

Преразглеждане на Регламента за групово освобождаване на вертикални споразумения

Обяснителна бележка

На 9 юли 2021 г. Комисията публикува за обществена консултация проект на преразгледания регламент за групово освобождаване на вертикални споразумения („РГОВС“)¹. В РГОВС се разглеждат т.нар. вертикални споразумения, а именно споразуменията, които се отнасят до доставката и дистрибуцията на стоки и услуги. Тези споразумения са повсеместни в икономиката на ЕС. В РГОВС се посочва, че ако тези вертикални споразумения отговарят на определени условия, забраната по член 101, параграф 1 от Договора не се прилага за тях. Проектът на преразгледания РГОВС е придружен от проект на преразгледани насоки относно вертикалните ограничения („вертикални насоки“)², в които се предоставят допълнителни указания за това как да се тълкува и прилага РГОВС, но също така и относно оценката, която се прави съгласно член 101, параграф 1 и член 101, параграф 3 от Договора, на вертикалните споразумения, които не са освободени по РГОВС.

Целта на обществената консултация е да се съберат отзиви от заинтересованите страни относно проекта на преразгледания РГОВС и проекта на преразгледаните вертикални насоки, и по-специално относно предложените от Комисията промени, които имат за цел да се решат проблемите, посочени в оценката, изложена в работния документ на службите на Комисията, публикуван на 8 септември 2020 г.³

Оценката показва, че РГОВС и вертикалните насоки са полезни инструменти, които значително улесняват оценката на вертикалните споразумения съгласно член 101 от Договора и спомагат за намаляване на разходите на предприятията за привеждане в съответствие. Тя обаче показва също така възможност за подобряване на функционирането на РГОВС и на вертикалните насоки, по-специално необходимостта те да бъдат адаптирани към развитието на пазара, настъпило след приемането на настоящите правила.

От началото на етапа на оценка на въздействието през октомври 2020 г. Комисията събра допълнителни доказателства относно областите, в които е необходимо подобрение, включително чрез открита обществена консултация, проведена от 18 декември 2020 г. до 26 март 2021 г., както и в обсъждания със заинтересованите страни и националните органи за защита на конкуренцията. В проектите на преразгледания РГОВС и преразгледаните вертикални насоки са взети предвид всички събрани до момента доказателства. Обществената консултация по тези проекти е неразделна част от извършеното от Комисията проучване за установяване на фактите. Тя ще предостави информация за оценката на въздействието, на която ще се основават окончателните версии на преразгледания РГОВС и преразгледаните вертикални насоки.

На този етап проектите на преразгледания РГОВС и на преразгледаните вертикални насоки включват промените, предложени от Комисията въз основа на събраните до момента доказателства, обобщени в настоящата обяснителна бележка, в съответствие със следните три цели на прегледа:

¹ Регламент (ЕС) № 330/2010 на Комисията от 20 април 2010 г. за 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).

² Насоки, определящи принципите за оценката на вертикалните споразумения съгласно член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ C 130, 19.5.2010 г., стр. 1).

³ Вж. Работен документ на службите на Комисията „Оценка на Регламента за групово освобождаване на вертикални споразумения“, SWD(2020) 172 final.

- коригиране на зоната на сигурност, за да се отстранят погрешно положителните резултати и да се намалят погрешно отрицателните резултати съгласно РГОВС (**цел 1**);
- предоставяне на заинтересованите страни на актуализирани насоки за бизнес среда, преобразена от растежа на електронната търговия и онлайн платформите, и осигуряване на по-хармонизирано прилагане на вертикалните правила в целия Европейски съюз (**цел 2**); както и
- намаляване на разходите на предприятията за привеждане в съответствие чрез опростяване на сложните части от настоящите правила и рационализиране на съществуващите насоки (**цел 3**).

1. Коририране на зоната на сигурност, за да се отстранят погрешно положителните резултати и да се намалят погрешно отрицателните резултати съгласно РГОВС

При оценката четири области бяха определени от Комисията за области, за които е възможно да са необходими промени с оглед на коригирането на зоната на сигурност, определена в РГОВС, до предвидения обхват.

Две от четирите области (съвместната дистрибуция и задълженията за равнопоставеност, които са описани по-подробно по-долу) се отнасят до възможни погрешно положителни резултати.

Погрешно положителните резултати засягат вертикалните споразумения и ограничения, които понастоящем са обхванати от зоната на сигурност на РГОВС, но за които не може да се приеме с достатъчна сигурност, че като цяло в крайна сметка повишават ефикасността и по този начин изпълняват условията за освобождаване съгласно член 101, параграф 3 от Договора. В случай на погрешно положителни резултати Комисията има задължението да намали зоната на сигурност, за да я приведе в съответствие с член 101 от Договора и с Регламента за оправомощаването⁴.

Другите две области (ограничения на активните продажби и онлайн ограничения, които също са описани по-подробно по-долу) се отнасят до възможни погрешно отрицателни резултати.

Погрешно отрицателните резултати се отнасят до вертикални споразумения и ограничения, които понастоящем не са обхванати от РГОВС, но за които може да се приеме с достатъчна степен на сигурност, че като цяло отговарят, при определени условия, на изискванията за освобождаване съгласно член 101, параграф 3 от Договора. Като се има предвид, че изключването на обичайно подлежащите на освобождаване вертикални споразумения и ограничения от зоната на сигурност не води до нарушение на член 101 от Договора или на Регламента за оправомощаването, не е задължително Комисията да предприема действия. Изключването на обичайно подлежащите на освобождаване вертикални споразумения от зоната на сигурност обаче увеличава тежестта, а оттам и разходите за привеждане в съответствие за предприятията, и по-специално за малките и средните предприятия („МСП“), когато оценяват сами съответствието на своите споразумения с член 101 от Договора. Поради това Комисията се стреми да намали, доколкото е възможно, тези погрешно отрицателни резултати.

⁴ Регламент № 19/65/ЕИО на Съвета от 2 март за прилагането на член 85, параграф 3 от Договора по отношение на определени категории споразумения и съгласувани практики, ОВ 36, 6.3.1965 г., стр. 35, изменен с Регламент (ЕО) № 1215/1999 на Съвета от 10 юни 1999 г. (ОВ L 148, 15.6.1999 г., стр. 1). С настоящия регламент Съветът упълномощи Комисията да приема регламенти за групово освобождаване за някои категории споразумения и съгласувани практики, попадащи в обхвата на член 101 от Договора.

- Съвместната дистрибуция обхваща ситуации, при които доставчик продава своите стоки или услуги не само чрез независими дистрибутори, но и пряко на крайни клиенти в пряка конкуренция със своите независими дистрибутори. Доказателствата, събрани до момента по време на прегледа на РГОВС, показват, че първоначално по-скоро ограничените сценарии за съвместна дистрибуция са станали широко разпространени след приемането на приложимите понастоящем РГОВС и вертикални насоки. Това се дължи най-вече на ръста на онлайн продажбите, който улесни преките продажби от страна на доставчиците чрез техните собствени онлайн магазини или чрез онлайн места за търговия. В резултат на това настоящото изключение за съвместната дистрибуция вероятно ще освободи вертикалните споразумения, когато евентуалните опасения от хоризонтален характер вече са значителни.

Предложението, предвидено в член 2, параграфи 4—7 от проекта на преразгледания РГОВС изключва от съществуващата зона на сигурност сценарии за съвместна дистрибуция, които могат да породят опасения от хоризонтален характер. С член 2, параграф 4 от преразгледания проект на РГОВС настоящата зона на сигурност за съвместна дистрибуция се ограничава и се свежда до случаите, когато общият пазарен дял на страните на пазара на дребно не надвишава 10 %, в съответствие със съществуващия праг на пазарния дял за споразумения между конкуренти, използван в Известието „de minimis“⁵.

В член 2, параграф 5 от проекта на преразгледания РГОВС се предвижда допълнителна, но по-ограничена зона на сигурност по отношение на съвместната дистрибуция, когато доставчикът и неговите дистрибутори имат общ пазарен дял на равнище търговия на дребно над 10 %, но все пак не надвишават прага на пазарния дял от 30 %, посочен в член 3 от РГОВС. При такъв сценарий, за да се запази зоната на сигурност във възможно най-голяма степен и да се повиши правната сигурност за предприятията, всички аспекти на тяхното вертикално споразумение остават освободени, с изключение на обмена на информация между страните по вертикалното споразумение. За да могат сценариите за съвместна дистрибуция съгласно член 2, параграфи 4 и 5 да се възползват от преразгледаната зона на сигурност, в член 2, параграф 6 от преработения проект на РГОВС се пояснява, че вертикалните споразумения не следва да включват никакви ограничения по цел съгласно член 101, параграф 1 от Договора, нито твърди ограничения съгласно член 4 от преразгледания РГОВС.

Допълнителни разяснения относно преразгледания обхват на изключението за съвместната дистрибуция са предоставени в проекта на преразгледаните вертикални насоки (вж. раздел 4.4.3 от преработения проект на вертикални насоки), където се прави позоваване и на хоризонталните насоки⁶. Тези хоризонтални насоки също са в процес на преразглеждане и в бъдеще биха могли да предоставят допълнителни указания относно хоризонталния и вертикалния обмен на информация в ситуации на съвместна дистрибуция с цел допълнително повишаване на правната сигурност за предприятията.

⁵ Известие на Комисията 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).

⁶ Насоки относно приложимостта на член 101 от Договора по отношение на споразуменията за хоризонтално сътрудничество (ОВ С 11, 14.1.2011 г., стр. 1); изменени с поправка ОВ С 33, 2.2.2011 г., стр. 20.

Освен това проектът на преразгледания РГОВС отразява предложената промяна, за да бъде разширен обхватът на изключението за съвместната дистрибуция, така че да включва търговците на едро и вносителите (вж. член 2, параграф 4, буква а) от проекта на преразгледания РГОВС). С член 2, параграф 7 от преработения РГОВС обаче се изключва възможността доставчиците на посреднически онлайн услуги да се възползват от това изключение, ако изпълняват хибридна функция, а именно когато продават стоки или услуги в конкуренция с предприятията, на които доставят посреднически онлайн услуги.

- Задълженията за равнопоставеност, наричани понякога и клаузи за най-облагодетелстваност, могат да бъдат определени като задължения, които изискват от предприятието да предложи същите или по-добри условия на своята страна по договора като тези, предлагани на всеки друг канал за продажби/маркетинг (напр. други платформи) или на канала за преки продажби на дружеството (напр. собствен(и) уебсайт(ове)). Понастоящем всички клаузи за равнопоставеност са групово освободени съгласно РГОВС, но през последните години все повече са били обект на действия по правоприлагане от страна на органите за защита на конкуренцията.

Тъй като тези действия по правоприлагане са насочени към клаузи за равнопоставеност, свързани с каналите за непреки продажби, преразгледаният проект на РГОВС премахва ползите от груповото освобождаване за такива задължения за равнопоставеност на платформите при търговията на дребно, наложени от доставчиците на посреднически онлайн услуги. Този вид задължение за равнопоставеност се добавя към списъка на изключените ограничения, вж. член 5, буква г) от преразгледания проект на РГОВС. Последницата от тази предложена промяна е, че този вид задължение за равнопоставеност ще трябва да се оценява индивидуално съгласно член 101 от Договора.

Обратно, проектът на преразгледания РГОВС все още освобождава групово задълженията за равнопоставеност в търговията на дребно, свързани с преките продажби или каналите за предлагане на пазара (т.нар. „ограничена равнопоставеност“). Тези ограничени задължения за равнопоставеност в търговията на дребно, както и задълженията за равнопоставеност в търговията на едро, продължават да се ползват от зоната на сигурност, предоставена от РГОВС, при условие че са изпълнени общите условия за прилагане на РГОВС, по-специално прагът от 30 % пазарен дял в член 3 от РГОВС. Допълнителни указания относно оценката на задълженията за равнопоставеност са дадени в раздели 6.2.4 и 8.2.5 от проекта на преразгледаните вертикални насоки.

- Ограниченията на активните продажби се отнасят до ограничения на способността на купувача активно да се обръща към отделни клиенти. Приложимите понастоящем правила на РГОВС съдържат само ограничени изключения, при които са разрешени ограничения на активните продажби. Доказателствата, събрани до момента при прегледа на РГОВС и на вертикалните насоки, показват, че тези правила са неясни и ограничават доставчиците при замисъла на техните дистрибуторски системи в съответствие с техните бизнес нужди.

С оглед на тези доказателства в член 1, параграф 1, буква л) във връзка с член 1, параграф 1, буква н) от преразгледания проект на РГОВС се съдържа определение за ограничения на активните продажби. Освен това проектът на преразгледания РГОВС включва предложени промени в правилата относно ограниченията на активните продажби, отнасящи се най-вече до член 4, букви б)–г) от преразгледания проект на РГОВС.

В член 4, буква б) се въвежда възможността за споделени изключителни права, която позволява на доставчика да определи повече от един изключителен дистрибутор на определена територия или за определена клиентска група. В същото време предложената промяна създава връзка между тези споделени изключителни права и ефективността на системата за изключителна дистрибуция, за да се гарантира, че тя няма да доведе до фрагментиране на единния пазар. За тази цел в проекта на преразгледаните вертикални насоки се пояснява, че броят на определените дистрибутори следва да се определя пропорционално на определената територия или група клиенти по такъв начин, че да се осигури определен обем от стопанска дейност, който запазва техните инвестиционни усилия.

Друга промяна по отношение на изключителната дистрибуция се отнася до възможността доставчикът да задължи своите купувачи да прехвърлят права на своите клиенти. Съгласно член 4, буква б) от преразгледания проект на РГОВС такова прехвърляне е възможно, когато клиентът на купувача е сключил споразумение за дистрибуция с доставчика или със страна, на която доставчикът е предоставил дистрибуторски права. Целта на промяната е да се подобри защитата на инвестиционните стимули на изключителните дистрибутори.

Освен това член 4, буква в) от проекта на преразгледания РГОВС предоставя на системите за селективна дистрибуция засилена защита срещу продажби от неоторизирани дистрибутори, разположени на територията, обхваната от селективна дистрибуция.

- По отношение на някои непреки мерки, ограничаващи онлайн продажбите, предложените промени са свързани с двойното ценообразуване (т.е. налагане на по-висока цена на едро на един и същ дистрибутор за продукти, предназначени за продажба онлайн, отколкото за продукти, които се продават офлайн) и с принципа на еквивалентност (т.е. налагане на критерии за онлайн продажби, които като цяло не са еквивалентни на критериите, наложени на традиционните магазини). Доказателствата, събрани до момента при преразглеждането на РГОВС, показват, че онлайн продажбите са се превърнали в добре функциониращ канал за продажби и поради това вече не се нуждаят от специална защита чрез квалифициране на някои непреки мерки, ограничаващи онлайн продажбите, като твърди ограничения.

Поради това в член 4 от проекта на преразгледания РГОВС двойното ценообразуване вече не се определя като твърдо ограничение. Следователно разпоредбата позволява на доставчиците да определят различни цени на едро за онлайн и офлайн продажби от един и същ дистрибутор, доколкото това е предназначено да стимулира или възнаграждава подходящо равнище на инвестиции и е свързано с разходите, направени за всеки канал.

Освен това в контекста на селективна дистрибуторска система критериите, наложени от доставчиците във връзка с онлайн продажбите, вече не трябва да бъдат като цяло еквивалентни на критериите, наложени на традиционните магазини, като се има предвид, че двата канала изначално са различни по своето естество.

Предложените промени са предмет на същия ограничителен принцип като ограниченията на онлайн продажбите в по-общ план. Поради това предложеният преразгледан РГОВС освобождава групово само двойното ценообразуване и липсата на еквивалентност само ако тези ограничения нямат за цел, пряко или косвено, да възпрепятстват купувачите или техните клиенти да използват интернет за целите на продажбата на своите стоки или услуги онлайн.

2. Да се предоставят на заинтересованите страни актуализирани насоки, за да се помогне на предприятията да оценят своите споразумения в бизнес среда, преобразена от растежа на електронната търговия и онлайн платформите, и да се гарантира по-хармонизирано прилагане на вертикалните правила в целия ЕС

Една от основните цели на прегледа е да се предоставят на заинтересованите страни актуални насоки относно онлайн ограниченията и да се гарантира хармонизиран подход към тези ограничения в целия ЕС. За тази цел проектът на преразгледания РГОВС и проектът на преразгледаните вертикални насоки включват ръководните принципи за оценка на онлайн ограниченията, изведени от съдебната практика на Съда на ЕС, а именно в делата *Pierre Fabre* и *Coty*⁷, и на които ГД „Конкуренция“⁸ се позовава.

Член 1, параграф 1, буква н) от проекта на преразгледания РГОВС предвижда ясен праг за оценка на твърдите ограничения в среда, преобразувана от ръста на онлайн продажбите. Ограниченията, които, пряко или косвено, самостоятелно или в комбинация с други фактори, имат за цел да попречат на купувачите или на техните клиенти да използват ефективно интернет за целите на продажбата на своите стоки или услуги онлайн или ефективно да използват един или повече онлайн рекламни канали, се определят като ограничения на активните или пасивните продажби и следователно като твърди ограничения съгласно член 4 от РГОВС.

Раздел 6.1.2 от проекта на преразгледаните вертикални насоки предоставя допълнителни указания за такива твърди ограничения. В него се обяснява кога определено онлайн поведение представлява активна или пасивна продажба. Например, въпреки че функционирането на даден уебсайт е форма на пасивна продажба, преводът на този уебсайт на език, който не се използва обичайно на територията на дистрибутора, е форма на активна продажба. В него също така се предвижда, че ограничаването на използването на уебсайтове за сравняване на цени или на платената услуга по каталогизиране в търсачките представлява твърдо ограничение съгласно РГОВС, тъй като възможността за реклама позволява на дистрибутора да привлича потенциални клиенти на своя уебсайт, което е предпоставка за възможност за продажба онлайн. Обратно, ограниченията за онлайн рекламата, които не изключват конкретни канали за онлайн реклама, са групово освободени, например ако тези ограничения са свързани със съдържанието на онлайн рекламата или определят определени стандарти за качество. Други актуализации, отразени в проекта на преразгледаните вертикални насоки, включват въвеждането на раздел, посветен на ограниченията за използването на онлайн платформи и инструменти за сравняване на цените (вж. раздели 8.2.3 и 8.2.4).

Проектът за преработен РГОВС и проектът на преразгледаните вертикални насоки също предоставят специфични правила и насоки, свързани с основаната на платформи икономика, като се има предвид, че тази част от икономиката играе все по-важна роля в дистрибуцията на стоки и услуги. В член 1, параграф 1, буква г) от преразгледания проект на РГОВС е включено определение за доставчик на посреднически онлайн услуги, което се основава на сходно

⁷ Дело *Pierre Fabre Dermo-Cosmetique SAS/Président de l'Autorité de la concurrence*, C-439/09, EU:C:2011:649; Дело *Coty Germany GmbH/Parfümerie Akzente GmbH* C-230/16, EU:C:2017:941.

⁸ Вж. Информационен документ на ГД „Конкуренция“ „Правила на ЕС в областта на конкуренцията и забрани за пускане на пазара: Какво е положението след решението по делото *Coty*?“ от април 2018, публикуван на <https://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2018/kdak18001enn.pdf>.

определение в Регламента относено връзките платформа — предприятие⁹. В определението се пояснява, че доставчиците на посреднически онлайн услуги се определят като доставчици съгласно РГОВС. Последниците от това пояснение и прилагането на други правила по отношение на доставчиците на посреднически онлайн услуги са посочени във вертикалните насоки (вж. раздел 4.3). В съответните насоки се съдържа и обяснение защо предприятията с дейност в основаната на онлайн платформи икономика не могат да бъдат определени като истински посредници (вж. раздел 3.2.3). Освен това, както е посочено по-горе в контекста на предложените промени на изключението за съвместната дистрибуция, в член 2, параграф 7 от проекта на преразгледания РГОВС се предвижда, че доставчиците на хибридни онлайн посреднически услуги не се ползват от зоната на сигурност, предвидена в РГОВС.

Предложените промени са в съответствие с предложението за Законодателния акт за цифровите пазари¹⁰. Това се дължи по-специално на факта, че акцентът на законодателния акт за цифровите пазари е върху цифровите пазари на информационния вход, които са предприятия с пазарна мощ и следователно не се ползват от зоната на сигурност, предоставена от РГОВС.

В проекта на преразгледаните вертикални насоки е включен и работният документ от февруари 2021 г. относно дистрибуторите, които действат и като посредници за определени продукти за същия доставчик¹¹.

Освен това проектът на преразгледания РГОВС има за цел да гарантира по-хармонизирано прилагане на член 101 от Договора по отношение на вертикалните споразумения в целия ЕС. Това трябва да се постигне чрез включване в самия РГОВС на някои ръководни принципи, като тези, приложими за ограниченията на онлайн продажбите, както и на нови правила, например по отношение на определението и квалифицирането на доставчиците на посреднически онлайн услуги като доставчици. В същото време проектът на преразгледаните вертикални насоки има за цел да засили способността на националните органи за защита на конкуренцията да оттеглят ползите от РГОВС в отделни случаи, доколкото това е възможно в рамките на действащата правна уредба, като предоставят насоки относно приложимите условия и процедура (вж. раздел 7.1 от проекта на преразгледаните вертикални насоки).

3. Намаляване на разходите на предприятията за привеждане в съответствие чрез опростяване на действащите правила и рационализиране на съществуващите указания

Проектът на преразгледан РГОВС и проектът на преразгледаните вертикални насоки имат за цел също така да намалят разходите за привеждане в съответствие на предприятията, по-специално на МСП, чрез изясняване на някои разпоредби, считани за особено сложни и следователно трудни за прилагане.

⁹ Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 57).

¹⁰ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно конкурентните и справедливи пазари в цифровия сектор (Законодателен акт за цифровите пазари), {SEC(2020) 437 final} — {SWD(2020) 363 final} — {SWD(2020) 364 final}.

¹¹ Публикуван на

https://ec.europa.eu/competition/consultations/2018_vber/working_paper_on_dual_role_agents.pdf.

По-специално, разпоредбите относно териториалните ограничения и ограниченията за клиентите в член 4, буква б) от действащия РГОВС, които заинтересованите страни считат за особено сложни, са заменени с три отделни набора от разпоредби, изясняващи обхвата на забраната за всяка от основните дистрибуторски системи, а именно изключителна дистрибуция, селективна дистрибуция и безплатно разпространение. Освен това в раздел 4.6 от проекта на преразгледаните вертикални насоки е дадено подробно обяснение на характеристиките на всяка от тези дистрибуторски системи.

И накрая, структурата на проекта на преразгледаните вертикални насоки бе опростена, за да се осигури по-ясна рамка за анализ на вертикалните споразумения. Например новата структура обединява разпръснатите по-рано указания относно поддържането на препродажни цени в един специален раздел (вж. раздел 6.1.1 от проекта на преразгледаните вертикални насоки).
