

Защитата на конкуренцията – приоритет в политиката на Европейския съюз и национален приоритет в условията на интегриран пазар

Иван Грозданов Иванов

Великотърновски университет „Св.Св.Кирил и Методий“
гр.Велико Търново, България
Ivan_Grozdanov_NOI_Vraca@abv.bg

РЕЗЮМЕ — Статията разглежда защитата на конкуренцията, като приоритет в политиката на Европейския съюз и национален приоритет в условията на интегриран пазар.

Успешното функциониране на единен европейски пазар зависи от условията на ефективна конкуренция между търговските субекти. Възможността повече фирми да предлагат на даден пазар стоки или услуги с различно качество и цена, в по-голяма степен защитава интересите на гражданите, участниците на пазара и обществото като цяло.

Историческото развитие е доказало, че понякога свободната конкуренция се нарушава от определени видове поведение, поради което е необходимо създаването на правила за участие на пазара, които са валидни за всички предприятия и целят да предотвратят ограничаването или премахването на конкуренцията между тях.

Ключови думи: конкуренция, Европейски съюз, единен европейски пазар

Protection of competition - a priority in the policy of the European Union and a national priority in the conditions of the integrated market

Ivan Grozdanov Ivanov
University of Veliko Tarnovo "St. St. Cyril and Methodius"
Veliko Tarnovo, Bulgaria
Ivan_Grozdanov_NOI_Vraca@abv.bg

ABSTRACT— The article considers the protection of competition as a priority in the policy of the European Union and a national priority in the conditions of an integrated market.

The successful functioning of the European single market depends on conditions of effective competition between traders. The possibility for more companies to offer goods or services of different quality and price on a given market, to a greater extent protects the interests of citizens, market participants and society as a whole.

Historical developments have shown that sometimes free competition is distorted by certain types of behavior, which makes it necessary to establish rules for market participation that are valid for all companies and aim to prevent the restriction or elimination of competition between them.

Keywords: competition, the European Union, the European single market

ВЪВЕДЕНИЕ

Защитата на конкуренцията е движеща сила на икономическия растеж и необходимо условие за успешно функциониране на единния европейски пазар. Добре управляваната бизнес среда подкрепя и допринася за конкурентноспособността, продуктивността и растежа на глобалните, регионалните и националните пазари.

Политиката в областта на конкуренцията се нарежда сред приоритетите на дейност на Европейската Общност. Не случайно в глава VI от Договора за ЕО, данъчното облагане, защитата на конкуренцията и сближаването на законодателствата са определени като сфери на дейност, които наред с митническия съюз и забраната за количествени ограничения и мерки с равнозначен ефект са гаранция за свободното движение на стоки.

Европейската Комисия определя важността на защитата на конкуренцията като ключова движеща сила на икономическия растеж и поддържането на високо ниво на заетост. Ползите от конкурентноспособността, растежа и непрекъснатото социално развитие и развитие на икономическата среда са взаимно укрепващи се.

Историческото развитие е доказало, че понякога свободната конкуренция се нарушава от определени видове поведение, поради което е необходимо създаването на правила за участие на пазара, които са валидни за всички предприятия и целят да предотвратят ограничаването или премахването на конкуренцията между тях.

Договорът за създаване на Европейската общност налага задължения на държавите-членки по отношение на публичните предприятия и предприятия, на които държавите членки предоставят специални или изключителни права. Едновременно с това в чл. 295 се предвижда, че Договорът не засяга по никакъв начин правилата в държавите-членки, регулиращи режима на собственост и не следва да има неоправдана дискриминация между публичните и частните предприятия при прилагането на правилата на конкуренцията.

За постигане на целите в областта на конкуренцията, Европейската Комисия насочва своите усилия в кампания срещу ограничителните практики, прилагането на строги правила във връзка с държавните помощи. Приета е и реализирана впечатляваща и значима законодателна рамка в областта на защитата на конкуренцията, която включва регламенти, директиви, програми.

Директивите, за разлика от регламентите нямат пряко действие върху законодателството на страните членки, но са основополагащи при разработване на националното законодателство на всяка от страните членки.

Заслужава по-специално внимание европейската уредба на защитата на конкуренцията върху практическото въвеждане на новата група правила, които се отнасят до ограничителните практики и злоупотребата с господстващо положение. В областта на антитръстовото законодателство Регламент № 17 на Съвета от 6 февруари 1962 г. е заменен от Регламент №1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г., който дава възможност за децентрализирано прилагане на правилата от националните съдилища и органите по защита на конкуренцията.

ИЗЛОЖЕНИЕ

С член 81 от Договора за ЕО се забраняват като несъвместими с общия пазар всички споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия и съгласувана практика, които биха могли да повлияят на търговията между държавите членки, и които имат за своя цел или резултат предотвратяването или нарушаването на конкуренцията в рамките на общия пазар. Забранена като несъвместима с общия пазар е всяка злоупотреба от страна на едно или повече предприятия с доминираща позиция в рамките на общия пазар или в съществена част от него, доколкото тя може да повлияе върху търговията между държави членки (член 82)

Такава злоупотреба в частност може да се изразява в:

- a) пряко или непряко налагане на покупни или продажни цени или на други несправедливи условия за сключване на сделки;
- b) ограничаване на производството, на достъпа до пазар или на технологичното развитие във вреда на потребителите;
- c) прилагане, по отношение на търговските партньори на различни условия при еквивалентни престации, като по този начин ги поставят при по-неблагоприятни условия на конкуренция;
- d) поставят сключването на договори в зависимост от приемането на допълнителни задължения от страна на партньорите, които по своя характер или съгласно търговската практика нямат връзка с предмета на тези договори.

Регламент № 17 на Съвета от 6 февруари 1962 г., е първият регламент в изпълнение на членове 81 и 82 от Договора за ЕО. Той предоставя възможност за развитие на политика на конкуренцията на Общността, и спомага за разпространение на разбиране за защитата на конкуренцията в рамките на Общността.

В условията на интегриран пазар и бъдещо разширение на Общността, този регламент е заменен с Регламент №1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за защита на конкуренцията.

За да се изгради система, която гарантира, че конкуренцията в общия пазар не се деформира, членове 81 и 82 от Договора трябва да се прилагат ефективно и еднакво в Общността. Необходимо е новата законодателна рамка да гарантира ефективен контрол от една страна, а от друга, максимално да се опрости администрирането.

С Регламент №1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. съществуващата централизирана система (въведена с Регламент №17) е заменена със система на пряко прилагане на освобождаването, при която органите по конкуренция и съдилищата на държавите членки разполагат с правомощия да прилагат не само член 81, параграф 1 и член 82 от Договора, които са с пряка приложимост по силата на съдебната практика на Съда на Европейските общности, но и член 81, параграф 3 от Договора.

Регламентът урежда въпроса за тежестта на доказването по членове 81 и 82 от Договора и по този начин осигурява прилагане на Общностните правила за защита на конкуренцията, като в същото време се съблюдава основното право на адвокатска защита.

Страната или органът, които твърдят наличието на нарушение на член 81, параграф 1 и член 82 от Договора, следва да докажат неговото наличие при необходимия правен стандарт. Предприятието или сдружението на предприятия, което твърди наличието на нарушение,

следва да покаже при необходимия правен стандарт, че са удовлетворени изискванията за прилагане на такава защита.

Националните съдилища имат основна роля при прилагането на Общностното право на конкуренция. Когато решават спорове между частни лица, те охраняват субективните права по Общностното право - например чрез присъждане на обезщетения за вреди на потърпевшите от нарушенията. Тук ролята на националните съдилища допълва тази на органите по конкуренция на държавите членки.

С цел да се осигури ефективно прилагане на Общностните правила на конкуренция и правилното функциониране на механизмите за сътрудничество, съдържащи се в Регламент №1/2003, е необходимо да се има в предвид, че прилагането на националните закони за защита на конкуренцията към споразумения, решения или съгласувани практики по смисъла на член 81, параграф 1 от Договора не може да води до забрана на тези споразумения, решения и съгласувани практики, ако те не са забранени и по силата на Общностното право на конкуренция. Понятията за споразумения, решения и съгласувани практики са независими понятия на Общностното право на конкуренция и обхващат координирането на поведението на предприятия на пазара, както това се тълкува от съдилищата на Общността.

С приетия регламент държавите членки не следва да бъдат възпирани от приемане и прилагане на тяхна територия на по-строги национални закони в областта на защитата на конкуренцията, които забраняват или предвиждат санкции за едностранни действия, с които са се ангажирали предприятия. Тези по-строги национални закони могат да включват разпоредби, които забраняват или предвиждат санкции за поведение на злоупотреба по отношение на икономически зависими предприятия.

Освен това, регламентът не засяга националните закони, в които се предвиждат санкции за престъпления на физически лица, освен до степента, до която тези санкции са средство, чрез което се привеждат в изпълнение правилата за защита на конкуренцията, приложими към предприятия. Той не пречи на държавите членки да въведат на своя територия национално законодателство, което охранява други законни интереси, при условие че това законодателство е съвместимо с общите принципи и другите разпоредби от Общностното право.

Доколкото такова национално законодателство преследва предимно цел, различна от защитата на конкуренцията на пазара, органите по конкуренция и съдилищата на държавите членки могат да прилагат това законодателство на своя територия. Съответно, държавите членки могат по силата на регламента да въведат на своя територия национално законодателство, което забранява или налага санкции върху актове на недобросъвестна търговска практика, били те едностранни или договорни.

С такова законодателство се преследва конкретна цел, без оглед на фактическия или предполагаем ефект от такива актове върху конкуренцията на пазара. По-специално, това се отнася до законодателство, с което на предприятията се забранява да налагат на свои търговски партньори, да получават или да се опитват да получат от тях търговски условия, които са неоправдани, несъразмерни или безвъзмездни.

Съгласно чл. 2 от Регламент №1/2003, при всяко производство на национално ниво или пред Комисията във връзка с прилагането на членове 81 и 82 от Договора тежестта на доказване на нарушение на член 81, параграф 1 или на член 82 от Договора се носи от страната или органа, който твърди наличието на нарушение. Предприятието или сдружението

на предприятия, което ще се възползва от възможността по член 81, параграф 3 от Договора, носи тежестта на доказване, че условията на тази параграф са изпълнени.

Когато органите по конкуренция на държавите членки или националните съдилища прилагат националното право на конкуренция към споразумения, решения на сдружения на предприятия или съгласувани практики по смисъла на член 81, параграф 1 от Договора за ЕО, които могат да засегнат търговията между държавите членки, по смисъла на тази разпоредба, те също така прилагат и член 81 от Договора към такива споразумения, решения или съгласувани практики. Когато органите по конкуренция на държавите членки или националните съдилища прилагат националното право на конкуренция по отношение на всякакви злоупотреби, забранени от член 82 от Договора, те прилагат също и член 82 от Договора.

Прилагането на националното право на конкуренция не може да води до забрана на споразумения, решения на сдружения на предприятия или съгласувани практики, които могат да засегнат търговията между държавите членки, но които не ограничават конкуренцията по смисъла на член 81, параграф 1 от Договора, или които изпълняват условията на член 81, параграф 3 от Договора, или които са обхванати от Регламент за прилагането на член 81, параграф 3 от Договора. По силата на регламента държавите членки няма да бъдат възпирани от приемане и прилагане на тяхна територия на по-строго национално законодателство, с което се забранява или санкционира едностранното поведение, с което са се ангажирали предприятията.

Договорът за създаване на Европейската общност и по-специално член 86, параграф 3 налага задължения на държавите членки по отношение на публичните предприятия и предприятия, на които държавите членки предоставят специални или изключителни права.

В член 295 от Договора се предвижда, че Договорът не засяга по никакъв начин правилата в държавите членки, регулиращи режима на собственост. Независимо от различните и в известна степен противоречиви мнения по този въпрос, следва да се съгласим, че „не следва да има неоправдана дискриминация между публичните и частните предприятия при прилагането на правилата на конкуренцията. Прозрачността на финансовите отношения между държавите членки и публичните предприятия, както и финансовата прозрачност в рамките на тези предприятия следва да позволи да се направи ясно разграничение между ролята на държавата, като публичен орган и нейната роля като собственик.”¹

Предоставянето на публични средства може да се извършва пряко или косвено. Във връзка с това Директива 2006/111 ЕО² установява прозрачността да бъде постигната, независимо от начина, по който се извършва такова предоставяне на публични средства. Необходимо е да се гарантира, че е налична адекватна и прозрачна информация по

¹ Борисова, О., *Административноправни аспекти на вътрешния одит в публичния сектор, Авангард Прима, С. 2021, с. 7*

² ДИРЕКТИВА 2006/111/ЕО НА КОМИСИЯТА от 16 ноември 2006 година относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия

отношение на причините за предоставяне на публичните средства и реалното им използване.³

Сложни ситуации, свързани с различните форми на публични и частни предприятия, предоставени специални или изключителни права, както и обхвата на дейностите, които могат да се извършват от едно предприятие и различните степени на пазарна либерализация в държавите членки може да усложни прилагането на правилата за конкуренция и конкретно чл. 86 от Договора за създаване на Европейската общност. Следователно е необходимо държавите членки и Комисията да разполагат с подробни данни за вътрешната и финансовата организационна структура на такива предприятия, както и с отделни и надеждни отчети, свързани с различните дейности извършвани от публичното предприятие.

В процеса на присъединяването на страната ни към Европейския съюз вътрешноконтролната система в публичния сектор е подложена на основни реформи за да отговори на критериите за допустимост на ЕС, а вътрешният одит постепенно се налага, като основен елемент от мониторинга на тази система, който трябва да гарантира, че системите за контрол функционират според изискванията и че се променят по подходящ начин при промени в условията. Едновременно с това вътрешният одит е важен, относително обособен инструмент, подпомагащ ръководителите при подобряване на системите за управление и контрол в организациите. Това дава основание, при провеждане на държавната политика в публичните финанси, вътрешният контрол и вътрешният одит да се разглеждат в симбиоза, а вътрешният одит да бъде законодателно установен като задължителен за организациите от публичния сектор.

Според О. Борисова „положителен аспект от динамичните промени в институционалната рамка за управление на средства от присъединителните фондове и програми на ЕС в България е създаването на добре разработена система за управление на средствата с ясно разписани правила и процедури за работа, отговорности и задължения. Повишаването на капацитета на национално и секторно ниво за управление на програмите/проектите, ефективната организация на работата и ефективният вътрешен контрол, са част от критериите и правилата за преминаване от децентрализирана към разширена децентрализирана система за управление. Важно е да се отбележи, че ЕК не задължава никоя институция да работи на принципа на разширената децентрализирана система. Решението се взема от съответното политическо ниво и съобразно капацитета, възможностите и насоките на развитие на съответното звено. В същото време въвеждането на разширената децентрализация е необходимо условие страната ни в максимална степен да се възползва от политиката по сближаване (Кохезионната политика) на ЕС, като натрупа практически опит при бъдещото усвояване на средства от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.”⁴

³ Вж. в тази насока напр. Борисова, О., *Вътрешният одит в публичния сектор като обект на правно регулиране*, *Eastern Academic Journal*, issue 4, December, 2020, p. 69-70 и Борисова, О., *Възникване и развитие на правната уредба на вътрешния одит в публичния сектор*, *Eastern Academic Journal*, issue 4, December, 2020, p. 96-97,

⁴ Борисова, О., *Одит на финансовите средства по предприсъединителни програми на Европейския съюз*, *Eastern Academic Journal*, issue 1, April, 2021, p.22

Органите по конкуренция на държавите членки имат правомощието да прилагат членове 81 и 82 от Договора в индивидуалните случаи. За тази цел, като действат по собствена инициатива или по внесена жалба, те могат да вземат следните решения:

- да изискат прекратяване на нарушението;
- да постановят временни мерки;
- да приемат поемане на ангажменти;
- да наложат глоби, периодични санкционни плащания или всякакви други санкции,

предвидени в тяхното национално законодателство.

Когато въз основа на информацията, с която разполагат, условията за налагане на забрана не са изпълнени, те могат да решат и, че няма основания за предприемане на действия от тяхна страна.

За да се гарантира, ефективно прилагане на конкуренцията на вътрешния пазар и с цел осигуряване по-справедливи и по отворени конкурентни пазари на Съюза, член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1/2003 задължава националните органи по конкуренция (НОК) и националните съдилища да прилагат членове 101 и 102 от ДФЕС по отношение на споразумения, на решения на сдружения на предприятия, на съгласувани практики или на злоупотреба с господстващо положение, които могат да засегнат търговията между държавите членки. На практика повечето НОК прилагат националното право в областта на конкуренцията успоредно с членове 101 и 102 от ДФЕС.

Приемането Директива 2019/1 от 11 декември 2018 г.⁵ има за цел да се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат с необходимите гаранции за независимост, ресурси и с правомощия за правоприлагане и налагане на санкции, за да могат ефективно да прилагат членове 101 и 102 от ДФЕС, както и за да се предотвратят нарушаването на конкуренцията на вътрешния пазар и поставянето на потребителите и предприятията в неблагоприятно положение в резултат на национални закони и мерки, които възпрепятстват националните органи по конкуренция да бъдат ефективни в правоприлагането. С директивата се определят също така и правила относно оказването на съдействие, за да се гарантира гладкото функциониране на вътрешния пазар и гладкото функциониране на системата на тясно сътрудничество в рамките на Европейската мрежа по конкуренция.

Превенцията на нередностите при възлагането и изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС е въпрос, който предизвиква дискусии в рамките на ЕК и между държавите членки, относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, по отношение законосъобразността на разходите, направени в резултат на възложените обществени поръчки, както и тези, които не са обхванати изцяло или са обхванати частично от разпоредбите на директивите за обществени поръчки. Съдът на ЕС е разработил набор от основни стандарти за възлагане на обществени поръчки, които произтичат пряко от правилата и принципите на Договора за ЕО. Принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, основана на гражданство, предполагат задължение за подsigуряване на прозрачност.

⁵ Директива ЕС 2019/1 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 правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар

Важно за настоящото изследване е, че през периода 2006г. -2020г. се наблюдават динамични промени в административните структури с функции на одитиращ орган по оперативните програми, което според нас е проява на конкретизация на функциите на държавното управление по отношение на средствата от ЕС и нормативно установени правомощия като проявление на компетентността.⁶

При производствата относно нарушения на членове 101 или 102 от ДФЕС, включително упражняването на правомощията, посочени в директивата, от националните органи по конкуренция, се спазват общите принципи на правото на Съюза и Хартата на основните права на Европейския съюз. Държавите членки гарантират, че при упражняването на тези правомощия, са взети подходящи гаранции по отношение на правото на предприятията на защита, включително правото на изслушване и правото на ефективни правни средства за защита пред съд, както и че производствата по правоприлагане се провеждат от националните органи по конкуренция в разумен срок.

С цел обезпечаване на независимостта на националните административни органи по конкуренция при прилагането на членове 101 и 102 от ДФЕС, държавите членки гарантират, че тези органи изпълняват своите задължения и упражняват своите правомощия безпристрастно и в интерес на ефективното и еднакво прилагане на тези разпоредби при спазване на пропорционални изисквания по отношение на отчетността и без да се засяга тясното сътрудничество между органите по конкуренция в рамките на Европейската мрежа по конкуренция.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

Анализът върху европейската уредба на защитата на конкуренцията в условията на интегриран пазар и разширяване на общността показват началото на нов етап в общностното право и практическото въвеждане на новата група правила, които се отнасят до ограничителните практики и злоупотребата с господстващо и монополно положение и контрол върху концентрациите.

Регламент 1/2003, дава възможност за децентрализирано прилагане на правилата от националните съдилища и органите по защита на конкуренцията, а в областта на държавните помощи е предприета сериозна реформа, която има за цел опростяване на процедурите за случаи, които не съдържат предпоставки за възникване на важни правни опасения.

С приемането на Директива 2019/1 от 11 декември 2018 г., за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, се гарантира ефективно функциониране на вътрешния пазар и на системата на тясно сътрудничество в рамките на Европейската мрежа по конкуренция.

⁶ Борисова, О., Специфични одитни дейности на публичните средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, *Eastern Academic Journal*, issue 1, April, 2021, p.49

ИЗТОЧНИЦИ:

1. Договор за създаване на Европейската икономическа общност, обн., като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г., в сила от 01.01.2007 г. при условията на чл. 2 от Договора , попр., бр. 101 от 25.11.2008 г., бр. 19 от 13.03.2009 г., бр. 47 от 22.06.2010 г.
2. Регламент № 17 на Съвета от 6 февруари 1962 г. в изпълнение на членове 81 и 82 от Договора за ЕО
3. Регламент №1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за защита на конкуренцията.
4. Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 г. относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия.
5. Борисова, О., Административноправни аспекти на вътрешния одит в публичния сектор, Авангард Прима, С. 2021, с. 7;
6. Борисова, О., Вътрешният одит в публичния сектор като обект на правно регулиране, Eastern Academic Journal, issue 4, December, 2020, p. 69-70;
7. Борисова, О., Възникване и развитие на правната уредба на вътрешния одит в публичния сектор, Eastern Academic Journal, issue 4, December, 2020, p. 96-97;
8. Борисова, О., Одит на финансовите средства по предприсъединителни програми на Европейския съюз, Eastern Academic Journal, issue 1, April, 2021, p. 22;
9. Борисова, О., Специфични одитни дейности на публичните средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Eastern Academic Journal, issue 1, April, 2021, p. 49