като критерия, прилаган спрямо Комисията, когато налага временни мерки съгласно член 8 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета. Те трябва да докажат, че е налице „спешност, поради риск от сериозни и непоправими вреди за конкуренцията“ (България, Гърция, Естония, Ирландия, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Румъния, Словакия, Финландия, Хърватия и Швеция).

12 национални органа по конкуренция имат по-малко строг материалноправен критерий. В Полша, Португалия и Словения вредите следва да са само „трудно поправими“. В Дания вредите следва да са „сериозни“ дори без условието за непоправимост.

От други национални органи по конкуренция освен че не се изисква непременно да докажат, че са налице „непоправими“ вреди, може също да докажат вреди за други предприятия или по-общи интереси. Например белгийският орган по конкуренция трябва да докаже наличието на „сериозни, непосредствени и трудно поправими вреди за предприятията, чиито интереси са засегнати от такива нарушения“ или „вреди за общия икономически интерес“. Френският орган по конкуренция трябва да докаже наличието на „сериозни и непосредствени вреди за икономиката като цяло, за съответния сектор, за интересите на потребителите или, когато е приложимо, за предприятието жалбоподател“. Германският орган по конкуренция може да се позове в по-широк план на необходимостта от „защита на конкуренцията“ или да предприеме действия, ако е налице „непосредствена заплаха от сериозни вреди за друго предприятие“. Унгарският орган по конкуренция може да приеме временни мерки, ако е „спешно необходимо да се защитят правните или икономическите интереси на засегнатите страни и е застрашено развитието, поддържането или подобряването на конкуренцията“. Литовският орган по конкуренция трябва да докаже, че са налице „материални вреди или непоправими последици за интересите на предприятията или обществеността“.

При други национални органи по конкуренция критерият е свързан вместо това със запазване на резултата от производството. Чешкият орган по конкуренция може да приеме временни мерки, ако прецени, че е „необходимо да регулира временно положението на страните или ако има опасения, че изпълнението на дадено решение може да бъде застрашено“. Испанският орган по конкуренция трябва да докаже, че временните мерки са необходими, за да се гарантира „ефективността на решението, което ще бъде своевременно издадено“.

В Австрия *prima facie* доказателството за нарушение представлява достатъчно основание за приемане на временни мерки, независимо от вредите.

Когато става въпрос за констатация за нарушение, повечето национални органи по конкуренция трябва да докажат, че е налице *prima facie* доказателство за нарушение, за да могат да приемат временни мерки. В националното право на Франция и Словения изглежда е предвидено облекчено изискване: и в двете държави членки могат да бъдат приети временни мерки, ако може да бъде доказано, че съществува „вероятност“ от нарушение на антиitrustовите правила на ЕС.

Процедурни правила

В процедурните правила на националните органи по конкуренция има разлики, когато става въпрос за приемане на временни мерки. Това се дължи главно на разликите в националните им системи за правоприлагане, структурата на националния орган по конкуренция и процедурните правила, които не са хармонизирани на равнището на ЕС. Например Австрия и Малта имат система за прилагане по съдебен ред, което означава, че националният административен орган по конкуренция трябва да подаде молба за временни мерки до съда, който действа като национален съдебен орган по конкуренция¹⁰. Държавите членки се различават и по отношение на това дали за приемането на временни мерки трябва да се следват същите процедури като процедурите за вземане на решение по същество, или има определени процедурни особености, които дават възможност на националния орган по конкуренция да действа по-бързо.

16 национални органа по конкуренция имат процедурни особености при приемането на временни мерки в сравнение с производствата им за приемане на решение по същество. Повечето от тези особености се отнасят за определено ограничение на правото на защита на съответното предприятие. В Италия националният орган по конкуренция може по изключение и в особено спешни случаи да наложи срочни временни мерки без да изслуша съответното предприятие (*inaudita altera parte*)¹¹. По подобен начин българският орган по конкуренция не е задължен да предостави възможност на предприятието да представи писмени становища или да организира изслушване и не се предоставя достъп до преписката. Шведският орган по конкуренция посочи също, че не е необходимо да се изслушва съответното предприятие, въпреки че на практика винаги се провежда някакъв диалог, а достъпът до преписката може да бъде отказан.

Във Финландия и Германия правото на изслушване на съответното предприятие може да бъде ограничено в случай на спешност на производството. В Германия това означава, че правото на изслушване ще бъде ограничено до устно изслушване като изключение от обичайната писмена процедура. Португалският орган по конкуренция може да отложи както достъпа до преписката, така и изслушването на страните до приемането на временните мерки. В Литва и Полша не се провежда изслушване.

Други процедурни особености са свързани с процедурните срокове. В Чехия решение относно искането за временни мерки на трета страна трябва да бъде издадено в рамките на 10 дни. В Румъния предприятията разполагат с 15 дни, за да отговорят на уведомлението за намерението на органа по конкуренция да приеме временни мерки, а националният орган по конкуренция трябва да приеме решението в рамките на още 15 дни. В Белгия изслушването се организира в рамките на 1 месец, а решението за временните мерки

¹⁰ В съответствие с член 2, точка 3 от Директивата за ЕМК+ „национален съдебен орган по конкуренция“ означава съдебен орган, определен от държава членка да изпълнява някои от функциите на национален орган по конкуренция.

¹¹ Мерките са временни и подлежат на потвърждение, след като на страните е предоставена възможност да отговорят на твърденията.

трябва да бъде взето в рамките на 1 месец след изслушването¹². В Испания разследващият орган разполага с 2 месеца, за да представи доклад на съвета, предприятията разполагат с 5 дни, за да представят писмени становища, а на съвета са предоставени 3 месеца, за да приеме решение. В Малта предприятието разполага с 8 дни, за да подаде отговор на искането на националния орган по конкуренция за налагане на временни мерки, а съдът трябва да вземе решение „по спешност“ и може да организира само едно изслушване.

В други държави членки е възможно определени части от производството да бъдат съкратени. Португалският орган по конкуренция може да предостави по-кратки срокове на страните, за да представят своите становища (напр. 5 дни вместо 30 дни). Такъв е и случаят в Литва (т.е. минимален срок от 7 дни вместо минимален срок от 14 дни). В Дания има по-кратък срок за изслушване.

Френският орган по конкуренция използва примерен график от 90 дни от началото на разследването до изслушването. Производствата също се провеждат предимно в устна форма. Страните могат да представят писмени становища, но разследващият орган излага становището си само устно на изслушването. При някои по-опростени случаи процесът може да бъде ограничен до изслушване или пряка молба до съвета да бъде отхвърлено искането.

В Гърция националният орган по конкуренция може да приеме временна възбрана (т.е. временна заповед), след като призове съответното предприятие за изслушване, която остава в сила до приемането на окончателното решение за временни мерки. Искът за временни мерки трябва да бъде отнесен до органа с правомощие за вземане на решения в 30-дневен срок, в противен случай временната възбрана автоматично изтича.

Прегледът по-долу на правомощията на националните органи по конкуренция да приемат временни мерки се основава на законодателни текстове и обясненията на националните органи по конкуренция. В него се отбелязва кои държави членки i) имат по-малко строг материалноправен критерий за налагане на временни мерки в сравнение с критерия, включен в член 11 от Директивата за ЕМК+ и член 8 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета, и/или ii) имат по-малко строги процедурни правила за приемане на временни мерки в сравнение с производството по същество.

Таблица 1: Преглед на материалноправния критерий и процедурните правила за приемане на временни мерки

Държава членка	По-малко строг материалноправен критерий	По-малко строги процедурни правила
Австрия	<input checked="" type="checkbox"/>	
Белгия	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
България		<input checked="" type="checkbox"/>

¹² Срокът за изслушването може да бъде удължен с още 2 седмици; а срокът за вземане на решение може да бъде спрял за общо 8 работни дни, за да могат страните да представят своите становища, ако предвидените временни мерки се отклоняват от искането за временни мерки.

Хърватия		
Кипър		
Чехия	☑	☑
Дания	☑	☑
Естония		
Финландия		☑
Франция	☑	☑
Германия	☑	☑
Гърция		☑
Унгария	☑	
Ирландия		
Италия		☑
Латвия		
Литва	☑	☑
Люксембург		
Малта		☑
Нидерландия		
Полша	☑	☑
Португалия	☑	☑
Румъния		☑
Словакия		
Словения	☑	
Испания	☑	☑
Швеция		☑

4. ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ВРЕМЕННИ МЕРКИ В ЕМК

Като част от оценката на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) 773/2004 на Комисията бяха събрани данни за решенията, приети от националните органи по конкуренция от момента на влизане в сила на тези регламенти през май 2004 г. до декември 2022 г. Тези данни бяха допълнени от националните органи по конкуренция и разгледани заедно с уведомлението за решенията за временни мерки, получени от Комисията в периода между януари 2023 г. и юни 2024 г. Според тези данни между 1 май 2004 г. и 1 юни 2024 г. са приети общо 95 решения за налагане на временни мерки от 16 национални органа по конкуренция (Австрия, Белгия, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Словакия, Франция, Хърватия, Чехия, Швеция)¹³. Те включват решения за налагане на временни мерки за нарушения на

¹³ Общият брой на решенията за налагане на временни мерки, както и отделният им брой за определени държави членки, включени в таблица 2, се различават от данните, включени в оценката на

антитръстовите правила на ЕС, както и временни мерки за нарушения на еквивалентни разпоредби съгласно националното конкурентно право.

Повече от половината от тези 95 решения за налагане на временни мерки са приети от три национални органа по конкуренция: френският орган по конкуренция прие 20 решения през този период; белгийският орган по конкуренция прие 18; и италианският орган по конкуренция прие 14. От останалите 13 национални органа по конкуренция, които приеха временни мерки през съответния период, 8 национални органа по конкуренция приеха временни мерки повече от един път: Гърция, Испания, Кипър, Малта, Полша, Португалия, Хърватия и Швеция.

Таблица 2: Броят на временните мерки, приети в ЕМК между 1 май 2004 г. и 1 юни 2024 г.

Държава членка	Брой на решенията за временни мерки
Франция	20
Белгия	18
Италия	14
Испания	8
Гърция	7
Кипър	6
Швеция	6
Полша	5
Хърватия	2
Малта	2
Португалия	2
Австрия	1
Чехия	1
Латвия	1
Люксембург	1
Словакия	1

Тези цифри не отразяват напълно опита, който националните органи по конкуренция натрупаха през годините по отношение на временните мерки. Някои национални органи по конкуренция са постановявали временни мерки преди май 2004 г.¹⁴ Цифрите не отразяват също случаите, в които националните органи по конкуренция са разгледали — но в крайна сметка са отхвърлили — искания за временни мерки; случаите, в които са

Регламенти (ЕО) № 1/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) 773/2004 на Комисията, тъй като данните са допълнени от някои национални органи по конкуренция като част от този анализ и е взет предвид допълнителен период от време (т.е. периодът между 1 януари 2023 г. и 1 юни 2024 г.).

¹⁴ Например финландският орган по конкуренция е издал решение за налагане на временни мерки през 1993 г.

обмисляли налагането на временни мерки, но в крайна сметка не са ги наложили, тъй като страните са предложили да поемат ангажменти; както и случаите, в които са наложили временни мерки, но те не са били потвърдени при обжалването.

От съпоставката на тези данни е видно, че 9 от 11-те национални органа по конкуренция, които вече са приели повече от едно решение за налагане на временни мерки, прилагат по-малко строги процедурни правила, отколкото за своите производства по същество (Белгия, Гърция, Испания, Италия, Малта, Полша, Португалия, Франция, Швеция). Във Франция и Белгия, откъдето са двата национални органа по конкуренция, които са приели повечето решения за временни мерки, както и в Полша, Португалия и Испания, това е съчетано с по-малко строг правен критерий.

При разглеждането на броя на решенията, приети на година през периода от май 2004 г. до юни 2024 г., може да се направи изводът, че националните органи по конкуренция са приемали средно по 5 решения за налагане на временни мерки на година. На диаграмата по-долу е видно, че броят варира на година, но няма обща тенденция към увеличаване или намаляване.

Диаграма 1: Брой на решенията за временни мерки от националните органи по конкуренция от ЕМК на година



5. ОПИТ С ИНСТРУМЕНТА: ПОЛЕЗНИ И ПОДХОДЯЩИ СЛУЧАИ

Националните органи по конкуренция също предоставиха качествена обратна информация относно опита си с временните мерки. По-голямата част от отговорилите национални органи по конкуренция имаха като цяло положителен опит с временните мерки и

посочиха, че ги смятат за полезен инструмент за правоприлагане¹⁵. Тези национални органи по конкуренция подчертаха значението на: i) способността си да запазят чрез временни мерки структурата на пазара до приемането на решение по главното производство или да възстановят конкуренцията на пазара в краткосрочен план; ii) възпиращия ефект на временните мерки; и (iii) пригодността на временните мерки за справяне с проблеми, възникващи на бързо променящите се пазари. Както обясни един от тях „те могат да бъдат използвани за предотвратяване на тежко и непоправимо увреждане на конкуренцията, което в противен случай не би могло да бъде предотвратено чрез други налични инструменти“.

Един национален орган по конкуренция не се изказа положително за този инструмент за правоприлагане и вместо това отбеляза предизвикателствата, свързани с доказването както на *prima facie* нарушение, така и на спешността за налагане на временни мерки. Този национален орган по конкуренция предпочита вместо това бързо да открие производството, което води до приемането на решение по съществото на случая.

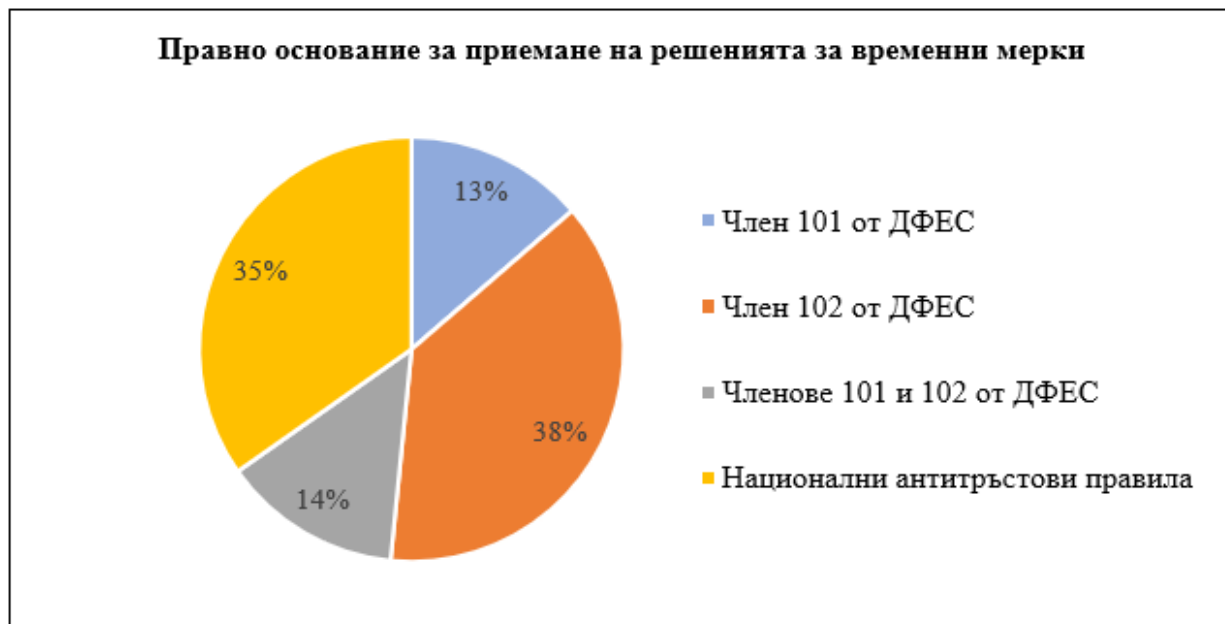
На въпроси относно въздействието на временните мерки върху производството по същество (т.е. дали временните мерки увеличават или намаляват общата продължителност на производството или дали увеличават вероятността за постигане на споразумение с участващите страни или страните, предлагащи поемане на ангажименти) националните органи по конкуренция имаха различни мнения¹⁶. Повечето национални органи по конкуренция, всички от които са приели поне едно решение за налагане на временни мерки, считат, че използването на този инструмент за правоприлагане може да намали общата продължителност на производствата, някои от които може да завършат с поемане на ангажименти, предложени от страните в производството, за разрешаване на установените опасения за нарушение на антиitrustовите разпоредби. Някои национални органи по конкуренция твърдят, че въздействието на временните мерки върху продължителността на главното производство може да варира — от съкращаване на производството до удължаването му в зависимост от следните два аспекта: i) конкретните обстоятелства по случая; и най-важното ii) дали решението за налагане на временни мерки в крайна сметка е потвърдено от съда, упражняващ съдебен контрол.

От много примери за случаи е видно, че временните мерки са универсален инструмент, макар и не съвсем подходящ за всички антиitrustови разследвания. Те могат да бъдат полезни при разследвания както на потенциално антиконкурентни споразумения, така и на потенциални злоупотреби с господстващо положение. На диаграмата по-долу е показано, че от 95-те решения, приети от националните органи по конкуренция, повечето от основаните на антиitrustовите правила на ЕС решения са свързани с потенциални злоупотреби с господстващо положение (член 102 от ДФЕС).

¹⁵ 14 национални органи по конкуренция отговориха на въпрос относно общото им мнение за временните мерки и 13 отговориха, че ги считат за полезни.

¹⁶ 9 национални органа по конкуренция отговориха на въпроса.

Диаграма 2: Правно основание на решенията за временни мерки, приети от националните органи по конкуренция в рамките на ЕМК



Най-често срещаните практики, за които са наложени временни мерки, включват отказ от доставка (когато предприятие с господстващо положение отказва да достави продукт или услуга на конкурент надолу по веригата) и колективен бойкот (когато група конкуренти се договорят да изключат или възпрепятстват действителен или потенциален конкурент). Националните органи по конкуренция посочват, че особено подходящи за използването на временни мерки често са случаите, при които се установява по-опростена теория за вредите. Въпреки че някои национални органи по конкуренция посочват, че случаите в цифровия сектор може да са особено подходящи за използване на временни мерки, от примерите е видно, че временни мерки са наложени в различни сектори — от телекомуникациите до основните отрасли и от телевизионно и радиоразпръскването до сектора на селското стопанство.

Временните мерки, приети от националните органи по конкуренция, варират в зависимост от конкретните обстоятелства на случая. Те са обикновено под формата на задължение за спиране на споразумение или някои от неговите клаузи, за (повторно) стартиране на доставката на определен продукт или определена услуга или за промяна на условията, при които се предоставя достъп до определено съоръжение или ресурс.

Посочените по-нататък примери, предоставени от трите национални органа по конкуренция, които са използвали в най-голяма степен този инструмент, илюстрират многообразието на временните мерки.

Задължаване на Google да договори възнаграждение с издателите на новини

През 2019 г. френският орган по конкуренция издаде временни мерки, задължаващи

Google да договори с издателите на новини възнаграждение за показването на тяхното защитено с авторско право съдържание, като снимки или кратки откъси от техните статии¹⁷. По това време предстои да влезе в сила ново законодателно правило, което дава право на издателите на новини да разрешат или забранят показването на тяхното съдържание от цифрови платформи. Google възнамеряваше просто да спре да показва подобно съдържание на своите уебсайтове, включително в Google Търсене, освен ако издателите на новини не му предоставеха разрешение да използва такова съдържание безплатно. Френският орган по конкуренция предприе действия по жалба на издатели на новини, които считаха, че този подход може да бъде равностоен на злоупотреба с господстващото положение на Google, тъй като Google е отказало да участва в преговори за справедливото възнаграждение, което трябва да бъде платено за използването на такова защитено с авторско право съдържание. Поради това френският орган по конкуренция разпреди налагането на временни мерки, за да се гарантира, че Google преговаря добросъвестно с издателите на новини, докато бъде взето решение по съществото на случая, като впоследствие наложи глоба на Google за неспазване на посочените мерки. Производството по същество приключи с поемане на ангажменти, предложени от Google и приети от френския орган по конкуренция.

Разрешаване на телевизионни оператори трети страни да показват футболни събития

През 2023 г. италианският орган по конкуренция наложи временни мерки на двама телевизионни оператори, с които забрани прилагането на определени договорни клаузи между тях, целящи да гарантират, че само те, но никой друг телевизионен оператор, няма право да показва определени футболни състезания¹⁸. С временните мерки италианският орган по конкуренция се намеси, за да се гарантира, че други телевизионни оператори на спортни събития биха могли също да преговарят за правото да показват въпросните футболни състезания. В резултат на временните мерки стана възможно гледането на футболни мачове по канали, различни от тези на двамата оператори. След като проучи случая по същество, италианският орган по конкуренция наложи глоби на двамата телевизионни оператори, сключили споразумението. Решението на органа е потвърдено при обжалването.

Запазване на конкуренцията на пазара за високоскоростен достъп до интернет

През 2023 г. белгийският орган по конкуренция наложи временни мерки на Proximus като част от разследване за потенциална злоупотреба с господстващо положение¹⁹. Proximus придоби EDPnet — един от неговите преки конкуренти на пазарите на едро и дребно за фиксиран широколентов достъп до интернет. Белгийският орган по конкуренция счита, че това придобиване може да има неблагоприятен ефект върху конкуренцията. Поради това той наложи временни мерки на Proximus, за да се гарантира както непрекъснатостта на операциите на EDPnet, така и оперативната и търговска независимост на EDPnet от

¹⁷ Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

¹⁸ 1857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

¹⁹ Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l'affaire n° CONC-RPR-23/0002.

Proximus за срока на разследването в рамките на производството по същество. Proximus в крайна сметка реши да препродаде EDPnet на новия участник в белгийския сектор на телекомуникациите, което даде възможност на белгийския орган по конкуренция да приключи своето разследване.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Към момента вече всички национални органи по конкуренция от ЕМК разполагат с правомощието да приемат временни мерки за нарушения на антитръстовите правила на ЕС.

Докато повечето национални органи по конкуренция вече разполагаха с това правомощие преди транспонирането на Директивата за ЕМК+, Директивата доведе до по-голяма хармонизация, като осигури възможност на националните органи по конкуренция: i) да постановяват временни мерки служебно, т.е. по инициатива на националния орган по конкуренция, без преди това да е отправено искане от трета страна; ii) да основават такива временни мерки на констатацията за *prima facie* нарушение; и (iii) да подновяват временните мерки до приемането на решението по същество. Продължават да съществуват някои различия както по отношение на материалноправния критерий, който трябва да се прилага, така и по отношение на процедурните правила в държавите членки.

Действителното използване на временните мерки се различава в националните органи по конкуренция. Повечето национални органи по конкуренция, които са приели повече от едно решение, имат определени процедурни особености, които им дават възможност да действат по-бързо, отколкото при производства по същество, понякога в комбинация с по-малко строг материалноправен критерий. По този начин изглежда, че по-рационализираното производство, евентуално в комбинация с по-малко строг материалноправен критерий за налагане на временни мерки, води до по-широко използване на този инструмент за правоприлагане.

В същото време има и национални органи по конкуренция, които въпреки по-малко строгите производства и материалноправен критерий не са приели решения за налагане на временни мерки. Освен това изглежда, че използването на временни мерки представлява стратегически избор на националните органи по конкуренция.