ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.5.2021 г.
COM(2021) 264 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Доклад на Комисията за оценка на действието на Регламента за групово освобождаване за моторните превозни средства (Регламент (ЕС) № 461/2010)

{SWD(2021) 112 final}

В съответствие с член 7 от Регламент (ЕС) № 461/2010 на Комисията от 27 май 2010 г. относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз („Договора“) към категориите вертикални споразумения и съгласувани практики в сектора на моторните превозни средства[1] (Регламента за групово освобождаване за моторните превозни средства, или РГОМПС) Комисията трябва да наблюдава действието на този регламент и да изготви доклад до 31 май 2021 г.

В член 101, параграф 1 от Договора се забраняват споразумения между предприятия и съгласувани практики, които ограничават конкуренцията, освен ако съгласно член 101, параграф 3 от Договора те не допринасят за подобряване на производството или разпространението на стоки или за развитието на техническия или икономическия прогрес, като при това предоставят на потребителите справедлив дял от получените ползи. В РГОМПС се предвижда, че считано от 1 юни 2013 г. 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 (Регламентът за групово освобождаване на превозните средства, или РГОПС) се прилага към споразуменията за дистрибуция на нови превозни средства. Що се отнася до споразуменията, свързани с продажбата или препродажбата на резервни части за моторни превозни средства или за предоставянето на услуги по ремонт и поддръжка на моторни превозни средства, в член 4 от РГОМПС се предвижда, че член 101, параграф 1 от Договора не се прилага, при условие че тези споразумения отговарят на изискванията за освобождаване по РГОПС и не съдържат никоя от твърдо установените клаузи[2], посочени в член 5 от РГОМПС.

Произтичащата от това конфигурация означава, че в настоящия доклад следва да бъде оценено функционирането на РГОМПС и на Допълнителните насоки[3] (ДН), както и на РГОПС и Насоките относно вертикалните ограничения[4] (НВО), доколкото те се прилагат по отношение на дистрибуцията на нови моторни превозни средства, предоставянето на услуги по ремонт и поддръжка и дистрибуцията на резервни части в рамките на Европейския съюз (ЕС). Навсякъде в настоящия доклад тези четири групи правила са наричани съвместно „режимът РГОМПС“[5].

---

1 ОВ L 129, 28.5.2010 г.

2 Твърдо установени клаузи са клаузите, които при включване във вертикално споразумение премахват ползата от освобождаването по отношение на цялото споразумение, което означава, че трябва да се извърши отделна оценка по член 101, параграф 3 от Договора.

3 Допълнителни насоки относно вертикалните ограничения в споразуменията за продажба и ремонт на моторни превозни средства и дистрибуцията на резервни части за моторни превозни средства, (ОВ C 138, 28.5.2010 г.).

4 Насоки относно вертикалните ограничения, (ОВ C 130, 19.5.2010 г.).

5 РГОПС също беше подложен на оценка (вж. работния документ на службите на Комисията, на разположение тук) и понастоящем е в процес на преразглеждане. Срокът на действие на РГОПС изтича на 31 май 2022 г., т.е. една година преди този на РГОМПС.

Настоящият доклад е придружен от работен документ на службите на Комисията (SWD) и шест технически приложения. Докладът не предрешава окончателното естество или съдържание на който и да е акт, който Комисията може да изготви след публикуването на доклада.

1. Контекст на намесата и източници

Решението на Комисията относно това дали да предостави групово освобождаване за сектора на моторните превозни средства, и ако то е положително, под каква форма, трябва да се основава на изискванията на член 101, параграф 3 от Договора[6]. С режима РГОМПС се преследват общи и конкретни цели, предназначени да гарантират спазването на изискванията на член 101, параграф 3 от Договора. **Конкретните цели** на режима РГОМПС са: i) да се осигури правна сигурност на заинтересованите страни в сектора на моторните превозни средства относно това кои споразумения могат да се считат за съответстващи на член 101 от Договора; ii) да се намали рискът от „погрешно положителни“ резултати (т.е. освобождаване в твърде много случаи) и „погрешно отрицателни“ резултати, т.е. освобождаване в твърде малко случаи); iii) да се предостави обща рамка за оценка на националните органи за защита на конкуренцията („НОЗК“) и националните съдилища, за да се гарантира последователност при прилагането на член 101 от Договора; и iv) да се защитят определени форми на конкуренция в сектора на моторните превозни средства. Всички тези четири конкретни цели са в подкрепа на **общата цел**: да се запази възпиращият ефект на член 101 от Договора чрез улесняване на работата на Комисията, НОЗК и националните съдилища по съблюдаване на прилагането и да се съдейства на предприятията при извършването на самооценката на техните вертикални споразумения в сектора на моторните превозни средства. Тъй като правният и фактическият контекст на правилата за конкуренция са динамични, Комисията трябва да анализира дали режимът РГОМПС и неговите цели продължават да са уместни и днес, като се позове на петте критерия от Насоките за по-добро регулиране[7] (т.е. ефективност, ефикасност, целесъобразност, съгласуваност и добавена стойност от ЕС).

На 3 декември 2018 г. Комисията официално започна процеса на оценка на режима РГОМПС[8] с оглед изготвянето на настоящия доклад. Оценката се основава на широк кръг от източници на информация: дейностите на Комисията по наблюдение и прилагане в сектора, обществена консултация[9] със заинтересованите страни, фактологично проучване относно развитието на сектора на моторните

---

6 С Регламент № 19/65/ЕИО на Съвета на Комисията се дава възможност да прилага член 101, параграф 3 от Договора посредством регламент по отношение на определени категории вертикални споразумения и съответните съгласувани практики, попадащи в обхвата на член 101, параграф 1 от Договора, за които с достатъчна степен на сигурност може да се приеме, че отговарят на условията на член 101, параграф 3 от Договора.

7 Работен документ на службите на Комисията „Насоки за по-добро регулиране“, Брюксел, 7 юли 2017 г., SWD(2017) 350.

8 Вж. раздел 4.1. от работния документ на службите на Комисията.

9 Консултацията беше проведена от 12 октомври 2020 г. до 25 януари 2021 г. За повече подробности вж. приложение 3 към работния документ на службите на Комисията.

превозни средства през периода 2007—2017 г., както и две целеви консултации[10] с НОЗК i) за събиране на данни относно прилагането от страна на НОЗК на режима РГОМПС и на еквивалентни национални правила; и ii) за събиране на техните становища относно ефективността на режима РГОМПС.

2. Характеристики на сектора

2.1. Пазари, предмет на оценката

Секторът на моторните превозни средства има сложна верига на доставките, в която разнородни субекти съществуват съвместно и си взаимодействат на различни равнища. Що се отнася до **дистрибуцията на превозни средства**, доставчиците са производителите и вносителите на превозни средства. От страна на търсенето основните участници са частни лица и дружества. Някои от дружествата са професионални оператори в областта на транспорта/мобилността, а други развиват дейност в други сектори, но използват моторни превозни средства за превози на стоки и работници. Що се отнася до **ремонта и поддръжката**, доставчиците на услуги са оторизирани сервизи (дружества с официални договорни споразумения с доставчици на моторни превозни средства) и независими сервизи. От страна на търсенето основните участници отново са частни лица и дружества. **Резервните части** се предоставят от доставчиците на оригинално оборудване („ДОО“)[11] или директно, или чрез производителите на превозни средства, както и от независими доставчици, които — за разлика от ДОО — не доставят части за сглобяване на превозни средства. От страната на търсенето основните участници са сервизите и в по-малка степен операторите на автомобилни паркове, и частни лица.

Възможността за прилагане на освобождаване за конкретно споразумение съгласно режима РГОМПС зависи *inter alia* от пазарния дял. Ето защо правилното определяне на пазара е важен фактор при всяка оценка. При някои обстоятелства може да се определи системен пазар, който включва едновременно моторни превозни средства и резервни части, като се вземат предвид *inter alia* времето, в продължение на което се ползва моторното превозно средство, както и предпочитанията на потребителите и поведението им на купувачи[12]. В такива случаи съответните пазарни дялове биха били онези за цялата система (с множество марки), вместо дяловете за ремонт и поддръжка и доставка на резервни части.

По време на консултациите, довели до изготвянето на настоящия доклад, някои НОЗК предположиха, че пазарите на моторни превозни средства биха могли да се считат за такава система.

---

10 Консултациите бяха проведени от 8 юни 2020 г. до 16 януари 2021 г. За повече подробности вж. приложение 3 към работния документ на службите на Комисията.

11 Това са производителите на частите, използвани за първоначалното сглобяване на превозното средство.

12 Вж. бележка под линия 26 от ДН и точка 56 от Известие на Комисията относно определянето на съответния пазар по смисъла на общностното право на конкуренция, (ОВ C 372, 9.12.1997 г.).

Важен фактор за анализиране на силата на връзките с пазара е това дали значителен дял от купувачите правят своя избор, като вземат предвид разходите за целия жизнен цикъл. Друг важен фактор от значение са съществуването и относителната позиция на субекти, осъществяващи дейност на пазара на следпродажбени услуги, независимо от доставчиците на основните стоки. Въз основа на събраната в хода на оценката информация изглежда, че най-малко по отношение на леките пътнически автомобили вероятно съществуват специфични за марката пазари на следпродажбени услуги, по-специално защото: i) преобладаващата част от купувачите са частни лица или малки и средни предприятия, които закупуват отделно моторни превозни средства и следпродажбени услуги; ii) въпреки че разкритите при фактологичното проучване елементи показват, че потребителите все по-често използват интернет, за да правят проучвания, преди да закупят лек пътнически автомобил, те не доказват, че такива купувачи адаптират бързо и последователно поведението си на купувачи в отговор на промените в условията на пазара на следпродажбени услуги; и iii) съществува добре развита мрежа от субекти, предлагащи само следпродажбени продукти и услуги. Това може да не е така по отношение на други категории превозни средства, при които по-значителното присъствие на професионални потребители би могло да доведе до по-сложни модели на покупка.

2.2. Развитие на пазара

След приемането на РГОМПС през 2010 г. в този сектор настъпиха няколко промени.

Що се отнася до концентрацията в сектора, пазарните дялове претърпяха колебания във времето, което е признак за енергична **конкуренция между отделните марки**. Освен това, въпреки че от 2008 г. нататък финансовата криза засегна целия сектор, разходите за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) на производителите на леки пътнически автомобили до голяма степен останаха стабилни[13].

Що се отнася до леките търговски превозни средства, през периода 2007—2017 г. нито един производител не е държал особено голям пазарен дял, въпреки че това може да се е променило наскоро, тъй като двама големи производители — FCA и PSA — са осъществили сливане, за да създадат ново дружество, наречено Stellantis[14]. Както при леките пътнически автомобили, пазарните дялове на производителите на леки търговски превозни средства също са претърпели колебания. За разлика от леките пътнически автомобили обаче, след влизането в сила на режима РГОМПС концентрацията в сектора на леките търговски превозни средства се е засилила, а след сливането на FCA/PSA — дори в по-голяма степен. Традиционно в секторите на автобусите и на камионите също е налице по-голяма концентрация[15]. И в двата сектора са наблюдавани някои промени по отношение на позициите на пазара. Фактологичното проучване показва, че през целия период на наблюдение (2007—2017 г.) при автобусите и камионите разходите за НИРД са се увеличавали, което може да е признак за равнище на конкуренция.

---

13 За повече подробности и цифри вж. раздел 5 от работния документ на службите на Комисията и приложение 2 към него.

14 Дело M.9730 — FCA/PSA.

15 В раздел 5 от работния документ на службите на Комисията и приложение 2 към него е включен общ преглед на пазарните дялове и индексите на концентрация за пътническите автомобили, леките търговски превозни средства, камионите и автобусите.

Изглежда, **конкуренцията в рамките на една марка** не е намаляла значително в периода между 2007 г. и 2017 г., поне по отношение на леките пътнически автомобили. Наблюдаваното намаляване на съвкупната плътност на мрежата при леките пътнически автомобили и нарастването на пазарната концентрация, изглежда, като цяло са умерени. Освен това е налице известна диверсификация в системите за дистрибуция, макар тя да е ограничена и без съществени промени в начина, по който различните системи се използват на равнище държава.

Статистическите данни показват, че между 2007 г. и 2017 г. размерът на пазара за услуги по ремонт и поддръжка е нараснал. Те също така показват тенденция към намаляване на плътността на оторизираните мрежи, което би могло да се дължи на няколко фактора, включително продължаването на вече наблюдаваната тенденция за консолидиране на мрежите от оторизирани търговци или необходимостта от влагане на по-големи инвестиции, за да се отговори на изискванията, свързани с цифровите технологии и хибридното/електрическото силово предаване.

Данните от фактологичното проучване сочат, че независимите оператори, които се конкурират с оторизирани сервизи на пазарите на услуги по ремонт и поддръжка, все още може да срещат трудности с достъпа до данните, които са им необходими за ремонта на превозни средства. Значението на този аспект може да нарасне с увеличаването на използването на бордови цифрови технологии и разработването на превозни средства, работещи с алтернативно гориво, за които са необходими специфичен експертен опит, инструменти и резервни части.

През периода 2007—2017 г. пазарът за доставка на резервни части в избрани държави членки е нараснал с почти 30 % по отношение на стойността на продажбите. През същия период производителите на части отчитат устойчив оперативен марж в размер средно на 6—7 %.

3. Постигане на целите[16]

В настоящия раздел се прави оценка на това дали целите на режима РГОМПС са постигнати на практика и до каква степен режимът се е доказал като ефективен и/или целесъобразен.

А. Общи и конкретни цели

Първата конкретна цел на режима РГОМПС е увеличаване на правната сигурност за заинтересованите страни, така че да бъдат улеснени да извършват самооценката, изисквана съгласно по-широката рамка на законодателството в областта на конкуренцията[17].

---

[16] Вж. приложения 3 и 6 към работния документ на службите на Комисията за допълнителна информация относно конкретните възгледи на респондентите в обществената консултация и тези на НОЗК във връзка с постигането на целите на режима РГОМПС.

[17] Вж. раздел 6.1. от работния документ на службите на Комисията.

Становищата на НОЗК и респондентите в обществената консултация сочат, че режимът е осигурил висока степен на правна сигурност. По-конкретно Комисията получи сравнително малък брой неофициални въпроси[18] относно това как следва да се тълкуват правилата и нито една от получените от нея официални жалби по отношение на вертикални споразумения в този сектор на моторни превозни средства не се основава на неразбиране на материалноправните правила. Независимо от това, при оценката бяха идентифицирани някои разпоредби, при които: i) може да е полезно допълнително разясняване; ii) прилагането може да е затруднено; или iii) може да се наложат корекции поради неотдавнашни промени на пазара, нови бизнес модели и/или нови технологии.

Втората конкретна цел на режима РГОМПС е да се намали рискът от: i) „погрешно положителни“ резултати, т.е. освобождаване на споразумения, за които не може да се приеме с достатъчна степен на сигурност, че удовлетворяват условията на член 101, параграф 3 от Договора (освобождаване в твърде много случаи); и ii) „погрешно отрицателни“ резултати, т.е. когато спрямо съответното вертикално споразумение или практика не се прилага групово освобождаване, въпреки че отговаря на условията по член 101, параграф 3 от Договора (освобождаване в твърде малко случаи)[19].

Условията, на които трябва да отговарят всички споразумения, са следните: i) прагът за пазарен дял[20], под който се предоставя освобождаване; и ii) отсъствието на твърди ограничения[21], които премахват ползите от груповото освобождаване по отношение на цялото споразумение. Условията включват също така изключени ограничения[22], към които не се прилага груповото освобождаване, въпреки че останалата част от споразумението, в което присъстват те, все пак може да бъде освободена.

С оглед на мненията на мнозинството от респондентите в обществената консултация и НОЗК сегашният праг за пазарния дял от 30 % изглежда е бил подходящ и остава целесъобразен и понастоящем. Практиката по прилагане на Комисията подкрепя това виждане. Към днешна дата Комисията не е установила категория споразумения, които не могат да се ползват от освобождаването поради пазарния дял на страните, но които обаче създават относително малко проблеми по отношение на конкуренцията; установяването на такава категория би било признак, че е определен твърде нисък праг. Тя също така не е открила елементи, които да я накарат да обмисли оттегляне на освобождаването от което и да е споразумение или категория споразумения в сектора на моторните превозни средства, което е индикация, че не е определен твърде висок праг[23].

---

18 Около 14 % от неофициалните отзиви, получени от Комисията през периода 2010—2020 г., се отнасят до общи въпроси относно приложимостта на режима РГОМПС.

19 Вж. раздел 6.1. от работния документ на службите на Комисията.

20 Вж. член 3 от РГОПС.

21 Вж. член 4 от РГОПС и член 5 от РГОМПС.

22 Вж. член 5 от РГОПС.

23 С разпоредбата на член 29, параграф 1 от 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 L 1, 4.1.2003 г.), на Комисията се предоставят правомощия да премахва ползите от освобождаването по отношение на някои категории споразумения, когато установи действия, които са несъвместими с член 101, параграф 3 от Договора.

Като се вземат предвид виждания на респондентите в обществената консултация и тези на НОЗК, списъците на твърдите и изключените ограничения остават подходящи. По време на оценката не бяха установени допълнителни клаузи, които би трябвало да се разглеждат като общи условия за прилагането на регламента, нито като твърди ограничения или изключени ограничения.

Третата конкретна цел на режима РГОМПС е да се предостави обща рамка за последователно прилагане на член 101 от Договора от страна на НОЗК и националните съдилища с оглед на децентрализираното прилагане на член 101, параграф 3 от Договора[24].

Оценката показва, че режимът РГОМПС осигурява добавена стойност в тази връзка, тъй като, изглежда, е увеличил правната сигурност и е бил по-ефективен в сравнение с по-общите и фрагментирани на национално равнище насоки, практики на правоприлагане и национална съдебна практика, свързана с прилагането на член 101 от Договора спрямо сектора на моторните превозни средства. Тази позиция до голяма степен се подкрепя от респондентите в обществената консултация и от НОЗК, въпреки че някои национални органи за защита на конкуренцията отбелязват, че поради техническия характер на тези разпоредби те може да са трудни за разбиране за неюристите.

Четвъртата конкретна цел на РГОМПС е защитата на определени аспекти на конкуренцията в сектора на моторните превозни средства. В своето съобщение[25] от 22 юли 2009 г. („Съобщението от 2009 г.“) Комисията констатира, че редица конкретни цели на политиката, които са в основата на Регламент (ЕО) № 1400/2002[26], остават валидни. Тези цели са поставени с оглед на редица въпроси, които по това време бяха счетени за особено важни за сектора на моторните превозни средства. Ето защо в оценката е включен анализ на това дали всяка от тези цели е постигната и до каква степен се е оказала ефективна и/или необходима. Тази оценка е представена по-долу.

1. *Предотвратяване на блокирането на пазара за конкурентни производители на превозни средства и защита на техния достъп до пазара*

Както е обяснено в съобщението на Комисията от 2009 г., тя счита, че при определени обстоятелства ограниченията в споразуменията за дистрибуция — особено широкото използване на клаузи за обслужване на една марка — може да затруднят неправомерно достъпа до пазарите на конкурентни производители на моторни превозни средства. По този начин тя се стреми да запази способността на конкурентните производители на моторни превозни средства да навлизат и/или да разширяват присъствието си на пазара.

---

24 При определянето на ефективността и целесъобразността на тази цел, в рамките на оценката беше разгледана и добавената стойност от ЕС на режима РГОМПС. За повече подробности вж. раздел 6.5 от работния документ на службите на Комисията.

25 Съобщение на Комисията „Бъдещата конкурентноправна рамка, приложима към сектора на моторните превозни средства“, 22 юли 2009 г.

26 Регламент (ЕО) № 1400/2002 на Комисията от 31 юли 2002 г. относно прилагането на член 81, параграф 3 от Договора по отношение на категории вертикални споразумения и съгласувани практики в сектора на моторните превозни средства, (ОВ L 203, 1.8.2002 г.).

Въз основа по-специално на становищата, получени от НОЗК и респондентите в обществената консултация, оценката показва, че **тази цел, изглежда, до голяма степен е постигната**. Конкуренцията между отделните марки нови леки пътнически автомобили в ЕС е енергична и стабилна[27]. Освен това информацията, събрана в контекста на тази оценка, не показва, че производителите на леки пътнически автомобили са имали особени затруднения с достъпа до пазарите на моторни превозни средства в ЕС нито при влизане, нито при разширяване на присъствието си. Следователно изглежда, че макар че конкуренцията между отделните марки ще продължи да бъде важна цел за тези пазари, специфичната защита на достъпа до пазара за конкурентните производители на автомобили може да е без значение. За разлика от тях в секторите на леките търговски превозни средства[28], камионите и автобусите традиционно е налице по-висока концентрация и конкуренцията между отделните марки на тези пазари, изглежда, е по-слаба[29]. В светлината на гореизложеното изглежда, че **тази цел може да продължава да е от значение за тези пазарни сегменти, но да не е от такова значение за леките пътнически автомобили.**

2. Защита на конкуренцията между търговци на една и съща марка

Защитата на конкуренцията в рамките на една марка е особено важна, когато конкуренцията между отделните марки е относително слаба. В своето съобщение от 2009 г. Комисията отбелязва, че съществува опасност конкуренцията в рамките на една марка да бъде подкопана, особено когато нови превозни средства се разпространяват чрез търговци с почти идентични бизнес модели. Поради това тя счита за уместно да защити ценовата конкуренция между търговците на една и съща марка и да насърчи разнообразието при формите на дистрибуция.

Оценката, в която са отчетени мненията на НОЗК и респондентите в обществената консултация, показва, че **тази цел, изглежда, до голяма степен е постигната**. Въз основа на констатациите от фактологичното проучване конкуренцията не е намаляла значително в периода между 2007 г. и 2017 г., поне по отношение на леките пътнически автомобили[30]. Освен това, въпреки че гъстотата на оторизираните мрежи е продължила да намалява в периода между 2007 г. и 2017 г.[31], изглежда, че потребителите все повече използват интернет, за да купуват леки пътнически автомобили[32], и че това разширява географския обхват на останалите оторизирани търговци. И накрая, от 2010 г. насам тя не е разследвала

27 Вж. раздел 6.3 от работния документ на службите на Комисията и раздел 2, приложение 2 към него.

28 Концентрацията в сектора на леките търговски превозни средства наскоро се увеличи поради сливането на FCA и PSA, дело M.9730 — FCA/PSA.

29 Комисията ще наблюдава тези пазари особено внимателно през следващите месеци и години.

30 Вж. констатациите от фактологичното проучване, раздел 5 от работния документ на службите на Комисията и приложение 2 към него.

31 Това е продължение на отдавнашна тенденция; вж. раздел III от Доклада за оценка на Комисията относно функционирането на Регламент (ЕО) № 1400/2002 относно разпространението и обслужването на моторните превозни средства, май 2008 г.

32 Вж. приложение 2 към работния документ на службите на Комисията.

случаи въз основа на твърдения, че доставчиците са поставили пречки пред конкуренцията в рамките на една марка[33]. Оценката обаче показва, че еднородността на формите на дистрибуция, наблюдавана преди 2010 г., все още е налице на пазарите през 2021 г. и по-специално че по-голямата част от леките пътнически автомобили продължават да се разпространяват чрез мрежи за количествена селективна дистрибуция[34].

Въз основа на гореизложеното изглежда, че **тази цел продължава да е от значение за секторите на леките търговски превозни средства, камионите и автобусите**, където равнищата на концентрация са по-високи и има по-слаба конкуренция между отделните марки. Що се отнася до сектора на леките пътнически автомобили, наличието на търговски групи, които може да държат портфейл от марки в определен местен район, като по този начин потенциално намаляват конкуренцията между отделните марки в този район, може да е признак, че **защитата на конкуренцията в рамките на една марка също продължава да бъде цел от значение за дистрибуцията на леки пътнически автомобили**.

3. Предотвратяване на ограниченията върху паралелната търговия с моторни превозни средства

В своето съобщение от 2009 г. Комисията отбелязва, че защитата на трансграничната търговия е позволила на потребителите да пазаруват в рамките на единния пазар и да се възползват от разликите в цените между отделните държави членки. Поради това тя счете за необходимо да гарантира, че потребителите продължават да имат тази възможност и че споразуменията за дистрибуция не ограничават паралелната търговия.

Като се вземат предвид становищата на НОЗК и респондентите в обществената консултация, оценката показва, че **тази цел е постигната поне частично**, тъй като потребителите обикновено могат да купуват моторни превозни средства в други държави членки без съществени пречки. Въпреки че Комисията проведе обмен[35] и получи официални жалби във връзка с ограниченията върху трансграничната търговия, тя не установи съществени пречки, създадени от доставчиците, които биха наложили задълбочено разследване.

Освен това оценката на Комисията е, че **тази цел продължава да е от значение**: констатация, която като цяло беше подкрепена от НОЗК и респондентите в обществената консултация. Защитата и насърчаването на единния пазар продължават да бъдат основна цел на Комисията[36]. За да могат отделните потребители да се възползват от единния пазар, е от съществено значение те да

33 Вж. приложение 4 към работния документ на службите на Комисията.

34 Вж. раздел 5 от работния документ на службите на Комисията и приложение 2 към него.

35 Около 25 % от неофициалните отзиви, получени от Комисията от 2010 г. насам, се отнасят до ограничения върху паралелната търговия.

36 Единният пазар е поставен в основата на Новата промишлена стратегия за Европа (COM(2020) 102, 10.3.2020 г.) като един от основните принципи на промишлената трансформация на Европа.

могат да купуват продукти и услуги през границите, без да срещат изкуствени пречки. След инвестицията в жилище моторното превозно средство е най-скъпата инвестиция, която средностатистическият потребител прави, и ако трансграничните покупки са затруднени, значи рискът от вреда за потребителите е висок.

4. *Осигуряване на възможност на независимите сервизи да се конкурират с мрежите от оторизирани сервизи на производителите*

В своето съобщение от 2009 г. Комисията отбелязва, че независимите сервизи предоставят на потребителите алтернативни начини за поддръжка на техните моторни превозни средства и че те са източник на конкурентен натиск от жизненоважно значение, тъй като техните бизнес модели и оперативни разходи са различни от тези в оторизираните мрежи. Способността на независимите сервизи да се конкурират зависи от неограничения достъп до съществени елементи, като резервни части, инструменти, обучение и техническа информация. Поради това тя счита за необходимо да защити този достъп, както и да възпира доставчиците и/или техните оторизирани сервизи да използват други косвени средства за блокиране на пазара за независимите сервизи, например чрез злоупотреба с гаранции.

НОЗК и респондентите в обществената консултация като цяло потвърдиха, че **тази цел е постигната поне частично**. След като прие четирите решения за *техническа информация* през 2007 г.[37] и включи извлечените поуки в ДН, до вниманието на Комисията не са свеждани сериозни жалби по този въпрос. Въпреки това независимите оператори, които се конкурират с оторизирани сервизи, все още съобщават за трудности при достъпа до данни, които са им необходими за ремонта на превозни средства (например проблеми с получаването на пълна или актуална информация и ограничения при достъпа до данни в превозното средство)[38]. Това виждане се подкрепя от някои НОЗК, които също посочват трудности за независимите сервизи при получаването на своевременен достъп до данни за ремонт и поддръжка. Въпреки че някои от тези проблеми може да бъдат свързани с бизнес моделите на тези оператори (често работещи с множество марки) и с основните инвестиции, необходими за извършването на ремонти на все по-модерни в технологично отношение моторни превозни средства, не може да се изключи възможността някои от изпитваните затруднения да се дължат на ограничения пред пазарите.

Въз основа на гореизложеното в оценката беше направена констатацията, че **целта продължава да е от значение**, тъй като независимите сервизи продължават да предоставят предложение за потребителите със значима стойност, въпреки че може да е необходим по-задълбочен контрол на част от поведението на участниците на пазара, особено в контекста на последното развитие на пазара, свързано с повишеното значение на достъпа до данни.

---

37 Вж. дела AT. 39140 — *DaimlerChrysler*, AT. 39141 — *Fiat*, AT. 39142 — *Toyota Motor Europe* и AT. 39143 — *Opel*.

38 Около 10 % от неофициалните отзиви, получени от Комисията от 2010 г. насам, се отнасят до ограничения за достъпа до информация за ремонт и поддръжка/данни за превозното средство.

5. *Защита на конкуренцията между оторизирани сервизи на една и съща марка*

В своето съобщение от 2009 г. Комисията отбелязва, че ефективната конкуренция на пазара на услуги за ремонт и поддръжка зависи не само от конкурентните взаимодействия между независими и оторизирани сервизи, но и от степента на тези взаимодействия в мрежата от оторизирани сервизи. Това е още по-валидно за собствениците на по-нови моторни превозни средства, които обикновено ги обслужват в оторизирани гаражи. Съответно Комисията заключи, че подлагането на кандидатите за сервизи на количествен подбор (включително чрез налагане на задължение да продават нови моторни превозни средства) може да доведе до попадане на споразуменията в обхвата на член 101, параграф 1 от Договора[39]. Тъй като за повечето споразумения с оторизирани сервизи не може да се прилага групово освобождаване поради пазарните дялове на страните, това означава, че ще е необходима отделна самооценка за ограниченията за броя на сервизите.

В контекста на събраната при оценката информация, по-специално мненията на НОЗК, но и на заинтересованите страни изглежда, че **тази цел е най-малкото частично постигната**. Въпреки че при фактологичното проучване беше установено общо намаляване на броя на оторизираните сервизи през периода 2007—2017 г., както и намаляване на общия брой договори, подписани от производители на моторни превозни средства с оторизирани сервизи, опитът на Комисията не показва никакви обобщени практики от страна на доставчиците да откажат влизане в мрежата на сервизи, които кандидатстват и отговарят на приложимите критерии за качество.

Въз основа на становищата на НОЗК и респондентите, представени в обществената консултация, оценката показва, че **тази цел продължава да бъде от значение**, по-специално защото оторизираните мрежи продължават да разполагат със значителна пазарна сила.

6. *Предотвратяване на блокирането на пазара за доставчиците на резервни части*

В съобщението си от 2009 г. Комисията отбелязва, че често съществуват големи разлики в цените на частите, продавани или препродавани от производител на моторни превозни средства, и алтернативни марки части. Наличието на алтернативи донесе значителни ползи за потребителите по отношение както на избора, така и на цената. Съответно Комисията счита за необходимо да защити достъпа на производителите на резервни части до пазарите на следпродажбени услуги за моторни превозни средства, по-специално чрез определяне на три твърдо установени клаузи в РГОМПС, като по този начин гарантира наличното предлагане от конкурентни марки резервни части.

[39] Вж. точка 70 от ДН.

Предвид мненията на НОЗК и респондентите в обществената консултация оценката показва, че **тази цел е частично постигната**. Първо, според опита на Комисията във връзка с наблюдението и прилагането[40], обикновено се предлагат алтернативи за най-често използваните части за поддръжка на моторни превозни средства, а независимите сервизи често използват такива части за ремонт и поддръжка на превозните средства на клиентите. Второ, въпреки че някои заинтересовани страни посочват, че независимите сервизи все още срещат определени трудности, Комисията не е получавала жалби за нарушаване на антитръстовите правила в тази област, които биха били показателни за повече от ограничена вероятност за установяване на нарушение на член 101 от Договора.

Що се отнася до продължаващата уместност на тази цел, пазарите на резервни части обикновено проявяват липса на гъвкавост, по-специално в две направления. Първо, договорните споразумения на операторите на основни услуги (ООУ) с производителите на моторни превозни средства може да не позволяват или да възпрепятстват ООУ да снабдяват директно пазара на следпродажбени услуги, като се конкурират с части, продавани на производителите на превозни средства и след това препродавани като резервни части. По-специално доставчиците в сектора изглежда използват т.нар. „споразумения за инструменти“ и понякога въвеждат изисквания към ООУ да прехвърлят правата върху интелектуалната собственост на своите клиенти. На второ място, споразуменията между производителите на оригинално оборудване и оторизирани сервизи може да задължават или стимулират оторизираните сервизи да закупуват по-голямата част от доставките си на части директно от производителя на моторни превозни средства. Следователно в рамките на оценката беше установено, че **тази цел продължава да бъде от значение**.

7. Запазване на възпиращия ефект на член 101 от Договора — предотвратяване на използването на косвен натиск и заплахи от страна на доставчиците, за да постигат антиконкурентни резултати

В съобщението си от 2009 г. Комисията счита за уместно да включи това, което тя определя като „съпътстваща“ мярка — целта да гарантира, че доставчиците не използват правилото за ограничаване на данъчните задължения, предоставено чрез груповото освобождаване, за да възпрепятстват независимото благоприятстващо конкуренцията поведение на оторизирани търговци и сервизи чрез различни форми на косвен натиск и заплахи с цел постигане на антиконкурентни резултати.

Предвид мненията на НОЗК и респондентите в обществената консултация, оценката показва, че **тази цел е частично, ако не и напълно постигната**. По-специално между 2010 г. и 2020 г. Комисията не получи никакви жалби, които да ѝ позволят да установи, че доставчиците възпрепятстват благоприятстващото конкуренцията поведение чрез упражняване на косвен натиск или отправяне на

[40] Вж. приложение 4 към работния документ на службите на Комисията.

заплахи към търговци или сервизи, което би наложило задълбочено разследване. Изглежда, че както в много сектори, свързани с дълготрайни стоки, дистрибуторите често са по-слабата страна по споразуменията с доставчиците. Въпреки че това само по себе си не е антиконкурентно и не е *prima facie* доказателство за антиконкурентно поведение, Комисията все пак ще отчете този дисбаланс, ако до нейното внимание бъдат сведени данни, предполагащи, че доставчиците са упражнявали такъв косвен натиск или са отправяли такива заплахи към търговци или сервизи. Предоставените данни от няколко НОЗК, както и от респонденти в обществената консултация, потвърждават тези наблюдения относно относителната слабост на договорната позиция на търговците, но, изглежда, не показват, че са използвани натиск или заплахи с цел възползване от тази слабост, за да се възпрепятства благоприятстващото конкуренцията поведение.

Оценката показва, че **тази цел може да не е от особено значение, особено по отношение на пазарите на леки пътнически автомобили**, където, както потвърждава фактологичното проучване[41], има здравословна конкуренция между отделните марки. Първо, признаците, че доставчиците постигат антиконкурентни резултати чрез упражняване на натиск или отправяне на заплахи към своите търговци/сервизи, са малобройни. По-скоро според опита на Комисията способността на доставчиците да влияят върху поведението на своите търговци/сервизи се проявява в това, че както при много дистрибутори на дълготрайни стоки, търговците/сервизите правят големи инвестиции в марката и следователно не желаят да застрашават тези инвестиции, като противоречат на това, което те възприемат като интереси на доставчика си. Въпреки това предвид коментарите на някои заинтересовани страни относно редица практики, които според тях биха могли да послужат като косвено средство за постигане на антиконкурентни резултати[42], може да е необходим допълнителен анализ на това дали тази цел продължава да бъде значима конкретна цел на политиката.

Оценката включва и анализ на това дали **други свързани с конкуренцията цели могат да бъдат от значение**, по-специално в контекста на скорошното развитие на пазара по отношение на достъпа до данни в превозното средство и значението на устойчивостта.

Голяма част от данните в превозното средство или информацията, получена от него (например фактът, че дадено превозно средство има конкретна неизправност или се нуждае от рутинно обслужване), може да се считат за съществен елемент за ремонта и поддръжката. Когато такива данни или информация не са налични от други източници и се предоставят на оторизирани сервизи, те съответно следва да се предоставят на равни начала и на независими оператори, които се конкурират с

41 Вж. раздел 2, приложение 2 към работния документ на службите на Комисията.

42 Вж. бележка под линия 150 от работния документ на службите на Комисията; раздел 2.3.1 („Разпространение на определени ограничения“) и раздел 3.3.2, приложение 3 към работния документ на службите на Комисията; и раздел 1.9, приложение 6 към работния документ на службите на Комисията.

тези сервизи. В рамките на оценката обаче бе установено, че достъпът до данни, както достъпа до други съществени елементи, следва да се разглежда като подцел на конкретната цел за осигуряване на възможност на независимите сервизи да се конкурират с мрежите от оторизирани сервизи на производителите, а не като отделна цел.

Що се отнася до устойчивостта[43], най-ефективният начин правилата за конкуренция да допринесат за тези цели е да се осигури ефективна конкуренция, която ще стимулира иновациите и по този начин ще насърчава предлагането на устойчиви продукти и услуги. В РГОМПС вече е предвидена възможност за освобождаване на всички споразумения, включително тези, които са насочени към цели за устойчивост, при условие че пазарните дялове на страните не надвишават прага от 30 %[44] и не са налице твърди ограничения[45]. Когато пазарните дялове надвишават прага от 30 %, тези споразумения ще останат обект на индивидуална оценка съгласно член 101, параграф 3 от Договора.

И накрая, що се отнася до уместността на настоящия материален обхват на РГОМПС[46], това беше определено през 2010 г. след пълен анализ на сектора, който показа *inter alia* значителна негъвкавост[47] на пазарите за резервни части за четириколесни превозни средства[48]. Въпреки че мнозинството от респондентите в обществената консултация считат, че обхватът трябва да бъде разширен, за да обхваща и двуколесни превозни средства и някои превозни средства, които не са предназначени за използване по автомобилни пътища (например селскостопански машини, трактори и горски превозни средства, превозни средства, използвани в строителството), според опита на Комисията през последното десетилетие няма конкретни признаци за наличие на подобна негъвкавост по отношение на тези продукти. Следователно понастоящем тя оценява, че **сегашният обхват остава уместен и подходящ**: мнение, което се споделя от повечето НОЗК.

Следователно оценката показва, че четирите специфични цели на режима РГОМПС като цяло са изпълнени, като те продължават да бъдат от значение. От това следва, че **общата цел** на режима РГОМПС[49] също **до голяма степен е постигната и продължава да бъде от значение.**

---

43 Редица респонденти в обществената консултация посочиха, че прилагането на РГОМПС следва да улесни или да допринесе за постигането на целите за устойчивост.

44 Вж. член 3 от РГОПС.

45 Вж. член 4 от РГОПС и член 5 от РГОМПС.

46 Член 1, буква ж) и член 4 от РГОМПС.

47 По-конкретно: i) договорните споразумения на ООУ с производителите на превозни средства (например т.нар. споразумения за инструменти); и ii) стимулите, давани на оторизирани сервизи за закупуване на по-голямата част от доставките им на части директно от производителите на оригинално оборудване.

48 Вж. точка 64 и сл. от работен документ на службите на Комисията „Бъдещата конкурентноправна рамка, приложима към сектора на моторните превозни средства“, Оценка на въздействието и раздел 4 от проучването относно „Развитие при продажбата на дребно на автомобили и пазари на следпродажбени услуги съгласно Регламент (ЕО) № 1400/2002“.

49 Да се запази възпиращият ефект на член 101 от Договора чрез улесняване на работата по прилагане на Комисията, НОЗК и националните съдилища и да се съдейства на предприятията при извършването на самооценката на техните вертикални споразумения.

B. Ефикасност и съгласуваност на режима РГОМПС

Оценката показва, че режимът РГОМПС е бил ефикасен и че разходите, произтичащи от оценка на съответствието на вертикалните споразумения в сектора на моторните превозни средства с член 101 от Договора, са пропорционални на ползите от режима РГОМПС. Ако нямаше ползи, разходите щяха да бъдат по-високи. Освен това оценката показа, че РГОМПС, РГОПС, ДН и НВО са съгласувани както помежду си, така и с други законодателни актове на ЕС. Въпреки това някои заинтересовани страни считат, че при режима липсва последователност в няколко области, като например разграничението между двустранно и едностранно поведение по отношение на въпроса за достъпа до техническа информация, някои препратки към пазарните дялове в ДН или определения на съответните пазари в сектора на моторните превозни средства[50].

4. Цялостна оценка

Като цяло конкурентната среда на пазара на моторни превозни средства не се е променила значително от 2010 г. насам. Понастоящем обаче секторът е подложен на силен натиск да се адаптира, по-специално поради три фактора. На първо място, налице е технологично развитие, особено по отношение на комуникационните технологии и нарастващото значение на данните в превозното средство. На второ място, налице е постоянен натиск за намаляване на емисиите, по-конкретно в контекста на Стратегията на ЕС за устойчива и интелигентна мобилност[51] и Зеления пакт[52], както и за преминаване към по-екологосъобразни горива и видове електрическото силово предаване. На трето място, секторът трябва да се изправи пред ситуацията след пандемията от COVID-19 и вероятността моделите на мобилност до известна степен да са се променили трайно. Поради това изглежда вероятно някои част от сектора на моторните превозни средства да претърпят бързо развитие през идните години и това да окаже влияние върху условията на конкуренция, които все още не могат да бъдат измерени количествено.

Що се отнася до пазарите за дистрибуция на моторни превозни средства, наличната информация, изглежда, показва, че условията на конкуренция се различават в зависимост от типа превозно средство. Докато конкуренцията при леките пътнически автомобили е енергична, тя не е толкова интензивна при леките търговски превозни средства, камионите и автобусите.

---

50 За повече подробности вж. раздел 4, приложение 6 към работния документ на службите на Комисията.

51 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност — подготвяне на европейския транспорт за бъдещето“. COM(2020) 789 final.

52 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Европейския зелен пакт“. COM(2019) 640 final.

На този етап няма признаци за неефективност на пазара или за действителни или потенциални вреди за потребителите, които биха оправдали разграничаването на дистрибуцията на моторни превозни средства от дистрибуцията на други дълготрайни стоки. Поради това прилагането на РГОПС спрямо дистрибуцията на моторни превозни средства изглежда подходящо.

По отношение на пазарите на ремонтни услуги за моторни превозни средства оценката показва, че много оторизирани сервизи се ползват със значителна пазарна мощ на местно равнище (особено предвид високия им дял на ремонти на по-нови леки пътнически автомобили и леки търговски превозни средства) и че следователно не би било безопасно да се повиши прагът за пазарния дял, предвиден в РГОМПС, за да бъдат обхванати споразуменията между тези сервизи и техните доставчици. Въпреки че конкуренцията в рамките на една марка в оторизираните мрежи е ограничена от строги и подробни критерии за качество и от големите инвестиции, които оторизираните сервизи трябва да правят, независимите сервизи продължават да упражняват жизненоважен конкурентен натиск върху оторизираните сервизи и да гарантират, че потребителите могат да се радват на избор при доставката и цените. Тези оператори могат да продължат да упражняват такъв натиск само ако имат достъп до ключови входящи ресурси, като резервни части, инструменти, обучение, техническа информация и данни, генерирани от превозното средство. Следователно настоящият режим остава подходящ, но може да се нуждае от актуализиране, за да бъде отчетен технологичният напредък.

Пазарите на резервни части за моторни превозни средства, изглежда, се характеризират с негъвкавост, която (косвено) намалява избора на разположение на крайните потребители. Следователно на този етап изглежда, че специалното третиране на тези пазари продължава да бъде оправдано.

Като цяло настоящият режим РГОМПС се е доказал като подходящ и адаптиран към разнообразните ситуации. Поради това Комисията не счита, че към днешна дата са необходими значителни промени в съществуващите правила. Тя обаче отбелязва също така, че някои разпоредби може да се нуждаят от актуализиране, по-специално, за да отразят значението, което достъпът до данни вероятно ще има като фактор на конкуренцията. Някои от специфичните цели на политиката, заложени в сегашния режим, също може да се наложи да бъдат преразгледани в светлината на настоящата оценка.

5. Заключение

В доклада са представени резултатите от оценката на функционирането на режима РГОМПС и в него по никакъв начин не се предопределя решението на Комисията дали да остави сегашния режим РГОМПС да изтече до 31 май 2023 г.[53], дали да го поднови, или да го преразгледа. В този контекст ще бъдат взети предвид и констатациите от оценката на РГОПС.

[53] Ако срокът на настоящия РГОМПС изтече, по подразбиране ще се прилага РГОПС.