

**ГОДИШЕН ДОКЛАД**  
**ЗА ДЕЙНОСТТА НА**  
**КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**  
**2024 ГОДИНА**

## СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	3
II. ЗАБРАНЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ, РЕШЕНИЯ И СЪГЛАСУВАНИ ПРАКТИКИ	14
III. ЗЛОУПОТРЕБА С МОНОПОЛНО И ГОСПОДСТВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ	21
IV. КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯ	30
V. СЕКТОРНИ АНАЛИЗИ	51
VI. НЕЛОЯЛНА КОНКУРЕНЦИЯ И ЗАБРАНЕНИ ТЪРГОВСКИ ПРАКТИКИ	53
VII. ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ЗА КОНКУРЕНЦИЯТА	64
VIII. ДЕЙНОСТ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ	71
IX. НАЛОЖЕНИ ГЛОБИ И ИМУЩЕСТВЕНИ САНКЦИИ ПО ЗЗК и ЗОП	91
X. ДЕЙНОСТ ПО ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КОМИСИЯТА	92
XI. ЕВРОПЕЙСКИ ВЪПРОСИ	93
XII. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО	98
XIII. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ФИНАНСОВА ДЕЙНОСТ	101
XIV. ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕНОСТТА, ИНФОРМАЦИОННО ОСИГУРЯВАНЕ НА МЕДИИТЕ, ПРОТОКОЛНА ДЕЙНОСТ	113
XV. ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА 2024 г.	114
XVI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	146
XVII. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА	147

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

Комисия за защита на конкуренцията (КЗК, Комисията) има ясна и постоянна мисия – да насърчава ефективната конкуренция на пазарите и да се бори срещу всички практики, които ограничават, предотвратяват или нарушават конкуренцията. През 2024 година, в обстановката на предизвикателства като сложната геополитическа ситуация и динамичното развитие на технологиите Комисия за защита на конкуренцията продължи да бъде активно ангажирана и да наблюдава състоянието на конкурентната среда в различните икономически сектори. Това доведе до образуване на няколко производства по собствена инициатива, целящи да гарантират спазването на правилата на конкуренция, защитата на обществения интерес и този на крайните потребители. През изминалата отчетна година Комисията изпълнява стриктно и последователно своите дългосрочни приоритети.

Настоящият годишен отчет представя по какъв начин КЗК използва всички законови инструменти за справяне с проблемите на конкуренцията, които наистина имат значение за хората, бизнеса и икономиката на страната. Цялостната дейност на Комисия за защита на конкуренцията през 2024 година е представена в детайли за различните области, в които тя упражнява правомощия. Постигнатите резултати през предходната година показват устойчивост в установените темпове на работа на КЗК по осигуряване на ефективно правоприлагане, както на конкурентното законодателство в страната, така и на законодателството, свързано с ефективното разходване на публичните финанси. По този начин КЗК изпълнява своята мисия да следи за стриктното спазване на Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите.

Членството на България в ЕС допълнително изисква Комисия за защита на конкуренцията да участва активно и в прилагането на правилата по конкуренция на Съюза, в сътрудничество с Европейската комисия и националните органи по конкуренция на страните членки. Ролята, която изпълнява КЗК, като национален орган по конкуренция в държава от Европейския съюз, е да гарантира непротиворечивото прилагане на националните и общностните правила по конкуренция и по този начин ефективно да прекратява и предотвратява нарушаването на тези правила.

Комисия за защита на конкуренцията е независим специализиран държавен орган, чиято основна задача е да гарантира защитата и да създава условия за развитие на конкуренцията и свободната инициатива в стопанската дейност, включително и чрез упражняването на контрол за законосъобразност на разходваните бюджетни средства чрез системата на обществените поръчки и предоставянето на концесии.

Правомощията на Комисията са уредени в Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Закона за концесиите (ЗК).

В изпълнение на правомощията си по ЗЗК, Комисията приема решения, с които установява наличието или липсата на нарушения, представляващи злоупотреба с монополно или господстващо положение, забранени споразумения или съгласувани практики. Компетентността на КЗК обхваща също установяването на нарушения, свързани с нелоялна конкуренция и със злоупотреба с по-силна позиция при договарянето. Комисията осъществява и контрол върху концентрациите между предприятия, като може да разреши, включително и под условие, или да забрани осъществяването на дадена сделка. Неизменна част от правомощията на Комисията са свързани и с изготвянето на секторни анализи и осъществяване на застъпничество за конкуренцията, които се използват като ефективни правни инструменти, за да бъдат направени изводи за конкурентната среда или отправени предложения към компетентните органи на изпълнителната власт и на местното самоуправление да отменят или изменят нормативни разпоредби, които водят до нарушение на правилата на конкуренцията.

КЗК е органът, пред който се обжалват относно тяхната законосъобразност и всички актове, действия или бездействия на възложители и концеденти в процедури за възлагане на обществени поръчки или предоставяне на концесии. Съгласно Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите, КЗК може да спре процедура по възлагане на обществена поръчка, съответно по предоставяне на концесия, да разреши предварително изпълнение на решения за избор на изпълнител, при наличието на определени условия, както и да наложи имуществени санкции и глоби в предвидените от закона случаи.

Комисия за защита на конкуренцията е националният орган на Република България, отговорен за прилагане на правото на Европейския съюз в областта на конкуренцията.

## **1. Кратка статистика за дейността**

През 2024г. Комисия за защита на конкуренцията образува общо **1167 производства**, което е почти идентично със значителния брой преписки, образувани през предходната година. Водещи по численост са производствата по Закона за обществените поръчки – **1093** производства, следвани от **74** на брой производства, образувани по Закона за защита на конкуренцията. През 2024г. е образувано **1** производство по Закона за концесиите.

Постановени са общо **1382 решения и определения**, което е с 39 акта повече от спрямо предходната година и надхвърля обичайния брой от около 1000 акта, с които Комисията се произнася ежегодно. С **98** решения КЗК е приключила производства, образувани по реда на ЗЗК, със **795** решения се е произнесла окончателно по преписки по ЗОП. С три свои решения Комисията се е произнесла по други въпроси – с Решение № 24/11.01.2024 г. Комисията е приела ново решение

за групово освобождаване от забраната по чл. 15, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията на някои категории споразумения, решения и съгласувани практики; с Решение № 79/25.01.2024 г. КЗК е приела годишни приоритети при образуване на производства по антитръст, нелоялна конкуренция и нелоялни търговски практики и с Решение № 1345/12.12.2024 г. Комисията е приела Насоки относно контрола върху концентрациите. През отчетния период са постановени **486** определения и **247** разпореждания по реда на ЗОП и ЗЗК.

С всички постановени от нея актове КЗК е приключила съответните производства по ЗЗК и ЗОП или е предявила твърдения за извършени нарушения, наложила е имуществени санкции и глоби за извършени нарушения на ЗЗК, или санкции за непредоставяне на информация, а с останалите актове КЗК се е произнесла по други въпроси от нейната компетентност, като например образуване на производство по собствена инициатива, налагане на временни мерки по реда на ЗОП и др.



През отчетната 2024г. Комисията отново постигна висока събираемост на своите вземания, произтичащи от имуществени санкции и глоби, наложени с нейни решения, които са влезли в сила през годината. В резултат на това са събрани вземания в размер на **2 229 777,22 лева**, което представлява **над 90%** събираемост на вземанията, станали изискуеми през годината. Приблизително **80%** от събраните суми са чрез използване на способите на принудителното изпълнение. По всички останали незаплатени задължения се очаква резултат от образувани изпълнителни производства. Чрез високите нива на събираемост на влезлите в сила имуществени санкции и глоби, Комисията постига ефективност на своите решения и оказва дисциплиниращ ефект върху поведението на предприятията.

## 2. Постигнати цели и акценти в дейността през 2024 г.

В контекста на динамичната социално-икономическа и политическа обстановка правоприлагането в областта на конкуренцията е важен инструмент за развитие на икономиката и укрепването на вътрешния пазар, като най-висша ценност на европейската интеграция. Бизнесът и потребителите се нуждаят от конкурентни цени, разнообразие и иновации, а конкурентното право трябва да се адаптира, за да отговори адекватно на бързо променящата се икономическа

реалност. Предвид това Комисията за защита на конкуренцията има важната роля да продължава да гарантира прилагане на правила, които насърчават и налагат конкуренцията в публичния и частния сектор, в светлината на принципите на функциониране на новите пазарни условия и свободната конкуренция. По този начин се постига и основната мисия на националния орган по конкуренция, а именно да осигури условия, в които пазарите да доставят повече ползи за потребителите, бизнеса и обществото като цяло.

В областта на антитръста, през 2024г. Комисията изпълни две свои цели, заложи като приоритети в годишния доклад за 2023 г., свързани с **повишаване на ефективността на противодействието на забранените споразумения и злоупотребите с монополно или господстващо положение**, с оглед постигането на свободното функциониране на пазарите, в интерес на потребителите и икономиката в България, като цяло и в контекста на динамично трансформиращата се международна икономическа и геополитическа обстановка. В тази връзка основен фокус в антитръстовата дейност на КЗК бе разследването и санкционирането на **картелите и по-конкретно борбата срещу манипулирането на обществените поръчки (тръжни манипулации)**. Този вид нарушения са с изключително висока степен на увреждане на пазарните отношения, структурата на пазара и конкурентния процес между предприятията. Тръжните манипулации причиняват значителни вреди на възложителите и засягат правилното разходване на публичните и европейски средства. В изпълнение на този приоритет Комисията образува няколко производства за установяване на забранени споразумения във връзка с манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната, в рамките на които бяха извършени няколко внезапни проверки на място с цел обезпечаване на събирането на доказателства. Други текущи производства бяха успешно приключени с наложени санкции за извършени нарушения на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС на няколко предприятия във връзка с участието им в тръжни манипулации на редица обществени поръчки, проведени от Министерство на вътрешните работи, Министерство на отбраната и други общински и държавни органи. Важно е да се отбележи, че в едно от производствата Комисията установи, че нарушението е извършено с активното съдействие на общия консултант на участниците в процедурите за възлагане и в конкретния случай Комисията санкционира същият като съизвършител на нарушението. В съответствие с трайната практика на Съда на Европейския съюз, с цел да се предотврати избягването от отговорност на предприятията за плащане на санкции за нарушения на членове 101 и 102 от ДФЕС чрез правни или организационни промени, за първи път в практиката си КЗК се възползва и от правото си да подведе под отговорност икономическия правоприемник на предприятие, преобразувало се по време на производството и да му наложи санкция за извършеното нарушение на член 101 от ДФЕС.

Установените от КЗК нарушения представляват картели както по националното право, така и съгласно правото на Европейския съюз, тъй като същите могат значително да повлияят върху модела на търговия между държавите членки. В рамките на производствата **КЗК активно си сътрудничи с Европейската комисия** и съгласува решенията, във връзка с изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в чл.101 и чл.102 от ДФЕС и ЕК оцени високо знанията и експертизата на КЗК в областта на конкуренцията. Посочените казуси са поредните случаи, в които Комисията е сезирана от възложители, установили в хода на провеждани от тях процедури някои от индикаторите за манипулиране, посочени в приетите през 2020 г. Насоки за противодействие срещу тръжните манипулации. Същите са публикувани на интернет страницата на КЗК и са ценен помощник на възложителите при организиране и провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Приемането на Насоките и провежданите обучения на възложители през последните години са в изпълнение на заложения приоритет в антитръстовата дейност на Комисията за борба с тръжните манипулации. Усилията на Комисията в тази сфера водят до подобряване на сътрудничеството с възложителите, вследствие на което все по-често същите установяват индикатори за манипулиране на провежданите от тях процедури и се обръщат към Комисията. Резултатът от това сътрудничество са повечето образувани производства и предварителни проучвания за установяване на тръжни манипулации, както и повече решения, с които нарушителите са санкционирани.

Насърчаването на конкурентни пазари включва не само разследване и санкциониране на тайните споразумения, но и инициативи за насърчаване и разпространение на добри практики, както и принос в подобряването на правната и регулаторната рамка. Стъпка в тази насока е активното участие на КЗК в **Проект с наименование „Борба с тръжните манипулации при обществени поръчки: подобряване на съответствието и конкуренцията за обществени поръчки“**, който се изпълнява от **Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)** и се финансира от **Европейския съюз** по програма „Технически инструмент за подкрепа“ (Technical Support Instrument-TSI) на Главна дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейската комисия. Бенефициенти по проекта са националните органи по конкуренция на шест страни членки на Европейския съюз (Австрия, България, Гърция, Кипър, Румъния и Хърватска), сред които и Комисия за защита на конкуренцията като национален орган по конкуренцията на Република България. Основна цел на многостранния проект е да повиши информираността на институциите и бизнеса и да подобри координацията между всички участници в процедурите за възлагане на обществени поръчки (възложители, контролните органи, бизнеса) за същността и индикациите

за тръжни манипулации. В рамките на Проекта КЗК бе домакин на организиран съвместно с ОИСР и ЕК семинар за възложители, който се проведе в гр. София на 21 и 22 ноември 2024 г., а месец по-рано представител на Комисията участва като лектор в първия проведен семинар в Австрия.

В изпълнение на предвидените приоритети Комисия за защита на конкуренцията извърши и редица проучвания във връзка с установяването на различни проявни форми на злоупотреба с господстващо положение и/или забранени споразумения в секторите **производство и търговия с храни, фармация, енергетика, горива**, предвид че същите имат структуроопределящо значение за икономиката на страната, влияят значително на конкурентния процес и в други икономически сектори и засягат пряко благосъстоянието на гражданите като потребители.

Така например, в **сектора на производството и търговията с хранителни продукти**, който предвид социалната му значимост, е основен приоритет в дейността на Комисията, е осъществяван мониторинг на конкурентната среда на пазара, за което свидетелстват извършените анализи и антитръстови проучвания. В рамките на образуваните производства са изследвани основните фактори, въздействащи върху динамиката на цените на дребно на жизнено важни хранителни стоки. През 2024 г. КЗК прие **секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на производство и търговия със слънчогледово олио и пшенично брашно на територията на страната**. Анализът даде детайлна представа за развиващите се към момента пазарни процеси и за нуждата от предприемане на евентуални допълнителни инициативи и мерки, които да подпомогнат конкурентния процес и да допринесат за правилното развитие на пазарната среда, в полза на потребителското благосъстояние. Предвид това, в рамките на широкомащабното проучване, Комисията откри някои проблеми в сектора, които бяха оценени в тяхната съвкупност като евентуални пречки за ефективния конкурентен процес на вертикално свързаните пазари, за което бяха уведомени съответните компетентни органи за предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда.

В изпълнение на заложените приоритети за 2024 г. относно **сектор Фармация** Комисията образува производство за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС във връзка с поведението на предприятие на пазара на търговия на едро с лекарствени изделия.

В рамките на отчетната година бяха изпълнени и заложените за 2024 г. приоритети в секторите със социално - икономическа значимост - **горива и енергетика**. С оглед нуждата от премахване на ограниченията пред конкуренцията на електроенергийния пазар, обект на анализ продължиха да бъдат евентуални пречки при присъединяването на нови генериращи мощности и изграждането на системи за съхранение на енергия към електрическите мрежи.

В сектора на моторните горива също бе извършван постоянен мониторинг по цялата верига на доставка до крайния потребител. Бяха извършени проучвания по постъпили сигнали и бе извършен подробен анализ по текущи производства, който потвърди констатирани заключения на Комисията от предходни периоди, че основния конкурентноправен проблем на пазара касае поведението на пазарния лидер.

Значение за възстановяване на конкурентната среда в страната има и изпълнението на наложените поведенчески мерки с решенията от 2023 г. за установяване на злоупотреба с господстващо положение, поради което същото ще остане под наблюдението на Комисията и през 2025 г.

**Пазарът за финансови услуги**, като приоритет в антитръстовата дейност на КЗК през 2024 г., бе също под постоянен надзор във връзка с бързоразвиващите се отношения на търсене и предлагане, появата на иновативни продукти и липсата на ex ante контрол. Освен наблюдение на традиционните доставчици на финансови услуги, през 2024 г. Комисията извърши мониторинг и върху банковата дейност в страната и по-конкретно бяха проучени сигнали с твърдения за повишаване на таксите на услугите, предлагани от финансовите институции. Бяха анализирани публично достъпните данни относно промяната на тарифите на водещите банки в страната, както и стойностите на конкретни банкови продукти и услуги. Предвид социалната значимост на сектора и наблюдавания ръст в стойностите на таксите при определени участници на пазара, същият е заложен като приоритет в дейността на КЗК и през 2025 г.

През 2024 г. Комисията също така по своя инициатива започна проучване в **застрахователния сектор** и извърши проверка на място във връзка със съмнения за наличие на евентуално картелно споразумение от страна на предприятия и/или наличие на решения на сдружения на предприятия по смисъла на чл. 15 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС относно наблюдаваното съществено и едновременно повишаване на размера на застрахователната премия за „Гражданска отговорност“ за автомобилистите, извършващи таксиметров превоз.

Във връзка с дейността си по отношение на **ВиК сектора**, Комисията санкционира ВиК предприятие за злоупотреба с господстващо положение по чл. 21, т. 1 от ЗЗК, изразяващо се във възлагане в тежест на собствениците на обекти, които желаят присъединяване към водопроводната и/или канализационната мрежа, на разходите по изграждане на елементи на ВиК мрежата, в това число улични водопроводи, водопроводни отклонения и улични пожарни хидранти, имащи характер на публична собственост.

През 2024 г. Комисията постигна основните цели, заложи като приоритети в годишния доклад за 2023 г., свързан с дейността по извършването на контрол

върху концентрациите между предприятия. В изпълнение на заложените цели, в края на отчетната 2024 година, Комисията с Решение №1345/12.12.2024 г. прие **Насоки относно контрола върху концентрациите** (Насоките). Насоките са публикувани на сайта на КЗК в нормативна уредба (Насоки).

Насоките относно контрола върху концентрациите описват детайлно основните принципи, понятия, критерии, процедура и подход, прилагани от КЗК при оценката на концентрации между предприятия.

Основната цел на Насоките е да внесат прозрачност, яснота и ефективност на процедурата по осъществяване на контрола върху концентрациите, както и да повишат осведомеността относно проучванията на КЗК. Това от своя страна ще доведе до подобряване нивото на предвидимост и ще осигури условия за по-добро сътрудничество между участниците в концентрациите и националния орган по конкуренция.

Повишаването на прозрачността и предвидимостта при оценката на концентрациите ще осигури не само правна сигурност за участниците в концентрацията, но и ще спомогне процеса при вземането от тяхна страна на решения за евентуално придобиване на контрол.

Насоките се основават на опита на КЗК при оценката на концентрации и не са строго обвързващи за Комисията, както и не поражда права или задължения за участниците в концентрацията. Специфични обстоятелства в даден случай могат да изискват адаптиране или отклонение от подхода, посочен в Насоките.

Насоките подлежат на периодично изменение и/или допълнение, с оглед адекватно отразяване практиката на КЗК при оценка на концентрациите между предприятия или при настъпили съществени промени в нормативната уредба.

През отчетната година Комисията активно си сътрудничи с ЕК и националните органи по конкуренция (НОК) на държавите членки по отношение прилагането на чл. 4 (5) и чл. 22 от Регламента за сливанията и приетите през м. март 2021 г. Насоки за прилагане механизма за препращане по чл. 22 от Регламента за сливанията за определени категории случаи на концентрации между предприятия (Насоките). Насоките посочват кои концентрации биха били подходящи за препращане по реда на чл. 22 от Регламента за сливанията независимо, че същите не са обект на нотификация в държавата-членка (държавите-членки), с цел да се гарантира ефективна защита на конкуренцията на съответните засегнати пазари. Този подход е приложен от ЕК за първи път по случай M.10188-Illumina/Grail, по който на 06.09.2022 г. приема решение съгласно член 8, параграф 3 от Регламента за сливанията, с което обявява концентрацията за несъвместима с вътрешния пазар и функционирането на Споразумението за ЕИП.

На 03.09.2024 г. Съдът на Европейските общности (Court of Justice) с решение по обединени дела C-611/22 P | Illumina срещу Комисията и C-625/22 P |

Grail срещу Комисията и Illumina, отменя решението на Общия съд, както и отменя оспорваните решения на Комисията. Съдът на Европейските общности констатира, че Общият съд е допуснал грешка като е заключил, че буквално, историческо, контекстуално и телеологично тълкуване на Регламента за сливанията е позволило на националните органи по конкуренцията да поискат от Комисията да разгледа концентрация, която не само няма европейско измерение, но и попада извън тяхната компетентност поради факта, че тя не достига приложимите национални прагове. Общият съд е допуснал грешка, като е установил, че този регламент предвижда „коригиращ механизъм“ за ефективен контрол върху всички концентрации със значително въздействие върху структурата на конкуренцията в Европейския съюз. С решение от 06.09.2024 г. Европейската комисия отмени всички свои решения по производствата, свързани със сделката Illumina/Grail, както и издадените през м. март 2021 г. Насоки за прилагане механизма за препращане по чл. 22 от Регламента за сливанията за определени категории случаи на концентрации между предприятия.

В изпълнение на заложените в годишния отчет за 2023 г. приоритети през 2024 г., свързани с дейността по извършване на контрол върху концентрациите между предприятия, Комисията продължи да извършва мониторинг на медийни публикации и други източници на информация относно осъществени придобивания/сливания между предприятия и други форми на трайна и качествена промяна във вида на упражнявания контрол, с цел да установи дали е изпълнен състава на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК за задължително предварително уведомяване.

През отчетния период КЗК по искане на лицата по чл. 78, ал. 1 от ЗЗК проведе 2 преднотификационни срещи по планирани сделки, на които бяха обсъдени информацията и доказателствата, които следва да представят страните по концентрацията, за да се оцени ефекта върху конкуренцията на засегнатите съответни пазари.

В изпълнение на своята мисия по осигуряване на лоялна и прозрачна пазарна среда, Комисията упражнява и правомощията си в областта на нелоялните търговски практики чрез установяване и санкциониране на нарушения на стопанските субекти, водещи до увреждане на потребителите, недобросъвестна конкуренция и изкривяване на пазарната среда. Най-честите нарушения в областта на нелоялната конкуренция, установени през 2024 г., са свързани с нарушения по чл. 29 от ЗЗК (нарушение на общата забрана за извършване на нелоялна конкуренция), следвани от нарушения по чл. 35 от ЗЗК (имитация) и по чл. 31 от ЗЗК (забрана за въвеждане в заблуждение относно съществени характеристики на стоките или услугите или начина на тяхното предлагане).

През 2024 година КЗК е провеждала и производство по застъпничество за конкуренцията. За постигане на целта Комисията изготви становища относно действащата нормативна уредба или предложения за нови разпоредби, за да бъде тази уредба ефективна от гледна точка на конкуренцията, като не поставя бариери за навлизане на нови участници на съответния пазар и стимулира процеса на ефективна конкуренция между предприятията на него. През 2024 г. със свое становище КЗК установи, че нормативната уредба, регламентираща паралелния внос на лекарства в страната, създава определени пречки, свързани с административните процедури за достъп на тези лекарства до българския пазар. С друго, свое становище КЗК прие, че нормативната уредба, регулираща дейността на екскурзоводите, съдържа ограничения на конкуренцията, като може в някаква степен да стесни броя на участниците на пазара. Комисията анализира също Проект на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти, в който са идентифицирани текстове, ограничаващи конкуренцията.

През отчетния период, при упражняване на правомощията си по Глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки, КЗК продължи да съдейства за изясняването на материалноправни и процесуалноправни въпроси в областта на обществените поръчки. Когато се обжалва решение за откриване на процедура или решение за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, най-често твърденията за нарушения, съдържащи се в жалбите, са свързани с: поставянето от възложителите на дискриминационни критерии за подбор и/или условия в техническите спецификации или такива, които са в нарушение на принципа за пропорционалност; липса на мотиви за неразделяне на поръчката на обособени позиции или незаконосъобразно обединяване на разнородни дейности или доставки; поставяне на изисквания за представяне, при подаване на заявлението/офертата, на допълнителни документи към ЕЕДОП за деклариране в него обстоятелства; незаконосъобразна методика, респективно критерии за възлагане и др., неспазване на стандартизираните образци на договори, утвърдени от Агенцията по обществени поръчки, въвеждане на изискване за представяне на банкови гаранции по образец. В това отношение няма промяна спрямо предходните години. Най-често обжалваните действия по смисъла на чл. 196, ал. 5 от ЗОП са предоставяните от възложителя разяснения по условията на обществената поръчка или бездействия, изразяващи се в непредоставянето на такива.

Комисия за защита на конкуренцията участва с представители в дейността на Комитета по конкуренцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и неговите работни органи, както и в дейността на Регионалния център на ОИСР в Будапеща. Активното участие на представители на

националните органи в работата на ОИСР е приоритет на българското правителство с оглед на поставената цел за приемането на Република България в организацията. Окончателният проект на Доклад по предприсъединителния преглед на Република България в областта на конкуренцията беше разгледан в закрито заседание на Комитета по конкуренция на ОИСР през месец юни 2024г. По време на заседанието участниците в делегацията на КЗК отговаряха на въпроси на Секретариата на Комитета по конкуренция и на членове на Комитета по установените в проекта на доклад констатации и препоръки. Освен прегледа от ОИСР на политиката и правото по конкуренция, КЗК продължи също работата си в Междуведомствения координационен механизъм по присъединяване на Република България към ОИСР. Друга инициатива на Комитета по конкуренция на ОИСР, в която Комисията за защита на конкуренцията се включи през 2024 година, беше изготвянето и одобряването от ГД „Реформи“ на Европейската комисия на проект на ОИСР за техническа помощ на шест държави от ЕС (Австрия, България, Гърция, Кипър, Румъния и Хърватска) за обучение на държавни служители в областта на обществените поръчки за откриване на потенциални тръжни манипулации (картелни споразумения) и за сътрудничество с националното ведомство по конкуренцията.

Освен представените накратко резултати, постигнати от Комисията, дейността на КЗК през 2024 г. ще бъде представена в детайли за всяка от нейните области.

## II. ЗАБРАНЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ, РЕШЕНИЯ И СЪГЛАСУВАНИ ПРАКТИКИ

### 1. Образуване на производства

През 2024 г. Комисията образува **4 производства**<sup>1</sup>, които имат за предмет установяване на наличието или липсата на нарушение по Глава трета „Забранени споразумения, решения и съгласувани практики“ от ЗЗК и/или по чл. 101 от Договора за Функциониране на Европейския Съюз (ДФЕС).

Две от производствата са образувани на основание чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗЗК по искане на засегнато лице, както по чл. 15 от ЗЗК, така и по чл. 101 от ДФЕС. Едното производство касае евентуално извършено нарушение, изразяващо се в забранено споразумение за манипулиране на множество обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната. Предмет на проучване на второто производство, образувано по искане на Сдружение „Българска асоциация на заведенията“, засяга дейността на Организация за колективно управление на авторски и сродните им права (ОКУП)<sup>2</sup> във връзка с налагане на цени за услуги, които не почиват на икономическата логика, различно третиране на ползвателите на съдържание по отношение на определянето на цените и отстъпките, както и поставяне на условията на договори в зависимост от поемането от другата страна на допълнителни задължения.

Останалите две производства са образувани с решение на Комисията, по нейна инициатива, на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК. Едно от производствата отново засяга проучване на дейността на Организация за колективно управление на авторски и сродните им права (ОКУП)<sup>3</sup>, свързана с прилагането на нелоялни практики при определянето и изплащането на възнагражденията на правоносителите, като същевременно си осигурява извличане на ползи под формата на приходи. Такова поведение би могло да лиши правоносителите от полагаемите им се приходи, което би довело до намаляване на стимулите за създаване на нови произведения и следователно би повлияло на конкурентния процес между правоносителите от различните категории. Това от своя страна би лишило и потребителите от ползите от творческите постижения на авторите на музикални произведения, автори на текстове към музикално произведение, на аранжimenti и др.

---

<sup>1</sup> Две от производствата са образувани както за установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК, така и за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в броя образувани производства по Глава четвърта от ЗЗК.

<sup>2</sup> Производството е образувано и по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой производства по чл. 21 от ЗЗК.

<sup>3</sup> Производството е образувано и по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой производства по чл. 21 от ЗЗК.

Последното производство, образувано по инициатива на Комисията е във връзка със съмнения за съществено и едновременно повишаване на размера на застрахователната премия за „Гражданска отговорност“ за автомобилистите, извършващи таксиметров превоз. Информацията, събрана от Комисията, съгласно данни от участниците и регулатора в сектора доведе до изводите, че това повишение не се счита за обосновано от обективни икономически фактори, като например наличието на увеличение на вноските на застрахователите към Гаранционния фонд по застрахователните полици „Гражданска отговорност“. Посочените данни представляват индикация за евентуално координирано поведение на застрахователни компании, предлагащи застраховки „Гражданска отговорност“, свързано с определяне на цени за клиенти, осъществяващи таксиметров превоз в страната, което потенциално би могло да ограничи или наруши конкуренцията на съответния продукт и географски пазар. Всичко това даде достатъчно основания на Комисията да се самосезира, за да установи дали е налице извършено нарушение по чл.15 от ЗЗК и по чл. 101 от ДФЕС.

По образуваните през 2024 г. производства, бяха извършени две внезапни проверки на място, с цел събиране на информация, както и бяха изискани писмени и електронни доказателства от страните в производствата, други предприятия, държавни органи и органи на местното самоуправление.

## **2. Постановени решения и определения за предявяване на твърдения за извършено нарушение (ОПТИН)**

През 2024 г. Комисията постанови общо **6 решения** във връзка с прилагането на чл. 15 от ЗЗК по производства, образувани в периода 2020 - 2023г.

С постановените решения на основание:

а) **чл. 60, ал. 1, т. 2, т. 3 и т. 12, във връзка с чл. 77, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЗК** Комисията установи извършеното нарушение и наложи имуществени санкции на нарушителите по **2 (две) решения**.

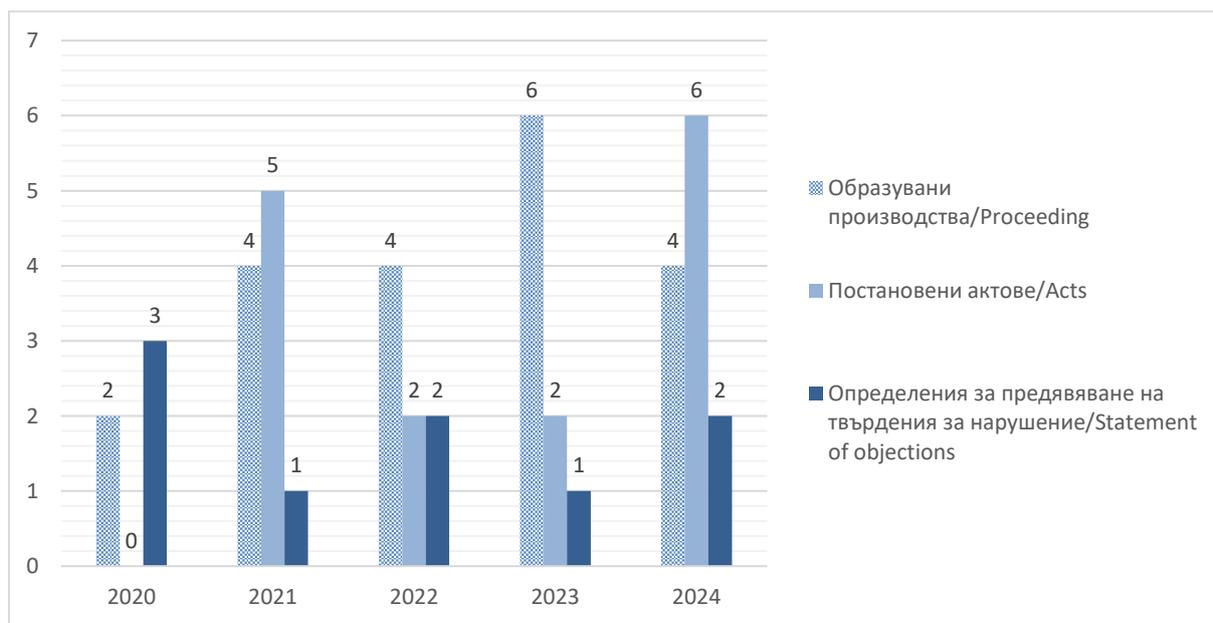
б) **чл. 60, ал. 1, т. 5 във връзка с чл. 74, ал. 1, т. 1 от ЗЗК** Комисията установи, че не е извършено нарушение по чл. 21 от ЗЗК – **4 (четири) решения**.

През 2024 г. на основание **чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК** Комисията постанови **2 (две) определения за предявяване на твърдения за извършено нарушение** на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС, изразяващи се в забранени споразумения за манипулиране на множество обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната.

Предявяването на твърдения за извършено нарушение е правен институт, който за първи път се въвежда в законодателството с приемането и влизането в сила

на новия Закон за защита на конкуренцията (ДВ, бр. 102 от 28.11.2008 г., в сила от 02.12.2008 г.). Той е изцяло съобразен с най-добрите практики в областта на конкурентното право и съответства на практиката на Европейската комисия. В антитръстовите производства, когато разследващият орган прецени, че има достатъчно данни за извършено нарушение, е необходимо преди постановяване на решение по същество да приеме и предяви на страните твърдения за извършено нарушение. В тях се посочват установените факти и обстоятелства и се излагат икономическите и правни изводи, до които органът е достигнал, даващи основание да се счита, че е извършено нарушение. След предявяване на твърденията за нарушение страните в производството имат възможност да представят становища и да изложат своите възражения, както и да представят допълнителни доказателства, които Комисията взема предвид при постановяване на окончателното си решение.

### Производства и актове по Глава трета от ЗЗК за периода 2019 -2024 г.



През 2024 г. са образувани **4 нови производства** по Глава четвърта от ЗЗК, две от които са по инициатива на Комисията, като се запазва тенденцията от периода 2021 г. - 2022 г., бележейки лек спад спрямо 2023 г. Наред с това през годината усилията на експертите на Комисията бяха насочени към придвижване на текущите производства и приключването им с крайни актове на КЗК, в резултат на което през 2024 г. се наблюдава значителен ръст в постановените решения и броят им достига до **6**, което е най-високото ниво за последните шест години. През 2024г. броят на постановените определения за предявяване на твърдения за извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК и/или чл. 101 от ДФЕС също бележи ръст спрямо 2023г.

При спазване на правото на страните да бъдат изслушани от Комисията по реда на чл. 76 от ЗЗК, през 2024 г., в открити заседания бяха проведени 2 изслушвания по 2 производства с предмет установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС.

За да обезпечи събирането на достатъчно преки доказателства за наличието на евентуални нарушения между участниците в проучваните сектори, по две производства от посочените по-горе, Комисията извърши **2 внезапни проверки на място в офисите на три предприятия, а именно Асоциацията на българските застрахователи, „Инжконсулт“ ЕООД и „Земекон“ ЕООД.** Действията по проверките на място се извършиха от служители на КЗК, със съдействието на служители на МВР, след получено съдебно разрешение от Административен съд – София област. От офисите на проверяваните предприятия се иззеха копия на документи и електронна кореспонденция, които Комисията предстои да анализира в детайли.

Забранените споразумения, към които спадат и картелите, са тайни договорки между пазарните участници за определяне на цени или ценови условия за покупка или продажба, както и разпределяне на пазари, чието разкриване е изключително трудно. Правомощието на Комисията по чл. 50, ал. 2, т. 4 от ЗЗК да изземва или получава електронни, цифрови и форенсик доказателства е от особено значение за осигуряване на достъп до документи на електронен носител, съхранявани от предприятията, както и за достъп до тяхната електронна кореспонденция и се счита за един от най-ефективните способи за събиране на информация. Този инструмент може да бъде използван единствено в рамките на образувани производства за установяване на забранени споразумения, злоупотреба с господстващо положение и контрол върху концентрациите, а с измененията на ЗЗК от 2021 г. и по отношение на образувани производства по Глава седма „б“ от ЗЗК, при описаните и предвидени в закона условия и при преценка на необходимостта от такива. Същият не може да бъде използван в рамките на предварително проучване срещу дружества, за които единствено се предполага, че са потенциални нарушители на закона. Проверките на място са единственият способ на Комисията за принудително събиране на доказателства на електронен и хартиен носител чрез претърсване и изземване, и поради това същите се извършват единствено след получаване на съдебно разрешение и със съдействието на органите на полицията. Задължение на Комисията е да мотивира причините, които налагат проверката на място, а именно невъзможността информацията да бъде събрана по друг начин.

Проверките изискват сериозна подготовка преди извършването им, както и редица допълнителни действия след това във форенсик лабораторията на КЗК. За да бъдат ефективни проверките на място и да изпълняват своята цел, те трябва да бъдат внезапни и изненадващи за проверяваните предприятия. Следва да се посочи, че мащабът и стандартите на доказване на антиitrustови нарушения както по чл. 15

и 21 от ЗЗК, така и по чл.101 и 102 от (ДФЕС), изискват Комисията да установи голямо количество данни и информация, на базата на които да се извърши икономически и правен анализ на разглежданото поведение, за да се достигне до извода дали е извършено нарушение на Закона за защита на конкуренцията и на Договора за функциониране на ЕС. Поради това, разглеждането на антитръстови казуси обективно не може да бъде извършвано в спешен порядък - за няколко дни или седмици. За сравнение, антитръстовите производства в други държави членки на ЕС и на ЕК са със средна продължителност от няколко години, в зависимост от фактичката и правна сложност на казуса.

### **3. Наложени имуществени санкции и глоби**

През 2024 г. КЗК наложи имуществени санкции за извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК в общ размер на **2 802 586 лв.**

С Решение № 1025-03.10.2024 г. Комисията установи, че е извършено нарушение на основание чл. 60, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 100, ал. 5, т. 1, във връзка с чл. 46, във връзка с чл. 50, ал. 2, т. 2, 4 и 5 от ЗЗК от страна на „О-Рент“ ЕООД и „Инжконсулт ЕООД, за неизпълнение на задължението за съдействие по чл. 46 от ЗЗК във връзка с извършена проверка на място по чл. 50 от ЗЗК, като наложи санкция на „О-Рент“ ЕООД в размер на **23 380 лв.**, а на „Инжконсулт“ ЕООД наложи санкция в размер на **80 375 лв.**

### **4. Примери от практиката**

С Решение № 1058/10.10.2024г. Комисията установи извършено нарушение на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК и чл. 101 от Договора за функциониране на Европейския съюз и наложи имуществени санкции в общ размер на 56 590 лева на „Тотал Ел Си“ ЕООД и С.И.И. Установеното нарушение представлява картел за манипулиране на 22 обществени поръчки от страна на дружествата „Тотал Ел Си“ ЕООД и „Най 2015“ ЕООД, заедно с техния общ консултант, в периода от 31.03.2020 г. до 16.09.2021 г. Същото има за цел предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на пазарите на търговия на едро с цветя, декоративна растителност и посадъчен материал, както и на дейностите по оформяне и поддържане на зелени площи на територията на страната. Нарушението е извършено с активното съдействие на общия консултант на участниците в процедурите за възлагане, чрез който същите са обменяли информация относно пазарното си поведение. Консултантът е изготвял и подавал документите за участие в процедурите, като е съобразявал установения между тях принцип за разпределение на поръчките. Независимо че консултантът не е участник в процедурите по възлагане, същият е съизвършител на нарушението и носи същата отговорност като останалите извършители. Нарушението представлява картел както по националното право,

така и съгласно правото на Европейския съюз, тъй като същото може значително да повлияе върху модела на търговия между държавите членки. В рамките на производството КЗК си сътрудничи с Европейската комисия и съгласува решението, във връзка с изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в чл.101 и чл.102 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Производството е образувано по сигнал от Община Габрово, в който се изразяват съмнения и се представят доказателства за манипулиране на обществена поръчка за доставка на цветя и декоративна растителност.

С **Решение № 1254/21.11.2024г.**, Комисията установи извършено нарушение на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК и чл. 101 от Договора за функциониране на Европейския съюз и наложи имуществени санкции в общ размер на 2 745 996 лева на „Техномат - Меркурий“ ЕООД, Трудово-производителна кооперация на инвалиди „ЗДРАВХОД“, (с икономически правопреемник на дейността - Трудово-производителна кооперация на инвалиди "КОМФОРТ") и „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД. Установеното нарушение представлява картел за манипулиране на множество обществени поръчки за доставка на професионални работни обувки в периода от 02.05.2018 г. до 22.12.2022 г. Същото има за цел предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията между участниците в обществените поръчки. Нарушението е извършено чрез обмен на информация относно параметрите на офертите на кандидатите и координиране на участието им в процедурите. Ценовите им предложения са с минимални разлики помежду им, като обичайно едното предприятие подава ценово предложение в размер на 100,00 % от прогнозната стойност на поръчката, а другото – около 99% от нея. Целта на антиконкурентното сътрудничество е поръчките да бъдат спечелени от съответния участник съобразно договореното разпределение. Нарушението е извършено с активното съдействие на общия адвокат на участниците в процедурите за възлагане, който е изготвял и подавал документите за участие в процедурите през електронните им профили в ЦАИС ЕОП. Нарушението представлява картел както по националното право, така и съгласно правото на Европейския съюз, тъй като същото може значително да повлияе върху модела на търговия между държавите членки. В рамките на производството КЗК си сътрудничи с Европейската комисия и съгласува решението, във връзка с изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в чл.101 и чл.102 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). В хода на производството ТПКИ Здравход се преобразува чрез отделяне на нова кооперация – ТПКИ Комфорт, която придоби всички активи на преобразуващата се кооперация. В съответствие с трайната практика на Съда на Европейския съюз, с цел да се предотврати избягването от отговорност на предприятията за плащане на санкции за нарушения на членове 101 и 102 от ДФЕС чрез правни или организационни промени, КЗК се възползва от

правото си да подведе под отговорност икономическия правоприменник на предприятието и да му наложи санкция за извършеното нарушение на член 101 от ДФЕС. Производството е образувано по сигнал от Министъра на отбраната относно съмнения за манипулиране на обществена поръчка за доставка на обувки по обособени позиции. В хода на производството постъпи и сигнал от Министъра на вътрешните работи, касаещ същите предприятия, който бе присъединен по преписката.

С **Решение № 1383/19.12.2024 г.** Комисията установи, че не е извършено нарушение по чл. 15 от ЗЗК от страна на сдружение „Национална Асоциация на млекопреработвателите“ и от „Асоциация на млекопреработвателите в България“ и че няма основание за предприемане на действия за извършено нарушение по чл. 101 от ДФЕС.

Анализът на събраните доказателства показва, че на пазара на производството и доставката на млечни продукти от краве мляко има множество участници - млекопреработватели. С цел да установи реалното ценово поведение на участници на разглеждания пазар, Комисията изследва нивата на цените на продуктите - кашкавал „Витоша“ и на бяло саламурено сирене от краве мляко, на отделни млекопреработватели за процесния период. Проследявайки тези променливи за всеки от двата млечни продукта се установи, че дружествата, членове на някои от ответните сдружения, са променяли цените си в различни периоди, като липсва сходство в ритъма и в стойностите на доставните им цени. От анализа на ценовото поведение на членовете на сдруженията се установява липса на сходство в действията им, доколкото не са налице данни за следване на идентично пазарно поведение, продиктувано или наложено от решение на сдружение на предприятия. Комисията, допълнително проучи влиянието на суровината – сурово краве мляко върху продажната цена на млечните продукти, тъй като тя формира значителна част от производствените разходи. В рамките на разглеждания период се наблюдава постоянен тренд на увеличение на цената на суровото краве мляко, както в страната така и в ЕС. Същевременно е налице статистически спад в производството на сурово краве мляко в страната през 2022-2023 г., представляващ част от цялостна тенденция количествата да намаляват с всяка следваща година. Комисията установи, че освен суровината, върху продажната цена оказва влияние и промяната в стойностите на част от другите производствени разходи, които също бележат изменение в разглеждания период. Анализът на ценовото поведение на членовете на двете сдружения на пазара сочи за липса на индикации то да е продиктувано от антиконкурентно решение на сдружения, поради липса на промени в цените носещи белезите на съгласувани такива. На следващо място, Комисията отчете и наличието на обективни икономически фактори, които са допринесли за увеличението на цените.

С **Решение № 1308/05.12.2024 г.**, Комисията установи, че не е извършено нарушение по чл. 15, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията от Сдружение

„Съюз на птицевъдите в България“ и Сдружение „Асоциация на промишленото птицевъдство“, и че няма основание за предприемане на действия за извършено нарушение по чл. 101 от ДФЕС, във връзка с пазара на производство и доставка на яйца от кокошки за консумация на територията на страната.

Във връзка с установения значителен ръст на цените на яйцата от кокошки в рамките на образуваното производство, Комисията анализира събраните данни за ценообразуващите елементи при производството на яйца, каналите за разпространение на готова продукция, факторите които оказват влияние върху размера и динамиката на доставните, респективно крайните продажни цени. Въз основа на задълбочения конкурентноправен анализ, КЗК установи, че тенденцията на поскъпване на яйцата на българския пазар в периода 2022-2023 г. е функция от множество обективни икономически фактори, водещи до увеличение на себестойността на готовия продукт, в т.ч. увеличените разходи за производство, като например повишаването на цената за ел. енергия, търсене и предлагане, тенденции на европейските пазари, обем на закупените количества, внос и износ на яйца и ценовите равнища на съответните държави, за/от които се осъществява и др. В този смисъл, заключението на Комисията е, че повишението на цените на яйца в страната за разглеждания период в много по-голяма степен се обуславя от пазарните условия, влияещи върху производството, икономическите и политически фактори, отколкото от потенциално наличие на нарушение на правилата за конкуренция. Ценовите динамики в страната, която е част от един общ европейски пазар, до голяма степен се влияят от пазарните равнища в останалите страни членки на ЕС.

### **III. ЗЛОУПОТРЕБА С МОНОПОЛНО И ГОСПОДСТВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ**

#### **1. Образувани производства**

През 2024 г. в Комисията са образувани **6** производства<sup>4</sup> с предмет установяване наличието или липсата на извършени нарушения по Глава четвърта „Злоупотреба с монополно или господстващо положение“ от ЗЗК, като две от тях са образувани по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушение на ЗЗК, други две са образувани във връзка с влезли в сила решения на ВАС, с които преписките са върнати за ново произнасяне със задължителни

---

<sup>4</sup> Две от производствата са образувани както за установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК, така и за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в броя образувани производства по Глава трета от ЗЗК

указания, а останалите две от производствата са образувани с решение на Комисията, по нейна инициатива, на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК.

Предмет на проучване в производствата е поведението по чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от ДФЕС на предприятия, активни на пазарите на доставка на паркинг площи за престой на тежкотоварни автомобили, дейността на Организация за колективно управление на авторски и сродните им права (ОКУП), здравен, топло- и електроенергийния сектори в страната.

По така образуваните производства експертите на Комисията извършиха редица процесуални действия в изпълнение на законоустановените правомощия на КЗК по събиране на информация при извършване на проучванията и изискаха писмени и електронни доказателства от страните в производствата, други предприятия, сдружения на предприятия, държавни органи и органи на местното самоуправление. Предстои фактически и правен анализ на събраната документация.

През отчетния период с Разпореждане на Председателя на Комисията по две от постъпилите искания е направен отказ от образувание, предвид че същите не попадат в приоритетите на КЗК<sup>5</sup>. Първото от тях е свързано с твърдения за съгласувана практика между дружества, осъществяващи дейност по набиране на чуждестранни студенти за български медицински университети. Второто искане съдържа твърдения за налагане на необосновано високи цени за достъп на едро на разпространителите на телевизионно съдържание.

## **2. Постановени решения и определения за предявяване на твърдения за извършено нарушение (ОПТИН)**

През 2024 г. Комисията постанови общо **3 решения** във връзка с прилагането на чл. 21 от ЗЗК и/или чл.102 от ДФЕС по производства, образувани в периода от 2021 г. до 2023 г.

С постановените решения на основание:

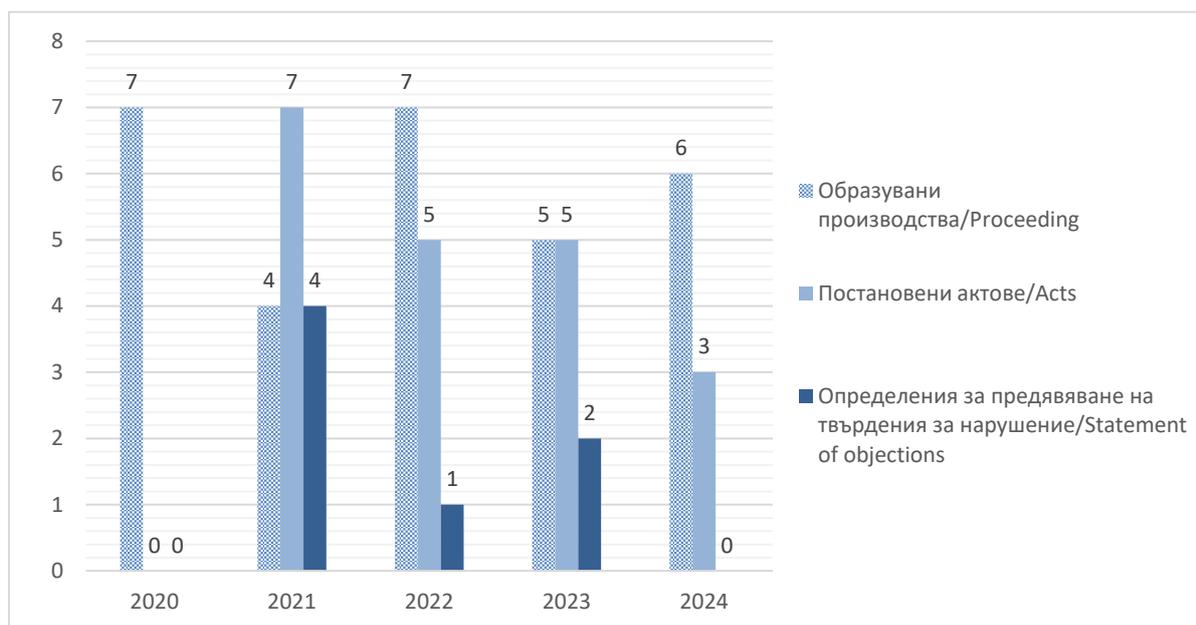
а) **чл. 60, ал. 1, т. 2, т. 3 и т. 12 във връзка с чл. 77, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЗК** Комисията установи извършеното нарушение и наложи имуществени санкции на нарушителите - **2 (две) решения**, като Комисията постанови и прекратяване на нарушението.

б) **чл. 60, ал. 1, т. 5 във връзка с чл. 74, ал. 1, т. 1 от ЗЗК** Комисията установи, че не е извършено нарушение по чл. 21 от ЗЗК – **1 (едно) решение**.

---

<sup>5</sup> РоткЗЗК-1 от 26.02.2024 г. и РоткЗЗК-2 от 10.04.2024 г.

## Производства и актове по Глава четвърта от ЗЗК за периода 2019 -2024 г.



Видно от графиката, през 2024 г. броят на образуваните производства бележи ръст спрямо 2023 г., като новообразуваните производства са 6, две от които са по инициатива на Комисията. По отношение броят на постановените решения по Глава четвърта от ЗЗК, през 2024 г. се наблюдава спад спрямо предходната година.

За да обезпечи събирането на достатъчно преки доказателства, по две от производствата **Комисията извърши 2 внезапни проверки на място** в офисите на предприятията „Музикаутор“<sup>6</sup> и „ФРОНЕРИ БЪЛГАРИЯ“ ЕООД. Действията по проверките на място се извършиха от служители на КЗК, със съдействието на служители на МВР, след получено съдебно разрешение от Административен съд – София област. От офисите на проверяваните предприятия се иззеха копия на документи и електронна кореспонденция, които Комисията предстои да анализира в детайли.

При спазване на правото на страните да бъдат изслушани от Комисията по реда на чл. 76 от ЗЗК, през 2024 г. беше проведено 1 изслушване по 1 производство с предмет установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК.

### 3. Наложени имуществени санкции и глоби

През 2024 г. с 2 свои решения КЗК наложи имуществени санкции за извършени нарушения по чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от ДФЕС в общ размер на **344 506 лв.**

<sup>6</sup> Проверката в помещенията на Музикаутор е свързана със събиране на доказателства за установяване на евентуални нарушения по чл. 15 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС, така и за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС.

#### **4. Примери от практиката**

С **Решение № 306/21.03.2024 г.**, КЗК установи, че Многопрофилна болница за активно лечение „Д-р Братан Шукеров“ АД е извършила нарушение по чл. 21, т. 5 от Закона за защита на конкуренцията, изразяващо се в злоупотреба с господстващо положение на пазара на предоставяне на услуги по „достъп до апаратура, съоръжения и специалисти за извършване на рентгенова скопия и графия“ на лечебните заведения на територията на град Смолян, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите посредством необоснован отказ да се предостави услуга на „Медицински център „СМОЛЯНИ“ - Амбулатория за специализирана извънболнична медицинска помощ“ ООД, за да възпрепятства осъществяваната от него стопанска дейност. Комисията наложи имуществена санкция в размер на 8 380 лева, чийто размер отговаря на характера и степента на конкретното нарушение и има превантивен ефект срещу бъдещи антиконкурентни действия.

С **Решение № 307/21.03.2024 г.**, постановено по преписка № КЗК-445/2021 г., Комисията за защита на конкуренцията наложи имуществена санкция в размер на 336 146 лв. за извършено от „Водоснабдяване и канализация – Варна“ ООД (ВиК-Варна) нарушение по чл. 21, т. 1 от ЗЗК, изразяващо се във възлагане в тежест на собствениците на обекти, които желаят присъединяване към водопроводната и/или канализационната мрежа, на разходите по изграждане на елементи на ВиК мрежата, в това число улични водопроводи, водопроводни отклонения и улични пожарни хидранти, имащи характер на публична собственост. Описаното поведение може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите на пазара на присъединяване на имоти на потребители към ВиК мрежата на ВиК-Варна, чрез изграждане на съответната инфраструктура, за целите на предоставянето на комплексно ВиК обслужване на територията на общините Варна, Аврен, Аксаково, Белослав, Бяла, Ветрино, Вълчи дол, Девин, Долни Чифлик, Дългопол, Провадия и Суворово, и на пазара на извършване на строително-монтажни работи, свързани с присъединяване на нови потребители към ВиК мрежата на експлоатационното дружество, подмяна и реконструкция на ВиК съоръжения на вече присъединени потребители. Съгласно установеното от Комисията, в границите на своята обособена територия, ВиК-Варна е единственият оператор, който може да присъединява имоти на потребители към ВиК мрежата, което прави възможно предоставянето на услугите по доставка на вода за питейно-битови, промишлени и други нужди, отвеждане и пречистване на отпадъчните и дъждовните води. Въз основа на събраните доказателства, КЗК установи, че в периода от 01.01.2018 г. поне до 11.10.2023 г., ВиК Варна в противоречие със секторното законодателство, е инкорпорирало в договорите си с потребителите (настоящи и бъдещи абонати на ВиК услугата) задължения да заплащат изграждането на проводи и съоръжения на техническата инфраструктура,

в това число улични водопроводи, водопроводни отклонения и улични пожарни хидранти. След анализ на правния и фактически контекст, в който се развиват отношенията между ВиК-Варна и клиентите на дружеството, Комисията установи, че освен че съставлява нарушение на секторната регулация, това поведение представлява и злоупотреба с монополно положение. Заключениета на Комисията обосновават извода, че за да постигне този резултат, ВиК-Варна се е възползвало от позицията си на единствен обществен доставчик на ВиК услугата на територията на област Варна, като е поставяло присъединяването към ВиК мрежата си в зависимост от съгласието на потребителите да поемат разходите, свързани с изграждането на елементи от техническата инфраструктура на ВиК мрежата. С постановеното решение Комисията наложи на ВиК Варна и поведенческа мярка, съгласно която дружеството следва в 60-дневен срок от уведомяването за постановеното решение да измени типовите договори за присъединяване към водопроводната и/или канализационната система, като редактира и/или инкорпорира в тях съответните клаузи, с цел да гарантира по непротиворечив, ясен и недвусмислен начин, че ВиК Варна ще преустанови извършването на нарушението.

## **5. Други дейности, свързани с правоприлагането по Глава трета и Глава четвърта от ЗЗК и чл.101 и чл.102 от ДФЕС**

### *5.1. Предварителни проучвания на получени сигнали, съгласно чл.38а от ЗЗК.*

През 2024 г. бяха получени **92 сигнала**, съдържащи твърдения за нарушения на антиръстовите правила. Всички сигнали са проучени, като се запазва наблюдаваната тенденция за повишение на постъпилите сигнали. През 2024 г. през новосъздадената платформата за анонимно подаване на сигнали постъпиха допълнително 167 сигнала, като голяма част от постъпилата информация по тях не касае твърдения за нарушения на разпоредбите на ЗЗК.

С оглед разпоредбите на ЗЗК сигналите, под формата на молба, жалба, искане или друг документ, който не отговаря на формалните изисквания на закона, сами по себе си не са основание за образуване на производство пред КЗК. Подобна информация обаче би могла да бъде изключително ценна за работата на Комисията и след предварително проучване на твърденията да доведе до самосезиране по реда на чл.38, ал.1, т.1 от ЗЗК. В тази връзка КЗК разглежда всеки получен сигнал с оглед неговата конкретика и с цел да се направи преценка дали са налице основателни съмнения за евентуално извършено нарушение на разпоредбите на ЗЗК и съответно дали да се образува производство по реда на ЗЗК.

### *5.2. Мониторинг върху фармацевтичния и хранително-вкусовия сектор*

През 2024 г. усилията на Комисията отново бяха насочени и към извършване на **мониторинг върху пазарите от фармацевтичната и хранително-вкусовата**

**промишленост и търговия**, за което свидетелстват постановените до момента решения на Комисията, както и текущите производства. Експертите от отдел „Антитръст“ продължават да следят за наличие на съмнителни изменения на цените, които трудно биха могли да бъдат обяснени с обективни фактори, за наличие на евентуални координирани действия на някои участници на пазарите, свързани с преустановяване или ограничаване на доставките на продуктите или услугите в даден сектор, както и за други забранени от ЗЗК практики.

### *5.3. Мониторинг върху търговията с горива*

За поредна година усилията на Комисията бяха насочени към осъществяване на постоянен мониторинг на **пазарите на течни горива в страната**, за което свидетелстват извършените предварителни проучвания по постъпили сигнали от граждани, както извършените подробни анализи по текущи производства.

Комисията е установила в потвърждение на дългогодишната си практика, че пазарите на търговия на дребно са взаимосвързани с търговията на едро, като динамиките на горното ниво оказва пряк и непосредствен ефект върху ценовите равнища на пазара на търговия на дребно. По отношение на нивото на търговия на дребно, Комисията установи, че пазарът обективно се характеризира с високи ценова прозрачност и ценова чувствителност на потребителите. Установено е, че силно влияние върху ценовата политика на дребно оказват цените на конкурентните бензиностанции в съответния район (catchment area). Тези особености на пазара на търговия на дребно с автомобилни горива имат положително въздействие върху конкурентната среда, тъй като принуждават участниците да се конкурират по-интензивно. Силната чувствителност на потребителите на автомобилни горива към измененията на цените, както и възможността им бързо да се информират и да сравняват ценовите предложения са специфични особености, които изграждат конкуренцията на пазара и допълнително допринасят за съществуването на висока степен на ценова обвързаност между търговците на горива на дребно. Участниците на пазара на дребно от друга страна наблюдават постоянно движението на ценообразуващите фактори, като един от основните е именно цената на придобиване на горивата и чрез установените вътрешнофирмени механизми вземат незабавни решения за промяна на цените, което обикновено се случва в рамките на едно денонощие, а при необходимост от бърза реакция – и в рамките на деня.

По отношение на ценообразуването на пазара на търговия на едро с моторни горива бе установено, че предвид структурата на пазара е малко вероятно да се наблюдават значителни отклонения между цените на отделните търговци. За разглежданите периоди Комисията установи, че основният доставчик за вътрешния пазар, а следователно и ценови лидер, е групата Лукойл. Следва да се отчете, че Комисията вече е разгледала функционирането на пазара на търговия на едро с автомобилни горива в периода 2020 – 30.06.2022 г. , като на база съвкупност от

анализирани индикатори, „Лукойл България“ ЕООД е определено като предприятие с господстващо положение на пазара, което за периода от 01.03.2021 г. до 30.06.2022 г. е прилагало едностранно ценова политика, чрез т.н. „ценова преса“. Всички разгледани обстоятелства са показали, че пазарът на едро силно се влияе от ценовата политика на пазарния лидер, чиято вертикална интеграция и притежавана складова и транспортна инфраструктура му позволяват да реагира на ценовата конкуренция на останалите участници и по този начин да определя цените на горивата на едро. Комисията не е установила, да са налице данни за обмен на чувствителна търговска или стратегическа информация между участниците на пазарите.

В допълнение към осъществявания мониторинг на пазара, експерти на Комисията, в качеството им на членове на Консултативния съвет за сътрудничество между държавните органи и лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход към МИИ, взеха участие в провежданите срещи и дискусии и при изготвянето на различни документи, правила и процедури.

Предвид високия обществен интерес и значимостта на сектора за икономиката на страната, Комисията ще продължи да осъществява мониторинг на пазара, отчитайки всички външни и вътрешни фактори, оказващи влияние върху пазара в страната и при изпълнение на своите функции, които са изчерпателно предвидени в ЗЗК.

#### *5.4. Противодействие на тръжните манипулации*

Разкриването на тръжни манипулации, продължи да бъде основен приоритет в дейността на Комисията и през 2024 г. През годината регулярно се извършваше детайлно **проучване на новопостъпили сигнали и искания, съдържащи данни за възможни манипулации на обществени поръчки**. В рамките на тези проучвания бе извършена подробна проверка на предоставените данни, на публично достъпната информация от Централната автоматична информационна система на АОП и Търговския регистър, както и бе изискана множество документация от Възложители, АОП и участници. Когато в резултат на предварителното проучване се съберат достатъчно индикатори, обосноваващи съмнение за извършено нарушение по чл. 15 от ЗЗК, се подготвя решение за образуване на производство.

#### *5.5. Сътрудничество с ЕК и международна дейност*

Съгласно чл.3, ал.1 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16.12.2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от ДФЕС (понастоящем чл.101 и чл.102 от ДФЕС), когато национален орган по конкуренция прилага националното си законодателство към споразумение, решение или съгласувана практика по смисъла на чл.101 и спрямо поведение на

злоупотреба по смисъла на чл.102 от ДФЕС, които могат да повлияят върху търговията между страните-членки, същият винаги трябва да прилага паралелно и тези разпоредби. Предвид това, Регламентът задължава всички национални органи по конкуренция в ЕС да прилагат посочените европейски разпоредби за защита на конкуренцията, в тясно сътрудничество помежду си. За тях се предоставят широки права за обмен на информация и за съдействие при извършване на разследванията, за да може сътрудничеството между тях да бъде ефективно и да води до непротиворечиво прилагане на европейските правила за конкуренция. Сътрудничеството включва задължението на всеки национален орган по конкуренция да уведоми ЕК за всички образувани национални производства, свързани с прилагането на чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС и преди приемане на решение, с което се изисква прекратяване на нарушение, се приемат ангажименти или се оттегля възможността за прилагане на регламент за групово освобождаване от забрана.

Компетентният национален орган да прилага чл.101 и чл.102 от ДФЕС, е Комисия за защита на конкуренцията, която в рамките на предвиденото от Регламента сътрудничество, е и член на Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК), в която участва и самата ЕК (чрез Генерална дирекция „Конкуренция“). ЕМК представлява механизъм за оптимално разпределение на случаите и размяна на информация между членовете ѝ. Отново с оглед прилагане на общностното законодателство в тясно сътрудничество, КЗК също така е част и от Консултативен комитет, който се състои от представители на всички органи по конкуренция на държавите-членки. ЕК се допитва до Консултативния комитет по ограничителни практики и господстващо положение, преди да вземе решение. За обсъждането на отделните казуси консултативният комитет се състои от представители на органите по конкуренция на държавите-членки.

През 2024 г. в рамките на две образувани производства за установяване на евентуални нарушения на разпоредбите на чл.15 и/или чл.101 от ДФЕС, в изпълнение на задълженията на европейското законодателство, КЗК уведоми ЕК за заключенията си за извършени нарушения от страна на „Техномат - Меркурий“ ЕООД, Трудово-производителна кооперация на инвалиди „ЗДРАВООХОД“, „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД, и „Тотал Ел Си“ ЕООД и физическо лице С.И.И. След успешно и ползотворно сътрудничество между двете институции, ЕК оцени високо знанията и експертизата на КЗК в областта на конкуренцията и съгласува с одобрение решенията на Комисията.

През 2024 г. експерти от отдел Антитръст изготвиха отговори по **43 въпросника от Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) и Международната мрежа по конкуренция (ММК)** и взеха участие в **36 срещи, уебинари и обучения**, организирани както от Европейската и Международната

мрежи по конкуренция, така и от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, отделни национални ведомства по конкуренция и други организации.

Експерти от Комисията участваха активно в дискусиите и въпросниците във връзка с актуализацията на *Известието на ЕК за определяне на съответния пазар*, както и по повод предприетата инициатива от страна на ЕК по изготвяне на *Насоки за прилагането на чл. 102 от ДФЕС по отношение на изключващи злоупотреби*. През изминалата година експерти от Комисията бяха ангажирани и в процеса по ревизия на *Регламента за групово освобождаване на споразуменията за трансфер на технологии* и съпътстващите го насоки, който бе инициран от ЕК през ноември 2022 година. Регламент (ЕС) № 316/2014 изтича на 30 април 2026 година, до който момент ЕК следва да разработи нов инструмент, който да отразява резултатите от проведеното обществено обсъждане и оценката на въздействието. Експерти на КЗК участваха и в започналата през 2024 г. оценка от ЕК на *Регламента за групово освобождаване на моторни превозни средства*. Срокът на действие на Регламента изтича на 31 май 2028 г. и действието му трябва да бъде оценено преди това.

6. Експерти от Комисията участваха също в дискусиите и при изготвяне на докладите във връзка с **международния проект „Изчислителен антитръст“**, организиран от Център Кодекс към Университета Станфорд и ръководен от проф. Тибо Шрепел. Целта на проекта е да създаде мрежа от антитръстови и конкурентни ведомства за обсъждане на изчислителни нововъведения и тяхното приложение.

7. Комисията за защита на конкуренцията, заедно с още пет национални органа по конкуренцията на страни-членки на ЕС, е бенефициент по проект „Борба с тръжните манипулации при обществени поръчки: подобряване на съответствието и конкуренцията за обществени поръчки“ (Fighting bid rigging in public procurement: improving compliance and competition for public contracts), финансиран от Европейския съюз чрез Инструмента за техническа подкрепа (Technical Support Instrument – TSI), управляван от ГД „Реформи“ на ЕК. Другите бенефициенти по проекта са Федералното ведомство по конкуренцията на Австрия (BWB, Bundeswettbewerbsbehörde), Агенцията за защита на конкуренцията на Хърватска (ССА, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja), Комисията за защита на конкуренцията на Кипър (Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού), Комисията по конкуренцията на Гърция (НСС, Επιτροπή Ανταγωνισμού), Съвета по конкуренция на Румъния (RCC, Consiliul Concurenței României).

Продължителността на проекта е 24 месеца, като откриващото събитие по него беше проведено на 23 септември 2024 г. Проектът ще приключи до месец септември 2026г.

В рамките на проекта са предвидени следните основни дейности: провеждане на три семинара за борба с тръжните манипулации във всяка държава-

бенефициент по проекта, анализ и разработване на обучителни материали и анализ и разработване на типово споразумение за сътрудничество между националния орган по конкуренция и релевантни контролни органи по обществените поръчки.

През ноември 2024 г. в София беше проведен първият семинар в България, който беше насочен към широк кръг възложители – както институционални, така и секторни. През ноември 2025 г. са насрочени и ще бъдат проведени останалите два семинара за другите две целеви групи по проекта – за контролни органи в областта на конкуренцията (съдилища, контролни органи като Сметна палата, АДФИ, АФКОС, ОСЕС, и други) и за представители на бизнеса (бизнес асоциации и заинтересовани предприятия).

Изпълнител по проекта, отговорен за финансовото управление и изпълнението на дейностите, е Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), която е страна по договора с Европейската комисия. Бенефициентите по проекта, включително КЗК, нямат никакви преки финансови задължения, свързани с изпълнението на дейностите.

Комисията за защита на конкуренцията, заедно с останалите национални ведомства по конкуренцията, които участват в проекта, оказва организационна и координационна подкрепа на ОИСР при изпълнението на дейностите. Тези организационни и координационни дейности включват (без да са изчерпателно изброени): координиране и съгласуване на програмите за обучителните семинари в съответната държава, изпращане на покани до релевантните участници в семинарите, организиране на срещи на проектния екип от ОИСР с компетентни органи в областта на обществените поръчки. КЗК осигурява логистична подкрепа и помощ на ОИСР при намирането и ангажирането на семинарни зали, конферентни услуги, превод (писмен и устен). КЗК няма задължения за заплащането на тези услуги, които се начисляват на и заплащат от ОИСР за сметка на бюджета на проекта.

## **IV. КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯ**

### **1. Образуване на производства**

През 2024 г. постъпиха общо 27 уведомления<sup>7</sup> за разрешаване на концентрации между предприятия и Комисията образува общо 24 производства<sup>8</sup> на основание чл. 38, ал. 1, т. 6 от ЗЗК.

---

<sup>7</sup>По четири от тях, постъпили в края на 2024 г., са образуване на производства след извършване на предварителен контрол по реда на чл. 38, ал. 2 от ЗЗК, в началото на 2025 г. (КЗК/79/16.01.2025 г.; КЗК/104/2025 г.; КЗК/119/2025 г. и КЗК/120/2025 г.).

<sup>8</sup> Едно от производства е образувано по постъпило в края на 2023 г. уведомление за концентрация (КЗК/11/24 г. - Бореалис/Интегра Пластикс).

За отчетния период няма образувани производства по инициатива на Комисията в случаите на чл. 78, ал. 3 от ЗЗК и съответно не са били наложени и мерки за възстановяване на ефективната конкуренция съгласно чл. 90 ЗЗК.

## **2. Постановени решения**

През 2024 г. Комисията постанови общо **31** решения по Глава пета от ЗЗК, **пет** от които по образувани в края на 2023 г. производства, **две** след извършване на задълбочено проучване и **едно** по производство, образувано на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК в края на 2022 г.<sup>9</sup>. От тях:

- **на основание чл.60, ал.1, т.14, във връзка с чл.82, ал.3, т.2 от ЗЗК** Комисията разрешава концентрацията между предприятия - **24** решения;

- **на основание чл.60, ал.1, т.13, във връзка с чл.82, ал.3, т.1, предл. първо от ЗЗК** Комисията постановява, че сделката не представлява концентрация – **2** решения;

- **на основание чл.60, ал.1, т.13, във връзка с чл.82, ал.3, т.1, предл. второ от ЗЗК** Комисията постановява, че сделката не попада в обхвата на задължението за предварително уведомяване – **2** решения;

- **на основание чл. 60, ал.1, т. 5 от ЗЗК** - **1** решение.

КЗК по общо 24 от образуваните производства, в рамките на извършване на ускорено проучване по реда на чл. 80 и чл. 81 от ЗЗК, разреши безусловно осъществяването на нотифицираните сделки. След извършването на анализ на конкурентната среда преди и след тяхното осъществяване, КЗК достига до извода, че същите не водят до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение.

През отчетния период, след извършено задълбочено проучване по реда на чл. 83 от ЗЗК на нотифицирани през 2023 г. концентрации, КЗК постанови общо 2 (две) решения, с които разреши тяхното осъществяване на основание чл. 26, ал. 4 от ЗЗК.

С **Решение № 140/08.02.2024 г.** Комисията разреши „Юнилинк България“ ЕООД да придобие пряк едноличен контрол върху „Ес Ди Ай Груп“ АД. Сделката води до хоризонтално припокриване между дейностите на участниците в концентрацията на пазара на дистрибуция на застрахователни продукти от застрахователни брокери с национален географски обхват. В хода на

---

<sup>9</sup> Решение № 140/08.02.24 г. (по КЗК-763/2023 г.); Решение № 80/25.01.24 г. (по КЗК-895/2023 г.); Решение № 170/15.02.24 г. (по КЗК-894/2023 г.); Решение № 114/01.02.2024 г. (по КЗК/1090/2023 г.); Решение № 25/11.01.2024 г. (по КЗК/1150/2023 г.); Решение № 113/01.02.2024 г. (по КЗК/1155/2023 г.); Решение № 26/11.01.2024 г. (по КЗК/1168/2023 г.) и Решение № 634/13.06.24 г. (по КЗК-863/2022 г.).

производството се установи, че акцентът в дейността на придобиващата група, посредством „Ай Енд Джи Иншурънс Брокерс“ ООД и на придобиваното „Ес Ди Ай Груп“ АД, е в сферата на Общото застраховане, като и двете дружества имат най-съществено пазарно присъствие при разпространението на задължителна застраховка „Гражданска отговорност на автомобилистите“. В рамките на задълбоченото проучване КЗК анализира структурата на портфейлите на участниците в концентрацията и техните конкуренти, тяхното пазарно положение на база реализиран премиен приход, получените комисионни възнаграждения, договорните отношения за застрахователно посредничество със застрахователните дружества и критериите за избор на застрахователен брокер, начина на разпространение на застрахователните продукти, бариерите за навлизане и множество други фактори за да направи своите крайни заключения за ефекта на сделката върху конкурентната среда.

Въз основа на събраната информация Комисията прие, че придобиващата група няма да има възможност за независимо поведение на пазара, тъй като ще е зависима от поведението както на основните си конкуренти, така и на застрахователите и на крайните потребители. След осъществяване на планираната сделка на анализирания пазар ще продължат да бъдат активни участници, които са в състояние да оказват конкурентен натиск върху придобиващата група. Засегнатият съответен пазар се характеризира с мобилност на потребителите, за които не е характерна изразена лоялност към определен застрахователен брокер. Следователно, клиентите биха могли безпрепятствено да се преориентират към друг брокер, в случай че не са удовлетворени от предлаганите условия.

С оглед цялостния анализ, Комисията заключи, че нотифицираната сделка не би могла да доведе до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на пазара на дистрибуция на застрахователни продукти от застрахователни брокери, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение

С **Решение № 114/01.02.2024 г.**, след извършено задълбочено проучване на производството по КЗК/1090/2023 г., КЗК разреши „Юнайтед Груп България“ ЕООД да придобие пряк едноличен контрол върху „Вива Корпорейт България“ ЕООД (ЕИК 206486372) и непряк върху „Булсатком“ ЕООД и неговите дъщерни дружества. В рамките на образуваното производство КЗК анализира пазарите, на които е налице хоризонтално припокриване, а именно пазар на разпространение на ТВ програми на дребно и пазар на предоставяне на фиксиран достъп до интернет на дребно, които са с национален географски обхват. С оглед обстоятелството, че Виваком и Булсатком предоставят платена телевизия и интернет достъп и под формата на „пакетни услуги“, КЗК оцени и ефекта от сделката при предоставянето на посочените електронни съобщителни услуги в пакет. Комисията анализира и пазара на разпространение на телевизионни програми на едро, доколкото същият се

явява горестоящ пазар (вертикално свързан) на пазара на дребно на разпространение на платена телевизия.

В хода на проучването се установи, че на засегнатите съответни пазари има участници с пазарни дялове, които са сравними с тези на Виваком, като тази пазарна ситуация няма да се промени в резултат на нотифицираната операция. В тази връзка са и представените данни за влошените икономически и технологични възможности на придобиваното предприятие, което сочи за ограничаване на вероятността в резултат на сделката да се промени позицията на Виваком до степен на независимост от останалите участници на пазара или от потребителите. Наред с това, предвид прозрачността на засегнатите пазари на дребно по отношение на предлаганите услуги (публичност на оферти, предоставяни услуги и др.) КЗК заключи, че участниците на пазарите са в състояние да оказват конкурентен натиск върху търговското поведение един спрямо друг. Следователно никое предприятие, включително Виваком, не може да действа независимо от останалите оператори на съответните пазари. Същевременно потребителите лесно могат да сравнят предлаганите от конкурентите продукти, което стимулира последните да предложат аналогичен продукт при сходни условия.

Въз основа на всички събрани и анализирани в хода на задълбоченото проучване данни в тяхната съвкупност, Комисията стига до извода, че в конкретния случай сделката не би могла да доведе до значително засягане на ефективната конкуренция на нито един от разгледаните пазари. След осъществяване на концентрацията новата икономическа структура не би действала независимо от своите конкуренти, клиенти и доставчици, предвид структурата и динамиката на анализирани по-горе съответни пазари.

Решението на КЗК е влязло в сила, след обжалване пред Административен съд-София-област и въз основа на решение № 1522/18.02.2025 г. на ВАС, четвърто отделение, което оставя в сила Решение № 1072 от 13.09.2024 г. на АССО, постановено по административно дело № 276/2024г.

През 2024 г. Комисията постанови общо 2 (две) решения, с които прие, че нотифицираните сделки не водят до осъществяване на концентрация между предприятия, по смисъла на Глава пета от ЗЗК.

С **Решение № 226/29.02.2024 г.** КЗК постанови, че придобиването от страна на „Скания България“ ЕООД на активи (сгради/поземлен имот) по силата на договор за наем, собственост на Агри-М ООД не представлява концентрация по смисъла на чл. 22, ал.1, т. 2 от ЗЗК. В своята константна практика Комисията е приела, че настъпването на промяна с траен характер в упражнявания контрол върху активи, представляващи част от предприятие, чрез които може да се осъществява самостоятелна търговска дейност и които могат да формират

самостоятелен оборот, води до концентрация. По смисъла на параграф 18 от Юрисдикционното известие, договорите, по силата на които се предоставя контрол върху активи, се характеризират с голяма продължителност и обикновено без възможност за ранно прекратяване от страна на договарящата страна, която предоставя договорните права. В своята практика ЕК и КЗК възприемат като достатъчно дълъг срок 8 (осем) години, но според конкретния случай той може да бъде и 10-15 (десет-петнайсет) години.

В разглеждания случай „Скания България“ ЕООД ще наеме за определен срок (с възможност за продължаване) активи, които се явяват част от друго независимо предприятие. В своята оценка Комисията отчете, че евентуалното продължаване на договора е бъдещо несигурно събитие, което може да зависи от различни фактори. Предвид това обстоятелство КЗК оцени планираната сделка в рамките на нейния първоначален срок, като в бъдеще, ако бъде осъществена опцията за продължаване на договора, страните е необходимо своевременно да уведомят Комисията. Доколкото в настоящия казус наемният договор е с по-кратък срок и съдържа клаузи, по силата на които наемодателят има възможност да прекрати предсрочно договорните отношения при различни хипотези, то следва, че договорът не е от естество да доведе до трайна промяна на пазара или да създаде възможност за промяна на неговата структура или поведението на участниците в него.

Наред с горното, с оглед спазването на стандартите и изискванията на марката Скания, е налице необходимост от набавянето на определено оборудване, машини, уреди и др., както и извършване на инвестиции за да бъдат приведени наетите активи в съответствие с изискванията, относими към функционирането им като административно-сервизен център под бранда Скания. Следователно, след осъществяване на планираната операция „Скания България“ ЕООД ще инвестира значителни собствени средства, в т.ч. и за закупуване на допълнителна техника и оборудване.

В практиката на ЕК<sup>10</sup> елемент от оценката е дали има прехвърляне на достатъчна бизнес репутация. Приема се, че ако сделката се състои само от наем на площ, без прехвърляне на търговска репутация, малко вероятно е тя да представлява концентрация по смисъла на Регламента за сливанията на ЕС. Също така към датата на сключване на наемния договор уведомятелят не разполага с необходимите разрешения и удостоверения за извършването на дейност като „...контролно-технически пункт за периодични прегледи на ППС и прегледи и проверки по ADR, сервиз за монтаж, проверка и ремонт на тахографи...“. Комисията установи, че Договорът за наем не съдържа и клаузи, предвиждащи прехвърляне на клиенти, като например специфични задължения, поети от

---

<sup>10</sup> Case M.7940 - NETTO / GROCERY STORE AT ARMITAGE AVENUE LITTLE HULTON.

наемодателя, за улесняване запазването на клиентската база (както по отношение клиенти на сервизната дейност, така и по отношение на клиенти на КТП и/или за проверка и ремонт на тахографи). Следователно, нотифицираната сделка не включва прехвърляне на клиентелата на наеманите активи. КЗК отчита и обстоятелството, че сделката не включва прехвърляне на договори с доставчици, както и на трудовите договори с настоящи служители в наеманите активи. В конкретния случай ползването на активите не съставлява средство за придобиване на контрол по смисъла на конкурентното право, доколкото същите са наемани за сравнително кратък период от време и при съвкупността на посочените по-горе оценъчни критерии (планирани значителни инвестиции, липса на прехвърляне на търговска репутация и на договори с доставчици и служители).

С Решение № 882/08.08.2024 г. Комисията прие, че придобиването на акции от капитала на „Ауто Италия“ ЕАД от страна на „Лизинг Финанс“ ЕАД попада в обхвата на чл. 23, т. 1, буква б) от ЗЗК и не води до осъществяване на концентрация между предприятия, по смисъла на Глава пета от ЗЗК.

Разпоредбата на чл. 23 от ЗЗК предвижда няколко хипотези, в които придобиването на контрол върху предприятие не се счита за концентрация. Сред тях, на първо място, не представляват концентрации случаите, в които кредитни и други финансови институции или застрахователни предприятия, чиято дейност включва сделки с ценни книжа за тяхна или чужда сметка, притежават временно ценни книжа на определено предприятие, но само при условие, че упражняват правото си на глас само за да подготвят прехвърлянето на ценните книжа, което следва да се осъществи в срок една година от придобиването им.

В разглеждания случай Уведомителят, като небанкова финансова институция, чиято дейност включва и сделки с ценни книжа за своя сметка, е придобил акциите на „Ауто Италия“ ЕАД. Видно от представените писмени доказателства - Договор за покупко-продажба от 28.06.2024 г., дружеството ще ги притежава временно и с цел да ги препродаде при пазарни условия. „Лизинг Финанс“ няма да участва активно в управлението на „Ауто Италия“ и ще упражнява правото си на глас само за да подготви прехвърлянето на акциите на трето лице – последващ купувач. Последващото прехвърляне се цели да се осъществи в срок не по-голям от една година от придобиването на акциите.

Предвид гореизложеното Комисията счете, че в конкретната хипотеза са изпълнени условията на чл. 23, т. 1, буква б) от ЗЗК и сделката не представлява концентрация по смисъла на чл. 22, ал. 1, т. 2 от ЗЗК.

През отчетния период КЗК постанови общо 2 решения, с които установи, че нотифицираните концентрации, изразяващи се в намерението на Катенейт ГмбХ,

Германия да придобие едноличен контрол върху „Катенейт България“ ООД<sup>11</sup> и намерението на „Рея Венчърс“ ЕАД да придобие едноличен контрол върху „Феборан“ ЕООД<sup>12</sup> не попадат в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

Съгласно трайната практика, в случаите когато сделката не покрива праговете за оборот по чл. 24, ал. 1 от ЗЗК, Комисията не извършва пазарен анализ, респ. не изследва ефектите върху конкурентната среда след нейното осъществяване, тъй като за уведомителите не е възникнало задължение за предварително уведомяване.

С **Решение № 634/13.06.2024 г.**, по образувано в края на 2022 г. производство (КЗК/863/2022 г.) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, Комисията установи, че не е извършено нарушение на задължението по чл. 24, ал. 1 от ЗЗК от страна на „Вива Корпорейт България“ ЕООД и на Словения Броудбанд С.а.р.л., Люксембург.

По отношение на ответната страна „Вива Корпорейт България“ ЕООД Комисията установи, че дружеството е под прекия контрол на Вива Корпорейт S.a.r.l., Люксембург, което от своя страна е под едноличния контрол на физическото лице Спас Русев. Съгласно възприетото в европейската доктрина, както и в практиката на КЗК, правата, предоставящи контрол на търговски дружества, могат да бъдат приписани на техните акционери, с чиито решения дружествата се съобразяват. В този смисъл Комисията приема, че „Вива Корпорейт България“ ЕООД, съответно еднолично контролиращото го Вива Корпорейт S.a.r.l., формално са носители на правата на контрол по отношение на „Булсатком“, но реалното лице, което фактически ще упражнява тези права, е физическото лице.

Съгласно заявеното от „Вива Корпорейт България“ ЕООД, освен върху придобиващото дружество, г-н Спас Русев не упражнява контрол върху други предприятия с регистрация в страната или чужбина, които осъществяват стопанска дейност. Въз основа на представените в производството доказателства се установи, че „Вива Корпорейт България“ ЕООД и непосредствено контролиращото го Вива Корпорейт S.a.r.l. понастоящем не осъществяват стопанска дейност, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. В хода на проучването не са предоставени данни, че физическото лице Спас Русев извършва стопанска дейност за своя сметка. С оглед на така заявените обстоятелства, КЗК прие, че г-н Спас Русев не извършва икономическа дейност, различна от тази на „Вива Корпорейт България“ ЕООД, поради което физическото лице не следва да се приравнява на „предприятие“ по смисъла на § 1, т. 7 от ДР на ЗЗК.

Предвид гореизложеното оценяваната операция, по силата на която „Вива Корпорейт България“ ЕООД придобива пряк едноличен контрол върху

---

<sup>11</sup> Решение № 25/11.01.2024 г. по КЗК/1150/2023 г.

<sup>12</sup> Решение № 1384/19.12.2024 г. по КЗК/983/2024 г.

„Булсатком“ ЕООД, не води до осъществяване на концентрация между предприятия по смисъла на чл. 22, ал. 1, т. 2 от ЗЗК и в случая не е налице нарушение на задължението по чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

По отношение на ответната страна Словения Броудбанд С.а.р.л., Комисията извърши оценка дали с договора за заем крайното финансиращо предприятие е придобило контрол върху „Булсатком“ и за него е възникнало задължение по чл. 24, ал. 1 от ЗЗК. При придобиване на контрол на договорна основа е необходимо да се установи дали един или няколко договора водят до контрол върху управлението и ресурсите на целеното предприятие, както при придобиване на акции или активи. В конкретния случай при анализ на представените документи се констатира, че договорът за заем и свързаните с него споразумения са чисто финансови. Същите не съдържат клаузи, които да предоставят на заемодателя допълнителни права, по силата на които да доведат до де факто контрол от негова страна. По смисъла на конкурентното право едно предприятие се контролира от друго, ако контролиращото предприятие може да упражнява решаващо влияние върху дейността на контролираното, като понятието за решаващо влияние се отнася главно до властта за контрол върху стратегическите решения на контролираното предприятие. Доколкото в анализирания документ не са налице условия, които да дават възможност на предоставящото заем предприятие да има контрол върху назначаването на управителните органи на „Булсатком“ и/или върху търговската му стратегия, то не може да се направи категоричен извод, че е придобило контрол върху БИЛ и върху „Булсатком“ ЕООД.

Предвид изложените обстоятелства в разглежданата хипотеза Комисията прие, че са налице икономически отношения, които не могат да обосноват по безспорен начин придобиването на контрол от страна на Словения Броудбанд С.а.р.л. върху „Булсатком“ ЕООД.

Горният извод не се променя и с оглед настъпилите на по-късен етап промени в собствеността на отделни активи, притежавани от „Булсатком“ ЕООД и в собствеността на предприятието „Вива Корпорейт България“ ЕООД, съответно „Булсатком“ ЕООД, доколкото в образуваното производство са оценени цитираните по-горе договори за заем и евентуално произтичаща от тях възможност за контрол.

Придобиването от страна на Словения Броудбанд С.а.р.л. на активи, собственост на „Булсатком“, е нотифицирано пред КЗК с уведомление вх. № ВХР-56/2023 г. В резултат на извършеното проучване КЗК прие, че нотифицираната сделка, чрез която Словения Броудбанд С.а.р.л. ще придобие, посредством „Юнайтед Тауърс България“ ЕООД, активи, предмет на Договор за продажба на активи от 24 ноември 2022 г., не попада в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК. Следователно, съгласно постановеното от КЗК решение №1252/30.11.2023, за тази конкретна сделка Словения Броудбанд С.а.р.л. не е дължало предварително

уведомяване по смисъла на чл. 24, ал. 1 ЗЗК. Същевременно, по отношение придобиването на активи, предмет на Договора от 25 ноември 2022 г., Комисията, след оценка на фактическата и правна обстановка, е постановила с решение №1252/30.11.2023, че сделката не представлява концентрация по чл. 22, ал. 1, т. 2 от ЗЗК.

Комисията е нотифицирана с уведомление вх. №ВХР-2227/2023 г. относно намерението на „Юнайтед Груп България“ ЕООД (дъщерно предприятие на Словения Броудбанд С.а р.л.) да осъществи концентрация посредством придобиване на пряк едноличен контрол върху „Вива Корпорейт България“ ЕООД и непряк едноличен контрол върху „Булсатком“ ЕООД и неговите дъщерни дружества. След извършване на задълбочено проучване по реда на чл. 83 и следв. от ЗЗК, Комисията постанови Решение № 114/01.02.2024 г., с което разреши планираната концентрация.

Видно от гореизложеното, Комисията е нотифицирана от уведомявателя за планираните сделки след сключване на съответните договори, но преди предприемане на реални действия за тяхното осъществяване и в съответствие с изискванията на чл. 24, ал. 2 от ЗЗК.

### **3. Постановени определения**

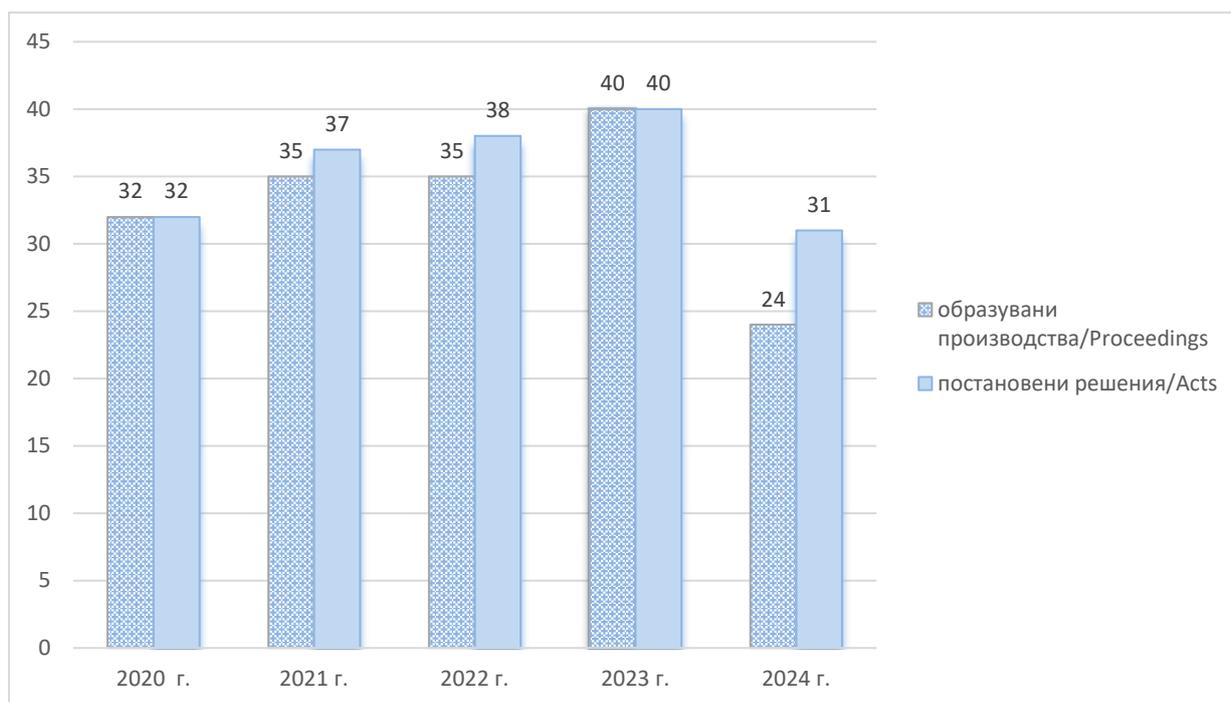
През 2024 г. КЗК прие **1** определение за конституиране на заинтересована страна по реда на чл. 43, ал. 2, т. 1 от ЗЗК.

Комисията с Определение № 81/25.01.24 г. конституира като заинтересована страна по образувано производство (преписка КЗК/1090/23 г.) „Йеттел България“ ЕАД. КЗК прие, че е налице правен интерес за неговото конституиране като заинтересовано лице в горепосоченото производство и като такова може да участва в процеса на проучването съгласно разписаните в ЗЗК правомощия.

### **4. Санкции**

През 2024 г. КЗК **не е наложила** имуществени санкции по реда на чл.100 от ЗЗК или глоби съгласно чл.102 от ЗЗК за извършени нарушения по Глава пета от ЗЗК.

*Образувани производства и постановени решения по Глава пета от ЗЗК за периода 2020 -2024 г.*



Видно от графиката, през отчетната 2024 г. е налице значителен спад в броя на образуваните производства по оценка на концентрациите, спрямо периода 2020 - 2023 г., в който се наблюдаваше постепенно увеличаване от 32 производства до 40 броя производства през 2023 г. При постановените решения ситуацията е сходна, като от общо постановените 31 решения, **пет** от тях са по образувани производства в края на 2023 г., **две** след извършване на задълбочено проучване и **едно** по производство, образувано на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК в края на 2022 г.

През отчетния период КЗК изрази съгласие ЕК да оцени общо две концентрации, подлежащи на нотификация освен пред българския национален орган по конкуренция, така и пред други НОК на държави-членки на ЕС (случай COMP/M.11405 - ULTIMA/ВТВ и случай COMP/M.11411 - ВРИFRANCE/MERIDIAM/EXOES). След анализ на информацията, съдържаща се в мотивираните искания на уведомителите по тези сделки, КЗК установи, че са изпълнени кумулативните правни изисквания на чл. 4, ал. 5 от Регламента за сливанията. Позовавайки се и на основните принципи на Насоките на ЕК относно препращане на преписки за концентрации, КЗК прецени, че ЕК е в най-добра позиция да оцени въпросните сделки.

## 5. Икономически сектори, в които са осъществени концентрации на националния пазар през 2024 г.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Включва само постановените решения за разрешаване на концентрация между предприятия (общо 26)

През отчетната 2024 г. Комисията извърши оценка и постанови решения за разрешаване на концентрации между предприятия в следните икономически сектори/пазари: телекомуникации (2 решения); застраховане (1 решение); дигитални пазари (1 решение); продукти и аксесоари за баня (1 решение); продажба на ПОС терминали (1 решение); производство и продажба на полиетилен (1 решение); търговия с консумативи и оборудване - ВИСКОМ материали (1 решение); внедряване и управление на инфраструктура (1 решение); енергетика (1 решение); отдаване под наем на индустриални и логистични имоти (1 решение); селско стопанство (1 решение); логистични услуги (1 решение); предоставяне на ИКТ услуги (1 решение); банкови услуги (1 решение); спортни дейности и фитнес услуги (1 решение); фармация (1 решение); строителство (1 решение); дистрибуция на продукти за растителна защита и торове (1 решение); хазарт (1 решение); отдаване на търговски площи в шопинг центрове и МОЛ (1 решение); бързооборотни стоки (1 решение); продажба на фотоволтаични системи, инвентори и аксесоари (1 решение); финансови услуги (1 решение); дистрибуция на машини за зареждане на ел. автомобили (1 решение) и предоставяне на болнични услуги (1 решение).

## **6. Примери от практиката**

С **Решение № 881/08.08.2024 г.** Комисията разреши „Некст Левъл Фитнес“ ООД да придобие едноличен контрол върху дружествата „Фитнес Флайс Корпорейшън“ ООД, „Пауър Роник“ ООД, „Хепи Груп 1“ ООД, „Фитнес Флайс Про“ ООД, „Фитнес Флайс Груп“ ООД, „Флайс Фит“ ООД и „Фит Енерджи“ ООД, както и върху активи собственост на „Ню пропърти груп“ ООД, „Хепи Фит Груп“ ООД, „Шугър 8“ ООД и „Оренда 357“ ООД.

Комисията установи, че нотифицираната сделка води както до хоризонтални, така и до вертикални ефекти. Налице е хоризонтално припокриване в дейностите на придобиващото контрол дружество „Некст Левъл Фитнес“ ООД и на придобиваните предприятия и активи на пазара на спортни дейности, предоставяне на фитнес услуги и възстановителни услуги за поддържане на добро физическо състояние на потребителите. В географски аспект, засегнатият от сделката продуктов пазар е определен като локален, предвид установените в хода на производството специфики при предоставяне на съответните услуги и обхваща територията на гр. София, където са активни участниците в концентрацията.

По отношение услугите по предоставяне на извънтрудови (социални) придобивки за служители за спорт, отдих и възстановяване (предлагани чрез карти) същите формират самостоятелен продуктов пазар, който се явява вертикално свързан (нагоре по веригата) с пазара на спортни дейности, предоставяне на фитнес услуги и възстановителни услуги за поддържане на добро физическо състояние на

потребителите, разположен надолу по веригата. На този засегнат пазар оперира единствено придобиващата контрол група, чрез дружеството „Бенефит Системс България“ ООД, което предлага карти MultiSport на територията на страната.

В хода на ускореното проучване КЗК стига до извода, че пазарът на спортни дейности, фитнес услуги и възстановителни услуги за поддържане на добро физическо състояние, се характеризира с наличието на голям брой участници на територията на гр. София, покривайки всички квартали на столицата, като сред тях наред с участниците в концентрацията, има и други дружества, управляващи вериги от спортни центрове/клубове. След осъществяване на сделката, придобиващото дружество ще управлява най-голям брой обекти (спортни центрове/клубове) в гр. София, но пазарният му дял, изчислен и по двата показателя (брой обекти и реализирани приходи) няма да надвиши [10-20]%. Основните конкуренти на участниците в концентрацията, които управляват вериги фитнес центрове се явяват техни близки конкуренти, а част от тях са утвърдени имена в бранша, като „Пулс Мениджмънт“ ЕООД. Алтернативен избор за предоставянето основно на фитнес услуги се явяват и другите по-малки участници на пазара, които управляват обекти, разположени в почти всеки квартал на гр. София. С оглед ресурса, с който разполагат основните конкуренти на участниците в концентрацията съществува възможност, която се подкрепя от медийните публикации и от някои от отговорите на конкурентите в хода на производството, да разширят пазарното си присъствие в столицата, чрез наемане и управление на обекти. Пазарът е отворен и за навлизането на нови участници, предвид липсата на регулация от правно-административен характер, както и на съществени и труднопреодолими икономически бариери, свързани със наемане на обекти, фитнес оборудване, назначаване на квалифицирани инструктори и др. Следователно в резултат на концентрацията обединеното предприятие, предвид характеристиките на съответния засегнат пазар и потенциала за развитие, няма да придобие пазарна мощ, тъй като поведението му на пазара не би могло да бъде независимо от неговите конкуренти и клиенти.

По отношение на вертикално свързания пазар на извънтрудови (социални) придобивки за служители за спорт, отдых и възстановяване (предлагани чрез карти), КЗК установи, че пазарният дял на „Бенефит Системс България“ ООД през 2022 г., на база реализирани приходи в страната, е [40-50]%. На този пазар оперира и още едно дружество - „Никаса Билдинг“ ЕООД, предлагащо карти Coolfit. Пазарният дял на „Никаса Билдинг“ ЕООД за 2022 г. е близък с този на придобиващата контрол група, като дружеството навлиза на пазара сравнително скоро (през 2022 г.) и за този кратък период постига значителна клиентска база, предоставяйки достъп до популярни, предпочитани и ексклузивни обекти в страната. Негови партньори са едни от основните конкуренти на участниците в концентрацията. Въз основа на извършеното проучване Комисията прие, че

„Бенефит Системс България“ ООД и „Никаса Билдинг“ ЕООД са близки конкуренти, предлагащи сходни услуги, които взаимно си упражняват конкурентен натиск. Също така пазарът не подлежи на правно-административно регулиране, нито са налице бариери за навлизане от икономически характер. Следователно, всяко едно предприятие може да извършва такава дейност, ако сключи надлежни договори за предоставяне на услуги със съответните партньори. В резултат на концентрацията пазарният дял на „Бенефит Системс България“ ООД няма да нарасне, тъй като и преди нейното осъществяване обектите на придобиване работят с карти MultiSport.

Относно евентуални антиконкурентни вертикални ефекти, като затваряне/ограничаване достъпа до пазарите нагоре и надолу по веригата, Комисията достига до извода, че е малко вероятно такива да настъпят в резултат на концентрацията. Дори да се приеме, че би имало евентуална възможност „Бенефит Системс България“ ООД да предприеме поведение на ограничаване партньорството си с дружества, управляващи фитнес клубове/центрове, които се явяват конкуренти на „Некст Левъл Фитнес“ ООД, дружеството не би имало стимула да прилага такава политика. Предприемането на едно такова поведение не би било икономически обосновано, тъй като колкото повече обекта работят с карти MultiSport, толкова по-търсена става предлаганата услуга от страна на работодателите. Това от своя страна се отразява и върху приходите на фитнес обектите/центрове, респ. приходите и на „Бенефит Системс България“ ООД. Същевременно, сделката няма да ограничи и достъпа на крайния потребител на фитнес и възстановителни услуги, доколкото е налице избор дали да закупи карта, в зависимост от предлаганите условия (като напр. дали и какъв % от нейната стойност се поема от работодателя, срок и др.) или да заплати на място съответната услуга по ценоразпис на съответния обект. Крайният потребител също така може да избере да ползва и картата, издавана от „Никаса Билдинг“ ЕООД, при сходни условия и при сключен договор с работодателя. Допълнително КЗК отчете и обстоятелството, че масова практика е фитнес клубовете да приемат и работят с двата вида карти - MultiSport и Coolfit, което е въпрос на лична преценка и не е налице каквото и да е ограничение в тази връзка. Следователно предвид характеристиките на пазара и пазарното положение на „Бенефит Системс България“ ООД Комисията заключи, че придобиващата контрол група няма да има нито възможността, нито стимула да ограничи достъпа на конкурентите на „Некст Левъл Фитнес“ ООД до предоставяните от тях услуги, чрез карти MultiSport. Крайните потребители и след концентрацията, ще могат свободно да ползват услугите на фитнес центрове и без карти, както и да преминават от една верига към друга или да ползват услугите (основно фитнес услугите), предлагани от другите участници на пазара. Следователно сделката не води до установяване или засилване на господстващо поведение или до пазарна мощ, която да даде

възможност на „Бенефит Системс България“ ЕООД да бъде независимо от своя основен конкурент, който считано от стартиране на дейността си през 2022 г. успява да придобие значителна клиентска база чрез сключването на партньорски отношения с водещи дружества, управляващи фитнес клубове/центрове в гр. София. Въз основа на извършения анализ Комисията разреши безусловно осъществяването на нотифицираната концентрация. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

**С Решение № 1093/17.10.2024 г.** КЗК разреши „Пътни строежи-Велико Търново“ ЕАД да придобие самостоятелен контрол върху „Инфрастроежи“ ООД.

Комисията установи, че нотифицираната сделка води до хоризонтално припокриване в дейностите на участниците в концентрацията на пазара на пътно строителство и на пазара на производство и продажба на асфалтови смеси. Географският обхват на първия засегнат продуктов пазар е определен като национален, а по отношение на втория пазар точната дефиниция е оставена отворена, тъй като сделката не води до значителни ефекти.

На пазара на пътно строителство общият пазарен дял на участниците в концентрацията е под 5% и е формиран основно от придобиващата контрол група, доколкото пазарният дял на придобиваното дружество е пренебрежимо малък – под 1%. КЗК установи, че към датата на уведомлението както придобиващата група, така и придобиваното предприятие изпълняват договори, сключени по реда на ЗОП, а също и по програми на АПИ. Обектите от пътната инфраструктура, предмет на тези договори, са предимно в Североизточна и Северна централна България. В тази част от страната и по конкретно в областите Велико Търново, Габрово, Ловеч, Плевен, Русе, Силистра, Търговище и Шумен, към средата на месец юли 2024 г. в КСБ са вписани 163 дружества, извършващи строежи от втора група - транспортна инфраструктура. В хода на проучването КЗК изиска данни и становище относно нотифицираната сделка от АПИ, общини и конкуренти на участниците в концентрацията. Въз основа на извършения анализ Комисията достига до извода, че в преобладаващата част от процедурите се състезават по няколко предприятия (обичайно най-малко три), като само в три обществени поръчки участниците в концентрацията са били в пряка конкуренция.

От гледна точка на търсенето, КЗК установи, че възложителите на строителни обекти поставят еднакви изисквания към изпълнителите и след осъществяване на сделката придобиващата група ще продължи да среща конкурентен натиск от страна на утвърдени компании със значителен опит и финансов ресурс, като „Автомагистрали“ ЕАД, „ГБС - Инфраструктурно строителство“ АД, „Хидрострой“ АД, „Щрабаг“ ЕАД, „Инфра експерт“ АД, „Европейски пътища“ АД, „Автомагистрали – Черно море“ АД, „Евро Строй Кънстракшън“ ЕООД, „Бул Строй Груп ИГ“ ЕООД и др. Следователно

обединената група не би имала съществено предимство пред другите пазарни участници.

Относно пазара на производство и продажба на асфалт, Комисията също прие, че сделката няма потенциал да възпрепятства съществено конкуренцията. Общият пазарен дял на участниците в концентрацията при продажбата на асфалт през 2022 г. на територията на страната е 6,01% като добавеният дял от придобиваното предприятие е незначителен – до 1%. Комисията установи, че значителен брой от участниците на пазара на пътно строителство притежават собствени асфалтови бази, включително и с многократно по-голям капацитет от този на придобиваното предприятие. Характерна особеност на пазара е, че част от произведеното количество асфалтови смеси се влага от производителя в собствени СМР за пътно строителство, друга част се продава на трети лица, а допълнителните количества, необходими за реализиране на конкретни проекти, се закупуват от други производители. Следователно според Комисията, притежаването на асфалтова база, в случаите когато се оценява като предимство при участие в процедури по възлагане на обществени поръчки, ще продължи да бъде относимо както за участниците в концентрацията, така и за техните основни конкуренти, които също разполагат с асфалтови бази.

Въз основа на извършения цялостен анализ Комисията стига до извода, че нотифицираната сделка не би могла да доведе до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на анализирания пазар, особено в резултат на установяване или засилване на господстващо положение, и следва да бъде безусловно разрешена при условията на чл. 26, ал. 4 от ЗЗК. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

**С Решение № 1384/19.12.2024 г.** Комисията прие, че придобиването на едноличен контрол от страна на „Рея Венчърс“ ЕАД (дъщерно дружество на „Агрополихим“ АД) върху „Феборан“ ЕООД представлява концентрация, която не попада в обхвата за задължително предварително уведомяване съгласно чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

Въз основа на публикуваното в електронния регистър на КЗК съобщение относно планираното придобиване, постъпи становище от „Неохим“ АД, в което се твърди, че чрез нотифицираната сделка е направен опит за заобикаляне на закона и прикриване на същинската концентрация, водеща до промяна в контрола на дълготрайна основа върху „Неохим“ АД, като в действителност е налице придобиване на контрол от „Агрополихим“ АД върху „Неохим“ АД. В подкрепа на твърденията си дружеството излага аргументи, че концентрацията обхваща не само притежаваните от „Феборан“ ЕООД акции, формиращи 20.30% от капитала на „Неохим“ АД, но и допълнителни 3.72%, придобити самостоятелно от „Рея Венчърс“ ЕАД в периода 17-22 октомври 2024 г. По този начин „Агрополихим“ АД придобива непряк контрол върху 24,02% от неговия капитал, което на практика

изравнява участието му с това на другите двама най-големи акционери - „Евро Ферт“ АД (24.03%) и „Еко Тех“ АД (24.28%). След реализиране на сделката, предвид наличието на над 26.8% акции на миноритарни и малки акционери, които не участват в общите събрания, както и на голям брой акционери, които участват на чисто капиталов принцип, „Агрополихим“ АД ще придобие над 34.02% от представените акции и ще има блокираща квота за всички стратегически решения на Общото събрание (ОС) на „Неохим“ АД, изискващи мнозинство 2/3 или 3/4 от капитала.

За да установи доколко са основателни твърденията относно упражнявания върху „Неохим“ АД контрол, КЗК анализира структурата на капитала на дружеството и участието на основните трима миноритарни акционери в проведените ОС през последните три последователни години.

„Неохим“ АД е публично дружество с раздробена акционерна структура, като към момента на подаване на уведомлението основни акционери са: „Еко Тех“ АД (24.28%), „Евро Ферт“ АД (24.03%) и „Феборан“ ЕООД (20.30%). Видът на контрола, упражняван върху „Неохим“ АД, се определя въз основа на разпоредбите на действащия Устав. Съгласно последния, органите на управление на дружеството са Общо събрание на акционерите, Надзорен съвет и Управителен съвет. Сред правомощията на ОС е да избира и освобождава членовете на Надзорния съвет, което се възприема като едно от най-важните стратегически решения, свързани с търговската политика на дружество. В правомощията на Надзорния съвет е да определя и избира членовете на Управителния съвет, както и да одобрява бизнес плана на предприятието, съставен и приет от Управителния съвет. Съгласно устава стратегическите дружествени решения се вземат с обикновено мнозинство. Решенията, които се вземат с квалифицирано мнозинство от 2/3 (за изменение/допълване на устава, за увеличение/намаление на капитала, за преобразуване/прекратяване на дружеството) не са стратегически по своя характер по смисъла на конкурентното право. По отношение на квалифицираното мнозинство от 3/4, предвидено единствено за решения по чл. 15, ал. 1, т. 10 и 11 от Устава, Комисията заключи, че същите не биха могли да се дефинират като стратегически и определящи търговската политика на дружество, съгласно установената практика в областта на конкурентното право както на национално, така и на общностно ниво. Съгласно общоприетото тълкуване на приложното поле на чл. 114, ал. 1 от ЗППЦК, разпоредбата цели да се гарантира допълнителна защита на финансовите интереси на миноритарните акционери-инвеститори в публично дружество от сделки, водещи до тяхното увреждане. Следователно Комисията стига до извода, че в конкретния случай решенията, които се вземат с квалифицирано мнозинство, не са стратегически.

По отношение участието в ОС на тримата основни миноритарни акционери в „Неохим“ АД в периода 2022 г. - 2024 г. Комисията установи, че са проведени 3

общии събрания на акционерите, на които са присъствали и тримата основни миноритарни акционери, а именно: „Евро Ферт“ АД, „Еко Тех“ АД и „Феборан“ ЕООД. Обичайният размер на представения капитал от страна на тримата основни акционери на проведените за последните 3 години общии събрания е средно 86.60%. Предвид процентното участие на всеки един от тях спрямо представения капитал, са възможни различни комбинации при вземането на стратегически за дейността на „Неохим“ АД решения, за които е необходимо обикновено мнозинство. Следователно никой от акционерите не упражнява контрол върху дружеството.

Съгласно публично достъпна информация, Комисията установи, че капиталът на „Еко Тех“ АД и на „Евро Ферт“ АД е разпределен между множество миноритарни акционери, като нито един от акционерите не разполага с възможност еднолично/съвместно да упражнява контрол върху съответното дружество, т.е. нито „Евро Ферт“ АД, нито „Еко Тех“ АД се намират под контрола (едноличен/съвместен) на някой от своите акционери. В същото време бе установено, че по-голямата част от акционерите на „Еко Тех“ АД, формиращи над 70% от регистрирания капитал на дружеството, се явяват акционери и в „Евро Ферт“ АД с дял над 55%. Следователно между двете дружества е налице кръстосано акционерно участие, което води до извода, че между предприятията съществуват трайни икономически връзки. Това обстоятелство, както и активното им участие на ОС на „Неохим“ АД през анализирания период са индикация, че двете дружества действат заедно на трайна основа и за всеки един от тях не би било оправдано да влиза в коалиция с други акционери при вземането на стратегически решения. В тази хипотеза, според КЗК ако се говори за контрол върху „Неохим“ АД, по-скоро би могло да се презюмира упражняването на такъв (de facto), съвместно от страна на „Евро Ферт“ АД и „Еко Тех“ АД. С оглед цялостния анализ Комисията стига до извода, че „Феборан“ ЕООД не упражнява контрол върху „Неохим“ АД, който няма да се промени и ако се вземат предвид закупените от „Рея Венчърс“ ЕАД акции от капитала на „Неохим“ АД в размер на 3.72%, тъй като общото акционерно участие на придобиващото контрол дружество ще остане под 25%.

Съгласно практиката на КЗК, в случаите когато сделката не попада в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК, не следва да бъде извършен пазарен анализ и съответно да бъдат изследвани очакваните ефекти върху конкурентната среда след нейното осъществяване. Доколкото „Феборан“ ЕООД не упражнява контрол по смисъла на чл. 22 от ЗЗК върху „Неохим“ АД, Комисията счете за неотнормирани изразените в хода на производството опасения, относно ефекта на сделката върху конкурентната среда на пазара на минерални торове. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

## **7. Дейност по прилагане на Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия**

КЗК е компетентна да осъществява контрол върху концентрациите с национално измерение, а тези които достигат праговете по чл.1 от Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент за сливанията) попадат под изключителната юрисдикция на ЕК. В същото време Регламентът предоставя възможност за изменение на оригиналната юрисдикция с оглед концентрацията да бъде оценена от най-подходящия орган по конкуренция (ЕК или национален орган по конкуренция). Правните изисквания и сроковете за пренасочване на концентрациите от или към ЕК са разписани подробно в Насоките на ЕК относно препращане на преписки за концентрации (Насоките).

В тази връзка и съгласно Регламента за сливанията, националните органи по конкуренция (НОК) на държавите-членки може да иницират препращане на случаи на концентрации от или към ЕК след анализ на качената в Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) информация и документи по съответния случай.

За отчетния период КЗК извърши анализ на информацията, съдържаща се в общо **442** постъпили по горепосочения ред уведомления и мотивирани искания за концентрации между предприятия, чийто срок за изразяване на становище е в рамките на отчетната 2024 г., с оглед преценка за евентуално прилагане на процедурата по препращане от/към ЕК в съответствие с Регламента за сливанията и Насоките.

За периода 01.01.24 г. - 31.12.24 г. КЗК не упражни правомощията си за отправяне на искане за препращане на случаи по концентрации с общностно измерение от ЕК към КЗК, тъй като не са изпълнени кумулативните правни изисквания по чл. 9, ал.2 от Регламента за сливанията.

За отчетния период КЗК не е имала основание да изрази позиция по постъпилите в ЕК мотивирани искания по реда на чл. 4, ал. 4 от Регламента за сливанията.

За същия отчетен период КЗК изрази съгласие ЕК да оцени общо два случая на концентрации, тъй като са изпълнени правните изисквания за препращане по чл. 4, (5) от Регламента за сливанията. Предвид наднационалния обхват на засегнатите съответни пазари и нотифицирането им пред поне три държави-членки, ЕК е в най-добра позиция да оцени тези сделки (случай COMP/M.11405 - ULTIMA/BTB; COMP/M.11411 - BPIFRANCE/MERIDIAM/EXOES).

През отчетния период, след извършен анализ на информацията, съдържаща се в документите качени в ЕМК, Комисията не се присъедини към иницираното от Люксембургският орган по конкуренция (Competition Authority of the Grand Duchy of Luxembourg) препращане до ЕК на сделка по придобиване на едноличен контрол от страна на Brasserie Nationale S.A. върху Boissons Heintz S.a.r.l на основание чл. 22 от Регламента за сливанията.

По отношение на първия критерий, в конкретния случай, независимо, че географският обхват на засегнатите вертикално свързани пазари е в национални граници, предвид дела на вноса на бира в Люксембург и реализацията на произведената от Brasserie Nationale S.A бира в съседните региона на Франция и Белгия, КЗК счете, че сделката би могла да окаже влияние върху търговията между държавите членки. В тази връзка може да се приеме, че е изпълнен първия критерий за препращане по реда на чл. 22 от Регламента за сливанията.

По отношение на втория критерий, на база предварителния анализ на качената в ECN2 информация, не може да бъде направен извод, че сделката ще застраши в значителна степен конкуренцията на територията на България. Документите не съдържат данни за реализиран оборот, респ. пазарно положение на участниците в концентрацията на пазара на разпространение на бира в България. КЗК не е имала скорошни случаи на образувани производства в бирения сектор и поради тази причина потърси публично достъпна информация и данни. Съгласно публикувана от Съюза на пивоварите в България (СПБ) информация през 2022 г. продажбите на пиво у нас достигат 5 230 000 хектолитра, като броят на действащите пивоварни е общо 37. В производственото портфолио ежегодно има динамика, като през миналата година в страната вече се произвеждат над 200 различни марки и асортимента бира. От тях през 2022 г. членовете на СПБ са пуснали на пазара близо 30 нови продуктови предложения, което не се е случвало през последните 10 години. Членуващите в СПБ седем бирени компании общо произвеждат 99% от пивото в страната, което означава, че почти всяка изпита у нас бира е дело на българските пивовари. Делът на вносната бира, която се продава в България е около 4%-5%. Основните компании, които контролират пазара остават три – „Карлсберг България“ АД, „Загорка“ АД и „Каменица“ АД. И трите са местни дружества с чуждестранна собственост, предлагащи предимно местни марки лагер, като пловдивската „Каменица“ е собственост на Molson Coors Brewing Co, а базираната в Стара Загора „Загорка“ е собственост на Heineken NV.

С оглед на гореизложеното КЗК направи извод, че пазарът на бира в България е конкурентен, формиран основно от местно производство. По отношение на вноса същият не е значителен и сред основните вносни марки не фигурират тези, произвеждани и разпространявани от участниците в концентрацията.

Следователно, въз основа на наличната информация, не би могло да се направи предварително заключение за евентуално значително засягане на конкуренцията на територията на страната и няма основание да се приеме, че е изпълнен вторият кумулативен критерий.

Следователно КЗК няма основание да се присъедини към иницирираното от люксембургския орган по конкуренция препращане на случая M.11485 - Brasserie Nationale/Boissons Heintz.

След постановяване на решението на Съда на Европейските общности, което отмени решението на Общия съд по случая Illumina/Grail, КЗК може да прилага чл. 22 от Регламента за сливанията, а именно да инициира препращане или да се присъедини към такова, само в случаите когато е компетентна съгласно националното си законодателство да оцени концентрацията.

## **8. Участие в работни срещи в рамките на европейската и на международната мрежи по конкуренция**

Голяма част от дейността бе свързана и с участието в проведени работни срещи и уебинари както он-лайн, така и присъствено. Експерти в Комисията бяха ангажирани и в попълването на въпросници в рамките на европейската и международна мрежи по конкуренция.

В рамките на Международната мрежа по конкуренция (ММК) бяха организирани поредица от уебинари, организирани като част от проекта на РГ „Сливания“, целящ актуализиране на изготвените Препоръчителни практики на ММК (ICN Recommended Practices) при извършването на оценка на концентрациите. Уебинарите бяха свързани с прилагането на количествени методи при анализа на сливанията; оценка на едностранните ефекти при хоризонтални концентрации и теория на вредата; анализ на вътрешните документи, изготвени от участниците в концентрацията, при оценката на сделките; използването на емпиричен анализ и доказателства при разследвания на хоризонтални сливания с едностранни ефекти; оценка на координирани ефекти в резултат на осъществяване на концентрацията.

Комисията взе участие в проведения Консултативен съвет за обсъждане на заключенията на ЕК в изготвения от нея проект на решение по случай M.11071 - Deutsche Lufthansa/MEF/ITA. Освен в гласуването, представител на отдела бе номиниран за докладчик (рапортьор) на случая.

## **9. Други дейности**

### *9.1. Следене на публикации в медиите и други източници на информация*

В качеството си на национален орган по конкуренция и в изпълнение на своите законови правомощия по Глава пета от ЗЗК, Комисията извършва постоянен мониторинг на процесите по придобиване на дялове, части от предприятия и предприети преобразувания, с цел да установи кои от тези сделки представляват концентрация между предприятия по смисъла на чл. 22 от ЗЗК и подлежат на задължително предварително уведомяване по смисъла на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

За отчетния период КЗК не са образувани производства на основание чл. 38, ал.1, т.1 от ЗЗК.

През м. октомври 2024 г. в Комисията постъпи сигнал (с вх. № ВХР-1913/2024 г.) от ПП „Алтернатива за българско възраждане“, представлявано от г-н Румен Петков, в който се цитира публикация в електронния сайт AutoZona.bg от 21 юни 2024 г., съгласно която „Еко България“ ЕАД е на път да придобие веригата бензиностанции на Газпром в България, както и петролната му база в гр. Костинброд, оперирани от дъщерното му дружество „НИС Петрол“ ЕООД.

В тази връзка е отправено искане Комисията да извърши проверка на сделка и/или други правни и фактически действия, свързани с придобиването на дружеството и/или бензиностанциите и петролната база в гр. Костинброд от страна на трето лице (съгласно публикациите „Еко България“ ЕАД). В подадения сигнал се твърди, че сделката има потенциал да доведе до съществено възпрепятстване на конкуренцията на пазара на горива, като създаване или засилване на господстващо положение, което попада под забраната на чл. 26, ал. 4 от ЗЗК. Според подателя на сигнала съществува риск купувачът да увеличи пазарния си дял значително и по този начин да установи условия, при които други участници няма да имат възможност да се конкурират ефективно. Тъй като потенциалната концентрация включва придобиване и на логистични активи (базата в гр. Костинброд), съществува реална опасност от ограничаване на достъпа до тази инфраструктура за конкурентите.

Към Комисията е отправена молба, след събиране на необходимата информация, да образува производство за установяване на евентуално извършено нарушение на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК, във връзка с чл. 22, ал. 1 от ЗЗК, по реда на чл. 78, ал. 3 от ЗЗК от страна на „Еко България“ ЕАД.

За да упражни правомощията си по реда на чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, Комисията извършва предварителна проверка на обстоятелствата, относими към конкретния случай. Комисията образува производство, когато разполага с надлежни доказателства за евентуално извършено нарушение, в конкретния случай придобиване на активи (бензиностанции, петролна база в гр. Костинброд и/или други имоти), водещо до трайна и качествена промяна в упражнявания контрол, извършено в нарушение на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

В тази връзка КЗК извърши предварително проучване на случая като изиска становище и информация, подкрепена със съответните доказателства от „Еко България“ ЕАД и „НИС Петрол“ ЕООД.

След анализ на предоставената информация и документи КЗК установи, че не е налице основание за образуване на производство по реда на чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, тъй като към настоящия момент няма осъществена сделка по придобиване на посочените в сигнала активи, оперирани от „НИС Петрол“ ЕООД в България от страна на „Еко България“ ЕАД.

Подателят на сигнала ПП „Алтернатива за българско възраждане“ е уведомен за предприетите от страна на КЗК действия и резултати от извършеното предварително проучване на случая.

### *9.2. Провеждане на преднотификационни консултации*

През 2024 г. Комисията, в съответствие с приетите в края на 2020 г. Правила за осъществяване на преднотификационни контакти относно контрола върху концентрациите между предприятия, извърши общо две преднотификационни срещи.

Консултациите бяха свързани основно с оглед подготовката на уведомления в съответствие с изискванията на чл.79, ал.1 ЗЗК и приетия с Решение № 1384/19.12.2019, изм. и допълнен с Решение № 603/10.06.2021 г., образец на уведомление за концентрация и указания за попълване.

Освен уточняване на необходимата информация и доказателства, които следва да представят страните по съответната планирана концентрация, в рамките на преднотификационните срещи се дискутираха и въпроси, свързани с правната форма на сделката, начина на изчисляване на праговете за оборот по реда на чл. 24 от ЗЗК и дефинирането на съответните пазари, върху които концентрацията се очаква да окаже въздействие.

## **V. СЕКТОРНИ АНАЛИЗИ**

### **1. Постановени решения по чл.91, ал.5 от ЗЗК**

**С Решение № 427/18.04.2024 г.** Комисията за защита на конкуренцията прие секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на производство и търговия със слънчогледово олио и пшенично брашно на територията на Република България. Секторния анализ на конкурентната среда на **пазарите на производство и търговия на слънчогледово олио и пшенично брашно** на територията на страната бе образуван, във връзка с рязкото повишаване на цените им в началото на месец март 2022 г.

В рамките на секторния анализ бяха изпратени въпросници до: 1) институции и браншови организации в сектора, сред които: Министерство на земеделието /МЗ/, Министерство на икономиката и индустрията (МИИ), Национален съюз на земеделските кооперации в България, Национална Асоциация на зърнопроизводителите, Сдружение на производителите на растителни масла и маслопродукти в България и Системата за агропазарна информация - „САПИ“ ЕООД; до 2) предприятия, участници на съответните пазари - зърнопроизводители

и зърнохранилища, мелнични предприятия и производители на слънчогледово олио.

Бяха установени основните участници на всеки един от пазарите по веригата на доставка на рафинирано слънчогледово олио и пшенично брашно, бариерите за навлизане на съответните пазари, анализирани са условията за производство и доставка на суровина, необходима за производството на пшенично брашно и слънчогледово олио, както и затрудненията, свързани с това. Комисията подробно разгледа условията за реализация на готовата продукция, в т.ч. по дистрибуционни канали.

Комисията изследва състоянието на пазарите на производство и търговия със слънчогледово олио и пшенично брашно и вертикално свързаните нагоре по веригата пазари на производство и продажба на мека пшеница и маслодаен слънчоглед, както и пазара на зърносъхранение. Анализът се фокусира върху динамиката на средните изкупни цени на пшеницата и на слънчогледа в страната, както и на международните котировки на посочените суровини, като проследи доколко изменението им оказва влияние върху цените, на които участниците на определените пазари закупуват суровината за нуждите на своето производство.

В резултат на извършения конкурентно-правен анализ се установи, че наблюдаваните през разглеждания период ценови тенденции в страната се базират на обективни икономически фактори, както и на такива, породени от международната обстановка. В хода на проучването не бяха установени данни и индикации за изкривяване на пазарната среда, посредством прилагане от страна на участниците на евентуални антиконкурентни практики, които от своя страна биха довели до реално нарушаване на конкуренцията на взаимосвързаните пазари и до необоснован ръст на цените на пшеничното брашно и слънчогледовото олио.

Комисията също така откри някои проблеми в сектора, които бяха оценени в тяхната съвкупност като евентуални пречки за ефективния конкурентен процес на вертикално свързаните пазари, за което са уведомени съответните компетентни органи за предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда, а именно:

- Да се предприемат мерки за подобряване на процеса на кандидатстване на земеделските стопани по различните схеми и мерки за финансово подпомагане, с което биха се увеличили възможностите за финансиране на по-широк кръг участници в сектора на зърнопроизводството.

- Да се предприемат мерки за засилен мониторинг на пазара на зърно, с цел по-добро функциониране на сектора като цяло. Като част от този процес би могло да бъде създаването на регистър на търговците на зърно;

- Поддържане на публичен регистър на официалната страница на Българската агенция за безопасност на храните, който да съдържа информация за

всички мелнични предприятия в страната, а не само за тези, които произвеждат пшенично брашно по Утвърден Стандарт „България“;

- КЗК предлага на отговорните институции да предприемат инициативи за създаване на предпоставки и стимули за ефективен механизъм за търговия със зърно, в т.ч. маслодаен слънчоглед и пшеница, например на квотен принцип за определени количества, чрез използване на стоковите борси в страната - „Българска стокова борса“ АД и „Софийска стокова борса“ АД в гр. София, както и „Национална стокова борса“ АД в гр. Пловдив.

## **VI. НЕЛОЯЛНА КОНКУРЕНЦИЯ И ЗАБРАНЕНИ ТЪРГОВСКИ ПРАКТИКИ**

### **1. Образуване на производства**

През посочения период в Комисията са образувани общо **35 (тридесет и пет) производства**, от тях 33 имащи за цел да установят наличието или липсата на нарушения по Глава седма от ЗЗК „Забрана за нелоялна конкуренция“, едно производство по Глава седма „а“ (отм.) от ЗЗК „Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне“ (върнато от ВАС за ново разглеждане) и едно производство по Глава седма „б“ от ЗЗК „Нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти“ (самосезиране). От тях 23 (двадесет и три) са образувани по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушение на ЗЗК, 4 (четири) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК с Решение на КЗК (самосезиране) и 8 (осем) върнати от АССО и ВАС решения на КЗК за ново произнасяне.

### **2. Постановени решения**

През същия период Комисията постанови общо **41 решения** във връзка с прилагането на Глава седма, Глава седма „а“ (отм.) и Глава седма „б“ от ЗЗК в това число 4 решения за образуване на производство по собствена инициатива.

С 21 от постановените решения Комисията установява общо 38 извършени нарушения, представляващи нелоялна конкуренция от страна на ответни предприятия и/или физически лица

а) **на основание чл. 98, ал. 1, т. 1 от ЗЗК** Комисията установява извършеното нарушение и нарушителя по някоя от разпоредбите на Глава седма от ЗЗК – **21 решения**;

б) на основание чл. 98, ал. 1, т. 3 от ЗЗК, Комисията установява, че не е извършено нарушение по разпоредбите на Глава седма и Глава седма „а“ от ЗЗК – **11 решения;**

в) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК Комисията образува производство – **4 решения;**

г) на основание чл. 98, ал. 1, т. 4 от ЗЗК прекратява производството – **5 решения.**

### **3. Наложени имуществени санкции и глоби**

С **21 решения** Комисията е наложила имуществени санкции и/или глоби общо в размер на **1 224 121 лв.** за извършени нарушения по Глава седма от ЗЗК.

През отчетния период Комисията е наложила имуществени санкции и/или глоби, както следва:

- за нарушение на общата забрана за извършване на нелоялна конкуренция по чл. 29 от ЗЗК – в общ размер 416 231 лв.;

- за нарушение на забраната за въвеждане в заблуждение по чл. 31 от ЗЗК – в общ размер 145 640 лв.;

- за нарушение на забраната за заблуждаваща реклама по чл. 32, ал. 1 във вр. с чл. 33 от ЗЗК – в общ размер 39 800 лв.;

- за нарушение на забраната за имитация по чл. 35 от ЗЗК – в общ размер 426 890 лв.;

- за нарушение на забраната за нелоялно привличане на клиенти по чл. 36 от ЗЗК - в общ размер от 59 705 лв.;

- за нарушение на физически лица, които извършват или съдействат за извършване на нарушения на ЗЗК - в общ размер 64 500 лв.;

- за неизпълнение на решение на КЗК, несвоевременно предоставяне или предоставяне на непълна, неточна, недостоверна или заблуждаваща информация в нарушение на задълженията по чл. 47, ал. 4 и 6 от ЗЗК и неизпълнение на задължението по чл. 47, ал. 5 от ЗЗК, на основание чл. 100 от ЗЗК – в общ размер 70 816 лв., от които периодична санкция – в размер от 33 011 лв.

### **4. Най-чести нарушения**

Най-честите нарушения в областта на нелоялната конкуренция, установени през 2024 г., са свързани с нарушения по чл. 29 от ЗЗК (нарушение на общата забрана за извършване на нелоялна конкуренция), следвани от нарушения по чл. 35 от ЗЗК (имитация) и по чл. 31 от ЗЗК (забрана за въвеждане в заблуждение относно

съществени характеристики на стоките или услугите или начина на тяхното предлагане).

През 2024 г. Комисията с 1 брой разпореждане отказва образуване на производство по постъпило искане за установяване на извършени нарушения по глава седма от ЗЗК.

През 2024 г. в Комисията е образувано едно производство за проучване на евентуално извършени нарушения по Глава седма „б“ от страна на „Билла България“ ЕООД (Търговска верига Билла). Производството по преписка № КЗК-565/2024 г. е образувано служебно – с решение на КЗК (самосезиране) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК. Повод за образуването е извършено предварително проучване от КЗК във връзка с нарастващите цени на дребно (към крайните потребители) на хранителните продукти в магазинната мрежа и конкретно в големите търговски вериги.

С оглед събраните информация и доказателства, касаещи дейността на търговска верига Билла, свързана със сключване на договори и споразумения за рамкови условия с доставчиците/производителите на яйца, се установи, че в някои от тях се съдържат клаузи, които може да попадат в обхвата на забраните (абсолютни и условни) по Глава седма „б“ от ЗЗК. Такива са например ограничаването на доставчика по договора да предлага продуктите си на трети лица и заплащане на неустойки в случай на нарушение на това ограничение, поемане за сметка на доставчика на всички разходи за всякакви обезщетения, които купувачът заплаща при рекламация от клиенти и др. Към настоящия момент се извършва проучване по преписката.

През 2024 г. в КЗК не са постъпвали искания (от доставчици и производители или техни организации) по чл. 38, ал. 1, т. 9 от ЗЗК.

## **5. Примери от практиката**

**КЗК санкционира „Клеймкомпас“ ЕООД за нарушение на общата забрана за нелоялна конкуренция, както и за неразрешена сравнителна реклама. С Решение № 231/07.03.2024 г. по преписка № КЗК–764/2023 г., образувана по искане на „Скай Рифънд“ ООД, КЗК установява извършено нарушение по чл. 29 и чл. 32, ал. 1 във връзка с чл. 34 от ЗЗК от страна на „КлеймКомпас“ ЕООД.**

В искането си „Скай Рифънд“ ООД посочва, че посредници и оказва съдействие на пътници за получаване на обезщетение от авиокомпаниите при закъснял или отменен полет. При извършване на търсене в Гугъл с изписване на ключова дума “sky refund” или “skyrefund” е забелязано, че наименованието на дружеството Скай Рифънд, изписано на латиница, се среща в платена реклама на

конкурента „КлеймКомпас“ ЕООД със следното заглавие: “#1 Alternative to SkyRefund“ (#1Алтернатива на Скай Рифънд).

При посещение на линка от платената реклама съдържанието му показва, че „КлеймКомпас“ ЕООД е използвало сравнителна реклама, като предлаганите от страните услуги са сравнени по определени показатели във вреда на искателя и чрез използване на неверни твърдения.

Нарушението се изразява в направено сравнение от ответника на съществени свойства на предлаганите услуги, като изрично е идентифицирано името на конкурента Скай Рифънд. По-специално посочването, че за предоставяните услуги от Скай Рифънд липсва многоезична поддръжка (т.е. възможност съдържанието на електронния адрес (сайт) да бъде достъпно на няколко езика) не отговаря на обективната действителност. Разпространяване на невярно сведение е и изложеното в сравнението обстоятелство, че платформата на електронната страница на Скай Рифънд не предоставя възможност за автоматизиран процес на входиране на искове. Изопачено е предоставена информацията относно начина на формиране на възнаграждението (комисионната), относно наличието на допълнителни такси за услугите, предоставяни от КлеймКомпас, както и неяснота какво представлява показателя „средна стойност на иска“.

Искателят твърди, че описаните действия на ответното дружество са съставомерни деяния, представляващи нелоялна конкуренция и нарушения по смисъла на чл. 29, чл. 30, чл. 32, ал. 1, във връзка с чл. 33, ал. 1, чл. 32, ал. 1, предложение второ във връзка с чл. 34, ал. 2, т. 3, т. 5 и т. 7, както и чл. 34а от ЗЗК.

От фактическа страна в производството е установено, че при търсене в Google чрез ключови думи като „Sky Refund” и “Skyrefund” в търсачката се визуализират следните резултати: „#1 Alternative to SkyRefund-Get Compensated For EU Flights“, „Skyrefund-Flight Delay Compensation”, които представляват линкове, отварящи сайта на ответното предприятие.

Комисията счита за недобросъвестно това поведение на ответното дружество, доколкото същото при наличие на широк спектър от ключови думи, които биха могли да се използват в рекламната програма Google Ads и да представят дейността му, е включило точно наименованието на искателя в списъка си с ключови думи при рекламиране на дейността си в платформата Google. Съдържанието на линковете, които се визуализират също сочат недобросъвестност, доколкото се изтъква алтернативността на КлеймКомпас и доколкото с голяма вероятност може да се допусне, че текстовата част на линковете се определя от ответника в производството. Използването от страна на ответното дружество на такъв тип идентификатори на конкуренти като ключови думи в платформата Google е осъществено по начин, който може да доведе до увреждане на интересите на конкурента, с което е изпълнен и вторият елемент от фактическия състав на разглежданата разпоредба.

Поради това КЗК счита, че така избраните ключови думи, водещи до

съответните резултати, представляват съзнателно действие на ответника, извършено с цел облагодетелстване от потенциални клиенти на искателя и създаващо възможност за увреждане на конкурента по недобросъвестен начин.

Предвид изложеното, КЗК приема, че от страна на „КлеймКомпас“ ЕООД е извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК и следва да се ангажира отговорността на дружеството. Наложената имуществена санкция е в размер на 49 750 лв.

На следващо място от фактическа страна е установено, че ответното дружество е разработило сайта <https://file.claimcompass.eu/claimcompass-vs-skyrefund>, достъпен чрез линк „#1 Alternative to SkyRefund-Get Compensated For EU Flights“, визуализиращ се в поле Google Ads на търсачката, като съдържанието на сайта е следното: *ClaimCompass - най-добрата алтернатива на SkyRefund*

В сайта са анализирани паралелно услугите на двете дружества по множество критерии – такси, стойност на исковете, потребителски рейтинг и др., като е обосновано предимството на „КлеймКомпас“ спрямо неговия конкурент.

Така публикуваната информация КЗК е приела за сравнителна реклама по смисъла на чл. 34 от ЗЗК, като е анализирала законовите предпоставки, за да се приеме тази реклама за разрешена.

При положение, че в процесното рекламно послание става дума за пряко сравнение с конкурентна услуга, за която се сочи, че е по-неизгодна, трудна за достъп и ниско оценена от потребителите, КЗК счита, че липсата на достоверен източник на тези данни прави сравнението между двата продукта необективно и противоречащо на добросъвестната търговска практика. Поради това конкретната публикация не отговаря на положителната предпоставка по т. 3, за да бъде приета сравнителната реклама за разрешена.

Поради изложеното е постановено, че процесното рекламното послание не отговаря на заложените в нормата на чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗЗК критерии и представлява неразрешена сравнителна реклама.

На следващо място КЗК анализира предпоставките, залегнали в чл. 34, ал. 2, т. 5, съгласно които сравнителната реклама не трябва да води до дискредитиране или опетняване на търговските марки, търговските имена, други отличителни белези, стоките, услугите, дейностите или положението на конкурентите, като приема, че това условие за приемане на сравнителната реклама за разрешена не е изпълнено. Направеното сравнение между двете посреднически дейности дискредитира предоставяната от подателя на искането услуга, представяйки я за по-некачествена, по-скъпа и по-несъвършена от тази на ответното дружество, като за тези нейни характеристики не са представени никакви доказателства, а тъкмо обратното – по производството има данни, че услугата на искателя притежава най-малкото същите характеристики и удобства като тази на ответника. Това потвърждава извода за наличието на неразрешена сравнителна реклама.

Освен това, по отношение предпоставката, въведена с т. 1 на чл. 34, ал. 2 от ЗЗК, като част от отрицателните предпоставки, Комисията счита, че рекламното съобщение има белезите на заблуждаваща реклама, характеризиращо я по този начин като забранена сравнителна реклама.

Несъмнено рекламодателят „КлеймКомпас“ ЕООД цели да създаде позитивен имидж на предлаганите от него услуги и насочва вниманието на потребителя към ценовото и качествено предимство на неговата услуга при сравнение с тази на неговия конкурент. Използването на този похват напълно обслужва рекламната стратегия на дружеството и формира погрешна представа у потребителя, в резултат на което същият би могъл да предприеме определено икономическо поведение, което не би имал, ако не беше подведен. В конкретния случай начинът, по който е направено сравнението, е възможно да мотивира и да повлияе върху икономическото поведение на потребителя, за когото решаващо значение за ползването на посочената услуга имат съществените ѝ характеристики и най-вече нейната цена и достъпност.

В тази връзка КЗК счита, че добросъвестната търговска практика изисква предложителят на дадена услуга в рекламните си дейности да използва достоверни източници, както и проверена информация, пряко свързана с предоставяната от него услуга, за да може той добросъвестно да се позовава на нея, още повече, че същата не само е недоказана, но и подвеждаща, а фактическата част на настоящото решение съдържа данни, че услугата на подателя на искането е идентична в повечето си съществени характеристики с тази на ответното предприятие.

Въз основа на така изложените мотиви КЗК прие, че ответното дружество „КлеймКомпас“ ЕООД е извършило нарушение по чл. 32, ал. 1 вр. чл. 34 от ЗЗК, за което е наложена имуществена санкция в размер на 39 800 лв. Решението не е обжалвано от страните и е влязло в сила.

**Комисията санкционира „Винарска изба Логодаж“ ООД за имитация. С Решение № 380-11.04.2024г.** Комисията за защита на конкуренцията установи извършено нарушение по чл. 35, ал. 1 от ЗЗК от страна на „Винарска изба - Логодаж“ ООД и наложи имуществена санкция на дружеството в размер на 1 % от общия оборот за 2023 г., равняващ се на 68 290 лв. (шестдесет и осем хиляди двеста и деветдесет лева).

В хода на проучването по преписка № КЗК-1174/2023 г., образувана по искане на „Бибендум“ ООД, е установено, че в периода м. септември 2023 г. до приключване на производството (м. април 2024 г.) „Винарска изба - Логодаж“ ООД предлага на българския пазар продукт вино розе, обозначено с етикети със сходни форма и цветови фон, съдържащи елементи с голяма степен на сходство и еднакво местоположение – сходни наименования, изписани с еднакъв шрифт с идентични удебелявания и светлосенки, характерни дългообразни извивки и сходно контуриране. Отделно от това самите наименования на продуктите имат висока

степен на визуално и фонетично сходство, доколкото съдържат по четири на брой букви, три от които „А“, „L“ и „Е“ са едни и същи и за двете страни, като „А“ и „L“ са и на еднакви позиции, и в еднаква последователност в началото на наименованията - „ALIE“ при искателя и „ALEX“ при ответното дружество, което е подсилено и с използване на еднакви цветови решения, както и на еднакви по форма и цвят бутилки. По този начин се създава обективна предпоставка за въвеждане в заблуждение на потребителите, както и възможност за увреждане интересите на конкурента.

**КЗК установи извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК от страна на „Ека Логистик“ ЕООД, извършено със съдействието на физическо лице. С Решение № 513/23.05.2024 г., постановено по преписка № КЗК–1121/2023 г. КЗК установи извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК от страна на „Ека Логистик“ ЕООД и по чл. 2, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 29 от ЗЗК от страна на Ал. Янков.**

В своето искане „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД и „Евромаркет Кънстракшън“ ЕАД посочват, че са част от икономическа група предприятия, осъществяващи дейността си от общ център – Корпоративен сервизен център (КСЦ), като дейността на дружествата е в областта на търговията с индустриална техника, резервни части, ремонт и съпътстващи услуги. В искането се отбелязва, че между искателите и ответника Александър Янков са сключени последователни трудови договори, даващи възможността на това лице да общува с клиенти, да изготвя ценови предложения и да обучава служителите на клиентите за работа със закупените машини/оборудване, ако такова обучение е заявено от клиента.

Искателите отбелязват, че трудовото правоотношение между Ал. Янков и „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД е прекратено по взаимно съгласие, считано от 28.01.2023 г., като след тази дата комуникацията с клиентите е поета от други служители. Впоследствие искателите твърдят, че разбират от техни партньори и клиенти, че още по времето на действие на трудовото си правоотношение с „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД Ал. Янков е агитирал клиентите да закупят машини, оборудване и резервни части не от Евромаркет, а директно от негова собствена фирма: „Ека Логистик“ ЕООД. В тази връзка Евромаркет започва проверка на своя бивш служител, при която установява, че на 02.10.2015 г., т.е. още по време на трудовото си правоотношение с „Евромаркет Кънстракшън“ ЕАД, Ал. Янков е учредил дружеството „Ека Логистик“ ЕООД, като е негов едноличен собственик на капитала и управител.

От фактическа страна в производството е установено, че лицето Александър Янков започва да извършва конкурентна на искателя дейност в интерес на ответника „Ека Логистик“ ЕООД, на което е едноличен собственик на капитала от м. април 2021 г., когато в производството е установено първото предлагане на части и консумативи за индустриална техника. Последователно, чрез осъществяване на контакти с клиенти Ал. Янков извършва паралелно конкурентна на искателите дейност от името на ответното дружество и същевременно работи по трудов

договор като продуктов мениджър при втория искател „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД. Тази дейност се е извършвала от април 2021 г. до 27.10.2023 г., когато физическото лице все още е било в трудовоправни отношения с един от искателите.

Видно от представените доказателства, съвместяването на дейност като служител на искателя и едноличен собственик на негов конкурент, продължава за период от две години и половина, като по този начин „Ека Логистик“ ЕООД придобива необосновано конкурентно предимство пред конкурентите, вкл. и искателите, възползвайки се от техните ресурси чрез служителя Александър Янков.

Поради това Комисията приема, че в конкретния случай самото създаване на подобен род паралелни отношения чрез дългогодишни служители на конкурентно дружество, съставлява укоримо поведение от страна на ответното дружество поради факта, че се използват човешки ресурси на конкурентите „Евромаркет Кънстракшън“ ЕАД и „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД с цел улесняване стартирането и развитието на собствена търговската дейност в противоречие с добросъвестната търговска практика. Тази паралелна дейност на физическото лице, като едноличен собственик на ответника и като служител на искателя „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД, предполага и непосредствена възможност за увреждане на подателите, доколкото те са заплашени от отлив на клиенти и/или объркване на същите, с оглед контактите на лицето с тях в негово двойствено качество. Тъй като за съставомерността на действията на ответника по чл. 29 от ЗЗК е необходимо да е налице и само възможност за увреждане интересите на конкурент, КЗК счита, че в конкретния случай не е необходимо установяването на реално настъпили вреди и обосновано приема, че от страна на „Ека Логистик“ ЕООД е осъществен съставът на чл. 29 от ЗЗК и следва да се ангажира отговорността на дружеството. Наложената имуществена санкция е в размер на 8 % от общия оборот на предприятието, равняващи се на 8 240 лв.

Въз основа на така установеното от фактическа страна КЗК обосновава и нарушение по чл. 2, ал. 1, т. 4 във връзка с чл. 29 от ЗЗК от страна на физическото лице Ал. Янков, като мотивите за това са, че той по недобросъвестен начин е подпомагал дейността на ответното предприятие, като в период, в който е бил в трудовоправни отношения с искателя „Евромаркет Индъстриал“ ЕАД, е контактувал с негови доставчици и контрагенти, но от името на ответното дружество и е отправял оферти към потенциални клиенти в полза на друго предприятие, явяващо се конкурент на неговия работодател. На физическото лице е наложена глоба в размер на 20 000 лв.

**С Решение № 176/22.02.2024 г. КЗК санкционира „Сана трейд“ ООД за нелоялна конкуренция.** В хода на проучването по преписката, образувана по искане на „Матрикариа“ ООД, безспорно се установи, че в периода март-декември 2023 г., „Сана трейд“ ООД чрез своята верига от аптеки „Сана“ провежда програма „Лоялен клиент“, при която се обещава безплатен продукт или подарък, който би

получил един пациент, след осъществяване на единадесет покупки на лекарствени средства, при дванадесетото му посещение. Обещава нещо, което е различно от предписаното им или търсеното от тях лекарствено средство, при което обещаното може да се получи само в аптеки „Сана“ и за него не се дължи нищо допълнително.

В решението е отбелязано, че поведението на стопанския субект би влязло в противоречие с добросъвестната търговска практика тогава, когато е в противоречие с нормативно установени правила, уреждащи дадена стопанска дейност, или противоречи на обичайната търговска практика.

Съгласно Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина като реклама на лекарствени продукти се определя всяка форма на информация, представяне, промоция или предложение с цел да се стимулира предписването, продажбата или употребата на лекарствения продукт, като рекламата не може да съдържа предложение и/или обещание за подарък и/или друга имуществена или неимуществена облага. Съгласно Кодекса за професионална етика на магистър-фармацевта, недопустимо е използването на търговски и ценови подходи за лекарствени продукти по лекарско предписание с цел пренасочване на пациенти от една аптека в друга. Видно от Правилата за добра фармацевтична практика, мисията на фармацевтичната професия е да допринесе за подобряване здравето на пациента, да оказва фармацевтична грижа под формата на консултации, като подпомага пациентите и обществото в правилната и рационална лекарствена употреба.

Предвид множеството норми – законови, подзаконови актове, етични кодекси и правила – е видно, че пазарът, свързан с търговия на лекарствени продукти, е силно регулиран. Това е последица от характера на продуктите, предназначени за живота и здравето на пациентите. На фармацевтите е предоставена възможност активно да участват в здравеопазването, като допринасят за подобряване здравето на пациента и да оказват фармацевтична грижа под формата на консултации, но в нито един нормативен или етичен акт не се предоставя възможност за мотивиране на пациента към закупуване на лекарства. Напротив, предвидено е ограничение не само при мотивиране за закупуване на конкретно лекарство, но и мотивиране за избор на търговски обект (аптека), от който пациентите да закупуват лекарствени средства. Също така според Кодекса за професионална етика на магистър-фармацевта е недопустимо използването на търговски и ценови подходи с цел пренасочване на пациенти.

В хода на проучването не са предоставени доказателства, от които да е видно, че провеждането на промоцията е насочено към подобряване здравето на пациента или представлява консултация относно предлагани лекарствени продукти. Не са предоставени доказателства, че промоцията представлява подпомагане на пациентите за правилна и рационална лекарствена употреба. Не се доказва и някаква специфична цел на програмата, която да е свързана с подобряване на знанията на

пациентите относно техния здравословен начин на живот. Предвид характера на промоцията, единственият извод според Комисията, който е валиден, е, че тя се провежда само за да се мотивират пациентите да посетят аптеки „Сана“ да закупят продукти именно от тези търговски обекти.

Въпреки че в програма „Лоялен клиент“ не е конкретизирано, а и в производството от страна на ответното дружество не е предоставена изчерпателна информация както за обещаваната награда, така и кои продукти ще се дават безплатно при дванадесетото посещение в аптеки „Сана“, посланието за даване на нещо безплатно е достатъчен стимул за предпочитане на този търговец пред неговите конкуренти. Комисията счита, че нормативното ценово регулиране на пазара, водещо до изравняване на ценовите нива на лекарствата при различните търговци, ограничава конкуренцията между тях, като дава свобода на пациентите за избор на аптека. В конкретния случай обаче пациентите биха променили обичайното си предпочитание и биха закупили продукт от аптеки „Сана“, тъй като това им дава възможност да получат обещания подарък или отстъпка от този търговец. При това единствената възможност да се получи обещаващият подарък или отстъпка е като се направи покупка от „Сана трейд“ ООД. Именно поради тази причина евентуалният ефект на изкривяване на търсенето така или иначе ще настъпи, доколкото последният се влияе единствено от поведението на потребителя, а той определя решението си за покупка от възможността да придобие нещо безплатно, вместо да заплати за него по обичайния начин.

При провеждане на програма „Лоялен клиент“ се създават предпоставки не само да се увреди добрата фармацевтична практика, но и смисълът на конкуренцията да се измести, като на заден план се постави животът и здравето на пациентите. Обещанието за подарък към пациентите превръща купуването на лекарства в участие в атрактивна промоция, а предписаното лекарство – в билет за това. Този начин на действие отклонява вниманието на пациентите от същността на фармацевтичните услуги и формира друго отношение към тях. Пациентът може да насочи вниманието си повече към възможността чрез участието в програмата да получи нещо за което няма да заплаща. Вследствие на такова поведение интересите на конкурентите ще бъдат увредени сериозно по недобросъвестен начин.

Предвид изложеното, Комисията счита, че процесната кампания е в състояние да изкриви търсенето по нелоялен начин, като повлияе на икономическото поведение на субектите, като създаде мотивация у тях да посетят и закупят именно предлаганите от аптеки „Сана трейд“ ЕООД лекарствени продукти. Въз основа на обещанието за подарък или за даване на нещо безплатно, ответното дружество е в състояние да отклони към собствените търговски обекти пациентите, като по този начин получава неправомерно търговско предимство спрямо неговите конкуренти, които предлагат същите лекарствени продукти на пазара.

Комисията за защита на конкуренцията наложи имуществена санкция за извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК на „Сана трейд“ ООД в размер на 98 415 лв. (1,5 % от общия оборот), като постанови неговото незабавно прекратяване.

В хода на проучването по преписката Комисията изиска от дружеството информация и доказателства за изясняване на фактическата обстановка, като последното предостави непълна и заблуждаваща информация по смисъла на чл. 47, ал. 6 от ЗЗК – относно условията на програмата и участващите продукти, за което Комисията наложи имуществена санкция за неизпълнение на задължението за съдействие на „Сана трейд“ ООД в размер на 32 805 лв.

**С Решение № 1260/2024 г. КЗК установи извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК от „АГРИЯ-2009“ ЕООД.** В хода на проучването е установено, че от страна на „АГРИЯ-2009“ ЕООД е нарушена общата забрана за нелоялна конкуренция по чл. 29, което се изразява в комплексно поведение, съвкупност от действия и бездействия, извършвано в разрез с добросъвестната търговска практика. В проучването по преписката, образувана по искане на „НИКИПЛАСТ-М“ ООД, се установи, че „АГРИЯ-2009“ ЕООД внася пълнеци и изпразвачи механизми за тоалетни казанчета с турски произход и разпространява същите на територията на Република България от началото на май 2024 г. Продуктите са опаковани и етикетирани, като върху тях не са указани страна на произход, производител/вносител или съответствие за качество. Същевременно визията на опаковките и текстовото им съдържание - напр. поставяне на карта на България (с цветовете на националното знаме) с точка, указваща гр. Горна Оряховица, текстът „Производство и търговия със сифони и ВиК части АГРИЯ-2009“ ЕООД“, целенасочено създават представа за българския произход и български производител на продуктите. Противоречащо на добросъвестната търговска практика по смисъла на чл. 29 от ЗЗК е разпространяването на процесните продукти, опаковани и етикетирани по установения в производството начин, който заблуждава по отношение на произхода на продуктите, техния производител и вносител на територията на страната. В резултат на използването на процесните опаковки потребители (а и търговци) могат да бъдат въведени в заблуждение относно действителния произход и производител на продуктите.

В резултат на подобно недобросъвестно поведение пряко се засягат интересите на искателя и на останалите добросъвестни конкуренти на пазара на разпространение на ВиК части и в частност на пълнеци и изпразвачи механизми за тоалетни казанчета по смисъла на общата забрана по чл. 29 от ЗЗК. За „АГРИЯ-2009“ ЕООД няма законови или договорни ограничения да започне да разпространява на пазара под собствената си марка пълнеци и изпразвачи механизми за тоалетни казанчета, нито да внася последните от трета страна. Но това следва да се случи при пълно съобразяване с приложимата нормативна уредба и добрите търговски практики. Поведението на „АГРИЯ-2009“ ЕООД по

съзнателно търсената асоциация с български произход на продуктите, които в действителност са турски, чрез визията и съдържанието на техните опаковки, уврежда и интересите на искателя, и интересите на други конкурентни предприятия, и конкурентната среда като цяло, тъй като ответното дружество чрез недобросъвестни способности целъ улесняване развитието на собствената си търговската дейност и придобива необосновано конкурентно предимство.

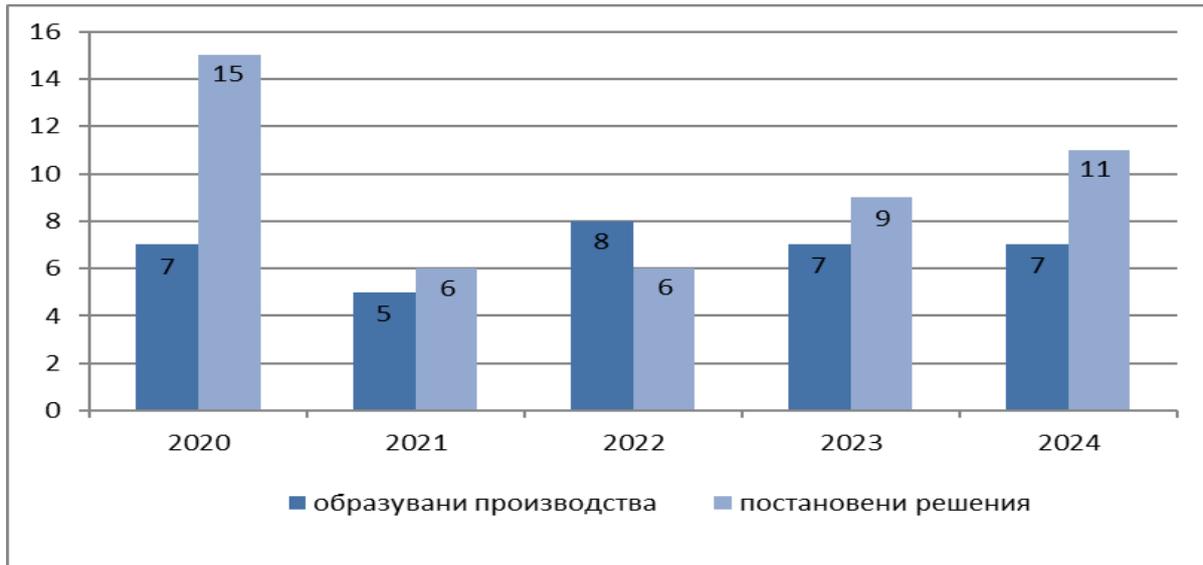
За установеното нарушение по чл. 29 от ЗЗК Комисията наложи на „АГРИЯ-2009“ ЕООД имуществена санкция в размер на 25 640 лв. (1 % от общия оборот) и постанови незабавно прекратяване на нарушението.

## **VII. ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ЗА КОНКУРЕНЦИЯТА**

Застъпничеството за конкуренцията се възприема като един от ефективните инструменти за секторно проучване и за идентифициране на проблеми по отношение на конкуренцията. Динамиката на икономическия живот налага да бъдат преразгледани някои действащи норми или да бъде отчетено спазването на правилата за конкуренция при изработването на нови разпоредби. Становищата, които Комисията приема в рамките на своето правомощие по застъпничество, имат препоръчителен характер и не постигат пряка намеса в поведението на пазарните участници. Въпреки това чрез становищата могат да бъдат идентифицирани конкретни норми или актове, които могат да повлияят негативно върху конкуренцията.

Съгласно чл. 28 от ЗЗК, за да защити свободната инициатива в стопанската дейност и да предотврати ограничаването или нарушаването на конкуренцията, КЗК извършва **оценка за съответствието с разпоредбите на ЗЗК** на проекти на нормативни или нормативни административни и общи административни актове; действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове; проекти на актове на сдружения на предприятия, които регулират дейността на членовете им.

## 1. Образуванни производства и постановени решения



През **2024 г.** са образувани общо **7 производства**, по които КЗК е упражнила правомощията си по чл. 28 от ЗЗК, както следва:

а) **5** от образуваните производства са по искане на държавен орган;

в) **2** по собствена инициатива за оценка за съответствието с правилата на конкуренцията на проекти или на действащи нормативни актове.

През **2024 г.** Комисията е постановила общо **11 решения**, с които са приети становища по проекти или действащи нормативни или административни актове, установяващи наличието или липсата на противоречие с правилата на конкуренция.

Приетите от КЗК през 2024 г. становища, с които се отправят препоръки за изменение на действащи нормативни разпоредби или на проекти на нови разпоредби, имат за цел да предотвратят съществуването на необосновани, прекомерни или ненужни регулации, които възпрепятстват свободната конкуренция. Тези препоръки изискват от други държавни органи да предприемат действия в области, в които КЗК няма правомощия. Например, КЗК отправи препоръки към нормативната уредба, регламентираща паралелния внос на лекарства в страната, тъй като тя създава определени пречки, свързани с административните процедури за достъп на тези лекарства до българския пазар. Също така със свое становище КЗК прие, че нормативната уредба, регулираща дейността на екскурзоводите съдържа ограничения на конкуренцията, което може в някаква степен да стесни броя на участниците на пазара. Комисията анализира също Проект на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти, в резултат на което достигна до заключението, че проектът съдържа тектове, ограничаващи конкуренцията. Освен становищата относно регулиране на свободните професии, през отчетния период КЗК прие също становище относно съответствие с правилата на конкуренцията на разпоредбите в Закона за храните по

отношение на помирителното производство. Индиректно становищата по застъпничество за конкуренцията целят да осигурят и защита на потребителите и подобрене на качеството и стандартите на услугите чрез отправяне проконкурентни препоръки.

През 2024 г. се наблюдава увеличение в броя на приетите решения по застъпничество спрямо периода 2021 година – 2023 година, през който мерките срещу Covid-19 и честата смяна на правителства значително намалиха предлаганото законодателство и броя на проектозаконите за оценка. От друга страна, броят на образуваните производства по искане на държавен орган, които са едва 5, се дължи и до голяма степен на липсата на задължение за другите държавни органи да извършват предварителна оценка за съответствието с правилата на конкуренцията.

Комисията продължи да популяризира в рамките на своето участие в различни междуведомствени работни групи приетите с Решение на КЗК № 1777/20.12.2011 г. „Насоки за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция”. Целта на Насоките е да подпомогнат държавните органи, включително органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление, още при подготовката на регулаторна рамка да идентифицират възможните антиконкурентни въздействия. Насоките представят критерии, чрез които може лесно да се прецени дали проектът на нормативен акт би могъл да доведе до ограничаване на конкуренцията чрез контролен списък за първоначална оценка на възможните ограничения на конкуренцията, разделени в 4 основни групи под формата на въпроси. В същото време Насоките биха могли да послужат като ориентир и за лицата, които считат, че техните интереси са засегнати от актове, издадени в противоречие с правилата на конкуренцията.

## **2. Примери от практиката**

**Паралелен внос на лекарства - с Решение № 1127/28.11.2024 г.** Комисията за защита на конкуренцията прие становище по чл. 28 от ЗЗК, в което предлага изменения в нормативната уредба, целящи насърчаване на паралелния внос на лекарства. Паралелният внос на лекарствени продукти се основава на принципа за свободно движение на стоки и представлява внос на вече регистрирани у нас лекарства от друга страна членка на ЕС не от официалния вносител на тези лекарства, а от други регистрирани за тази цел стопански субекти. Производството е образувано по собствена инициатива на КЗК във връзка с медийни публикации за наличието на законови пречки и административни бариери за осъществяване на паралелен внос на лекарства, включително на такива, за които е регистриран недостиг на българския пазар.

В хода на производството КЗК направи анализ на нормативната уредба, регламентираща паралелния внос на лекарства в България и установи определени административни и нормативни пречки, които са от естеството да нарушат ефективната конкуренция на пазара на лекарствени продукти. Тази уредба позволява различни тълкувания от регулаторните органи, от една страна, и от стопанските субекти, от друга страна. По този начин се създава правна несигурност както за действащите вносители на лекарства от ЕС в страната, така и за нови фирми, които биха искали да осъществяват тази дейност.

По-конкретно КЗК идентифицира определени бариери за осъществяване на паралелен внос на лекарства. Една от тези бариери е свързана с прекалено дълги сумарни срокове за получаване на всички административни разрешения и реалния достъп на пациентите до лекарствата от паралелен внос - от 89 до 164 дни, а според заинтересовани паралелни вносители реалните срокове варират от 180 до 390 дни. Също така, за разлика от лекарствените продукти, внесени от официален вносител, които след първоначалното разрешение за срок от 5 години и едно удължаване от още 5 години имат право да получат безсрочно разрешение за употреба в страната, вносителите на лекарства от паралелен внос трябва да искат на всеки 5 години ново разрешение, като в нормативната уредба няма възможност за получаване на безсрочно разрешение.

Като сериозен конкурентноправен проблем КЗК отчита и това, че всяка от институциите, от които паралелните вносители трябва да получат разрешение, регистрация или определяне на цена - Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ), Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти (НСЦРЛП), Национална здравноосигурителна каса (НЗОК) за реимбурсираните лекарства и Националната здравноосигурителна система (НЗИС), генерира свой собствен код на лекарствения продукт от паралелен внос. По този начин лекарствата от паралелен внос, въпреки че са идентични или подобни на вече присъстващи на българския пазар лекарствени продукти, понякога дори са със същия производител и търговско наименование, получават различен код само поради това, че вносителят им е различен от официалния. Генерирането на различни кодове за едно и също лекарство, в зависимост от това дали е внесено от официалния вносител или от паралелен вносител, затруднява както лекарите, така и аптеките, и пациентите. С използването на електронна рецепта с конкретен код на лекарството, вписан в нея, фармацевтът няма право да даде на гражданите необходимото им лекарство от паралелен внос, в случаите, в които има недостиг или липса на същото лекарство от официален вносител.

В получените в производството становища се съдържат и твърдения за противоречиво и различно тълкуване на нормативната уредба при определянето на цените на тези лекарства от Националният съвет по цени и реимбурсиране на лекарствени продукти. В резултат на това се стига до съдебни спорове между

НСЦРЛП и търговците на лекарства от паралелен внос, включително до отмяна от съда на определени нормативни разпоредби и правен вакуум за определен период от време.

В своето становище КЗК изрази мнение, че паралелният внос на лекарствени продукти в страната е от полза за пациентите, за участниците на пазара на лекарства и за ефективната конкуренция. Подобно становище имат и пациентски организации, както и сдружения на стопански субекти, опериращи на фармацевтичния пазар. Лекарствата от паралелен внос създават определени гаранции за пациентите за доставка на необходимите им медикаменти при тяхна липса на националния пазар. Ето защо Комисията за защита на конкуренцията счита, че нормативната уредба трябва да стимулира бързата регистрация и навлизане на българския пазар на лекарствени продукти от паралелен внос, като предлага на компетентните органи да бъдат предприети стъпки за изменение и допълнение на приложимото законодателство в тази посока. По-конкретно Комисията счита, че сроковете за издаване на всички разрешения за определяне на цена за лекарствените продукти от паралелен внос да бъдат нормативно съкратени, а нормативната уредба по отношение определянето на цените на лекарствените продукти от паралелен внос да бъде прецизирана, с цел избягване на различни тълкувания. Според КЗК, всички действащи в момента кодове на лекарствени продукти, генерирани от отделните регулаторни институции, следва да бъдат интегрирани и да бъде създаден единен код на конкретния лекарствен продукт, който да съдържа в отделните си части цялата необходима информация за отделните държавни органи. Не на последно място, режимът за удължаване на срока на разрешенията за употреба на лекарствени продукти от паралелен внос, е необходимо да бъде уреден аналогично на режима, приложим към лекарствата, внасяни от притежател на разрешение за употреба.

**Брокери на недвижими имоти - с Решение № 454 от 25.04.2024 г.** КЗК прие становище по застъпничество за конкуренцията относно Проект на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти, внесен в Народното събрание със сигнатура 49-354-01-117. В становището си КЗК идентифицира множество ограничения на конкуренцията, които пряко или косвено водят до един и същ цялостен ефект, а именно запазване на дейността по посреднически услуги при сделки с недвижими имоти само за брокерите на недвижими имоти и изключване от пазара на тези участници, за които това не е основна дейност. Това води до ограничаване на възможността на някои участници на пазара като напр. адвокати и търговци да предоставят посреднически услуги по сделки с недвижими имоти. По-малкият брой участници на пазара, вкл. затрудненото навлизане на него, ще доведе до намаляване на избора на потребителите и увеличаване на цените на тези услуги.

Цялостният ефект е най-ясно изразен в прякото изискване дейността като посредник при сделки на недвижими имоти да бъде запазена само за агенции за недвижими имоти, вкл. подпомагащото същата цел изискване за декларация за упражняване като основен предмет на дейност „посредничество/операции с недвижими имоти. Изискването за правоспособност за упражняване на дейност като посредник при сделки с недвижими имоти ограничава броя на участниците и съответно конкуренцията на пазара, без да е необходимо за осигуряване на качеството на услугите и гарантиране на интересите на потребителите. Подобни изисквания по никакъв начин не могат да бъдат оправдани за професия, за която не се изисква специално образование. В допълнение, изискването за опит прави навлизането на нови участници на пазара като самостоятелни посредници на практика невъзможно. Създаване на регистър на посредниците при сделки с недвижими имоти също ще ограничи конкуренцията, като стесни кръга от участници на пазара само до тези, които се занимават основно с тази дейност. В същото време подобен регистър по никакъв начин не може да допринесе за информираността и защитата на потребителите, както и за повишаване на събираемостта на данъците.

Цялостният антиконкурентен ефект на предложените регулации индиректно се допълва и от изисквания, увеличаващи разходите за навлизане на пазара, които може да не е икономически обосновано да бъдат извършвани от лица, извършващи посреднически услуги при сделки с недвижими имоти не като основна дейност. Такива изисквания са застраховка за вреди, периодични обучения, такса за вписване в регистъра и изискване за осъществяване на дейност от определен адрес. В същото време тези изисквания не са оправдани. Наличието на застраховка не защитава потребителите, тъй като при всички положения претърпените вреди трябва да бъдат доказани, което е в тежест на потребителите. Освен това се създават предпоставки за ограничаване на конкуренцията и при организирането на периодични курсове, тъй като те трябва да се одобряват от Камарата, която също организира курсове. Всеки брокер може сам да прецени от какви курсове има нужда, а не да участва в курсове, само защото са задължителни. Изискването за наличие на адрес не гарантира, че при възникване на проблем потребителите ще могат да намерят съответния брокер на адреса.

Създаването на Камара, състояща се от брокери на недвижими имоти, която да определя дали нови конкуренти ще навлязат на пазара, както и дали съществуващите им конкуренти да останат на пазара, може също да има неблагоприятно въздействие върху конкуренцията.

**Екскурзоводи - с Решение № 474 от 09.05.2024 г.** КЗК прие становище по застъпничество за конкуренцията относно нормативната уредба, регулираща дейността на екскурзоводите. Изискването за правоспособност за предоставяне на екскурзоводски услуги ограничава конкуренцията, като може в някаква степен да

стесни броя на участниците на пазара, в резултат на което да бъдат завишени цените. В същото време, тази бариера за навлизане на пазара не е оправдана, тъй като не гарантира качеството на предоставяните услуги. Освен това, самата професия не изисква въвеждането на специални мерки за защита на потребителите, тъй като тези услуги не са определящи за здравето и живота им. КЗК установи също, че отделните елементи на изискването за правоспособност – образование, практическа подготовка и изпит, представляват неоправдани бариери за навлизане на пазара на екскурзоводски услуги. Възможностите за покриване на изискването за образование са толкова широки и разнообразни, че няма как всяка от тях да гарантира наличието на необходимите знания. Екскурзоводската професия не е сред тези, при които е необходима практическа подготовка, поради това, че има риск в резултат на недостатъчно доброто им осъществяване да настъпят сериозни вреди за потребителите. Изпитът за придобиване на правоспособност изисква твърде широки знания, които може да не са необходими за организиране на конкретните туристически обиколки. За екскурзовода е важно да е запознат с туристическите обекти в населените места, в които осъществява дейност, а не с всички туристически обекти в страната и свързаните с тях подробни исторически и други данни. Анализът на отделните елементи на изискването за правоспособност потвърждават, че то не е оправдано и необходимо. Всеки може да направи подробно проучване на забележителностите на даден град и да подготви екскурзоводска беседа, а от качеството на предлаганите услуги ще зависи дали ще остане на пазара. Следователно въпросът кой да остане на пазара трябва да бъде решен от естествените пазарни механизми на търсенето и предлагането, а не от регулация.

КЗК счита, че предвиденият регистрационен режим не е оправдан, тъй като същият не засяга защитата на обществено значим интерес, а единствено цели предоставяне на публична информация. В същото време, регистърът не би могъл да предостави информация на потребителите, от която те да могат да направят информиран избор на екскурзовод, поради стеснения обхват от данни, които се съдържат в него.

Обстоятелството, че съществуващите участници на пазара към момента на регулиране на професията не се считат за по-малко подготвени от тези, които са преминали изпит за правоспособност е още едно доказателство, че изпитът за правоспособност не допринася за качеството на екскурзоводските услуги и съответно новонавлизащите участници на пазара неоправдано са поставени в непривилегировано положение спрямо съществуващите участници на пазара при въвеждането на регулиране, което представлява ограничение на конкуренцията.

КЗК е на мнение, че забраната за чуждестранни водачи да осъществяват функциите си извън превозното средство води до ограничение на конкуренцията на територията на страната. Премахването на тази забрана би било от съществена

полза за потребителите при избор на туристически услуги и получаването на качествено обслужване.

Становището на КЗК е в унисон със Съобщението на ЕК от 2021 г., което препоръчва на всички страни членки, които регулират тази професия, да обмислят дали регулирането на екскурзоводските услуги е оправдано и пропорционално.

## **VIII. ДЕЙНОСТ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ**

### **1. Закон за обществените поръчки (ЗОП)**

Съгласно чл. 196, ал. 1 от ЗОП, всяко решение на възложителите по процедура за възлагане на обществена поръчка подлежи на обжалване пред Комисия за защита на конкуренцията относно неговата законосъобразност, включително за наличие на дискриминационни икономически, финансови, технически или квалификационни изисквания в обявлението и документацията. На обжалване подлежат действия и бездействия на възложители, с които се пречат достъпът и участието на лицата в процедурите, както и обявленията за доброволна прозрачност.

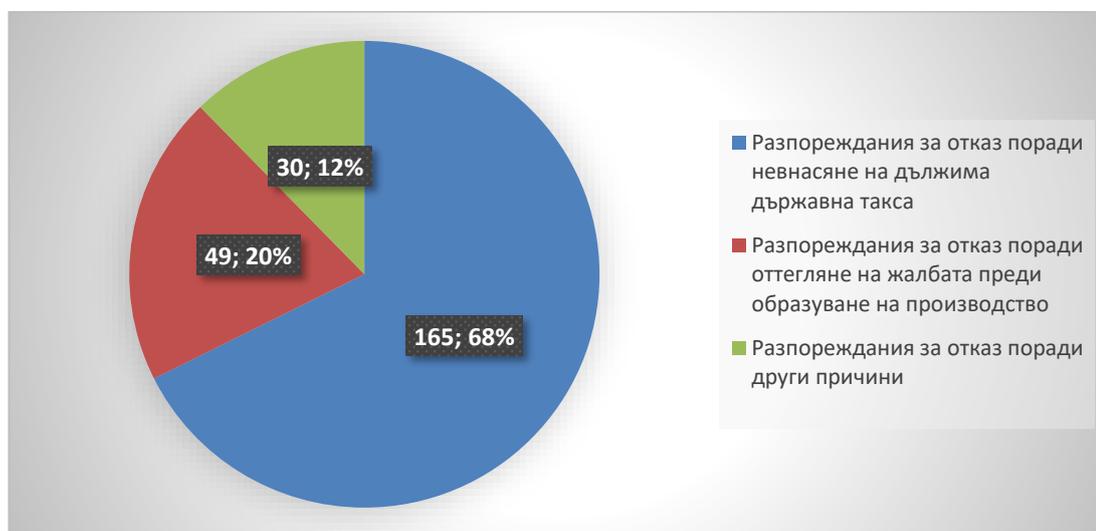
През отчетния период, в деловодството на КЗК са депозирани **1351 жалби по ЗОП.**

**По 244 жалби<sup>14</sup>, е издадено разпореждане на председателя на КЗК, с което е отказано образуване на производство на основание чл. 201, ал. 1 от ЗОП.** Поради невнесена държавна такса е издадено разпореждане за отказ по **165 бр. жалби.** По **49 бр. жалби** преди образуване на производството е постъпила молба за оттегляне и респективно е издадено разпореждане за отказ. В останалите случаи – по повод **30 бр. жалби**, разпореждането за отказ е издадено поради предсрочно подаване на жалбата или просрочена жалба, поради неотстраняване на нередовностите в срока по чл. 199, ал. 4 от ЗОП (различни от невнесена държавна такса) или защото актът не подлежи на обжалване пред КЗК (напр. при събиране на оферти с обява).

---

<sup>14</sup> Включени са и разпореждания на председателя на КЗК, издадени през 2023 год., но по жалби, депозирани в края на 2022 год.

В процентно отношение това разпределение е посочено в графиката по-долу.



Следва да се отчете и обстоятелството, че през нововъведения и напълно функциониращ Модул „Електронно обжалване“ от функционалностите на Централизираната автоматизирана информационна система: „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП), за периода 01.01.2024 г. до 31.12.2024 г. през платформата са подадени общо 401 жалби. Броят на подадените през 2024 г. чрез ЦАИС ЕОП жалби (401) съотнесен към общия брой на всички постъпили през 2024 г. в КЗК жалби по Глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки – 1351, представлява дял от около 30 %. Наблюдава се завишение спрямо предходната 2023 г., когато този дял е бил 24 %, а в абсолютна стойност подадените през Модул „Електронно обжалване“ жалби през 2024 г. спрямо предходните 2022 и 2023 г. бележи значителен ръст (161 жалби през 2022 г., 316 жалби през 2023 г. и 401 жалби през 2024 г.).

**Общият брой на образуваните производства по преписки е 1091<sup>15</sup>, като 8 от тях са по повод влязло в сила решение или определение на Върховния административен съд, с което се отменя акт на КЗК и преписката се връща за ново разглеждане и произнасяне.**

В графиката по-долу е показана, в сравнителен план информация, за броя на подадените жалби, съответно броя на образуваните производства за периода от 2015-2024 г. Видно е, че броят на подадените жалби и на образуваните производства през

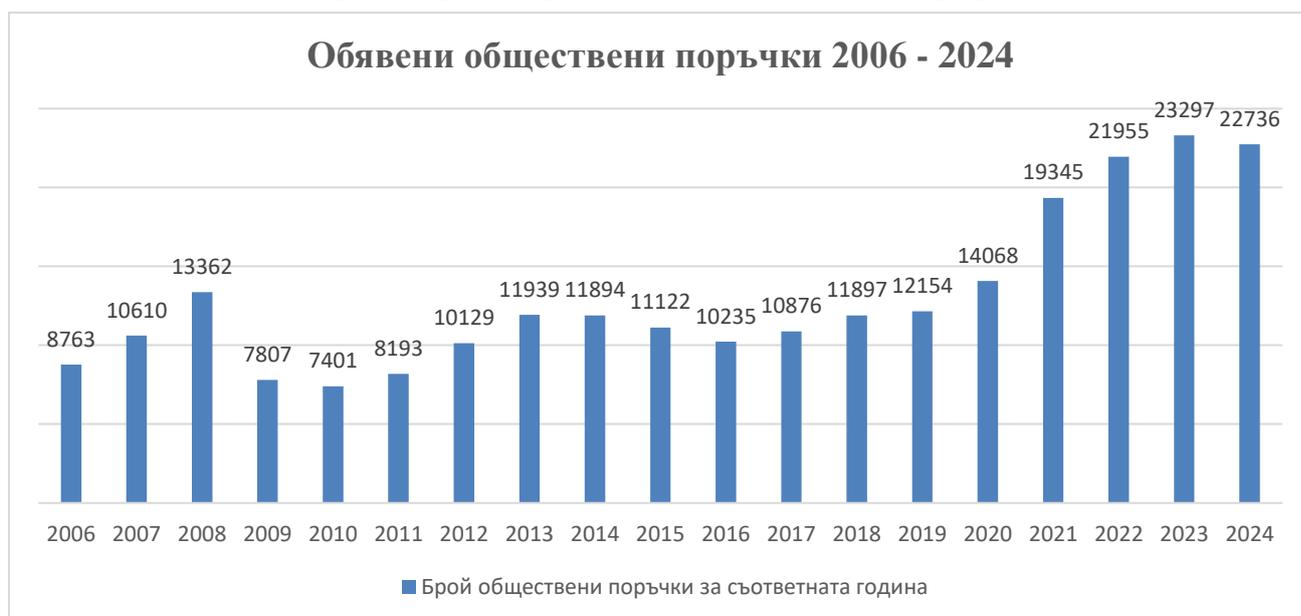
<sup>15</sup> Броят на образуваните производства не съвпада с разликата между общия брой на жалбите и тези, по които има издадено разпореждане за отказ от образуване, тъй като част от производствата през 2024 г. са образувани по жалби, подадени през 2023 г., а също така по част от жалбите, подадени в последните дни на 2023 г. производства са образувани през 2024 г.

2024 г. е без промяна спрямо предходната 2023 г. (остава обаче завишението с около 40 % спрямо 2022 година).



От друга страна и по данни на Агенцията по обществени поръчки за пазара на обществени поръчки в страната на годишна база<sup>16</sup>, броят на обявените процедури през 2024 г. е 22 736 бр. като се наблюдава незначително занижаване, спрямо предходната 2023 г. (23 297 бр.).

Данните на АОП за пазара на обществени поръчки в страната, от 2006 г. до 2024 г. за обявените процедури са представени в следващата графика:<sup>17</sup>



<sup>16</sup> Данните са публикувани на Интернет адрес: <https://app.eop.bg/today/reporting/bulletin> и на интернет адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2024/05/GD\\_AOP\\_2023.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2024/05/GD_AOP_2023.pdf)

<sup>17</sup> Данните са публикувани на Интернет адрес: <https://app.eop.bg/today/reporting/bulletin> и на интернет адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2024/05/GD\\_AOP\\_2023.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2024/05/GD_AOP_2023.pdf)

През 2020 г. беше въведено задължение за възложителите (от 2021 г. всички възложители използват платформата ЦАИС ЕОП), да публикуват в платформата за електронни обществени поръчки по-подробна информация, в случаите на възлагане на поръчки на по-ниска стойност – при събиране на оферти с обява и покана до определени лица. Тези поръчки също получават уникален идентификационен номер и съдържат информация за резултатите от възлагането, но не подлежат на обжалване пред КЗК по реда на Глава двадесет и седма от ЗОП.

В настоящия случай, по данни от бюлетина на АОП броя на публикуваните обяви през 2024 г. е 5917 бр., т.е. след изваждането им от общия брой на обявените обществени поръчки, подлежащите на обжалване пред КЗК възлиза на 16 819 бр. общо. За сравнение, през 2023 г. броят на публикуваните обяви е 6602 бр., а този на обявените обществени поръчки, подлежащи на обжалване пред КЗК е 16 695 бр., т.е. въпреки занижения общ брой на обществените поръчки, този на подлежащите на обжалване пред КЗК е завишен.

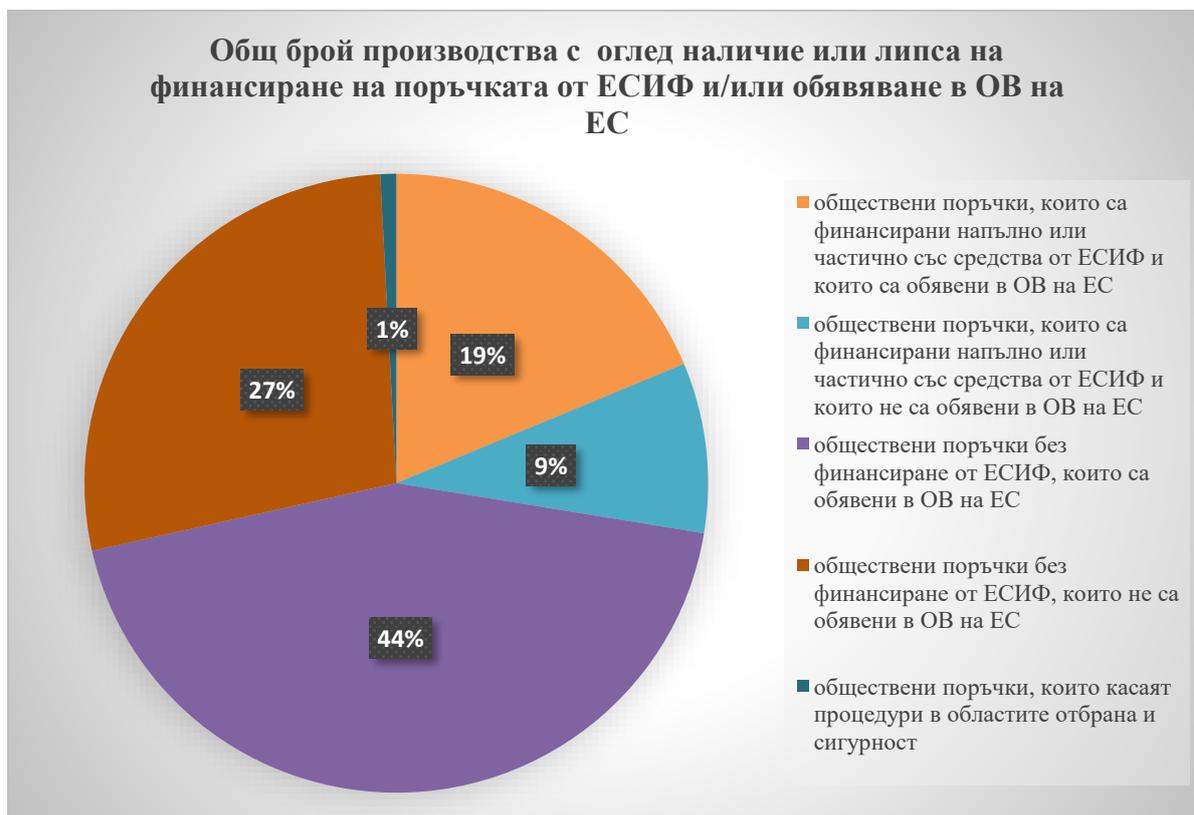
При тези данни съотношението на жалбите към общия брой процедури, обявени през 2024 г., за възлагане на обществени поръчки и подлежащи на обжалване по реда на ЗОП, е 8 %. Видно е, че спрямо предходните години съотношението сравнително се запазва (за 2020 г. - 9,2 %, за 2021 г. - 8,1 %, за 2022 г. - 6,4 %, а за 2023 е 8 %). Този извод е условен. Следва да се отчита, че не всички процедури, по които има обжалван акт, са обявени през 2024. Част от жалбите са срещу актове по процедури, обявени през предходни години.

Спрямо предходната 2023 г. броят на жалбите остава непроменен, но същевременно значително по-висок от подадените през 2021 г. и 2022 г. жалби (2021 г. - 1048 бр., 2022 г. – 966 бр. жалби), което в процентно отношение се равнява на приблизително - 40% ръст. Причините за последното вероятно се дължат на нестабилната политическа и икономическа среда през последните няколко години. Освен горното, следва също да се отбележи, че таксите за образуване на производство по реда на Глава двадесет и седма от ЗОП пред КЗК за последно са актуализирани през 2016 г., за разлика от повишаването на стойностните прагове при възлагане на обществени поръчки (в сила от 01.01.2024 г.), както и предвид инфлационните процеси в страната през изминалите години, което прави обжалването към настоящия момент значително по-достъпно, което очевидно води и до завишаване броя на подадените жалби.

От общия брой производства, образувани пред КЗК:

- **204 бр.** - касаят процедури, обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките се финансират (изцяло или частично) със средства от ЕСИФ;
- **479 бр.** - касаят процедури, обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките не се финансират от ЕСИФ;

- **97 бр.** - касаят процедури, които не са обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките са финансирани (изцяло или частично) със средства от ЕСИФ;
- **302 бр.** - касаят процедури, които не са обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките са без финансиране от ЕСИФ.
- **9 бр.** – касаят процедури в областите отбрана и сигурност.



В графиката е представено съотношението между образуваните производства по повод на жалби срещу акт/действие/бездействие на възложител по процедури за възлагане на обществени поръчки, по критерий източник на финансиране – ЕСИФ или друг. Видно е, че производствата по жалби по повод процедури за възлагане на обществени поръчки с финансиране от ЕСИФ са 27 % от общия брой производства пред КЗК, т.е. относителният им дял спрямо предходната 2023 г. (20 %) се е увеличил. От същата графика може да се придобие и информация за превес на производствата по жалби, касаещи процедури, подлежащи на обявяване в Официален вестник на ЕС, т.е. такива, по които прогнозната стойност на обществената поръчка попада в европейския стойностен праг. Около 63% са производствата по жалби, срещу решения, действия и бездействия на възложители, по процедури, които подлежат на обявяване в „Официален вестник“ на ЕС, спрямо тези които не подлежат на обявяване в „Официален вестник“ на ЕС, или това са преимуществено поръчки с висока прогнозна стойност.

При анализ на жалбите, по повод на които е образувано производство, по критерий обжалван акт, действие, бездействие, се установява значителен превес в броя на жалбите срещу решения за откриване на процедури за възлагане на обществени поръчки в сравнение с жалбите, които са срещу решения за прекратяване на процедури за възлагане на обществени поръчки. Жалбите, насочени и срещу решения, с които се одобрява обявление за изменение или допълнителна информация са сравнително малък брой. В това отношение тенденцията спрямо предходните години се запазва.

През 2024 г. са образувани 253 бр. производства по повод на жалби срещу решения за откриване на процедури и/или решения за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, 705 бр. срещу решения за определяне на изпълнител, 102 бр. срещу решения за прекратяване на процедури и 14 бр. срещу действия и бездействия на възложителя, с които се препятства достъпът или участието на лица в процедурата.



Запазва се тенденцията най-често обжалваните действия по смисъла на чл. 196, ал. 5 от ЗОП да са предоставяните от възложителя разяснения по условията на обществената поръчка или бездействия, изразяващи се в непредоставянето на такива. С въвеждането на електронното възлагане на обществени поръчки, в т.ч. изискването за подаване на електронна оферта, се свежда до минимум възможността за нарушения, изразяващи се в извършването/неизвършването на действия от страна на възложителя, с които се възпрепятства достъпа или участието в процедурата, свързани със самото подаване на заявления и оферти.

През отчетния период не са постъпвали жалби срещу решение за предварителен подбор, решение за класиране на участници в конкурс за проект и/или за присъждане на награди и/или други плащания в конкурс за проект и др., по повод квалификационни системи. Няма и постъпили жалби срещу решение за приключване на диалога, решение за прекратяване участието в динамична система за покупки, решение за отказ за включване на заинтересовани лица в динамичната система за покупки, както и срещу обявление за доброволна прозрачност или решения по чл. 175, ал. 5 от ЗОП.

Подобно на предходната година, най-често обжалваните обществени поръчки, съгласно предмета, са както следва: СМР на инфраструктура – транспорт (пътно поддържане и рехабилитация на пътищата и улици в населени/извъннаселени места); образование (изграждане и поддържане на училища, ясли и детски градини); здравеопазване (изграждане, поддържане и рехабилитация на болнични и др. лечебни заведения); ВиК (изграждане и рехабилитация на водопроводни и канализационни мрежи и инсталации); енергетика (изграждане и поддържане на електропреносна или газопреносна/топлопреносна мрежа, въвеждане на мерки по подобряване на енергийната ефективност на сгради и улично осветление); ремонт и модернизация на спортни съоръжения. Често се обжалват и поръчки за доставки на транспортни средства (ел. автобуси, мотрисни влакове, МПС); доставки на храна и хранителни продукти; доставки на медицинска апаратура, консумативи и лекарства; уреди за битово отопление на електричество; охранителна дейност; сметосъбиране, сметоизвозване, депониране на отпадъци; застрахователни услуги; доставка на различни химикали за сектор водоснабдяване и канализация; доставка на облекло, електроенергия, компютри, софтуер и др. поръчки, свързани с изпълнението на дейностите по Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на Република България. Преобладаващото им обжалване може да се обясни с големия финансов интерес, произтичащ от високата стойност на тези поръчки. През отчетната година се наблюдава и обжалване на много от обществените поръчки по програмата за „Изграждане на училищна STEM среда“, която се реализира по проект на Министерството на образованието и науката.

При упражняване на правомощията си по Глава двадесет и седма от ЗОП, КЗК продължи да съдейства за изясняването на материалноправни и процесуалноправни въпроси в областта на обществените поръчки. Когато се обжалва решение за откриване на процедура или решение за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, най-често твърденията за нарушения, съдържащи се в жалбите, са свързани с: поставянето от възложителите на дискриминационни критерии за подбор и/или условия в техническите спецификации или такива, които са в нарушение на принципа за пропорционалност; липса на мотиви за неразделяне

на поръчката на обособени позиции или незаконосъобразно обединяване на разнородни дейности или доставки; поставяне на изисквания за представяне, при подаване на заявлението/офертата, на допълнителни документи към ЕЕДОП за декларирани в него обстоятелства; незаконосъобразна методика, респективно критерии за възлагане и др., неспазване на стандартизираните образци на договори, утвърдени от Агенцията по обществени поръчки, въвеждане на изискване за представяне на банкови гаранции по образец. В това отношение няма промяна спрямо предходните години.

При оспорване на решение за избор на изпълнител, най-често се твърди незаконосъобразно отстраняване/класиране на участници, неправилно прилагане на методиката за оценка или немотивираност на акта. Сред най-оспорваните решения на възложители продължава да бъде отстраняването/незаконосъобразното класиране на участник поради наличие на обстоятелства по чл. 55, ал. 1, т. 4 и т. 5, б. "а" от ЗОП; опит за повлияване на вземането на решение от страна на възложителя, свързано с отстраняването, подбора или възлагането, включително чрез предоставяне на невярна или заблуждаваща информация. Често се срещат и твърдения, касаещи изискване от възложителите на обосновка при необичайно благоприятни предложения за цени и/или разходи, когато има едно или две предложения, предвид изменението на чл. 72 от ЗОП сила от 22.12.2023 г., както и във връзка с постановеното Решение на Съда на Европейския съюз (четвърти състав) от 15 септември 2022 г. по дело С669/20, видно от мотивите на което, при съмнение, че дадена оферта е с необичайно ниска стойност, възлагащите органи са длъжни да проверят дали това действително е така, като вземат предвид всички релевантни елементи, свързани с обществената поръчка и с документите за нея. В пряка връзка с въвеждането на електронното възлагане на обществени поръчки, е появата на нови допускани от възложители нарушения при отстраняване от участие в процедурата. Например поради декриптиране на ценово предложение на отстранен от процедурата участник, неподписване на отделни части от офертата, както и поради подаване на оферта с квалифициран електронен подпис на лице, което не се явява участник в процедурата и което не е посочило от чие име подава офертата и др. Наблюдават се и случаи на неправилно изготвяне и подписване на документите /протоколи, доклад/ отразяващи работата на помощния орган по процедурата, по начин, който прави невъзможно да се проследи хронологично и последователно извършената от страна на комисията работа, на определени етапи.

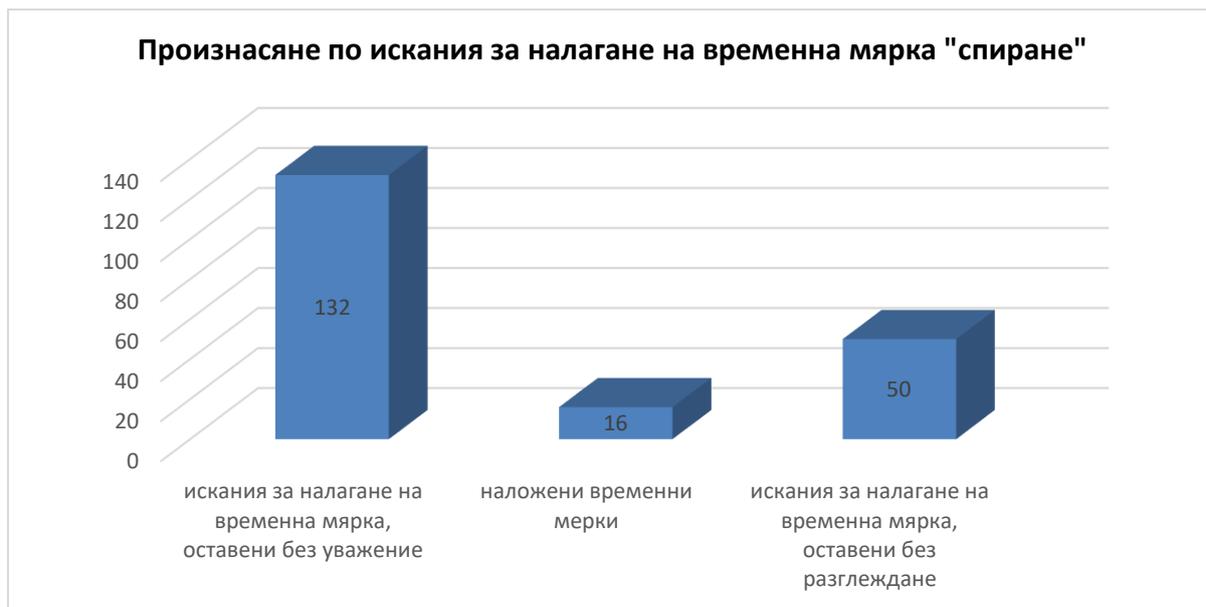
В КЗК освен жалби, постъпват и множество запитвания, сигнали и искания за преписи от документи, касаещи процедури за възлагане на обществени поръчки, които се обработват основно в специализираната администрация, като през 2024 г. в интегрираната информационна система на Комисията са регистрирани 40 броя такива. Освен това, в КЗК постъпват и жалби, по които институцията не е компетентна – 40 броя за 2024 г.

През 2024 год. КЗК е постановила **общо 1276 акта (795 решения и 481 определения<sup>18</sup>)**, с които е приключила образувани пред нея производства по ЗОП или се е произнесла по искане за налагане на временна мярка „спиране“ или искане за допускане на предварително изпълнение. В общия брой определения са включени и **49**, които касаят произнасяне на КЗК във връзка с искане за допълване или изменение на разноси и **11** определения, които касаят спиране на производството. Следва да се има предвид, че по част от преписките е налице обединяване на две или повече производства поради идентичност на предмета /оспорва се един и същи акт/ или поради това, че оспорваните актове, действия касаят една процедура за възлагане на обществена поръчка, с цел процесуална икономия. В последните случаи КЗК се е произнесла с общо решение или определение.



**През отчетния период, КЗК се е произнесла по 162 искания за налагане на временна мярка „спиране“.** В следващата графика е обобщено произнасянето на Комисията по направените искания по съответен диспозитив на акта.

<sup>18</sup> Това са определения, които подлежат на обжалване пред Върховен административен съд.



В обобщение, временна мярка „спиране на процедурата“ е наложена в по-малка част от случаите, в които е поискана. Съображенията на КЗК, излагани в постановените определения, да се остави без уважение направено искане се свързват с това, че при преценка на последиците от налагането на мярката се дава превес на обществения интерес, който следва да бъде обезпечен чрез обществената поръчка и то своевременно. При евентуална неоснователност на жалбата, спирането на процедурата ще доведе до забавяне, което може да има негативен ефект. В хипотеза на основателна жалба, актът ще бъде отменен. Отделно, възложителят не може да сключи договор, преди влизането на всички решения по процедурата в сила, в противен случай подлежи на санкция. В не малка част от жалбите, с които се иска налагането на временна мярка „спиране на процедурата“ липсват нарочни доводи, обосноваващи направеното искане, които да се различават от общите твърдения за незаконосъобразност на обжалвания акт. Освен това, прави впечатление, че през отчетния период, в много от жалбите срещу решение на възложител за класиране на участниците и определяне на изпълнител по обществена поръчка се съдържа искане за налагане на временна мярка „спиране на процедурата“, което е недопустимо, тъй като в разпоредбата на чл. 203, ал. 4 от ЗОП изрично се посочва, че жалба срещу решението за определяне на изпълнител спира процедурата за възлагане на обществена поръчка от момента на подаването ѝ до окончателното решаване на спора. Съответно, с депозирането на жалба срещу решение на възложител за определяне на изпълнител, е удовлетворено искането на жалбоподателя и той няма правен интерес да иска налагане на временна мярка „спиране на процедурата“, поради което КЗК с определение го оставя без разглеждане като недопустимо.

**През отчетния период, КЗК се е произнесла по 63 искания за допускане на предварително изпълнение, от които:**



В обобщение, предварително изпълнение е допуснато в **46 %** от случаите, в които е било поискано, т. к. КЗК е преценила, че са налице предпоставките за това и съответното искане е подкрепено с доказателства.

**През отчетния период, КЗК се е произнесла по същество с 795 решения<sup>19</sup>.  
От тях:**

- **473 бр.** са решенията, с които КЗК оставя жалбата без уважение;
- **70 бр.** са решенията, с които КЗК отменя като незаконосъобразно решението за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка;
- **262 бр.** са решенията, с които КЗК отменя решението и връща преписката за продължаване на процедурата за възлагане на обществена поръчка от последното законосъобразно решение или действие или за прекратяване на процедурата.
- **48 бр.** са решенията, с които КЗК отменя като незаконосъобразно решението за прекратяване на процедура за възлагане на обществена поръчка;

<sup>19</sup> В случаите на обединени производства по преписки, в решението на КЗК се съдържат два или повече диспозитива. В някои от случаите решението съдържа два или повече еднакви диспозитива, а в някои случаи – два или повече различни диспозитива, напр. с един диспозитив жалбата на един от участниците е оставена без уважение, а с втория диспозитив, решението, което се обжалва се отменя, във връзка с твърденията на втори жалбоподател.

- **2 бр.** са решенията за поправка на очевидна фактическа грешка;
- **2 бр.** са решенията, с които КЗК е установила незаконосъобразност на решение на възложителя;
- **3 бр.** са решенията, с които КЗК е наложила имуществена санкция.

Процентното разпределение на решенията, с които жалбата е оставена без уважение и тези, с които са отменени актовете на възложителя /установена е незаконосъобразност/, спрямо общия брой решения, е представено в следващата графика.



В ЗОП е предвидено правомощието на КЗК да **налага санкции на възложители**. Комисията за защита на конкуренцията налага санкция в размер от 5 до 10 на сто от стойността на сключения договор, когато е допуснато предварително изпълнение, но решението на възложителя е постановено в нарушение на закона, засегнало възможността на лицето, подало жалбата, да участва в процедурата или да бъде определено за изпълнител. Когато договорът е сключен в нарушение на чл. 112, ал. 6 или 8, но не се установи нарушение на закона, засегнало възможността на лицето, подало жалбата, да участва в процедурата или да бъде определено за изпълнител, Комисията за защита на конкуренцията налага санкция в размер от едно до три на сто от стойността на сключения договор. За **периода 01.01.2024 г. – 31.12.2024 г.** са постановени **три решения** по ЗОП, с които са наложени имуществени санкции в общ размер на **9 586,19 лв.**

Със **182 акта**, производството пред КЗК е приключило с прекратяване, т.е. без жалбата да се разглежда по същество. Съгласно чл. 213, ал. 1 от ЗОП, производството се прекратява с определение на КЗК, когато се установи недопустимост на жалбата,

при оттегляне на жалбата, както и ако жалбоподателят – физическо лице е починал или юридическото лице е прекратено.

КЗК е постановила, както следват:

- **92** определения, на основание чл. 213, ал. 1, т. 3 от ЗОП, с които е прекратила производството поради оттегляне на жалбите;
- **90** определения, на основание чл. 213, ал. 1, т. 1 от ЗОП, с които е прекратила производството поради недопустимост на подадената жалба.

В ЗОП е предвидено жалбоподателите да посочват електронен адрес или факс за кореспонденция. Уведомяването за заседание или за друго процесуално действие е редовно, ако съобщението е изпратено на посочения електронен адрес или факс. Дейността по връчването на съобщения и уведомяването за заседания значително се облекчава при използване на електронен адрес или факс. През 2024 г. все още се констатирали случаи, при които жалбоподатели не посочват в депозираните жалби електронен адрес или факс за комуникация. В електронния Регистър на КЗК (на Интернет сайта на ведомството) са публикувани 13 съобщения<sup>20</sup>, касаещи уведомления за отстраняване на нередовности по жалбата и за разпореждане за отказ от образуване на производство. Както е обсъждано и в предходните години, подобен подход от страна на жалбоподателя, води до забавяне във времето на предварителния контрол по чл. 199 от ЗОП и образуването или отказа да се образува производство. При справка в секция „Съобщения“ в електронния Регистър на КЗК, могат да се установят случаи, при които от постъпване на жалбата до публикуването на разпореждане за отказ от образуване на производство минава повече от месец. За сравнение - през 2020 г. публикуваните съобщения са били 35, през 2021 г. 13, през 2022 г. 9, а през 2023 г. 15, т.е. броят се запазва сравнително еднакъв спрямо предходните три години, при които в жалбата се сочи единствено пощенски адрес в населено място и връчването на съобщения на същия адрес е било неуспешно.

## **2. Примери от практиката.**

През отчетния период, при упражняване на правомощията си по Глава двадесет и седма от ЗОП, КЗК продължи да съдейства за изясняването на материалноправни и процесуалноправни въпроси в областта на обществените поръчки.

**С Решение № 1204/14.11.2024 г.**, постановено по преписка № КЗК-882/2024 г., Комисията се произнесе по казус, касаещ подписване от членовете на

---

<sup>20</sup> Общият брой на съобщенията не е равен на броя на жалбите, по повод на които са направени. По повод една жалба в повечето случаи има повече от едно съобщение – за отстраняване на нередовност, уведомяване за отказ от образуване на производството, др.

оценителна комисия на една и съща дата на всички протоколи и доклад от нейната работа. Жалбоподателят твърди, че електронните подписи на членовете на комисията, подписали Протокол № 1, Протокол № 2, Протокол № 2.1., Протокол № 2.2., Протокол № 3 и доклад по реда на чл. 60 от ППЗОП до възложителя са положени на 10.09.2024 г., а не на датите, на които са изготвени съответните протоколи и доклад.

КЗК е приела твърдението за основателно.

Видно от прегледа на така описаната документация, изготвена в хода на процедурата от оценителната комисия, положените подписи са на лицата, които са били назначени със заповед на възложителя и те са взели участие в работата на комисията, изпълнявайки възложените им задачи. В тази връзка КЗК отбелязва, че за вземането на правилно и законосъобразно решение от страна на възложителя, от съществено значение е направените от членовете на комисията волеизявления да кореспондират с тяхната действителна воля, което обстоятелство се доказва с полагането на подпис.

При преглед на оспорените документи, действително се установява, че всички протоколи са подписани с квалифициран електронен подпис /КЕП/ на една и съща дата - 10.09.2024 г. В тази връзка и за пълнота КЗК отбелязва, че в чл. 25, т. 2 на Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. е определено, че правната сила на квалифицирания електронен подпис е равностойна на тази на саморъчния подпис, като в Регламента изрично е предвидено, че правната сила на електронните подписи се определя от националното право, с изключение на включените в настоящия регламент изисквания квалифицираният електронен подпис да има същата правна сила като саморъчния подпис, с което изрично се потвърждава валидността на съответния документ, подписани с КЕП. „Квалифициран електронен подпис“ означава усъвършенстван електронен подпис, който е създаден от устройство за създаване на квалифициран електронен подпис и се основава на квалифицирано удостоверение за електронни подписи. Съгласно чл. 13 ал. 2 от Закона за електронния документ и електронния подпис „Усъвършенстван електронен подпис е електронен подпис по смисъла на чл. 3, т. 11 от Регламент (ЕС) № 910/2014“. КЕП осигурява правно валиден и защитен от фалшифициране начин за трансгранично подписване на цифрови документи и гарантира целостта на електронния документ и автентичността на самоличността на подписващия.

При така установената фактическа обстановка, основавайки се на законодателната рамка и правилата на ЗОП и ППЗОП при провеждането на процедури по възлагане на обществени поръчки, КЗК намира, че с това действие на целокупно подписване на протоколите и доклада на комисията с КЕП на една и съща дата, е допуснато съществено процесуално нарушение.

Съгласно чл. 51, ал. 5, т. 3 от ППЗОП членовете на комисията подписват всички протоколи и доклади от работата на комисията. При тълкуването на нормата на чл. 51, ал. 5, т. 3 от ППЗОП, се установява, че официалните свидетелстващи документи (протоколите) за извършената работа се подписват от всички членове на комисията, които към датата на извършване на съответните действия са част от състава на помощния орган и които чрез полагането на подписите си валидират своите волеизявления, съответно констатации от извършената експертна оценка на определения етап от процедурата. Недопустимо е волеизявленията и констатациите на членовете на оценителната комисия, да са обективирани в различните протоколи на съответните дати, на които е завършил определения етап от процедурата, а същите да са валидирани, чрез подпис от членовете на комисията на последваща по-късна дата, въпреки избрания „обърнат ред“ за разглеждане на конкурентните оферти в настоящата процедура.

При така установените обстоятелства, КЗК приема, че процедирането по този начин от комисията по чл. 103 от ЗОП, предпоставя възможност съдържанието на конкретния документ (протокол) да може да бъде изменено или променен до деня на електронното му подписване, т.е. след съставянето на последващ документ или вариант на предходния документ, което е абсолютно недопустимо в процедурите за възлагане на обществени поръчки. КЗК намира, че за да бъде спазен законосъобразния ред при провеждането на процедурата, следва работата на комисията да е проследима и установима хронологично на различните етапи от нейното извършване. В тази връзка следва да се отбележи, че функционалността на КЕП дава възможност за това, а именно, че при подписването на електронен документ, се визуализират определени реквизити на КЕП – име на подписващия, час, дата, и др., с което да се гарантира автентичността на съдържанието на документа. КЗК отбелязва, с оглед избрания „обърнат ред“ за разглеждане на офертите на участниците в разглежданата процедура, че същият обуславя обявяването на всички протоколи и доклада от работата на комисията наведнъж, но всъщност възможността на чл. 104, ал. 2 от ЗОП не представлява никаква пречка с оглед функционалността на КЕП при подписването на електронните документи с КЕП, същите да бъдат подписани и по-рано, преди обявяването им в досието на поръчката в ЦАИС-ЕОП, на датата на която в самите тях е посочено, че са съставени и подписани. Така, дори при обявяването им и публикуването им на една и съща дата в досието на поръчката в ЦАИС-ЕОП, хронологичността на тяхното изготвяне и установяването на истинността в работата на оценителната комисия ще бъде обективно проследима, благодарение на удостоверителната сила на КЕП. В тази връзка, не биха се породили съмнения относно съдържанието на изготвените документи към датата на подписването им, с което се валидират и обективират в тях заключения и констатации от страна на членовете на оценителната комисия по отношение на офертите на участниците в процедурата.

КЗК намира, че в настоящия случай, така положените електронни подписи на членовете на комисията, подписали Протокол № 1, Протокол № 2, Протокол № 2.1., Протокол № 2.2., Протокол № 3 и Доклад по реда на чл. 60 от ППЗОП до възложителя на 10.09.2024 г., а не на датите, на които са изготвени съответните протоколи и доклада до възложителя, водят до съществено процесуално нарушение на реда и правила на ЗОП и ППЗОП при провеждането на процедури за възлагането на обществени поръчки, в частност на прокламирания в чл. 2, ал. 1, т. 4 от ЗОП принцип за публичност и прозрачност. С оглед това, че възложителят е възприел представените от оценителната комисия документи /протоколи и доклад/ като основание за постановяването на оспореното решение за определяне на изпълнител, при които е невъзможно да се проследи хронологично и последователно извършената от страна на комисията работа, на определени етапи, както и поради констатираните пороци в работата на оценителната комисия, процесното решение следва да бъде отменено като незаконосъобразно, а процедурата прекратена, в частта по обжалваната в производството обособена позиция № 1.

С оглед извършения фактически и правен анализ, КЗК приема, че действията на комисията на възложителя са неправомерни, като е допуснатото съществено процесуално нарушение на реда и правилата на ЗОП и ППЗОП. Възложителят неправилно и в противоречие с нормативните изисквания и предварително заложените по процедурата условия е възприел мотивите на помощния орган и е постановил крайния си акт, с който е отстранил жалбоподателя от участие в процедурата и е определил изпълнител на същата. Предвид установената незаконосъобразност на атакуваното Решение № D37217275 /18.09.2024 г. на възложителя за класиране на участниците и определяне на изпълнител по обществената поръчка, в частта по обособена позиция № 1, КЗК приема, че същото е един незаконосъобразен индивидуален административен акт, който следва да бъде отменен, а преписката върната на възложителя за прекратяване на процедурата за възлагане на обществената поръчка, в частта по обособена позиция № 1. Решението не е обжалвано пред ВАС и е влязло в законна сила.

Във връзка с въведеното като задължително през 2020 г. електронно възлагане на обществени поръчки, възникват и нови правни въпроси, които намират разрешение в практиката на КЗК. В тази връзка, могат да се посочат следните решения:

**С Решение № 1140/31.10.2024 г.**, постановено по преписка № КЗК-740/2024 г. Комисията не прие възраженията на жалбоподателя за бездействие на възложителя, извършено в хода на провеждане на процедура за възлагане на обществената поръчка и довело до възпрепятстване на дружеството да упражни правото си да подаде първоначална оферта по Обособена позиция № 3, отделно и

независимо от подаването на първоначална оферта по Обособена позиция № 2 на процедурата, чрез функционалностите на ЦАИС ЕОП.

По така изложените възражения, КЗК отбелязва, че на 26.06.2024 г. жалбоподателят е получил въз основа на Решение за предварителен подбор № D34223950/14.06.2024 г. Покана за подаване на първоначална оферта по Обособена позиция № 2 и Обособена позиция № 3 от обществената поръчка. С поканата е определен краен срок за подаване на първоначална оферта и по двете обособени позиции до 22.07.2024 г., 23:59 часа, чрез платформата ЦАИС ЕОП. До изтичане на така определения краен срок, видно от ЦАИС ЕОП, от консорциума- жалбоподател е постъпила първоначална оферта само по Обособена позиция № 2 (в 23:26 часа) на обществената поръчка, като подадените първоначални оферти по Обособена позиция № 3 са декриптирани от комисията за провеждане на процедурата на 24.07.2024 г.

Изискването на възложителя първоначалните оферти за участие в процедурата да се подадат чрез платформата ЦАИС ЕОП произтича от разпоредбата на чл. 39а от ЗОП, а именно при възлагане на обществени поръчки да се използва централизираната електронна платформа. С чл. 39а, ал. 4 от ЗОП е въведено задължението възложителите и стопанските субекти да използват платформата при подготовка на решения, обявления, документация за участие, изпращане на покани, подаване на заявления за участие, оферти и др. Регламентирани са и изключенията от това задължение, в които не попада оспорваната обществена поръчка. Самата платформа по чл. 39а от ЗОП съобразно чл. 229, ал. 1, т. 11 от ЗОП се поддържа и управлява от Агенцията по обществени поръчки, като възложителят се явява само ползвател и няма отношение към техническите решения относно нейното функциониране. Видно от предоставения отговор с вх. № към КЗК-740/03.10.2024 г. от АОП, съобразно функционалностите на платформата оферта в ЦАИС ЕОП се подава едновременно за всички отделни обособени позиции на една обществена поръчка, които участникът избере, при условие, че обособените позиции имат един и същ срок за получаване на оферти, какъвто се явява настоящият случай. След като участникът е подал оферта само по обособена позиция № 2 на обществената поръчка, технически е възможно офертата да се оттегли и да се подаде повторно, като при повторното подаване се изберат Обособени позиции № 2 и № 3. С оглед на така зададените функционалности, АОП реферира и към публикувано в Портала на обществените поръчки указание в секция „ЦАИС ЕОП – въпроси и отговори“, раздел „IV. ЕЕДОП и обособени позиции“, въпрос „9. Едновременно ли трябва да подам оферта по всички обособени позиции в поръчката, по които искам да участвам?“, където изрично е уточнено, че „При подаване на офертата трябва да изберете всички обособени позиции, по които ще участвате. В случай че сте подали оферта по една или няколко обособени позиции и впоследствие проявите интерес да участвате и по друга

обособена позиция в същата поръчка, следва да оттеглите офертата си и да я подадете отново, като отбележите всички желани обособени позиции“.

При извършена служебна проверка в Портала на обществените поръчки, на интернет страницата на Министерство на финансите и на интернет страницата на Агенцията по обществени поръчки, КЗК установи, че няма информация за налични технически проблеми и нерегламентирано или планирано прекъсване на функционирането на платформата или отделна нейна функционалност за времеви период от 23:20 ч. до 24:00 ч. на 22.07.2024 г., оповестени надлежно по реда на чл. 9е, ал. 6 от ППЗОП. Освен това, КЗК допълва, че при непланирано прекъсване на платформата, по силата на чл. 9е, ал. 2 от ППЗОП когато сроковете са изтекли по време на непланираното прекъсване, платформата по чл. 39а, ал. 1 от ЗОП променя автоматично определените срокове за получаване на оферти или заявления за участие, или за отваряне на ценовите оферти, а такава промяна на срока не е извършена в разглеждания случай.

От изложеното следва, че невъзможността за подаване на първоначална оферта по обособена позиция № 3 до изтичане на крайния срок за това, не се дължи на незаконосъобразно действие, респективно бездействие на възложителя, а на непознаване от страна на жалбоподателя на функционалностите на платформата по чл. 39а от ЗОП в качеството му на ползвател. Последното се подкрепя и от предоставения отговор от АОП, с който Агенцията изразява мнение, че невъзможността за подаване на оферта по обособена позиция № 3 на цитираната обществена поръчка не е свързана с техническо действие в ЦАИС ЕОП от страна на възложителя, което да не е извършено и съответно да е възпрепятствало възможността за подаване на офертата. В случая, КЗК обръща внимание и на обстоятелството, че жалбоподателят е разполагал със срок за подаване на първоначални оферти от около един месец, като предприемането на конкретни действия по фактическото им подаване половин час преди изтичане на преклузивния срок косвено е довело до преграждането на възможността му да подаде първоначална оферта и по Обособена позиция № 3, доколкото същият не е разполагал с достатъчно време да реагира спрямо техническите функционалности на платформата. Организирането на времето за изготвяне и подаване на оферта е изцяло в тежест на потенциалните участници в процедурата и не може да се вмени като вина на възложителя.

По отношение на направеното от жалбоподателя искане до възложителя за спиране действията по процедурата и предоставяне на допълнителен срок за подаване на първоначална оферта по Обособена позиция № 3, комисията за провеждане на процедурата обосновава и в съответствие с нормативната уредба е счела, че не налице хипотезата на чл. 9е, ал. 2, т. 1 от ППЗОП, на която се е позовал участникът и съответно е пристъпила към декриптиране на първоначалните оферти. Разпоредбата на чл. 9е, ал. 2, т. 1 от ППЗОП касае непланирано прекъсване

на работата на платформата и е неотнoсима към функционалните решения относно нейната работа. Предвид горното, КЗК приема, че за възложителя, респективно за неговия помощен орган, не е било налице законово основание, въз основа на което да предоставят на жалбоподателя допълнителен срок за подаване на първоначална оферта по Обособена позиция № 3 на обществената поръчка. С оглед на изложеното, жалбата е оставена без уважение. Решението на КЗК е потвърдено с Решение № 480 от 20.01.2025 г. на ВАС по адм. д. № 11171/2024 г.

**С Решение № 1115/24.10.2024 г.**, постановено по преписка № КЗК-850/2024 г., Комисията се произнесе по казус, касаещ непубликуване в РОП на доклада по чл. 103 от ЗОП, заедно с протоколите на комисията и решението на възложителя.

Твърдението на жалбоподателя е, че комисията за разглеждане на офертите е следвало да приключи своята работа със съставянето на доклад по чл. 103, ал. 3 от ЗОП, във връзка с чл. 60 от ППЗОП, а такъв според него, в нарушение на цитираните разпоредби липсва в настоящата процедура и съответно не става ясно как, след като комисията не е изготвила доклад за резултатите от своята работа, възложителят го е утвърдил и е преминал към издаване на решение за избор на изпълнител. КЗК е приела твърдението за неоснователно.

В случая се констатира, че докладът за дейността на комисията по чл. 103, ал. 1 от ЗОП, е изготвен на 13.09.2024г. и е утвърден от възложителя в същия ден. Решението за определяне на изпълнител също е от дата 13.09.2024 г. и е публикувано на 13.09.2024г. в електронната платформа ЦАИС ЕОП, ведно с всички протоколи от работата на помощния орган.

Съгласно чл. 36, ал. 1, т. 11 от ЗОП, възложителите публикуват в РОП протоколите и докладите на комисиите при възлагане на поръчките. Аналогична разпоредба се съдържа и в ППЗОП - чл. 19а, ал. 2, т. 4. В този смисъл, за възложителя безспорно съществува задължение да осигури публикуването на посочените документи. След извършена служебна проверка в профила на обжалваната поръчка в електронната платформа на ЦАИС ЕОП е установено, че възложителят е публикувал единствено протоколите от работата на оценителната комисия, но не и доклада по чл. 103 ал. 3 от ЗОП. Същият е представен едва в хода на образуваното пред КЗК производство по разглежданата преписка (подписан от всички членове на комисията и от възложителя).

Органът по преразглеждане обаче, е приел, че в конкретния случай възложителят не е допуснал съществено нарушение на правилата за провеждане на обществените поръчки, предвид обстоятелството, че всички протоколи от дейността на помощния орган (а самия доклад в частност дословно приповтаря тяхното съдържание), както и крайният акт на възложителя, са били своевременно оповестени в електронната преписка на обществената поръчка (на 13.09.2024г.), която се поддържа от ЦАИС ЕОП и жалбоподателят е имал възможност да се запознае с тяхното съдържание и мотиви. Поради това не може да се стигне до

извод, че нарушението е съществено т.е., че е довело до ограничаване правото на защита на жалбоподателя или е възпрепятствало възможността на участника да оспори процесното решение за класиране. В случая, дружеството- жалбоподател е разполагало със законоустановения срок, за да се запознае с мотивите, изложени в протоколите и процесното решение и съответно в същия този срок да изложи подробно доводите си за тяхната незаконосъобразност. Именно с подаването на жалбата в КЗК, жалбоподателят е упражнил ефективно това си право, поради което, Комисията приема, че не е опорочена възможността му за правна защита.

При така установеното от фактическа и правна страна, КЗК е приела, че жалбата е неоснователна и като такава е оставена без уважение. Решението не е обжалвано пред ВАС и е влязло в законна сила.

Всички решения и обжалваеми определения на КЗК са достъпни на Интернет-сайта на Комисията, поради което заинтересованите лица могат своевременно да се информират за възприетите правни разрешения по спорни въпроси, касаещи обществените поръчки.

Съгласно чл. 216а от ЗОП, разпореждането по чл. 201, ал. 2 за отказ от образуване на производство, определенията по чл. 204, ал. 1 по искане за налагане на временна мярка спиране, чл. 205, ал. 3 по искане за допускане на предварително изпълнение, по чл. 213, ал. 1 за прекратяване на производството, подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в тридневен срок от съобщаването им на страните. Съгласно чл. 216 от ЗОП решенията на Комисията за защита на конкуренцията подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването им на страните.

В процентно отношение обжалваните актове по чл. 216 и чл. 216а от ЗОП представляват приблизително **37 %** от всички постановени през 2024 г.<sup>21</sup>

Срещу разпореждания за отказ от образуване производство на председателя на КЗК, определения и решения на КЗК, постановени през 2024 г. са подадени общо 578 бр. жалби, пред Върховния административен съд. Общият брой на обжалваните актове е 567 бр. Отменени са 116 бр. По 16 бр. жалби няма произнасяне към момента.

В процентно отношение отменените/обезсилени/изменени актове представляват около 7 % от всички постановени от Комисията за периода, по реда на ЗОП

---

<sup>21</sup> Общият брой постановени обжалваеми актове е 1520.

### 3. Закон за концесиите

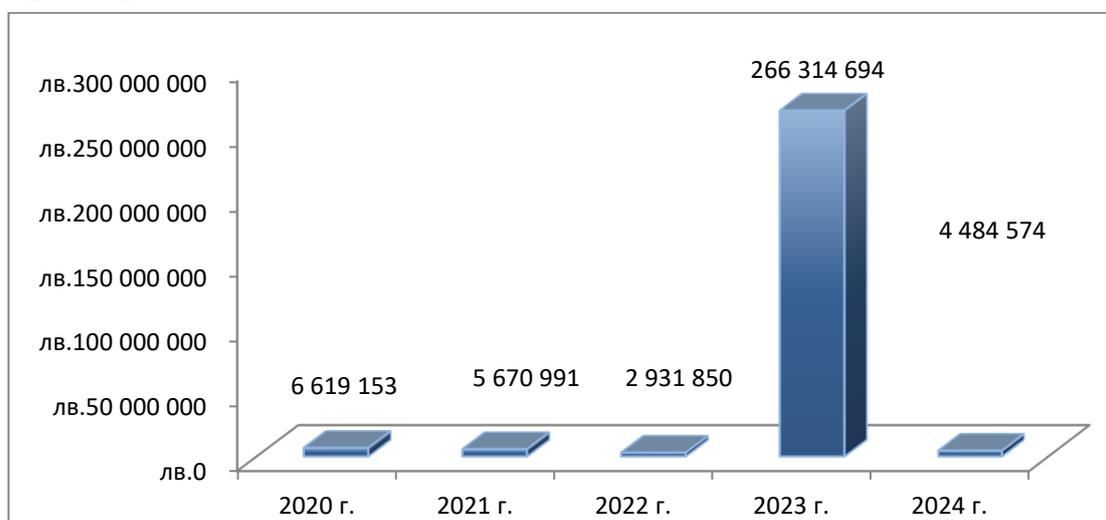
Съгласно чл. 156, ал. 1 от Закона за концесиите (ЗК), на обжалване по реда на Глава шеста от този закон подлежи всяко решение на концедента по процедурата за определяне на концесионер, както и решенията на комисията за отстраняване на кандидати от участие в състезателна процедура с договаряне и в състезателен диалог. Тези решения се обжалват пред КЗК относно тяхната законосъобразност, включително относно наличие в обявлението, в документацията за концесията или във всеки друг документ, създаден при провеждане на процедурата за определяне на концесионер, на изисквания, нарушаващи принципите по чл. 4, ал. 1 от ЗК. На обжалване по този ред подлежат и действия или бездействия на концедента, с които се възпрепятства достъпът или участието на лица в процедурата за определяне на концесионер.

През отчетния период в деловодството на КЗК е депозирана една жалба по Закона за концесиите, като по същата е образувано производство и се извършва проучване за решаване на спора по същество.

## IX. НАЛОЖЕНИ ГЛОБИ И ИМУЩЕСТВЕНИ САНКЦИИ ПО ЗЗК И ЗОП

През 2024 година със свои решения Комисията е наложила имуществени санкции и глоби за извършени нарушения по ЗОП и ЗЗК, както и за непредоставяне или непълно предоставяне на информация и глоби на физически лица за осъществено от тях съдействие за извършване на нарушения по ЗЗК с общ размер, възлизащ на **4 484 574 лв.**

### Общ размер на наложените имуществени санкции по ЗЗК и ЗОП



Събраните **приходи** през 2024 година **от наложени имуществени санкции и глоби**, по влезли в сила решения на КЗК, са в общ размер на 2 229 777 лв., което е с 25,67 % по-малко от планирания годишен размер от 3 000 000 лв.

## **X. ДЕЙНОСТ ПО ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КОМИСИЯТА**

През 2024 г. са подадени общо 48 жалби до компетентния съд срещу 28 решения на Комисия за защита на конкуренцията и две жалби срещу 2 отказа за образуване на производство, постановени по реда на ЗЗК. От началото на годината не са постъпили жалби срещу определения, с които КЗК се е произнесла по въпроси без да се решава спорът по същество.

### *Съдебна ревизия на АССО като първа съдебна инстанция*

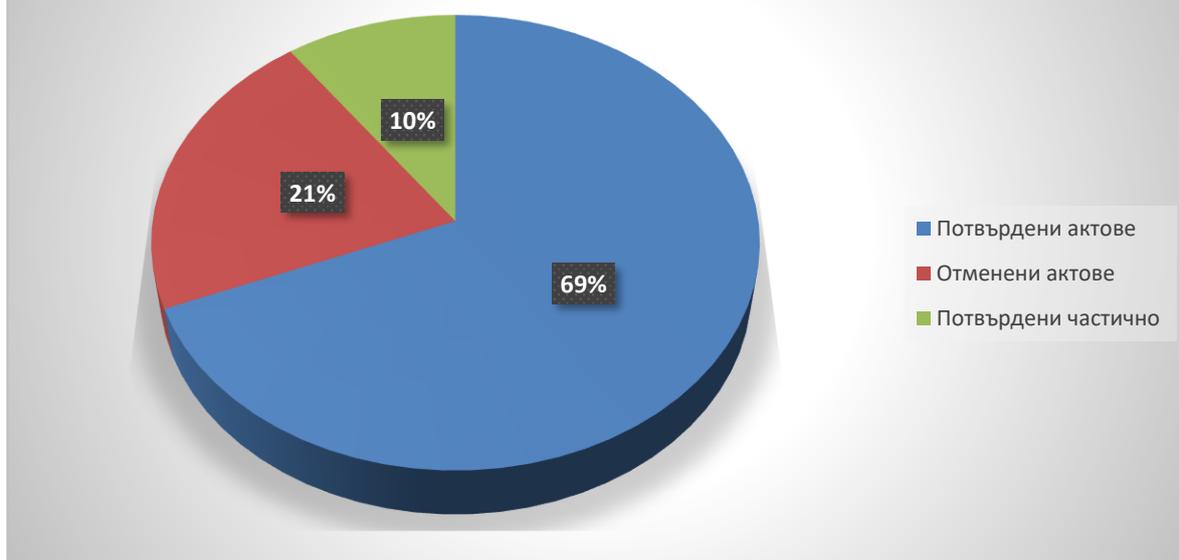
Административен съд – София област се е произнесъл с общо с 44 решения по жалби, подадени срещу актове на КЗК, постановени по реда на ЗЗК. Със своите решения АССО потвърждава 30 акта на Комисията, с които е установено нарушение по ЗЗК или е установено, че не е налице нарушение на закона. Общо 10 постановени акта на КЗК са отменени изцяло през 2024 г., а четири са потвърдени само частично (по един от тях е потвърдено установеното нарушение, като единствено е намалена наложената санкция).

### *Съдебна ревизия на ВАС като касационна инстанция*

През 2024 г. Върховният административен съд се е произнесъл като касационна инстанция по спорове за конкуренция с общо 45 постановени решения. С тези актове ВАС оставя в сила 31 акта, постановени по реда на Закона за защита на конкуренцията, с които Комисията установява извършено нарушение или установява, че не е извършено нарушение на закона. Други 5 акта на КЗК са потвърдени частично, като в един от случаите съдът единствено е намалил наложената от Комисията санкция за установеното нарушение, а 9 акта са отменени изцяло.

С това към момента се запазва общият постигнат положителен резултат на дейността по процесуално представителство спрямо предходни години.

## Съдебна ревизия на актовете на КЗК



Постигнатият резултат от съдебната ревизия показва, че се запазва изцяло тенденцията на ежегодно потвърждаване на повече от 2/3 от обжалваните актове на КЗК, постановени по реда на ЗЗК.

**Най-голямата по размер наложена санкция, която е потвърдена с окончателно съдебно решение през 2024 г. възлиза на 1 694 560 лева** (наложена на „Милки Груп Био“ ЕАД с Решение № 1211/2021г.), като публичното вземане е събрано чрез способите на изпълнителното производство. Друга голяма по размер санкция, изцяло потвърдена от съда с окончателно решение през 2024г. е в размер на 250 089 лева (наложена на „Билла България“ ЕООД с Решение № 660/2022г.). **Най-голямата по размер санкция, изцяло отменена от съда през 2024 година, възлиза на 845 794 лева** (наложена с Решение № 890/2022г.).

## XI. ЕВРОПЕЙСКИ ВЪПРОСИ

Пълноправното членство на България в Европейския съюз (ЕС) изисква от КЗК активно да участва в прилагането на правилата на конкуренция на ЕС в сътрудничество с Европейската комисия (ЕК) и националните органи по конкуренция (НОК) на страните членки на ЕС. Сътрудничеството се осъществява главно в рамките на Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК). Мрежата играе ключова роля при разпределяне на работата между националните органи, ЕК и съдилищата и гарантира непротиворечивото прилагане на правилата на конкуренция. Участието на КЗК в ЕМК означава постоянен обмен на информация

с другите ведомства, който спомага за постигането и защитата на ефективната конкуренция в рамките на Вътрешния пазар на ЕС.

## **1. Участие в Европейската мрежа по конкуренция**

След присъединяването на България към Европейския съюз КЗК, в качеството си на национален орган по конкуренция, стана член на ЕМК. Представители на Комисията участват в работни групи на ЕМК, както и могат да участват в изслушвания и заседания на Консултативния комитет по ограничителни практики и господстващо положение и Консултативния комитет по концентрации. Целта на изслушванията е да се предостави възможност на предприятията да изложат своите аргументи, относими към съответния казус. Консултативните комитети имат съвещателна роля и изработват становища по представените от ЕК проекти на решения или други актове.

През 2024 г. КЗК участва в **16** присъствени и **3** виртуални заседания на хоризонтални работни групи и секторни подгрупи (специализирани по сектори на икономиката) към ЕМК, в които се обменят идеи и опит по въпроси от интерес за членовете на мрежата. Представители на КЗК взеха участие и в **2** присъствени пленарни заседания, на които се обсъждат въпроси, свързани с политиката и практиката по приложението на правилата на конкуренция, изразяват се становища по поставени от работните групи въпроси, приемат се документи, разработени в рамките на съответните работни групи.

КЗК взе участие онлайн в **1** заседание на Консултативен комитет по концентрации в ролята на докладчик, в **7** заседания на Консултативния комитет по антитръст и в **1** изслушване по антитръст казус. КЗК участва също в **3** онлайн заседания на Консултативния комитет по цифровите пазари, които са посветени на прилагането съответно на Акта за цифровите пазари. Представители на Комисията взеха участие също в **1** онлайн заседание на Консултативния комитет по чуждестранните субсидии и в **3** виртуални срещи, на които бяха дискутирани въпроси по правоприлагането на Регламента относно чуждестранните субсидии.

През ноември 2024 г. зам.-председателят на КЗК, г-н Димитър Кюмюрджиев взе участие в срещата на председателите на органите по конкуренция от ЕМК, състояла се в Брюксел, на която са обсъдени законодателни инициативи на ЕК, както и актуални въпроси от областта на антитръста и концентрациите.

## **2. Обмен на информация в Европейската мрежа по конкуренция**

Европейската мрежа по конкуренция дава възможност на ведомствата по конкуренция на страните членки и ЕК да осъществяват постоянен обмен на информация, който представлява изключително ефективно средство за проучване

на практиката в ЕС по определен въпрос. В тази връзка в ЕМК се осъществява и специфична форма на сътрудничество между членовете на мрежата чрез изпращане и отговаряне на въпросници относно конкретни казуси или проблеми от областта на правото и политиката на конкуренцията. В контекста на предписания от правото на ЕС принцип за тясно сътрудничество между членовете на мрежата през последните 15 години КЗК поддържа високи нива на отговаряне на въпросници, с което допълнително се утвърждава като надежден партньор в ЕМК.

### Въпросници в ЕМК



**КЗК отговори на 81 въпросника**, получени от Европейската комисия, работни групи и секторни подгрупи на ЕМК, както и от други НОК в ЕМК. През изминалата година КЗК изпрати 2 въпросника до други национални органи по конкуренция в ЕМК.

### 3. Координация по въпросите на Европейския съюз

През 2024 г. Комисията за защита на конкуренцията продължи дейността си като водещо ведомство на Работна група „Конкуренция“ към Съвета по Европейски въпроси (СЕВ). КЗК изготвяше и съгласуваше позиции и други документи в рамките на координационния механизъм на СЕВ. Комисията изготви и съгласува в СЕВ проект на позиция на Република България по Дело С-619/23 Ронос, образувано пред Съда на Европейския съюз по преюдициално запитване на Административен съд София-област. Комисията подготви и съгласува в СЕВ също проекти на позиции на Република България по други две дела за преюдициално запитване към

Съда на ЕС – дело № С-245/24 и дело № С-260/24, по които КЗК е страна. Отправените преюдициални запитвания в случая касаят въпроси, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в рамките на съдебното обжалване на две решения на КЗК за установени нарушения на ЗЗК от страна на дружества от групата Лукойл и за налагане на безпрецедентни по размер санкции. Експерти на Комисията, участващи в състава на други работни групи в СЕВ и в Междуведомствената работна група за изготвянето на информации и позиции на Република България за заседанията на Съвета на ЕС по конкурентоспособност, даваха принос по компетентност за изготвяне на цялостна позиция на страната за заседания на различни формати в рамките на комитологията в ЕС.

#### **4. Участие в Мрежа на първоинстанционните органи, в страните членки от ЕС, преразглеждащи процедури по възлагане на обществени поръчки**

През 2017 г. беше създадена Мрежата на първоинстанционните органи в страните членки от Европейския съюз, преразглеждащи процедури по възлагане на обществени поръчки, чиято основна идея е сътрудничество с цел подобряване на обмена на информация и добри практики, свързани с конкретни аспекти на функционирането на директивите относно средствата за правна защита, както и в общ план гарантиране ефективното функциониране на националните процедури по преразглеждане. В периода 2017 – 2019 г. се провеждаха регулярни срещи, вкл. и в гр. София.

През 2024 г. продължи провеждането на регулярни работни срещи на мрежата. На 21.04.2024 г. беше проведена среща в гр. Загреб, Хърватия, в която взе участие и експерт от Комисия за защита на конкуренцията, като на 11.11.2024 г. КЗК участва и в проведената в Люксембург поредна среща на работната група към Мрежата на първоинстанционните органи в страните членки от ЕС преразглеждащи процедури по възлагане на обществени поръчки. На срещите е обменена информация свързана с разработването на набор от данни на годишна база, отразяващи функционирането на националните системи за преразглеждане на процедурите - индикаторите за преглед, а именно: брой постъпили жалби в първоинстанционни органи и образувани производства по тях, брой решения на първа инстанция, средна продължителност във времето на производствата по преразглеждане и брой решения, обжалвани пред касационна инстанция, както и дали тези решения са потвърдени от касационния съд или не. Обсъдени са Специалният доклад ЕСА 28/2023г. на Европейската сметна палата, относно възлагането на обществени поръчки в целия Европейски съюз, както и създаването на Мрежа от органи за преглед на обществени поръчки в Югоизточна Европа, която включва страни като: Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Косово, Черна гора, Северна Македония,

Румъния, Словения и Турция. Разгледани са отделни казуси свързани с обжалването на решенията по процедурите за възлагане на обществени поръчки.

### **Сътрудничество с институциите, ангажирани с осъществяване на контрола за законосъобразност при възлагането на обществените поръчки**

На 06.06.2024 г. експерти от администрацията на КЗК взеха участие в ежегодната работна среща с представители на Европейската комисия по въпроси на електронното възлагане на обществени поръчки и изпълнение на изискванията, заложиени в Европейското законодателство в областта. Срещата беше организирана от Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Европейската комисия (ЕК). На същата беше обсъден прогресът на страната ни през периода 2023 г., вкл. се обнови наличната информация за България по широк набор от теми, включително по въпроси, свързани с избраните подход и аспекти на управлението, устойчивост и стратегически обществени поръчки, стратегия на данните и оперативна съвместимост, нови електронни формуляри, въвеждане на нови технологии, по-широко въвеждане на електронното фактуриране и др.

На 25.09.2024 г. представител на КЗК взе участие в дискусия на тема „Административно правосъдие за бизнеса. Обществени поръчки“, организирана от Асоциацията на българските административни съдии и Американската търговска камара. На срещата бяха обсъдени актуални въпроси в процедурите по възлагане на обществени поръчки, административното правосъдие и регулаторите, както и процедурните правила за обжалване по Закона за обществените поръчки.

През месец ноември 2024 г. КЗК организира и проведе специализирано вътрешно обучение на експертите от Дирекция „Обществени поръчки и концесии“, на което същите бяха запознати с Насоките на КЗК за борба с тръжните манипулации и конкретно с формите на манипулиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки и индикаторите за манипулиране. Лектори на обучението бяха експерти от отдел „Антитръст“, които имат практически опит с разкриването на забранени споразумения при провеждането на обществени поръчки. Бяха дадени примери от практиката на КЗК по установяване и санкциониране на тръжни манипулации, като целта на обучението е да се повиши експертизата на служителите от Дирекция „ОПК“ относно тръжните манипулации, така че същите успешно да идентифицират евентуални индикатори за манипулиране и да сигнализират отдел „Антитръст“ за това. Проведеното обучение дава възможност чувствително да се повиши откриването на тръжни манипулации и съответно антитръстовото правоприлагане в тази сфера, което от своя страна ще доведе до цялостно повишаване на ефективността на КЗК.

## **XII. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

### **1. Участие в Международната мрежа по конкуренция**

В качеството си на член на Международната мрежа по конкуренция (ММК) през 2024 г. КЗК продължи активното си участие в работните групи на Мрежата. ММК разглежда въпроси в областта на законодателството и политиката на конкуренция. Целта е да се задълбочи взаимодействието между органите по конкуренция и да се постигне сближаване на законодателството и правоприлагането. Представители на КЗК взеха участие в редица виртуални семинари, организирани в рамките на работните групи на ММК.

### **2. Сътрудничество в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)**

През 2024 г. Комисията за защита на конкуренцията продължи сътрудничеството си с Комитета по конкуренцията и работните групи към него на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Основен приоритет в работата на КЗК в тази област беше подготовката на Комисията за Прегледа на политиката и правото по конкуренция в страната (Accession review) в процеса на присъединяване на Република България към организацията. В този период Секретариатът на Комитета по конкуренция на ОИСР изготви проект на Доклад по предприсъединителния преглед, който беше предоставен на КЗК. Комисията направи преглед и корекции на факти и обстоятелства, отразени в доклада, а също така изпрати и допълнителна информация по отделни въпроси и констатации.

В резултат на целия процес Секретариатът на Комитета по конкуренция изготви окончателен проект на Доклад по предприсъединителния преглед на Република България в областта на конкуренцията. Проектът на Доклад беше разгледан в закрито заседание на Комитета по конкуренция на ОИСР през месец юни в Париж. По време на заседанието участниците в делегацията на КЗК отговаряха в продължение на 2,5 часа на въпроси на Секретариата на Комитета по конкуренция и на членове на Комитета по установените в проекта на доклад констатации и препоръки.

След проведеното изслушване председателят на Комитета по конкуренция на ОИСР г-н Фредерик Жени уведоми Комисията за защита на конкуренцията за мерките, които следва да бъдат предприети от Република България за приключване на присъединителния процес по отношение на политиката по конкуренцията.

Освен прегледа от ОИСР на политиката и правото по конкуренция, КЗК продължи и работата си в Междуведомствения координационен механизъм по присъединяване на Република България към ОИСР. Междуведомственият координационен механизъм работи въз основа на разпоредбите на Постановление на Министерския съвет № 242 от 11 август 2022. Той се председателства от министъра на външните работи и в него участват представители на министерствата и ведомства, ангажирани със сътрудничеството с ОИСР. КЗК участва в заседанията на МКМ. Експерти от Комисията попълваха също така и на въпросници, изпратени от държавни ведомства, свързани с присъединителния преглед на Република България от други комитети на ОИСР, освен Комитета по конкуренция на ОИСР.

Друга инициатива на Комитета по конкуренция на ОИСР, в която Комисията за защита на конкуренцията участва, беше изготвянето и одобряването от ГД „Реформи“ на Европейската комисия на проект на ОИСР за техническа помощ на шест държави от ЕС (Австрия, България, Гърция, Кипър, Румъния и Хърватска) за обучение на служители в областта на обществените поръчки за откриване на потенциални тръжни манипулации (картелни споразумения) и сътрудничеството с националното ведомство по конкуренцията. КЗК участва в няколко онлайн координационни срещи по проекта, който беше одобрен от Европейската комисия. Дейностите по него започнаха през септември 2024 г. В рамките на проекта ще бъдат проведени по три 2-дневни семинара във всяка държава-бенефициер (включително и в България). Тези семинари ще бъдат насочени към различни аудитории – централни органи-възложители на обществени поръчки, големи възложители, координиращи органи по обществените поръчки (като АОП), контролни органи по обществените поръчки (органи по обжалване на обществени поръчки, включително съдилища, финансови контролни органи като Сметна палата, АДФИ, АФКОС в България, правоприлагащи органи като финансова полиция, прокуратура и др.). Проектът предвижда също така експерти от ОИСР да изготвят обучителни материали, които да се ползват от посочените органи и в бъдеще. ОИСР ще направи преглед и ще предложи типов модел (образец) на споразумение за сътрудничество между националните органи по конкуренция и другите национални органи в областта на провеждането и контрола на обществените поръчки.

През месец ноември 2024 г. в гр. София се проведе първият за България семинар по проекта за борба с тръжните манипулации. Той беше предназначен за възложители и предизвика много голям интерес. Неговият хибриден формат позволи на общо 49 представители на възложители да вземат участие присъствено, а 91 – онлайн.

Комисията за защита на конкуренцията участва активно и в други семинари и конференции, организирани от Комитета по конкуренция на ОИСР. На 05-06.03.2024 г. двама представители на КЗК присъстваха на семинар на тема „Борба с тръжните манипулации“ и на Открит ден на конкуренцията на ОИСР в Париж. За юнската сесия на Комитета по конкуренция КЗК изготви и представи доклад на тема „Конкуренция и регулация на професионалните услуги“, както и резюме на Годишния доклад на Комисията за 2023 г. Представител на Комисията участва и в Глобалния форум по конкуренцията и в заседанията на Комитета по конкуренция на ОИСР през декември 2024 г.

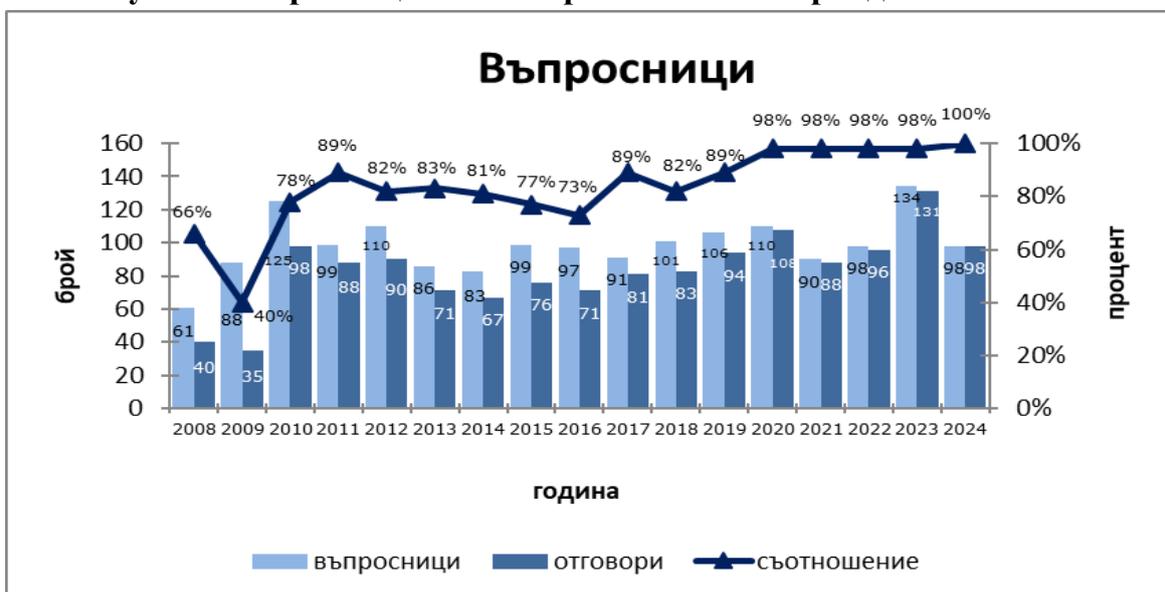
Експерти на КЗК се включиха също в семинари на Регионалния център по конкуренция на ОИСР в Будапеща по следните теми: Уводен курс за млади експерти и Откриване на тръжни манипулации, Инструменти за повишаване на ефективността на антитръстовото правоприлагане.

### 3. Обмен на информация в мрежите и организациите, в които КЗК участва

В КЗК се получават многобройни и най-различни въпросници, произтичащи от сътрудничеството в рамките на ЕМК, ММК и други организации.

След като през 2023 г. броят на получените въпросници достигна рекордните 134, през 2024 г. нивото им се върна на стойността от 2022 г. – 98. За пета поредна година КЗК успява да поддържа изключително висок процент отговорени въпросници, като отговаряйки на всички 98 въпросника дори достигна рекордните 100%. На графиката са представени данни за броя въпросници, отговорите от страна на КЗК и процента на отговорените въпросници.

Получени въпросници и отговори на КЗК за периода 2008 – 2024 г.



## ХІІІ. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ФИНАНСОВА ДЕЙНОСТ

### 1. Управление на човешките ресурси

Организационната структура и числеността на администрацията са регламентирани в Устройствения правилник на Комисия за защита на конкуренцията. В **общата численост – 117 щатни бройки** се включват: председател, зам.-председател, пет членове на Комисията, главен секретар, служител по сигурността на информацията, обща администрация - 23 бр. и специализирана администрация - 85 бр.

В Комисията работят **висококвалифицирани специалисти – 96 % от които с висше образование**, чието образователно равнище отговаря на целите и задачите на КЗК.

Разпределението на служителите по степен на образование е представено в следната графика:



Разпределението на служителите, по област на образование, е представено в следната графика:



Комисия за защита на конкуренцията участва активно в специализирани работни срещи, форуми, конференции на европейско и международно ниво, подробно описани в настоящия доклад, което осигурява на служителите повишаване на тяхната квалификация и знания.

През 2024 г. проведените обучения по общо административни въпроси, бяха на следната тематика:

- Семинар на тема „Защита на личните данни. Практически въпроси.“;
- Семинар на тема „Прилагане на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“;
- Уебинар на тема „Предизвикателството да въведем действащи и адекватни системи за вътрешен контрол. Акценти върху основите, опорни точки при изграждането на системите за вътрешен контрол. Извършване на самооценка на системите за вътрешен контрол. Изготвяне на годишен доклад за състоянието на системите за вътрешен контрол.“;
- Семинар-дискусия на тема „Проблемни области и законосъобразно управление на човешките ресурси в държавната администрация“.

Средната работна заплата в Комисията към момента за различните длъжности е под средните нива за държавната администрация, като съществуващите диспропорции в заплащането на служителите в комисията спрямо

останалите държавни служители не бяха преодолен нито през 2024 г., нито с приложените мерки с ПМС № 79/ 03.04.2025г.

Същевременно по отношение на лицата със специфична квалификация с подходящ профил за работа в КЗК съществува и доста сериозен дисбаланс между възнагражденията, получавани в публичния сектор и тези в частния сектор за сходна квалификация и отговорности, които са средно между 2 до 4 пъти по-високи. Този дисбаланс води до постоянен отлив на квалифицирани кадри към частния сектор и затруднява институцията в привличането и задържането на компетентни специалисти. В резултат от несъразмерното на професионалния профил, квалификация и високите изисквания към работещите в КЗК възнаграждение, се наблюдава и много сериозно текучество на персонал в две от ключовите специализирани дирекции – „Антитръст и концентрации“ и „Обществени поръчки и концесии“. Ниските нива на възнаграждение на служителите в КЗК са идентифицирани като основен фактор, обуславящ текучеството на кадри. Те демотивират високо квалифицираните и подготвени кадри да останат на работа в Комисията, като същевременно не могат да привлекат и задържат млади специалисти, които имат по-високи изисквания за заплащане на труда си. Без такива кадри администрацията не може да работи пълноценно и да е на нивото на очакванията на обществото. Напускането на обучени експерти създава предпоставки за затруднения при изпълнението на функционалните задължения на Комисията и води до значително нарастване на обема от дейности и увеличаване на натовареността на настоящите служители.

Правото и икономиката по конкуренцията са нишови правни и икономически дисциплини, които не се изучават в задължителния курс на обучение във ВУЗ. Ето защо новопостъпващите експерти в КЗК се обучават в процеса на работа по конкретни производства, като първоначалното обучение отнема една до две години, а усъвършенстването – от три до пет години. Поддържането на постоянно ниво на обучение е задължително с оглед непрекъснатото надграждане на европейското законодателство и практиката в областта на защита на конкуренцията. Ниските възнаграждения, кратките срокове и високото натоварване, създават условия, които са несъвместими с естествения работен процес и водят до демотивация сред служителите. Поради това е особено важно нивата на заплащане на специализираната администрация на КЗК да бъдат увеличени, за да се пресече тенденцията за напускане на квалифициран и обучен експертен персонал, както и да не се поставя под риск осъществяването на съществуващи, основни дейности на Комисията, което ще затрудни ефективното изпълнение на дейностите в защита на конкуренцията, както на национално, така и на европейско ниво.

Същевременно щатните бройки в ключови дирекции, дори и при пълното им заемане, са крайно недостатъчни за разгръщане и пълноценно упражняване на

правомоцията на комисията. Съгласно Устройствения правилник на КЗК за Дирекция „Антитръст и концентрации“ са предвидени общо 29 служители. Този брой е несравним с броя антитръст експерти в референтните държави: Дания – 110, Австрия - 38, Италия - 137, Германия - 218, Белгия – 56, Португалия - 67, Словакия – 43 и Румъния – 70. Дирекция „Обществени поръчки и концесии“ е с щатен персонал от 31 служители извършващи проучванията на обстоятелствата по жалбите, подадени по реда на Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите, като през 2024 година общият брой на образуваните производства по преписки по ЗОП е 1091, а постановените актове са 1 276 (795 решения и 481 определения). Тенденцията за ежегодно нарастване на броя на жалби срещу актове, действия и бездействия на възложители по обществени поръчки допълнително обуславя необходимост от увеличаване на броя на експертите в дирекцията, които и в момента са недостатъчни като щат, за да се администрират винаги при спазване на законовите срокове постъпилите в КЗК жалби по ЗОП. Това обуславя необходимостта от увеличение на щатните бройки, с особена острота по отношение на специализираните дирекции и от увеличение на възнагражденията на служителите по трудови и служебни правоотношения. Допълнителната численост и адекватното възнаграждение на служителите ще допринесат за по-висока ефективност, както и за изпълнение на стратегическите цели и мисията на КЗК.

Идентифицирана е остра необходимост и от наемане по отделните производства (особено при секторните анализи) на квалифицирани външни експерти със специални експертни знания за извършване на съответните правни и икономически анализи и анализ на големи база данни. Целта е да се подпомогне процеса по извършване на оценки при прилагане на правилата на конкуренция на европейско и национално ниво в сектори от изключително социално значение. В тези случаи от обществен интерес, е необходимо проучванията да се извършват в по-кратък срок и използването на посочената експертиза значително ще съкрати времето за тяхното приключване и ще повиши качеството на анализите на КЗК. КЗК идентифицира също необходимост от наемане и на външни технически експерти при извършване на проверки на място, с което събирането на доказателства ще бъде обезпечено с необходимите технически познания и работа със специализиран софтуер. В горния смисъл са и препоръките на ОИСР.

## **2. Финансова дейност**

Комисия за защита на конкуренцията е независима институция на бюджетна издръжка.

**Бюджетът на КЗК е приет със Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (обн. ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г., в сила от 01.01.2024 г.) в размер на 7 000 000 лв. за приходи и 6 960 500 лв. за разходи.**

През периода 01.01.2024 г. – 31.12.2024 г. по бюджета на КЗК са извършени четири корекции, в резултат от които утвърдените разходи по бюджета на КЗК се променят на 7 389 186 лв.

## 2.1. Приходи

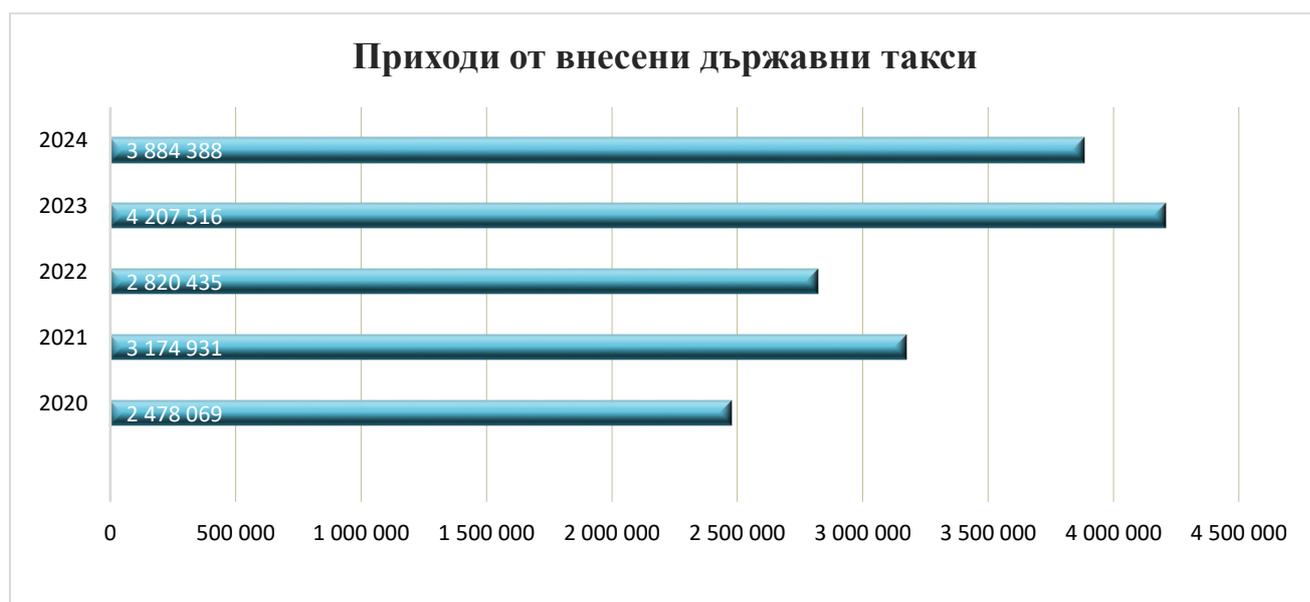
Утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България приходи за 2024 г. са в размер на 7 000 000 лв., от които 4 000 000 лв. приходи от държавни такси и 3 000 000 лв. приходи от имуществени санкции.

През 2024 г. **събраните приходи** са в размер на **6 122 571 лв.** и се разпределят както следва:

- държавни такси по Тарифата към Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите в размер на 3 884 388 лв.;
- имуществени санкции по Закона за защита на конкуренцията и Закона за обществените поръчки в размер на 2 229 777 лв.;
- приходи от лихви по текущи банкови сметки в размер на 106 лв.;
- други неданъчни приходи в общ размер на 8 300 лв.

Отчетените приходи от внесени държавни такси през 2024 година са в размер на 3 884 388 лв., което е с 2,89 % по-малко от планирания годишен размер от 4 000 000 лв.

За периода 2020-2024 г. събраните приходи от държавни такси имат следните стойности в лева:



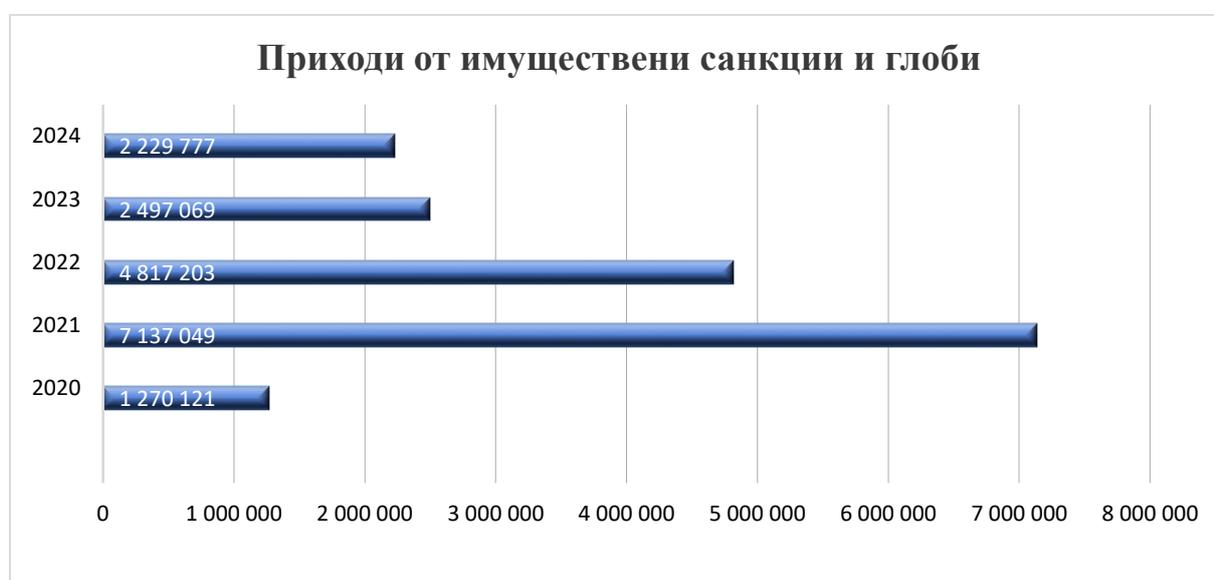
Видно от графиката се очертава положителна тенденция на постъпления от държавни такси през годините. Въпреки условия характер на тяхната събираемост

и трудната им степен на прогнозиране, през последните години постъпленията от държавни такси се запазват в досегашните темпове.

Във връзка с въвеждането на еврото и привеждането в съответствие с действащата правна уредба е необходимо актуализиране на тарифите на таксите, които се събират от КЗК в производствата по ЗЗК, ЗК и ЗОП, както бъде отчетена едновременно с това и актуалната икономическа обстановка.

Събраните **приходи** през 2024 година **от наложени имуществени санкции и глоби**, по влезли в сила решения на КЗК, са в общ размер на 2 229 777 лв., което е с 25,67 % по-малко от планирания годишен размер от 3 000 000 лв.

За периода 2020 - 2024 г. събраните приходи от имуществени санкции и глоби, по влезли в сила решения на КЗК, са представени в лева както следва:



През отчетната 2024 г. са събрани **над 90%** от станалите изискуеми през годината вземания, произтичащи от наложени имуществени санкции и глоби, като. Положени са усилия за събиране на наложените имуществени санкции по влезли в сила решения на Комисията, които са потвърдени от Върховен административен съд, за наложени санкции в размер на 1 694 560 лева (наложена на „Милки Груп Био“ ЕАД с Решение № 1211/2021 г.) и в размер на 250 089 лева (наложена на „Билла България“ ЕООД с Решение № 660/2022 г.). През 2024 г. влезе в сила Решение № 231/2024 г. на КЗК, с което бе установено нарушение по Глава седма от ЗЗК от страна на „Клеймкомпас“ ЕООД, като наложените санкции в размер на 89 550 лева, бяха заплатени своевременно от дружеството.

Най-малките по размер имуществени санкции, събрани през отчетния период, са в размер на 136,19 лева (наложена с Решение № 1043/2024 г.) и в размер на 315 лева (наложена с Решение № 1184/2021 г.). Въпреки ниския си размер, втората санкция не е платена доброволно и събирането ѝ е реализирано по принудителен ред.

За изпълнение на влезлите в сила решения, КЗК изпраща незабавно покани за доброволно изпълнение на основание чл. 182 от ДОПК до съответните длъжници. Незаплатените в срок вземания се предават за принудително събиране на частен съдебен изпълнител. Успеваемостта на събирането на вземанията по наложени имуществени санкции и глоби е трудна за прогнозиране, доколкото постигнатият резултат се обуславя на първо място от приключване на съдебното обжалване на актовете на КЗК и произнасянето на съда с окончателно решение, както и от постигнатия резултат след събиране на вземанията по принудителен ред. Основна предпоставка за завишаване на събираемостта на вземанията към Комисията е постигането на бързина в реакцията на администрацията. Бързото изпълнение на санкциите ще допринесе до по-голяма ефективност на актовете на КЗК и ще окаже дисциплиниращ ефект върху поведението на санкционираните предприятия и лица.

През периода 2021 – 2023 г. беше повишен размера на **начисляваните приходи** по влезли в сила необжалвани актове на Комисията, както и на обжалвани актове, които са потвърдени от Върховния административен съд. За 2024 година общият им размер е **2 447 087 лв.**, като през отчетния период се отчита известно понижение спрямо предходната 2022 г. и съществено такова спрямо 2022 г., но положителната тенденция спрямо 2020 г. се запазва.



## 2.2. Разходи

Разходването на средства от бюджета на Комисията се осъществява при спазването на строги вътрешни правила и принципи за законосъобразност и целесъобразност. Разходите са разпределени в една функционална област: „Защита

на конкуренцията и контрол на законосъобразността при процедурите по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии“ и една бюджетна програма: „Защита на конкуренцията и свободната стопанска инициатива, осъществяване на контрол за законосъобразност при процедурите по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии“.

Утвърдените към 31.12.2024 г. разходи по бюджета на Комисията са в размер на 7 389 186 лв. При отчетени 6 982 383 лв., изпълнението на разходната част на бюджета на КЗК за годината е 94,49 %.

Неизразходваната част от разходите по бюджета е формирана основно от заложените допълнителни разходи в размер на 348 800 лв. за изплащане на обезщетения при прекратяване на трудовите правоотношения за предходния състав на комисията, което не се осъществи в рамките на отчетната година. Тъй като основанието за извършване на разходите през 2024 г. отпадна, същите останаха неизразходвани по бюджета на Комисията.

По бюджета на КЗК за 2024 г. са одобрени и капиталови разходи в размер на 74 500 лв., от които са изразходвани 68 509 лв. Остатъкът от 5 991 лв. е неизразходван поради това, че до края на годината не са извършени поисканите от КЗК компенсирани промени в одобрените с чл. 23 от Постановление на Министерския съвет № 14 от 29.01.2024 г. и чл. 22 от Постановление на Министерския съвет № 220 от 19.06.2024 г. капиталови разходи.

### **Разпределението на разходите по параграфи е както следва:**

§	Показатели	в лв.
01-00	Заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови и служебни правоотношения	4 715 163
02-00	Други възнаграждения и плащания за персонала	230 007
05-00	Задължителни осигурителни вноски от работодатели	1 196 164
10-00	Издържка	731 914
19-00	Платени данъци, такси и административни санкции	13 635
46-00	Разходи за членски внос и участие в нетърговски организации и дейности	26 991
52-00	Придобиване на дълготрайни материални активи	68 509
	<b>ВСИЧКО</b>	<b>6 982 383</b>

Възникналите през 2024 г. ангажименти за разходи както по договори, така и с незабавна реализация, са в размер на 771 474,44 лв., от които 1 649,00 лв. за капиталови разходи. Реализираните ангажименти за текущи разходи през 2024 г. са в размер на 754 956,21 лв., а за капиталови разходи – 68 509,40 лв. Размерът на възникналите нови задължения за разходи през 2024 г. е 754 956,21 лв., в т.ч.

68 509,40 лв. за капиталови разходи, свързани със закупуването на дълготрайни материални активи.

Поетите и неразплатени към 31.12.2024 г. финансови ангажименти на КЗК по действащи договори са в размер на **324 243,60 лв.** Основната част от тях са по договори за охранителни услуги, телефонни и комуникационни услуги, за електрическа и топлинна енергия, за самолетни билети и хотелско настаняване при служебни командировки. Сумата включва и разсрочено за 2025 г. плащане в размер на 46 410 лв. на втората вноска по договор за обществена поръчка за подновяване на лиценз за софтуерен продукт XRY Pro, необходим в специализираната дейност на Комисията в областта на антигръста. Същевременно по бюджета на Комисията за 2025 г. не са планирани необходимите средства за текущи разходи в общ размер на 92 820 лева за подновяване на въпросния лиценз през м. 12.2025 г. (при пълното му заплащане) или сума от 46 410 лева (при договаряне на плащането му отново на две разсрочени вноски – при сключване на договора през м. 12.2025 г. и през 2026 г.)

Стойностите на отчетените поети ангажименти и на възникналите нови задължения за разходи са в рамките на утвърдените максимални размери по тези показатели в бюджета на КЗК за 2024 г.

### **Условни задължения, свързани с наложена финансова корекция**

През 2024 г. са начислени условни задължения в размер на 448 760,00 лв. Сумата представлява финансова корекция, наложена през м. 01.2024 г. с Решение № ФК-2024-361/04.01.2024 г. на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“ по изпълнен от Комисията проект № BG05SFOP001-1.014-0001 „Развитие на информационната система и публичния регистър на Комисия за защита на конкуренцията“ относно проведена открита процедура по ЗОП за възлагане на услуга с предмет „Развитие на информационната система и публичния регистър на Комисията за защита на конкуренцията“.

На 16.01.2024 г. Управляващият орган на Оперативна програма „Добро управление“ е изпратил на КЗК Покана за доброволно изпълнение за сумата в размер на 448 560,00 лева, от които 427 200 лева преки разходи и съответните 21 360,00 лева непреки разходи. В поканата е посочено, че след изтичането на срока за доброволно изпълнение се дължи законна лихва за просрочени задължения, изчислена в процент, равняващ се на основния лихвен процент на Българската народна банка, в сила от 1 януари, съответно 1 юли, на текущата година плюс 10 процентни пункта.

Решението е обжалвано от КЗК пред Административен съд София-град, който с Решение № 8610/2024 г. е отхвърлил частично жалбата на КЗК. Към 31.12.2024 г. решението на АССГ е обжалвано пред Върховния административен

съд. Сумата на условното задължение включва 427 200 лева преки разходи за изпълнението на проекта, съответните непреки разходи в размер на 21 360,00 лв., както и присъдени съдебни разноски в размер на 200 лв.

С окончателно Решение 4733/08.05.2025 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 3160/2025г., решението на Административен съд София-град е оставено в сила. Задължението е лихвоносно, като общата дължима сума към 02.06.2025 г. е в размер на 530 614,05 лв. Прието е Постановление № 110 от 02.07.2025 г. на Министерския съвет за осигуряване на необходимите средства по бюджета на КЗК за 2025 г. за заплащане на наложена през месец януари 2024 г. финансова корекция. Поради лихвоносния характер на задължението и необходимите процедури по приемането и изпълнението на ПМС № 110 от 02.07.2025 г., за сметка на бюджета на Комисията за 2025 г. са поети допълнителни разходи в размер на 5 787,26 лева. Към датата на приемане на настоящия доклад и след положените усилия от новия състав на Комисията задължението е напълно погасено.

#### **Други условни задължения на КЗК, свързани със заплащане на такса за битови отпадъци.**

На 16.10.2024 г. на КЗК са връчени 4 акта за публична държавна собственост, издадени през 2021 г., след извършено геодезическо архитектурно заснемане и площообразуване на сградата, в която се помещава Комисията, по силата на които на КЗК са предоставени за управление етаж 2, 3, 4 и 5. Установено е, че от 1999 г. до настоящия момент Комисията не е декларирала пред съответната община и съответно не е заплащала такса битови отпадъци. Към дата на представяне на настоящия доклад предстои деклариране на имота и респективно съответната общинска администрация се очаква да начисли на Комисията дължима такса битови отпадъци за предходните 5 години на основание чл. 162, ал. 2, т. 3 във вр. с чл. 171, ал. 1 от ДОПК (по изчисления към 21.10.2024 г. на администрацията на КЗК годишната база на начисляване на такса битови отпадъци е в размер на около 42 200 лева, а за 5-годишен период сумата би възлязла на 211 000 лева).

#### **Други задължения на КЗК, свързани със съдебни разноски**

Към 31.12.2024 г. задълженията на Комисията, свързани със съдебни разноски, са в размер на 177 204,29 лева, от които 71 380 лева са погасени по давност след изтичането на 5-годишен период. Те представляват ликвидни и изискуеми парични задължения на Комисията към дружества за заплащане на направени от тях съдебни разноски във връзка с дела, по които КЗК е страна.

Съгласно разпоредбата на чл. 519, ал. 2 от ГПК паричните вземания към държавни учреждения се изплащат от средствата, предвидени за това в бюджета

им, като за целта се предявява изпълнителен лист. Към 31.12.2024 г. са предявени изпълнителни листове в размер на 81 212,83 лв., които са изплатени в пълен размер. За останалите суми не са предявени изпълнителни листове, поради което задълженията не са разплатени към края на отчетния период. През 2025 г. продължава предявяването на изпълнителни листове за заплащане от страна на Комисията.

### **Други задължения на КЗК, свързани с изплащане на обезщетения по Кодекса на труда.**

Следва да се отбележи, че по бюджета на КЗК съгласно Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. не са планирани средства за изплащане на обезщетения на предходния състав на Комисията по реда на Кодекса на труда за неизползван платен годишен отпуск и при пенсиониране. Към датата на представяне на доклада е прието Постановление № 126 от 17 юли 2025 г. на Министерския съвет за осигуряване на необходимите средства в размер на 445 000 лв. по бюджета на КЗК за 2025 г. за заплащане на дължимите обезщетения по Кодекса на труда на предходния състав на Комисията. След положените усилия от новия състав на Комисията понастоящем задължението е напълно погасено съгласно изискванията на Кодекса на труда.

### **Други задължения на КЗК, свързани с изпълнение на изискванията за въвеждане на изцяло електронен документооборот и във връзка със софтуерната инфраструктура и необходимите интеграции.**

Към датата на настоящия доклад министърът на електронното управление е уведомил всички държавни органи, че съгласно Решение № 171/19.03.2025. на Министерския съвет следва да създадат необходимата организация за въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи при изпълнението на всички административни процедури, като по отношение на КЗК срокът е до 31 декември 2025 г. Информационната система на КЗК, която се използва понастоящем, функционира от 2009 г., като техническите възможности на тази система не позволяват изпълнение на решението на Министерския съвет. Необходимо е създаване на допълнителни информационни инструменти за въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи в КЗК, за което са необходими допълнителни бюджетни разходи за тяхното създаване. Освен това е необходимо актуализиране на системата и осигуряване на средства за осигуряване на квалифицирани електронни подписи за всеки служители в Комисията с цел изпълнение на задължителните указания на министъра на електронното управление за автентификация при вход и работа с автоматизирани информационни системи в

държавната администрация, които също не са предвидени в бюджета на Комисията за 2025 г.

Идентифицирана е и необходимост от актуализиране на документацията за мрежова и информационна сигурност, както и от предприемане на допълнителни действия, свързани с подновяване на лицензионни споразумения за използване на критични софтуерни продукти, включително **електронната пощенска услуга (мейл сървър)** и **пакета Microsoft Office 2016**. Тези мерки са от съществено значение за осигуряване на непрекъсваемост на работните процеси и спазване на съвременните стандарти за информационна сигурност и ефективно електронно управление. Сумата, която е необходима за 2025 г. е в размер на около 60 000 лв. без ДДС и също не е планирана по бюджета на Комисията за текущата година.

Комисията отчита също необходимост да бъде осигурен софтуер за работата на специализираните дирекции: нов високо ефективен софтуерен продукт за отключване, извличане и анализ на информация от мобилни устройства и облачни структури; подновяване на лиценз за софтуерен продукт XRY Pro; софтуер за осъществяване на скрининг при съмнения за наличие на тръжни манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки (важен инструмент за по-бързо и ефективно разкриване на тези тежки нарушения, които водят до неефективно разходване на бюджетни средства); софтуер за извършване на иконометрични анализи и внедряване на AI инструменти за обработка на големи база данни и извършване на иконометрични анализи.

Необходимо е да бъдат предприети мерки за създаване на подходяща среда за съхранение и обработка на поверителна информация, представляваща производствена, търговска или друга защитена от закона тайна, предоставяна от икономическите оператори в хода на провежданите от Комисията производства, особено по отношение на извършваните секторни анализи.

### **2.3. Извършени одити и вътрешен контрол**

През 2024 г. е извършен финансов одит на Годишния финансов отчет на Комисията за 2023 г., състоящ се от баланс към 31.12.2023 г., отчет за приходите и разходите, отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства, както и приложение към финансовия отчет, включително пояснения за прилаганата счетоводната политика.

С одобрен окончателен Одитен доклад № 0100208924, Сметна палата изразява мнение, че приложеният годишен финансов отчет дава вярна и честна представа за финансовото състояние на Комисията към 31 декември 2023 г. и за нейните финансови резултати от дейността и паричните й потоци за годината, завършваща на тази дата, в съответствие с приложимата обща рамка за финансово

отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от Закона за публичните финанси.

През 2025 г. е извършен финансов одит на Годишния финансов отчет на Комисията за 2024 г., състоящ се от баланс към 31.12.2024 г., отчет за приходите и разходите, отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства, както и приложение към финансовия отчет, включително пояснения за прилаганата счетоводната политика. Към датата на предоставяне на настоящия годишен доклад е одобрен окончателен Одитен доклад № 0100201325 на Сметната палата, в който се изразява мнение, че предложеният годишен финансов отчет дава вярна и честна представа за финансовото състояние на Комисия за защита на конкуренцията към 31 декември 2024 г. и за нейните финансови резултати от дейността и паричните й потоци за годината, завършваща на тази дата, в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от Закона за публичните финанси.

#### **XIV. ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА, ИНФОРМАЦИОННО ОСИГУРЯВАНЕ НА МЕДИИТЕ, ПРОТОКОЛНА ДЕЙНОСТ**

Повишаването на обществената осведоменост относно правилата за конкуренция и ролята на КЗК е гаранция за спазването на законността в тази насока. Това е и съществена предпоставка за утвърждаване принципите на пазарната икономика и развитие на нейната конкурентоспособност. Анализът на медийните събития дава възможност за обективна оценка и нужните действия, в контекста на комуникационната политика на КЗК, в национален и международен аспект.

И през изтеклата 2024 г. интернет страницата на Комисията продължава да е основен информационен канал с оглед спецификата на нейната компетентност. КЗК се стреми да информира своевременно обществеността и медиите относно дейността си.

Комисията информира също с прессъобщения за всяко установено нарушение на ЗЗК, както и за всички проведени инициативи във връзка с правоприлагането на закона.

Видимостта на дейността на Комисията и през 2024 г. обаче остава недостатъчно добре обезпечена. Визията на новия състав на КЗК е да се даде приоритет в осигуряването на публичност и прозрачност в дейността на регулатора, за да се укрепи доверието в него, да се повиши осведомеността на обществото по отношение на правилата на конкуренцията и да допринесе за осмислянето на необходимостта от тяхното строго съблюдаване от всички участници в икономическия живот на страната ни.

## **XV. ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА 2025 г.**

След анализ на резултатите от работата си за отчетния период и въз основа на заключенията от него, ежегодно в годишния си доклад Комисията определя своите бъдещи приоритети.

Накратко през 2024 г. дейността на КЗК продължава да е съсредоточена основно върху осъществяването на контрол за законосъобразност в хода на производствата по обжалване на процедури за възлагане на обществени поръчки с цел гарантиране законосъобразност на разходването на публичен ресурс, като се запазва отчетеното през 2023 г. значително увеличаване на броя на образуваните производства.

Комисията е образувала и няколко производства за установяване на забранени споразумения, включително във връзка с манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната, а други текущи производства са приключени с наложени санкции за извършени нарушения на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС, без да се поставя обаче необходимият акцент върху тези производства.

Действително са положени усилия за извършване на мониторинг в секторите производство и търговия с храни, фармация, енергетика, горива, но Комисията не е образувала нито едно производство за секторен анализ и е приела само едно такова решение по образувано в предходен период производство.

В областта на застъпничество за конкуренцията са постановени две решения, свързани с упражняването на свободни професии (екскурзовод и брокер на недвижими имоти), и едно решение за установяване на ограничения пред паралелния внос на лекарства в страната, но правомощието по застъпничество за конкуренция продължава да бъде недостатъчно ефективно упражнявано, макар да е от съществено значение за осигуряването на конкурентна икономическа среда във всички икономически отрасли.

Производствата по Глава седма от ЗЗК за нарушения по нелоялна конкуренция продължават тенденцията за установяване на най-голям брой нарушения, свързани с имитация. В същото време правоприлагането по Глава седма „б“ от закона е изцяло неразвито, което налага да бъдат положени усилия за засилване на дейността на Комисията в тази област. Нелоялните търговски практики могат да доведат до сериозен дисбаланс в преговорната позиция между доставчици и купувачи и да променят модела на отношенията между тези страни в ущърб на по-слабата.

**Настоящият състав на Комисия за защита на конкуренцията отчита, че КЗК е ключов регулатор за функционирането на икономиката и като такъв нейната работата трябва да е насочена към непосредствените проблеми и към преодоляване на съществуващите дефицити в конкуренцията във всеки един отрасъл на икономиката. Затова и нейните приоритети трябва:**

- да бъдат съобразени изцяло с текущите потребности от регулиране и контрол;
- да бъдат гъвкави и да включват целия инструментариум, който законът предоставя на Комисията – в неговата цялост и взаимна допълняемост, защото всеки един институт, макар да е закрепен от закона като самостоятелен правен инструмент, е част от общата система от правомощия за превенция и контрол, които Комисията трябва да упражнява в пълен обем за постигане на цялостен и значим краен резултат.

**Комисията застъпва виждането, че изграждането и функционирането на отворена и конкурентна икономика, основана на пазарните принципи на свободната и лоялна конкуренция, е мисия, която може да бъде постигната не само чрез прилагането на способите на регулирането и контрола, а преди всичко чрез общото осмисляне на правилата на конкуренцията и необходимостта от тяхното съблюдаване.**

В съответствие с това разбиране актуализираните приоритети в работата на КЗК през 2025 г. бяха представени и обсъдени на първото заседание на създадения Обществен съвет към Комисията за защита на конкуренцията<sup>22</sup>, което се проведе на 07.07.2025 г. С това бе насочен общественият интерес към конкуренцията, тъй като по приоритетите на КЗК е полезно да бъде постигнат обществен консенсус относно значимостта на тяхното изпълнение за условията и развитието на пазарите в страната.

При определянето на приоритетите на Комисията до края на 2025 г. се акцентира върху упражняването на правомощията ѝ в няколко области:

- провеждане на интензивни и бързи секторни анализи в социално значими сектори;
- засилване на работата по разкриване на забранени споразумения и на злоупотребата с монополно или господстващо положение;

---

<sup>22</sup> Общественият съвет има консултативни функции с фокус върху функционирането и регулирането на икономиката като цяло и на определени нейни структуроопределящи отрасли, той не заседава и не се произнася по конкретни производства и преписки. С цел гарантиране на безпристрастността и независимостта му е създаден по модела на тристранния диалог при спазване на принципа на трипатридността – с участието на работодатели, синдикати и държавата, в лицето на Комисията, като отчитайки спецификата в работата на КЗК и отговорността ѝ като краен резултат към потребителите, а също така и с цел допълнителна гаранция за безпристрастността в работата му, в състава му е включен представител и на национално признато представително сдружение за защита на потребителите.

- акцентиране на дейността по разкриване на нарушенията, свързани с тръжни манипулации във всички сектори, в които се разходва най-голям обществен ресурс;
- надграждане на правоприлагането по Глава 7 в областта на нелоялната конкуренция и по Глава 7б от ЗЗК относно съществуващите практики по веригата за доставки на селскостопанските и хранителните стоки;
- разгръщане на възможностите за провеждане на производствата по застъпничество за конкуренция;
- съблюдаване на правилата на конкуренцията в процеса на въвеждане на еврото в Република България.

Предвид характера на производствата за секторни анализи, това е инструмент, който следва да бъде по-активно използван с цел да бъдат проучени условията на функциониране на пазарите в сектори, които са социално значими като секторите на храните, лекарствата, телекомуникациите и сектора на финансовите услуги. Особеност на производствата по секторни анализи е, че в рамките на подобно производство Комисията извършва преглед на нормативната уредба, в резултат на което може да констатира необходимост от нейното изменение или подобрене. Събраните информация и становища в хода на извършваните секторни анализи в ключовите сектори имат потенциал да послужат и за образуване на производства за застъпничество за конкуренцията.

Макар КЗК да има постигнати положителни резултати при разкриването на тръжни манипулации, тази дейност не само следва да остане приоритетна, но и да бъде засилена. Разкриването на тръжни манипулации трябва да обхване всички сектори, в които се възлагат обществени поръчки за голяма стойност на възлаганите дейности.

ОИСР също препоръчва засилването на правоприлагането чрез образуване на повече производства за забранени споразумения, както и насърчаване на конкурентната култура в България чрез по-силна застъпническа дейност в полза на конкуренцията.

**Комисията в съответствие с новата си визия определи следните свои конкретни приоритети в дейността си до края на 2025 г.:**

### **1. Приоритети и цели в дейността по антитръст**

В антитръстовата си дейност до края на 2025 г. Комисията поставя фокус върху защитата, гарантирането и насърчаването на ефективен конкурентен процес в публичния и частния сектор, в светлината на принципите на функциониране на устойчива пазарна икономика и свободна стопанска инициатива. Основна цел на

новия състав на КЗК е да засили съществено правоприлагането в областта на антитръста по чл. 15 и 21 от ЗЗК в чувствителните за икономиката и за потребителите сектори, които се наблюдават и анализират с повишено внимание.

- **Провеждане на секторни анализи и осъществяване на постоянен мониторинг на поведението на участниците на пазари със съществено социално-икономическо значение за българската икономика и съответно върху благосъстоянието на потребителите.**

Настоящият състав на КЗК постави като свой основен приоритет до края на 2025 г. да предприеме бързи и специфични секторни проучвания в обществено значими сектори на икономиката. Чрез тези секторни анализи Комисията ще установи при какви условия и пазарна среда дружествата се конкурират и предлагат своите продукти и услуги. Секторните анализи ще открият пълната картина на проучваните сектори и ще позволят да се направи извод какви са проблемите в тях, както и какви последващи действия са необходими за тяхното разрешаване.

Конкретните сектори, които Комисия за защита на конкуренцията наблюдава с особено внимание през 2025 г., в които образува и ще образува до края на годината приоритетно производства по извършване на секторни анализи, в рамките на които ще следи и ще образува производства при наличието на данни за забранени споразумения или злоупотреби с господстващо положение, са **производство и търговия с храни, фармация, телекомуникации и финансови услуги, както и енергетика и горива**. КЗК счита тези сектори за приоритетни в дейността си по правоприлагане, тъй като те имат структуроопределящо значение за икономиката на страната, влияят значително на конкурентния процес и в други икономически сектори и засягат пряко обществения интерес.

В изпълнение на така очертаните от новия състав на Комисията приоритети в работата ѝ до края на 2025 г. бяха образувани три производства за извършване на секторни анализи:

- ✓ с Решение № 597/19.06.2025 г. Комисията образува производство по *Секторен анализ на пазара на хранителни стоки от първа необходимост*;
- ✓ с Решение на КЗК № 598/19.06.2025 г. е образувано производство за извършване на *Секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на търговия на едро и дребно с лекарствени продукти*;
- ✓ с Решение № 742/07.08.2025 г. КЗК образува също и производство по извършване на *Секторен анализ на конкурентната среда на пазара, свързан с управление на отпадъци от електрическо и електронно оборудване /УОЕЕО/*.

Събраната информация в хода на извършваните секторни анализи може да даде основа за евентуално последващо образуване и на антитръстови производства и производства по Глава седма „б“ от ЗЗК. В зависимост от разследванията и заключенията на КЗК, направени в хода на секторните анализи, относно състоянието на конкурентната среда, прилаганите практики и модели на поведение, или в случай, че бъдат установени факти, които осъществяват елементите на фактическите състави на нарушения като нелоялни търговски практики, злоупотреба с господстващо положение или забранени споразумения, Комисията ще използва целия набор от законови инструменти, с които разполага, за да се самосезира и да образува съответните производства за тяхното установяване.

**Секторът на производството и търговията с хранителни продукти** е основен приоритет на Комисията, особено предвид социалната значимост на сектора и засиления обществен интерес, включително във връзка с приемане на еврото като валута от 1 януари 2026 г.

От началото на 2025 г. Комисията извършва широкообхватно проучване на всички данни и фактори, обуславящи наблюдавания ръст на цените в сектора с фокус на проучването върху основни хранителни стоки, като яйца, мляко и млечни продукти, месо, брашно, хляб, олио и др. Изискана е информация от производители, дистрибутори и търговци на бързооборотни хранителни стоки, за да се установи начина на ценообразуване, условията на доставка и факторите, оказващи влияние върху изменението на цените в сектора. Анализирайки данните и отчитайки актуалната ситуация в сектора на храните, новият състав на Комисията идентифицира необходимостта да бъде извършено мащабно секторно проучване на пазара на храни, с цел да се установят причините за наблюдавания ръст в цените на основните храни, както и да се предложат мерки за тяхното преодоляване и да се идентифицират евентуални нарушения на конкурентните правила. В резултат на това Комисията с посоченото по-горе Решение № 597/19.06.2025 г. образува производство по *Секторен анализ на пазара на хранителни стоки от първа необходимост*.

В хода на производството ще бъдат разгледани задълбочено:

- веригата за доставки на хранителни продукти, което ще даде възможност на Комисията да проследи и прецизно да анализира тенденциите в цените на тези продукти и причините за изменението на цените на съответните продукти;<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> В сектори, които се характеризират с определена ценова прозрачност, какъвто е и хранителният, понятието „ценови сигнали“/ „signalling“ обикновено се разбира като едностранен, публичен обмен на информация относно бъдещото пазарно поведение на дадено предприятие, който в зависимост от наличните факти може да доведе до координиране между конкурентите. Това понятие следва да се разбира в широк смисъл, като включва не само едностранния, публичен обмен на информация относно бъдещите планирани или

- договорните отношения по вертикала производител - доставчик/дистрибутор - търговски обект;
- състоянието на конкурентната среда както в по-големите градове на страната, така и в по-малките населени места. За целта КЗК ще проучи в детайли структурата на отделните пазари на локално и национално ниво от гледна точка на търсене и предлагане, ще установи участниците на тези пазари, кои от тях се явяват близки конкуренти и ще оцени тяхното пазарно положение и нивото на концентрация.

Особен фокус е поставен върху риска от необосновано поскъпване на храните във връзка с предстоящото въвеждане на еврото. Предвид това обаче, че Комисията е единственият орган с компетентност за проучване на пазарни изкривявания по веригата на доставки на селскостопански хранителни продукти съгласно глава 7б от ЗЗК (за разлика от изследването на цените, което попада във функционалната компетентност и на КЗП и НАП), естествен акцент при извършването на секторния анализ ще бъдат отношенията по веригата на доставки по вертикала производител - доставчик/дистрибутор - търговски обект, като ще бъдат обхванати общите условия на търговците на дребно в отношенията им с доставчиците/ производителите на селскостопански хранителни стоки, договорите между тях и ще се следи за наличието на нелоялни търговски практики, налагащи преса на производителите.

При провеждането на производството, КЗК си сътрудничи чрез постоянен обмен на данни и сигнали с НАП и с КЗП по силата на сключеното тристранно споразумение за тясно сътрудничество и взаимодействие. Първоначално предоставените данни от НАП и КЗП касаят наблюдавано изменение в цената на определени категории стоки както при повечето големи търговски вериги, така и при по-малки търговци на дребно на хранителни стоки.

В хода на производството по инициирания секторен анализ и предвид получените данни от НАП и КЗП, е изискана информация за периода 17.02.2025-23.06.2025 г. (по дни) от 46 броя търговски вериги и търговци на дребно на хранителни стоки за управляваните от тях търговски обекти, в това число:

- позиционирането им на пазара в страната и по населени места; разполагаеми търговски площи; условия и първоначални разходи, необходими за стартиране на дейността; намеренията им за разширяване в рамките на 1-2 години на пазарното присъствие чрез изграждане/наемане на нови търговски обекти, др.;
- за техните доставчици, доставни и крайни продажни цени, доставено и продадено количество, реализирани обороти, разходи и генерирани

---

прогнозни цени или неценово поведение на дадено предприятие, но и например обмен на информация относно бъдещата продукция и търговската стратегия.

печалби/загуби от продажбата на конкретни хранителни продукти (определени марки прясно мляко, млечни продукти - сирене и кашкавал, яйца, слънчогледово олио, брашно, хляб, кайма смес, минерална вода и др.), които са обект на анализ от КЗК, както и провежданите промоции на всеки от посочените продукти;

- подробна обосновка за икономическите фактори, на които се дължи констатираното от НАП и КЗП покачване на цените на хранителните продукти към 17.06.2025 г. спрямо 03.06.2025 г. в съответните търговски обекти в страната, които са били обект на мониторинг от тяхна страна.

Допълнително и с оглед осъществяване на текущ мониторинг в рамките на провеждания секторен анализ, КЗК изиска от големите търговски вериги да представят същата информация и за периода от 21 юли до 4 август 2025 г. Изискана е и информацията относно прогнозните цени на дребно за разглежданите хранителни продукти, за периода от 5 до 15 август 2025 г., както и информацията за това, при кои от всички хранителни продукти, които предлагат, предвиждат увеличение на цените през посочения период и с какъв процент.

Същевременно в рамките на постоянния мониторинг на сектор Храни и във връзка с медийни публикации относно очакванията за намален добив на маслодаен слънчоглед в страната през 2025 г. и съответно за отражението му върху цените на слънчогледовото олио, Комисията за защита на конкуренцията ще започне предварително проучване за евентуални антитръстови нарушения в сектора. Събраните материали и данни от предварителното проучване за пазара на слънчогледово олио и на основната му суровина също така ще бъдат присъединени към материалите на провежданото производство по секторен анализ.

**В сектор „Фармация“** наблюдаваният от началото на годината недостиг и липси на лекарствени продукти в страната наложи да бъде проучено поведението на участниците в процеса за снабдяване с лекарства и условията, при които осъществяват своята дейност, тъй като сферата, в която се е ограничила Комисията до сега касателно само паралелния внос, далеч не изчерпва и не засяга в дълбочина същностните проблеми в сектора. Насърчаването на ефективната конкуренция на всяко едно от нивата по веригата на доставка на лекарствени продукти засяга пряко обществения интерес, благосъстоянието на потребителите и обществото като цяло. Поради това с посоченото по-горе Решение № 598/19.06.2025 г. Комисията образува производство за извършване на *Секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на търговия на едро и дребно с лекарствени продукти*.

Основната цел е да се проследи доколко евентуални проблеми във фармацевтичния сектор са повлияни от обективни обстоятелства или са следствие от изкривяване на пазарната среда, посредством прилагане на евентуални

антиконкурентни практики, които могат да доведат до реално нарушаване на конкуренцията и на правата на потребителите.

Ще бъдат изяснявани причините за наблюдавания от началото на 2025 г. недостиг и липси на лекарствени продукти в страната, включително животоспасяващи такива. Недостигът на лекарства е проблем с висока обществена значимост, което налага да бъдат изследвани възможните причини за появата му, включително производствени проблеми, водещи до забавяне или прекъсване на производството, недостиг на суровини, увеличено търсене и употреба на определени лекарства и проблеми с дистрибуцията, възможностите за паралелен износ, ценова регулация и други.

Комисията ще следи поведението на участниците в сектора на всяко едно от нивата по веригата на доставка на лекарствени продукти, включително за евентуални антиконкурентни практики, които могат да доведат до диспропорции в снабдителния процес или нарушаване на конкуренцията между участниците на отделните нива по дистрибуционната верига

В хода на производството ще бъдат разгледани по-задълбочено и други съмнения за проблеми във фармацевтичния пазар, като например неравноправно третиране на аптеките от страна на търговците на едро и паралелна търговия със забранени за износ лекарствени продукти.

Подобен анализ ще даде детайлна представа за структурата, начина на функциониране, поведението на пазарните участници и условията на конкуренция на вертикално свързаните пазари по веригата за доставка на лекарства, както и необходимостта от предприемане от страна на КЗК на съответните мерки за подобряване и/или възстановяване на конкурентната среда в сектора.

В рамките на образуваното производство, до настоящия момент Комисията е провела 6 срещи/интервюта с браншови и пациентски организации. – По време на интервютата са обсъдени и дефинирани някои от проблемите в сектора, свързани с причините за недостига или липсата на определени медикаменти на българския пазар, условия за осъществяване на паралелна търговия с лекарствени продукти, реекспорт на медикаменти от страната, невъзможност за прилагане на еквивалентна замяна в аптеките по отношение на лекарства, заплащани с публични средства, евентуалното прилагане на антиконкурентни практики - включително неравнопоставеност на търговците на дребно, налагане на търговски условия, ограничения в доставките на определени продукти и други действия, които могат да доведат до нарушаване на конкуренцията и увреждане правата на пациентите. Към настоящия етап на проучването се очертават две ключови проблемни сфери - вертикалните концентрации (нормативно ограничение до 4 аптеки, което се заобикаля чрез мрежа от дружества) и паралелният износ.

Успоредно с това, КЗК изпрати въпросници с искане за предоставяне на детайлна информация до пазарни участници, браншови организации, държавни институции и други заинтересовани страни, в т.ч.: търговци на едро с лекарствени продукти (ЛП), асоциации и други заинтересовани лица.

В началото на месец август с Решение № 742/07.08.2025 г. КЗК образува производство по извършване на *Секторен анализ на конкурентната среда на пазара, свързан с управление на отпадъци от електрическо и електронно оборудване /УОБЕО/*.

Повод за решението на Комисията е извършено предварително проучване, иницирано по сигнал от Асоциацията на индустриалния капитал в България /АИКБ/. В сигнала се изразяват съмнения за евентуални нарушения на конкуренцията, включително за координирани действия между лицензираните организации чрез едновременно повишение на екотаксите от 8 до 10 пъти.

В рамките на предварителното проучване е събрана пазарна информация, изискани са данни от Министерството на околната среда и водите /МОСВ/ и Българската асоциация по рециклиране /БАР/ и е направен анализ на националната и европейската нормативна уредба. Успоредно с това, КЗК изпрати въпросници с искане за предоставяне на детайлна информация от действащите към момента организации по оползотворяване на отпадъци /ООП/, която предстои да бъде получена и анализирана. Изиска се и информация от операторите, които пряко участват в събирането и третирането на отпадъци и от вносителите и производителите на електрическо и електронно оборудване.

Сигналят на АИКБ бе препратен също до НАП и КЗП за предприемане на действия в рамките на техните правомощия по силата на споразумението за сътрудничество за засилен съвместен контрол и координация:

- ✓ Чрез изградения бърз канал за двустранен и бърз обмен на информация двете институции започнаха да извършват мониторинг на крайните цени на електрическото и електронно оборудване, като на Комисията бяха предоставени резултатите от проверките на НАП, извършени в периода 03.07. - 05.08.2025 г.
- ✓ На база предоставените данни, Комисията установи, че са отчетени повишения на крайните цени на електрическо и електронно оборудване при отделни търговци на черна и бяла техника в страната. Конкретни електроуреди, при които е отчетен ръст в продажните цени, са хладилници, перални, готварски печки, бойлери, телевизори, прахосмукачки и други. Като обосновка за това увеличение, трима от проверяваните търговци са посочили повишение именно на продуктова такса, паралелно обаче с ръст на доставните цени. Посочените

обстоятелства ще бъдат предмет на анализ за установяване на икономическите причини за увеличението на цените на конкретните уреди.

Предмет на анализ също така бяха всички изнесени данни и разнопосочни публични изявления на различните участници в процеса по управление и оползотворяване на ОЕЕО – задължени лица, оползотворяващи организации, оператори, които пряко участват в събирането и третирането на отпадъци и техни сдружения на предприятия. Противоположните твърдения на засегнатите страни, както и спецификите и характеристиките на пазара, специфичната регулаторна база и сложните взаимоотношения в сектора доведоха до необходимостта от инициране на по-детайлно и всеобхватно проучване на поведението на участниците на различните нива, на цялостна оценка на конкурентната среда и на причините и факторите за повишението на лицензионните възнаграждения в рамките на провеждания секторен анализ.

Фокус на анализа са факторите, влияещи върху формирането на лицензионните възнаграждения заплащани на ООП и тяхното влияние върху крайните цени на електрическото и електронно оборудване.

На база на цялостния анализ ще могат да се направят заключения за нуждата от предприемане от страна на КЗК на съответните мерки за подобряване и/или възстановяване на конкуренцията в сектора, съгласно разпоредбите на ЗЗК, съобразявайки се с основните принципи за устойчиво развитие и постигане на екологични цели за ефикасно и ефективно управление на отпадъците в България.

При установени в хода на анализа факти, които отговарят на елементите от съставите на нарушения като нелоялни търговски практики, злоупотреба с господстващо положение или забранени споразумения, Комисията ще се самосезира и ще образува съответните производства за тяхното установяване.

През 2025 г. Комисията приоритетно ще съблюдава спазването на антиръстовите правила по отношение на динамично развиващата се **цифрова икономика (цифровите пазари, включително електронната търговия), споразуменията за устойчивост, финансови услуги, телекомуникации и пазара на труда.**

Предвид динамиката и все по-нарастващото значение на **сектора на цифровите пазари и електронната търговия**, Комисията съсредоточава капацитета си в установяване на необходимото сътрудничество със секторния регулатор – Комисията за регулиране на съобщенията (КРС), с цел координирани на действията и правомощията на двата органа по осъществяване на превенция и

контрол върху сектора.<sup>24</sup> Телекомуникационният сектор има водеща роля за трансформацията на цифровата инфраструктура и услугите, върху които се изгражда цифровата икономика. Същевременно новият състав на комисията интензифицира работата по образувания през 2021 г. секторен анализ в областта на електронната търговия.

Предвид факта, че дигитализацията и използването на финтех решения навлизат все по често в икономиката в страната, мониторинга и правоприлагането в областта на антитръста на пазара за **финансови услуги** за поредна година е приоритет на Комисията. От друга страна извършваният мониторинг ще допринесе за стабилна и прозрачна среда, което е основна предпоставка за осъществяване на плавен преход към новата валута, във връзка с който процес Комисията ще следи за евентуално извършвани нарушения по чл.15 и чл. 21 от ЗЗК (респ. чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС).

**Секторът на моторните горива**, включващ най-масово използваните в транспорта - автомобилен бензин и газьоли - дизелово гориво, продължава да има приоритетно значение в антитръстовото правоприлагане поради важното им социално-икономическо значение и прекия им ефект върху цялата икономика, включително и върху цените на стоките и услугите, предлагани на българския пазар.

През 2025 г. редица фактори, включително такива с международен характер оказват влияние върху логистиката на горивата, която играе важна роля в определянето на ценовата политика на предприятията в сектора:

- ✓ от 01.01.2025 г. окончателно отпадна дерогацията за България по чл. 3м, параграф 5 от Регламент (ЕС) 833/2014 за внос на суров нефт и нефтопродукти от Русия, което налага рафинерията в Бургас да използва суровина от други източници. Още в края на 2023 г. пазарният лидер в страната обяви, че ще преразгледа присъствието си в България, вкл. като анализира възможностите за продажба на активите в страната. Тези заявки са подновени и през 2025 г.
- ✓ утежнената международна обстановка в региона, вследствие на продължаващата война между Русия и Украйна, и военните действия в Близкия Изток, доведе до изменение на търговските пътища на суровия петрол, като пренасочи търсенето към източници от Северна и Южна

---

<sup>24</sup> На 27 юни 2025 г. беше подписано тристранно споразумение за сътрудничество между КЗК, КЗП и КРС. Към момента на приемане на настоящия доклад се очаква получаването на данни въз основа на сключеното споразумение от страна на секторния регулатор КРС за извършен анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение, съответстващ на пазар 1 от списъка с пазари, приложен към Препоръката на Европейската комисия (ЕК) от 18 декември 2020 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex ante регулиране (Препоръка (ЕС) 2020/2245).

Америка и Африка. Въпреки понижението си през втората половина на 2024 г., международните котировки на основните сортове суров нефт се запазиха на относително високи нива, като от края на 2024 г. същите бележат стабилен ръст.

Всички тези фактори оказват влияние върху структурата и пазарното поведение на предприятията на пазара на горива в България, поради което е важно Комисията да продължи да приоритизира същия в антитръстовата си дейност. Значение за възстановяване на конкурентната среда в страната има и изпълнението на наложените поведенчески мерки с решенията от 2023 г. за установяване на злоупотреба с господстващо положение, поради което същото е под наблюдението на Комисията и през 2025 г.

В продължение на горното и във връзка с получени сигнали<sup>25</sup>, съдържащи информация за умишлено ограничаване на вноса и търговията на едро на горива в страната, с Решение № 557/12.06.2025 г. Комисията образува производство срещу „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД и „Лукойл България“ ЕООД за евентуално извършено нарушение на чл. 21 от ЗЗК и/или чл.102 от ДФЕС във връзка с търговската политика и стратегията на дружествата на вертикално свързаните пазари на реализация на бензин А95Н и дизелово гориво.

В рамките на засиления мониторинг в сектора на моторните горива Комисията започна през м. август 2025 г. предварително проучване срещу дружества от Групата Лукойл („Лукойл Нефтохим Бургас“ АД и „Лукойл-България“ ЕООД) във връзка с плановете за закупуване на добавка – биоетанол и плановете за производство на горива с добавка биоетанол до края на годината.

За да се гарантира, че енергийните пазари работят по справедлив и прозрачен начин и предвид наблюдаваното постоянно увеличение на цените на природния газ и електроенергията в национален и световен план, **сектор Енергетика** остава във фокуса на Комисия за защита на конкуренцията и през 2025 г. Това е отрасъл с първостепенно значение за растежа и развитието на българската икономика, като с декарбонизацията на енергийните пазари се появяват нови предизвикателства пред политиката в областта на конкуренцията, свързани с увеличеното производство на енергия от възобновяемите енергийни източници. През 2024 г. започна изпълнението на програма „Национална инфраструктура за съхранение на електроенергия от възобновяеми източници“ (RESTORE), която е част от Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Системите за съхранение на електрическа енергия играят ключова роля за устойчивостта и балансирането на енергийната система, като същевременно имат потенциал да

---

<sup>25</sup> С вх.№ към КЗК/864/21 от 05.02.2024 г. и с вх.№ ВХР-1113 от 02.06.2025 г.

стимулират значителен ръст в производство на електричество, като намаляват разходите и допринасят за ефективното използване на възобновяема енергия.

С оглед осигуряването на ефективно функциониране на свободен и конкурентен енергиен пазар, Комисията, в тясно сътрудничество с енергийния регулатор, ще продължава да следи с приоритет за евентуални пазарни манипулации и други нерегламентирани практики, които могат да попаднат освен в обхвата на секторното законодателство, така и в това на антитръстовото законодателство.

- През 2025, в изпълнение на функцията си за защита на обществения интерес, КЗК продължава да насочва антитръстовата си дейност към най-вредните за икономиката и благосъстоянието на потребителите форми на антиконкурентно поведение, а именно **картелите и тръжните манипулации** като тяхна специфична форма.

С цел да се осигури ефективно използване на ресурсите на КЗК и насочване на усилията ѝ към установяване, предотвратяване и прекратяване на най-съществените нарушения на конкуренцията, през настоящата година експертният потенциал на Комисията ще продължава да бъде насочен към разкриване на картелите и тръжните манипулации, представляващи едни от най-тежките нарушения на правилата за конкуренция, поради високата им степен на увреждане на пазарните отношения.

Основен приоритет в дейността остава проучването и санкционирането на установени форми на злоупотреби с господстващо положение и/или забранени споразумения в секторите със съществено социално-икономическо значение в страната, важни за благосъстоянието на потребителите.

Успоредно с тях, КЗК ще фокусира усилията си и върху актуалните и динамично развиващи се пазари и глобални процеси, свързани с трансформацията на страната ни към т.нар. двоен преход - зелен и дигитален (twin green and digital transition). Двата трансформационни процеса протичат едновременно и са взаимосвързани: успехът на мерките по зеления преход зависи от това как ще се осъществи дигиталната трансформация и обратното. През последните години европейската антитръстова практика показва, че в тази бързо променяща се пазарна среда възникват нови явления и форми на антитръстови нарушения, което допълнително засилва ролята на Комисията да следи за подобни нарушения на българския пазар и да предприема мерки и гаранции за насърчаване на конкурентния процес.

Разкриването и превенцията на тайните споразумения и тръжните манипулации, извършвани от участниците в процедурите за избор на изпълнител по провежданите обществени поръчки, остава основен фокус в дейността на Комисията. Манипулирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки

нарушава конкурентния процес между предприятията, като основната цел на този тип поведение е максимизиране на стопанската облага на участниците. От друга страна то води до неефективно разходване на публични средства и влошаване на качеството на публичните услуги. В интерес на обществото като цяло е да се гарантира рационално, справедливо и прозрачно разпределение на публичния ресурс, на средствата, предоставяни от европейските фондове и програми или предназначени за осъществяване на дейност от обществен интерес. Независимо от формата на тръжните манипулации или от предмета на доставка на обществените поръчки, Комисията ще продължава да следи за постигнати договорки между участниците и ще упражнява активно наблюдение върху осъществяваните процедури за избор на изпълнител.

Все по-често възложителите установяват индикатори за манипулиране на провежданите от тях процедури, за което сигнализират Комисията. Резултатът от това сътрудничество е ръстът на образуваните производства и успешно приключени случаи на разкрити картели под формата на тръжни манипулации. Необходимо е да се предприемат целенасочени действия за повишаване на експертизата и подобряване в инструментариума на КЗК за борба с тръжните манипулации, както и за развиване на ползотворно сътрудничество с Агенцията за обществени поръчки, способстват за разширяване обхвата на събираната информация при внезапни проверки и за усъвършенстване при събирането и обработката ѝ. В тази връзка бъдат проучени възможности за въвеждане на електронен скрининг на офертите, вкл. и чрез изкуствен интелект.

Насърчаването на конкурентни пазари с по-добри цени и повишена икономическа ефективност включва не само разследване и санкциониране на тайните споразумения, но и инициативи за насърчаване и разпространение на добри практики, както и принос в подобряването на правната и регулаторната рамка. В тази връзка през 2025 г. продължава участието на Комисията в проекта на ОИСР и Европейската комисия с наименование „Борба с тръжните манипулации при обществени поръчки: подобряване на съответствието и конкуренцията за обществени поръчки“, чрез организиране и участие в семинари за възложители и други заинтересовани лица. Необходимо е да се създаде възможност за устойчивост на резултатите от проекта и продължаване на обученията на различни възложители и други лица за предотвратяване и идентифициране на тръжни манипулации в процедурите за обществени поръчки, с цел успешно и ползотворно взаимодействие в борбата срещу тези най-вредни за икономиката нарушения. Популяризирането на правилата за конкуренцията, за което Комисията положи усилия през 2024 г., трябва да бъде продължено и през 2025г., което ще подобри информираността на възложителите и ще увеличи случаите, в които те сигнализират за съмнения за подобни нарушения. Приоритет по отношение разкриването на нарушения,

свързани с тръжни манипулации е засиленият мониторинг на данните за обявени и провеждани обществени поръчки.

Необходима стъпка в посока противодействието на тръжните манипулации са предприетите през 2024 г. първоначални стъпки за актуализиране на Насоките за противодействие срещу тръжните манипулации, което обаче не е завършено като процес и следва да бъде интензифицирано понастоящем. В тази насока Комисията трябва да предприеме и действия за популяризиране на осъвременените Насоки сред възложителите и всички заинтересовани лица.

Изпълнявайки тази задача и в унисон със зададената актуална посока за реформа на европейските политики за развитие на конкурентоспособността на ЕС<sup>26</sup> в условията на динамично трансформиращите се икономически процеси<sup>27</sup>, действията на Комисията ще подкрепят икономическия растеж, инвестициите, иновациите и конкурентоспособността на българската икономика, което се отразява в подобряване на качеството и цената на наличните стоки и услуги и укрепването на вътрешния пазар, като най-висша ценност на европейската интеграция. По този начин се постига и основната мисия на националния орган по конкуренция, а именно да осигури условия, в които пазарите да доставят повече ползи за потребителите, бизнеса и обществото като цяло.

## **2. Приоритети и цели в дейността по контрол върху концентрациите между предприятия**

- ***Извършване на анализ на действащия законов режим за задължително предварително уведомяване на концентрации пред КЗК***

През 2025 г. един от основните приоритети при осъществяването на контрола върху концентрациите е извършването на анализ на действащия законов режим за задължително предварително уведомяване, предвид предизвикателствата, които

---

<sup>26</sup> Като например "Докладът "Драги" (Draghi Report) или т.нар. „Доклад за бъдещето на конкурентоспособността на ЕС“, представен м. септември 2024 г. пред Европейския парламент. Същият представлява ключов стратегически документ, който разглежда основните предизвикателства и възможности пред Европа и нейния индустриален сектор и нуждата от предприемане на конкретни мерки за засилване на конкурентоспособността. Докладът е достъпен на: [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en).

Друг важен документ е „Докладът Лета“ (Letta Report "Much More Than a Market" (April 2024)), изготвен от бившия италиански премиер Енрико Лета с цел да открие начини за подкрепа на единния пазар на Европейския съюз (ЕС) и така да засили конкурентоспособността срещу конкурентни икономики като САЩ и Китай. По-специално, Докладът съдържа предложение за въвеждане на единна регулаторна рамка за малките и средни предприятия в ЕС, създаването на „пета свобода“ на движение на знанието и иновациите, осигуряване на устойчив достъп до здравеопазване за всички граждани и др. Същият е достъпен на <https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024>.

<sup>27</sup> Доклад на ЕК „Protecting competition in a changing world - Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years“, достъпен на [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn\\_Protecting\\_competition\\_in\\_a\\_changing\\_world\\_staff\\_report\\_2024.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn_Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf)

възникват по отношение на пазарите, характеризиращи се с високо ниво на иновации. С развитието на икономическите процеси и пазарни условия, постепенно се увеличава броя на концентрациите, включващи предприятия, които играят или биха могли да имат значителна роля за пазара, независимо че са реализирали незначителен оборот или към момента на сделката нямат реализиран такъв. Тези процеси се открояват особено в дигиталната икономика, където услугите непрекъснато се развиват с цел изграждане на значителна потребителска база, във фармацията и в други сектори, в които иновациите са важен параметър за конкуренцията. Подобни съображения се отнасят и за компании, притежаващи значими активи и/или изходни суровини, права на интелектуална собственост и др. В тази връзка някои от националните органи по конкуренция на държавите членки въведоха допълнителни критерии за уведомяване на концентрации, които са извън обхвата на задължително предварително уведомяване, но биха представлявали проблем за конкуренцията, т.нар. „call-in option“.

Въвеждането на допълнителни инструменти за контрол върху концентрациите цели да не се допусне осъществяване на сделки, които биха възпрепятствали съществено конкуренцията на пазара, с оглед на което КЗК ще проучи какви законодателни промени са направени или предстоят да бъдат направени от националните органи по конкуренция на държавите членки за оценяване на случаи, които не попадат в праговете за задължително уведомяване (оборот, пазарен дял, стойност на сделката), но следва да бъдат нотифицирани при наличието на определени обстоятелства.

▪ ***Насърчаване провеждането на преднотификационни контакти с участниците по предстоящи концентрации***

През изтеклата 2024 г. продължава да се наблюдава спад в иницираните от страна на участниците в концентрациите преднотификационни срещи, спрямо предходните години. През отчетния период са осъществени само две преднотификационни срещи, а повече от половината постъпили уведомления за концентрации между предприятия не са изготвени в съответствие с формата и указанията за попълване на Образец за уведомление, приети с решение на КЗК. Това от своя страна налага изпращането на писма на основание чл. 38, ал. 2 от ЗЗК за отстраняване на допуснатите нередовности.

Целта е да се насърчи провеждането на преднотификационни срещи, на които да бъдат обсъдени основните параметри и съответни пазари, върху които се очаква концентрацията да окаже въздействие. За да бъде извършена обективна оценка на ефекта на концентрацията върху конкурентната среда е важно при осъществяване на преднотификационната консултация да се прецизира необходимата информация и документи, които следва да представи уведомителят при подаване на уведомление за предстояща концентрация. Така след подаването на уведомление, съдържащо цялата необходима информация, КЗК ще образува

производство, без да се налага да упражни правомощията си по чл. 38, ал. 2 от ЗЗК за извършването на оценка на сделката по същество.

В рамките на новия мандат на Комисията вече са проведени две преднотификационни срещи и е заявено провеждането на още една, като интензифицирането на тази дейност ще продължава да бъде приоритет в работата ѝ.

▪ ***Мониторинг на данни за установяване на осъществени и ненотифицирани пред КЗК сделки.***

КЗК ще продължи да извършва мониторинг на медийни публикации и други източници на информация относно осъществени придобивания/сливания между предприятия и други форми на трайна и качествена промяна във вида на упражнявания контрол. Основната цел е да бъдат идентифицирани тези от тях, за които е било налице задължение за предварително уведомяване пред КЗК и след образуване на производство по реда на чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК да се извърши оценка на техния ефект върху конкуренцията на съответния пазар като се приложи процедурата по чл. 74 и чл. 76 от ЗЗК, съответно наложи имуществена санкция, а при необходимост и мерки по реда на чл. 90 от ЗЗК.

**3. Предвид последните изменения в ЗЗК от 2021 г. и въвеждането на забранените търговски практики във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, основни приоритети в дейността на Комисията в областта на нелоялната конкуренция и нелоялните търговски практики е съдействие за развитието на конкурентната среда и защита на свободната инициатива в стопанската дейност, защита на селскостопанските производители и доставчиците на селскостопански и хранителни продукти чрез практиката по прилагане на разпоредбите от Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК.**

Съществуващите търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни стоки са обект на засилено внимание в Европейския съюз. С цел защита на селскостопанските производители, доставчиците на селскостопански и хранителни продукти и потребителите беше приета Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година, транспонирана изцяло в ЗЗК. С разпоредбите на Глава седма „б“ на ЗЗК се налагат определени забрани върху големите купувачи на селскостопански и хранителни продукти, с цел да се осигури равнопоставеност в бизнес отношенията между купувачи и доставчици, които често са малки и средни предприятия. Поведението на големите купувачи на селскостопански и хранителни стоки, чиито търговски практики са регламентирани чрез забраните на Глава седма „б“ на ЗЗК, със съдействието на и взаимодействието и с други държавни органи, особено във

връзка с периода преди и след въвеждане на еврото, е фокус в дейността на новия състав на КЗК. С инструмента на секторните анализи Комисията ще анализира не само за наличие на нарушения в областта на антитръста, но и за нелоялни търговски практики съгласно Глава седма „б“ на ЗЗК.

В тази връзка се предвижда да бъдат изпълнени следните цели:

- мониторинг върху поведението на предприятията – купувачи на селскостопански и хранителните продукти с оглед спазването на забраните за нелоялни търговски практики в съответния сектор;
- повишаване на ефективността при прилагането на ЗЗК във връзка с установяване на нарушенията по Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК, утвърждаване, засилване и надграждане на стабилна практика по правоприлагането по Глава седма „б“ от закона, включително чрез активен диалог и взаимодействие с други държавни органи, браншови асоциации, включително в сектора на селскостопански и хранителни продукти, както и органи за саморегулация в лицето на Националния съвет за саморегулация, който следи за етиката в търговската комуникация.
- популяризиране на практиката на КЗК при установяване на нарушения по Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК чрез публикуване на специализирана информация, участие в срещи и семинари с представители на бизнеса, регулаторни органи, неправителствени организации и др.;
- непрекъснат мониторинг върху поведението на предприятията при осъществяване на стопанската им дейност с оглед спазването на действащите забрани за нелоялна конкуренция и по-конкретно разпространението на реклами, които могат да имат заблуждаващ характер, провеждането на промоции, включително и такива с предоставяне на награди със значителна стойност, обвързани с извършването на покупки и др.

#### **4. Приоритет в дейността на Комисията е да съдейства за развитието на конкурентната среда чрез упражняване на правомощията си по застъпничеството за конкуренция.**

Чрез упражняването на последното правомощие КЗК ще допринесе за подобряване на действащи разпоредби, чрез привеждането им в съответствие с правилата на конкуренцията, за да не създават ограничения за конкуренцията и да носят ползи за потребителите като позволяват по-голям избор на стоки и услуги. Застъпничеството за конкуренцията представлява особено важен инструмент за премахване на съществуващи бариери пред конкуренцията и в крайна сметка за подобряване на икономическата ефективност на пазарите. Становищата на Комисията по застъпничество са насочени към това да повишат разбирането за ползите от конкуренцията, както и за ролята на правото и политиката на конкуренция сред икономическите оператори, държавните органи, съдебната власт

и обществото като цяло. Това правомощие позволява на КЗК да идентифицира евентуалните негативни въздействия върху конкуренцията, породени от регулации, и да бъдат намерени възможни алтернативи за регулиране, като по този начин се подпомага компетентният орган при вземането на обосновано решение. В тази връзка се предвижда:

- изготвяне на становища относно действащата нормативна уредба или предложени нейни изменения, с цел тази уредба да бъде ефективна от гледна точка на конкуренцията като не поставя бариери за навлизане на нови участници на съответния пазар и стимулира процеса на ефективна конкуренция между предприятията на него;

- преглед и анализ на нормативната уредба в резултат на идентифицирани ограничителни действащи разпоредби в хода на извършвани секторни анализи или след приключване на секторни анализи в сектори, които са приоритетни в работата на КЗК за 2025 г., включително систематизиране на вече отправени от Комисията препоръки към компетентните органи в предходни становища по чл. 28 от ЗЗК;

- продължаване на анализа на приложимата нормативна уредба/проекти на нормативна уредба в областта на упражняването на някои професии, с изготвяне на препоръки за преодоляване на съществуващи ограничения на конкуренцията;

- повишаване ефективността на взаимодействието между институциите и проследяване на това кои отправени от КЗК препоръки за подобряване на конкурентната среда са взети предвид от тях;

- систематизиране на практиката на КЗК по застъпничество за конкуренцията по сектори на икономиката, която да бъде от полза както за частноправните субекти, така и за органите, отговорни за планирането и разработването на публични политики. Чрез това ще бъде постигнато повишаване на осведомеността относно оценките за съответствие с правилата на конкуренцията;

- популяризиране на правилата за конкуренция с цел те да подпомагат институциите, които определят или оказват влияние върху икономическите политики, като по този начин се гарантира, че разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията са познати, възприемани и отразявани в поведението на пазарните участници.

## **5. Съдействие за законосъобразното разпределение на публичните финанси.**

За осъществяване на този приоритет, в практиката си по прилагане на ЗОП и ЗК, Комисията се стреми да постигне следните цели:

- осигуряване на бързина и ефективност при проучвания по жалби срещу решения, действия и бездействия на възложители по ЗОП и обжалваемите решения по ЗК;

- изграждане на константна практика по прилагането на ЗОП, в т.ч. свързана с материалноправни и процесуалноправни въпроси на електронното възлагане на

обществени поръчки и ЗК, в съответствие с актуалните европейски тенденции в тези области на юриспруденцията с оглед създаване на предвидимост при разрешаване на сходни казуси;

- популяризиране на правилата и практиката на КЗК в областта на обжалването на процедурите за възлагане на обществени поръчки и за предоставяне на концесии;

- продължаване на сътрудничеството и диалога между институциите, ангажирани с осъществяване на контрола за законосъобразност при възлагането на обществените поръчки;

- идентифициране на наложилите се в процеса на правоприлагане необходими нормативни промени с цел прецизиране на законови разпоредби въз основа на практиката на КЗК и на ВАС.

**Настоящият състав на КЗК заявява своята решителност да предприеме активни действия за премахване на бариерите пред ефективната конкуренция и насърчаване на свободната инициатива в стопанската дейност с цел ускоряване на икономическото развитие на страната, както и да положи всички усилия, за да посрещне предизвикателствата в областта на конкуренцията, свързани с въвеждане на еврото.**

**Справянето с новите предизвикателства в работата на Комисията изисква прилагането на мерки в няколко направления.**

Комисията за защита на конкуренцията отчита, че функциите ѝ касаят широк диапазон от регулирани обществени отношения и упражняването на нейните правомощия чрез предоставения ѝ от закона правен инструментариум в пълнота е с пряко и съществено въздействие върху всички сектори на икономиката, осигурявайки нормалното им пазарно функциониране.

Същевременно новият състав на Комисията отчита необходимостта от предприемането на някои законодателни промени в изпълнение на отправените препоръки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и осъвременяване по отношение на някои актуални тенденции на европейската практика, целящи усъвършенстване на правоприлагането и създаване на допълнителни гаранции за ефективността на дейността на Комисията и развитие в областта на конкуренцията, без да се стреми към увеличаване на правомощията си.

Идентифицирани са няколко области на необходими законодателни промени:

- ◆ Изменения и допълнения във връзка с влезли в сила актове от правото на Европейския съюз - *Регламент (ЕС) 2022/1925* на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2022 година за достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор и за изменение на директиви (ЕС) 2019/1937 и (ЕС) 2020/1828 (*Акт за*

цифровите пазари) и Глава 3 „Концентрации“ на *Регламент (ЕС) 2022/2560* на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година относно чуждестранните субсидии, които нарушават вътрешния пазар (*Регламент за чуждестранните субсидии*).

С решения на Съвета по европейски въпроси (СЕВ) към Министерския съвет е възложено на Комисията за защита на конкуренцията прилагането на *Регламент (ЕС) 2022/1925 (Акт за цифровите пазари)* и на Глава 3 „Концентрации“ на *Регламент (ЕС) 2022/2560 (Регламент за чуждестранните инвестиции)*. По отношение на обществените поръчки, *Регламентът за чуждестранните инвестиции* се прилага от Агенцията за обществени поръчки. При правоприлагането на горепосочените регламенти, КЗК е компетентният национален орган, който трябва да си сътрудничи с Европейската комисия и с националните правоприлагащи органи, като получава и оказва съдействие, обменя информация, участва в провеждането на срещи и оказва взаимопомощ при трансгранични разследвания на нарушения, извършва проверки на място. Това обстоятелство налага допълване на няколко разпоредби от Закона за защита на конкуренцията, включително чл. 1 относно предметния обхват на закона.

Целта е да се гарантира правна сигурност за стопанските субекти за това кой е компетентният национален орган, отговарящ за сътрудничеството по двата европейски нормативни акта. Това налага също необходимост да се регламентира в ЗЗК и приложимата процедура при осъществяването на сътрудничеството с Европейската комисия и другите компетентни национални органи по двата регламента, както и на основанията за образуване на производство в предвидените по двата регламента случаи, а самото производство по оказване на съдействие провежда по вече установения в ЗЗК ред.

◆ В изпълнение на една от препоръките на ОИСР, но и като продиктувана от опита и практиката на КЗК необходимост, следва да се предвиди възможност за създаване на експертни консултативни звена (съвети) по въпросите на защитата на конкуренцията и подобряване на условията за осъществяване на стопанска дейност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи в кръга на дейност на Комисията. Целта на тези експертни консултативни звена и работни групи е да подпомагат Комисията с необходимата експертиза при осъществяване на актуални икономически и правни анализи, включително чрез осигуряването на информация за динамиката на пазарите, за тенденциите за тяхното развитие, конкурентните условия на тях и прогнози относно очаквани потенциални ефекти от определени процеси, практики или концентриране на пазарна сила. Създаването на подобни консултативни звена е ключова стъпка към ефективен обществен диалог и повишаване на прозрачността на работата на антимонополния орган.

◆ Необходими са уточняващи разпоредби по отношение на формирането на бюджета на Комисията. Подробното разписване на дейностите на КЗК, които е

необходимо да бъдат ресурсно обезпечени, отразява една от основните препоръки на ОИСР. Впрочем представители на Комитета по конкуренция на ОИСР винаги са изразявали недоумение от недофинансирането на българския антимонополен орган в сравнение с другите аналогични органи в страните-членки на организацията при същевременното очакване той да има същата или подобна ефективност. Препоръката на ОИСР е в текста на закона изрично да се посочат ключовите дейности на КЗК, които следва да бъдат финансово обезпечени, като ангажирането на широк кръг от външни експертизи, обезпечаване с дигитални технологии за бързо набиране, оценка и анализ на данни, възможност за провеждане на международни антикартелни проучвания и др.

◆ В действащата към момента редакция на ЗЗК е предвидено председателят на Комисията да може да бъде заместван единствено от заместник-председателя. Следва да се регламентира хипотезата на едновременно отсъствие на председателя и на заместник-председателя, като в този случай заместването да се осъществява от член на Комисията, на когото това е възложено със заповед на председателя.

#### ◆ Концентрации

Концентрациите между предприятия са търговски сделки между независими предприятия, които водят до трайна промяна в контрола върху цели предприятия или части от тях. Концентрациите подлежат на задължително предварително нотифициране пред КЗК съгласно чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

Практиката на Европейската комисия и на националните органи по конкуренция показва, че с развитието на технологиите се увеличава броят на концентрациите, включващи предприятия, които имат или биха могли да имат значителна роля за пазара, независимо че са реализирали незначителен оборот или дори когато към момента на сделката нямат реализиран такъв, като например при т. нар. „убийствени придобивания“ (“killer acquisitions”). Такива процеси се забелязват най-вече в сферата на дигиталната икономика, където услугите непрекъснато се развиват, а малки предприятия могат да достигнат много бързо до една значителна потребителска база и съответно голямо пазарно влияние. Подобно е положението и в други сектори, в които иновациите играят ролята на важен фактор за конкуренцията.

Европейската комисия насърчаваше особено от 2020 г. насам националните органи по конкуренция в такива случаи да използват инструментариума на член 22 от Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия, по отношение и на сделки, които не отговарят на националните прагове за задължително предварително уведомяване. Позовавайки се на член 22 от Регламент 139/2004 г., държавите-членки имаха възможност да изискат Комисията да разгледа всяка концентрация, която няма общностно измерение, но засяга търговията между държави-членки и заплашва да застраши сериозно конкуренцията на територията на държавата-членка, подавала искането, независимо от това дали са

достигнати националните прагове за задължително предварително уведомяване. С постановяването на решението по делото Illumina/Grail от 3 септември 2024 г. беше прието, че ЕК може да приеме искания за препращане по реда на член 22 от Регламент 139/2004 г., само когато националните органи по конкуренция имат юрисдикция да преглеждат сделките. Предвид на това националните органи по конкуренция предприеха действия по въвеждането на допълнителни инструменти за контрол върху концентрациите, за да не се допусне осъществяване на сделки, които биха възпрепятствали съществено конкуренцията на пазара, по-конкретно въвеждането на т. нар. „call-in option“.

Отчитайки посочените по-горе динамики в практиката на европейските органи по конкуренция и предвид развитието на дигиталните процеси и иновации в сектори, които имат ключово значение за икономическия растеж и благосъстоянието на потребителите, редица от националните органи по конкуренция на държавите членки като Дания, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Латвия, Швеция, Исландия и Норвегия вече са въвели допълнителна възможност по модела „call-in option“ за уведомяване за концентрации, които по действащото национално законодателство са извън обхвата на задължително предварително нотифициране, като с това се създават допълнителни инструменти за тяхната оценка, а други държави като Белгия, Чехия, Естония, Финландия, Франция, Гърция, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия обмислят въвеждането на подобен механизъм. Според анализите на ОИСР е необходимо в тези случаи да се предприеме предпазлив и толерантен ex-ante подход и след това да се прояви готовност за намеса ex-post, когато е необходимо да се прекратят вредните ефекти от осъществената концентрация върху съответния пазар.

В светлината на тези тенденции на законодателството в областта на конкуренцията в държавите членки на ЕС и на ОИСР е полезно и у нас да бъдат въведени две допълнителни възможности за уведомяване на КЗК:

1) Доброволно уведомяване от участващите предприятия по тяхна преценка за предстояща концентрация, когато не са изпълнени условията за задължително предварително уведомяване.

Следва систематично да се разграничат случаите на задължително предварително уведомяване и тези, които са свързани с доброволно подаване на нотификация. При доброволно предварително уведомяване Комисията трябва да може да извършва оценка на концентрацията по същество, като определя ефекта ѝ върху конкуренцията на съответния пазар. Това всъщност е едно улеснение за предприятията, които биха се възползвали от тази възможност, доколкото те предварително биха получили необходимата правна сигурност за концентрацията и биха се избягнали последващи активности от страна на КЗК, което, предвид на изцяло доброволния характер на уведомяването, напълно съответства на разбиранията за предпазлив и толерантен ex-ante подход на законодателството по

отношение на уведомяванията за предстоящи концентрации под националните прагове за задължителност.

Всъщност и към настоящия момент КЗК може да бъде сезирана с уведомления за планирани концентрации, които не попадат в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК, респ. не подлежат на задължително предварително уведомяване, но уведомителят въпреки това подава такова искане от съображения за собствената си правна сигурност. В тези случаи КЗК в рамките на ускорено проучване, въз основа на предоставената информация за реализираните обороти от обичайна дейност на територията на страната на участниците в концентрацията, прави формално заключение, че праговете за оборот по чл. 24, ал. 1 от ЗЗК не са достигнати и на основание чл. 82, ал. 3, т. 1, предложение второ постановява решение, че сделката не попада в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК. Подобен формалистичен подход не отговаря на същността на производството по оценяване на концентрациите и на разгледаното по-горе разбиране на ex-ante подход на законодателството по отношение на уведомяванията за предстоящи концентрации. Доброволното уведомяване за предстояща концентрация е именно доброволно и е една възможност за предприятията да получат правна сигурност на планираната от тях сделка, което не следва да им бъде отказано.

## 2) Последващо уведомяване от участващите предприятия по искане на КЗК.

Както беше посочено, действащата разпоредба на задължителното предварителното уведомяване изисква кумулативното наличие на две условия: 1) сумата от общите обороти на всички предприятия - участници в концентрацията на територията на Република България през предходната финансова година да надхвърля 25 млн. лв. и 2) да е налице едно от следните условия: общият оборот на всяко едно от поне две от предприятията - участници в концентрацията на територията на Република България през предходната финансова година да надхвърля 3 млн. лв. (т. 1), или общият оборот на предприятието - обект на придобиване на територията на Република България през предходната финансова година да надхвърля 3 млн. лв. (т. 2).

Необходимо е да се предвиди механизъм за последващото уведомяване за концентрацията от участващите предприятия по искане на националния орган по конкуренция, като за целта по-консервативният подход изисква да се предвиди обективна предпоставка – например при наличието само на първия обективен критерий по чл. 24, ал. 1, а именно сумата от общите обороти на всички предприятия - участници в концентрацията на територията на Република България през предходната финансова година да надхвърля 25 млн. лв..

За да се реализира правомощие на комисията за изискване на последващо уведомяване и спазвайки един по-консервативен и по-предпазлив спрямо други европейски държа подход, би било балансирано да се постави изискването за кумулативно наличие на две предпоставки:

- първо, както вече беше посочено, сумата от общите обороти на всички предприятия - участници в концентрацията на територията на Република България през предходната финансова година да надхвърля 25 млн. лв., и
- второ, сделката да поражда съмнения, че в резултат на осъществяването на концентрация съществено ще се възпрепятства ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение на територията на страната или на обособена част от нея.

Това е позната в редица държави т.нар. ex-post намеса при вече реализирана концентрация под националните прагове за уведомяване, като в настоящото предложение е възприет по-консервативен подход спрямо въведеното законодателство в другите държави, въвеждайки един обективен критерий относно съвкупния оборот на участващите в концентрацията на територията на страната. Този критерий в пълна степен съответства на степента на опасност за конкуренцията при т.нар. „убийствени придобивания“, при които предприятието - обект на придобиване в повечето случаи е реализирало незначителен оборот или дори когато към момента на сделката няма реализиран такъв, но значимостта на сделката върху пазара се преценява през размера на съвкупния оборот на участващите в концентрацията лица на националния пазар или на обособена част от него.

В този случай предприятията следва да уведомят комисията за концентрацията в указания от нея срок.

С цел осигуряване на стабилност на сделката възможността на КЗК да изиска уведомяване трябва да бъде ограничена със срок – до 6 месеца от осъществяването на сделката. Прави впечатление, че различните юрисдикции използват различни срокове за последваща намеса – напр. в Обединеното кралство намесата може да бъде в рамките на четири месеца, докато в Канада, Мексико и Бразилия прегледът или искането за уведомяване трябва да бъдат направени в рамките на една година от сделката. САЩ е единствената юрисдикция, където няма законово ограничение във времето. По отношение на държавите членки на ЕС този срок е определен в диапазона между 3 и 12 месеца.

Необходимо е да се предвидят съответни на хипотезата на чл. 24, ал. 4 диспозитиви на крайния акт на комисията при ускореното (чл. 82) и при задълбоченото проучване (чл. 88): постановяване, че сделката не води до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответния пазар. При задълбочено проучване Комисията трябва да може да наложи на участниците в сделката поведенчески и/или структурни мерки, необходими за възстановяване на ефективната конкуренция, включително като постанови разделяне на обединените капитали, дялове или активи и/или прекратяване на общия контрол.

В продължение на уредбата е необходимо допълване на хипотезите по чл. 78, ал. 3 във връзка с правото на комисията да образува производство по своя инициатива, когато не е подадено изисканото уведомление по чл. 24, ал. 4 в указания от комисията срок.

В систематична връзка с темата за концентрациите е и въвеждането на едно пояснение в процедурите за тяхното разрешаване, а именно, че при производството за издаване на разрешение за концентрация между предприятия уведомителите имат възможност да предложат мерки, които са необходими за запазване на ефективната конкуренция и ограничаване на отрицателните въздействия на концентрацията върху засегнатия пазар още на етапа на ускореното проучване. Впрочем, такава възможност съществува и сега, но поради неясното формулиране на съответните разпоредби, тя практически не се прилага. Изясняването на принципа, че мерки за запазване на ефективната конкуренция могат да бъдат предлагани и на етапа на ускореното проучване, което е общоприет подход в европейското конкурентно право, в много случаи би спестило преминаването към фаза на задълбочено проучване и с това би спестило време и ресурси на уведомителите за такива концентрации, като по същество представлява мярка за намаляване на административната тежест.

С цел систематизиране на уредбата в областта на концентрациите и доразвиването ѝ в посочените по-горе посоки следва да се допълнят хипотезите, при наличието на които може да се проведе задълбочено проучване: ако предложените изменения на условията на концентрацията, включително мерките за запазване на ефективната конкуренция и за ограничаване на отрицателното въздействие на концентрацията върху засегнатия пазар, не са подходящи или достатъчни, както и за целите на анализа е необходимо получаване на становище от друг специализиран държавен орган в рамките на неговата отраслова компетентност.

◆ В Глава седма „б“ „Нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти“ и по-конкретно към разпоредбата визираща абсолютните забрани, следва да се създаде обща забрана за нелоялни търговски практики в отношенията между купувачите и доставчиците във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, което е подобно на общата забрана за нелоялна конкуренция в ЗЗК. Целта е да бъде въведена обща забрана и при нелоялните търговски практики в тази конкретна, важна сфера, за да бъдат обхванати максимален брой случаи на практики, които не са изрично изброени в закона, но които водят до дисбаланс в отношенията между доставчиците и купувачите на селскостопански и хранителни продукти. По този начин ще се осигури стабилност и оптимизация в цялостната верига за доставки на земеделски продукти и храни, което ще доведе до повишаване на ефективността и конкурентоспособността на сектора. Същевременно, чрез ролята на Комисията ще

се премахнат съществуващите дисбаланси между различните нива и участници в търговските отношения и ще се гарантира лоялна конкуренция, в полза както на купувачите и доставчиците, така и на потребителите и на икономиката на страната.

Това се налага от очевидното неравнопоставено третиране на законово ниво на участниците на пазара: за всички останали стопански сфери има обща забрана за нелоялни търговски практики, но за сферата на доставка на храни – не.

◆ Последващ контрол и оценка на въздействието на решенията на Комисията (ex post контрол) – необходимо е да се детайлизират правомощията на Комисията по упражняване на последващ контрол и на последваща оценка на въздействието на изпълнение на постановените от нея решения (така наречения ex post контрол, препоръчан и от ОИСР). Сред съществуващите текстове на ЗЗК и в момента могат да се открият чрез тълкуване такива възможности на Комисията, но те са твърде общи и неясни. Необходима е нова редакция на възможността на КЗК да упражнява последващ контрол за изпълнението на нейните решения, чрез която да се преодолее една от основните слабости в работата на администрациите по принцип, а именно непълноценно упражняваният контрол за спазване на взетите решения или постановените актове.

◆ Публичност на предварителните проучвания - от началото на 2021 година КЗК има правомощие да провежда предварително проучване по постъпили искания и сигнали. В случаите, в които предварителното проучване не води до образуване на последващо производство, не е предвиден акт в ЗЗК, който да подлежи на публикуване в електронния регистър на Комисията. Би било полезно да се уреди възможност председателят на Комисията с разпореждане да публикува заключенията от предварителното проучване по получените искания и сигнали и по други въпроси от своята компетентност, за да запознае обществеността и съответните компетентни органи за резултатите от проучването. С тази промяна ще се осигури по-голяма публичност и прозрачност по отношение дейността на КЗК, особено в случаите на проведени предварителни проучвания в обществено значими и чувствителни сектори.

◆ Ангажиране на външни специалисти – необходимо е да се предвиди възможност в хода на проучванията, извършвани от КЗК, да бъдат включени в работния екип външни специалисти, притежаващи професионален опит съобразно обхвата и предмета на производството. С ангажирането на външни специалисти ще се засили качеството и обхватът на анализите, извършвани по време на проучванията и ще бъде подпомогнато извършването на по-сложни проучвания и оценки, които изискват експертиза в специфични икономически отрасли и дейности. Целта тук е да се подпомогне процеса по извършване на оценки при прилагане на правилата на конкуренцията на европейско и национално ниво в сектори от изключително социално значение. В проучванията от обществен интерес е необходимо те да се извършват в по-кратък срок, като използването на

посочената експертиза значително ще съкрати времето за тяхното приключване и ще повиши качеството на анализите на КЗК. Чрез опита и специализираните си знания външните специалисти ще допринесат за по-бърз, по-детайлен и по-качествен анализ в решенията по правоприлагане, както и ще подпомогнат анализирането на големи база данни. Тук следва да се прави разлика между външните специалисти и експертите, обезпечавани от външни експерти, които се правят досега и се обезпечават от сертифицирани вещи лица.

Ангажирането на външни специалисти се предвижда да може да става и при извършването на внезапни проверки на място на предприятия, сдружения на предприятия или купувачи на селскостопански и хранителни продукти. Съобразно целта и обхвата на проверката чрез специалните знания на външните специалисти ще се подобри качеството на извършената проверка. Тези специалисти ще допринесат не само с технически познания, но и с практически опит, който ще засили ефективността на Комисията при извършване на проверките на място.

◆ Необходими са някои уточнения в действащите разпоредби на ЗЗК относно възлагането на разноски, направени в производствата пред КЗК, в случаите, в които е назначена експертиза по инициатива на Комисията, тъй като по отношение на тези случаи е налице празнота в закона. Следва да се възприеме принципът, че разноски за експертизи, възложени по инициатива на Комисията се поемат от нея и се възлагат на ответна страна, само ако нейното нарушение бъде доказано.

◆ Споразумение за намаляване на санкция (Settlement) – необходимо е да се въведе нова процедура, която стартира по искане на ответна страна в производството, която е готова да признае своето участие в картел. Признаването може да резултира в споразумение (settlement), което съдържа потвърждение или отказ от оспорване на участие на съответната страна в нарушението на правото на конкуренция, както и отговорността за това нарушение. Процедурата за постигане на споразумение е инструмент, който се използва в практиката на самата Европейска комисия, както и на редица други държави членки (вкл. Германия и Франция), за да се ускори приемането на крайния акт по производства за установяване на нарушения, свързани с картели. Този инструмент се прилага само при проучвания за установяване на забранено споразумение (картел) и е неприложим за всички други форми на антиконкурентно поведение. Въвеждането на такава процедура е една от препоръките на ОИСР към закона.

Искането за постигане на споразумение е изцяло доброволно действие и всяка от страните в административното производство може да го оттегли, в който случай производството ще продължи по общия ред на ЗЗК. Всички етапи и редът за провеждане на процедурата допълнително се уреждат в правила, приети от КЗК. При постигане на споразумение, се намалява имуществената санкция на предприятието, подало искането. Въвеждането на сепълмента ще доразвие

уредбата на санкционната система по отношение на картела. Действащите понастоящем разпоредби на чл. 101, ал. 1-6 от ЗЗК съдържат стимулиращи норми при положително процесуално поведение на участник в картел, изразяващо се в разкриване на участието в картел и представяне на доказателства на по-ранен етап от производството (т.нар. Leniency) – преди образуване на производството, на етапа на предварителното проучване или в хода на проучването по вече образуваната преписка до приключване на проучването пред КЗК. В този случай освобождаването от санкция или намаляването на нейния размер има за цел да стимулира участниците в картела не само на ранен етап да признаят участието си в него с цел процесуална икономия, но също така и да представят доказателства, които да допринесат съществено за доказване на нарушението на другите участници в картела. С цел постигане на процесуална икономия ОИСР препоръчва да се създаде нормативен стимул и при проявено положително процесуално поведение на участник в картел на по-късен етап от производството – след предявяване на твърденията за извършено нарушение на закона от ответната страна и в рамките на срока за представяне на писмено възражение по тях. Предвид на етапа, на който се реализира положителното процесуално поведение, като такова се счита потвърждение на нарушението или отказ от оспорване на участие в него. Възприемайки същата законодателна техника както при ал. 3 на чл. 101, размерът на намалението на санкцията следва да се определя по методика, утвърдена с приетите от Комисията правила за сключване на споразумението.

С въвеждането на института на сетълмента Комисията ще може да наложи ефективни и навременни санкции, които да имат възпиращ ефект за поведението на предприятията. Въвеждането на възможност за постигане на споразумение в същото време не е пречка производството да се развие по общата антитръстова санкционна процедура за ответните страни, които не следват процедурата за постигане на споразумение. Предложеното нововъведение си поставя за цел да стимулира по-лесното разкриване на картели, чрез предоставянето на стимул за предприятията да признават участието си в антиконкурентно поведение. Другите преимуществата на процедурата за постигане на споразумение се изразяват в съкращаване и ускоряване на административния процес, което от своя страна ще освободи ресурс на административния орган за други проучвания и би довело до намаляване на броя обжалвани актове на Комисията.

◆ Подобно на практиката на Европейската комисия и на редица други национални законодателства, следва да се допълнят хипотезите за извършване на проверки на място не само в рамките на санкционни производства, но и в рамките на производства по секторни анализи. Важно е да се отбележи, че проверки на място се извършват само след съдено разрешение на АС- София област, което подлежи на инстанционен съдебен контрол пред ВАС.

Секторният анализ представлява по своята същност задълбочено изследване на конкурентните условия в даден икономически сектор за определен период от време. Секторните разследвания не са насочени срещу отделни дружества за извършените от тях конкретни предполагаеми нарушения на конкурентното право, а имат за цел да идентифицират настоящи и потенциални проблеми и практики, които оказват неблагоприятни въздействия върху пазара и могат да навредят на интересите на потребителите.

Секторните проучвания в дейността на органите за защита на конкуренцията са инструмент за наблюдение на пазарни процеси и произтичащите от това промени в конкурентната среда в съответния сектор, като самата Европейска комисия, но и редица антимонополни органи в страните-членки (Германия, Кипър) имат правомощие в рамките на секторния анализ да извършват внезапни проверки. Подобно на тези институции, при установяване на евентуални антиконкурентни практики в хода на производство по секторен анализ КЗК трябва да може още на предварителен етап да извърши проверка и да събере допълнителни доказателства. Разширяването на съществуващото и към момента правомощие за извършване на проверки на място цели също спазване на един от основните принципи на административния процес – бързина и процесуална икономия. В случай, че в рамките на секторно проучване бъдат установени достатъчно данни за евентуално нарушение, Комисията ще може веднага да пристъпи към проверка, без да е наложително от процедурна гледна точка да образува отделно производство, в рамките на което да проведе същата.

◆ С цел повишаване прозрачността и публичността на дейността на Комисията е препоръчително да се създаде възможност в хода на извършване на секторен анализ да се публикуват междинни доклади, в които да се представят събраните до момента факти и обстоятелства и в които Комисията да изложи своите предварителни изводи за състоянието на конкурентната среда в анализирания сектор. Едновременно с това трябва да се създаде възможност за всички заинтересовани страни да предоставят становища по междинните доклади. Със засилване на активната роля на заинтересованите страни в административното производство ще се формират условия както за ефективен диалог, така и за прецизиране на крайния акт на Комисията. Въпросната процедура следва примера на Европейската комисия, която има практика и може да публикува предварителен или междинен доклад за резултатите от своето разследване на определени сектори от икономиката или на определени видове споразумения от различни сектори и да прикани заинтересованите страни за коментари. Така ще се създаде възможност в предварителни доклади по аналогичен начин КЗК да прави преглед на основните пазарни тенденции от гледна точка на конкуренцията и да излага първоначалните си констатации и заключения.

След публикуването на предварителния доклад в производството по секторен анализ, КЗК трябва да определи срок за провеждане на обществени консултации, в рамките на който заинтересованите страни могат да коментират предварителните констатации от секторното проучване, да предоставят допълнителна информация в писмен вид или да повдигнат допълнителни въпроси. Това ще позволи събиране на много по-всеобхватен обем данни, както и получаване на становища от по-широк кръг независими участници на пазарите, включително от малки и средни предприятия, които иначе трудно биха могли да бъдат анкетираны поради големия си брой. Цялата събрана допълнителна информация ще позволи на Комисията да анализира голяма база данни преди изготвяне на окончателния доклад и да бъдат взети предвид получените становища на заинтересованите страни по време на обществената консултация.

◆ Повишаване на ефективността на застъпничеството за конкуренцията - на практика всяко решение на КЗК, с което се приема секторен анализ, съдържа предложение за предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда в сектора, включително за законодателни или други промени. Коректността изисква да се каже, че много рядко препоръките, давани в решенията на КЗК, са били спазвани, или са спазвани отчасти, поради което не са могли и не могат да постигнат целите, към които са насочени, а именно – подобряване на конкурентната среда. Необходимо е ролята на препоръките на КЗК, заложи в решението за секторен анализ, да бъде засилена, като се въведе задължение за компетентните държавни органи, включително органите на изпълнителната власт, както и органите на местното самоуправление, които са информирани с решението на Комисията за необходимостта от предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда в сектора, да уведомят КЗК какви действия ще предприемат по тях, както и в какви срокове ще ги реализират.

По аналогичен начин в производствата по застъпничество за конкуренцията компетентните органи или сдруженията на предприятия трябва в 3-месечен срок от уведомяването за решението да информират Комисията за действията, които ще предприемат по отправените от КЗК препоръки за изменение или отмяна на съответния акт. Това предложение е обусловено от обстоятелството, че към настоящия момент становищата, които Комисията приема в рамките на своето правомощие по застъпничество не постигат желаната промяна в поведението на държавните органи или на сдруженията на предприятия, т.е. на пазарните участници. При положение, че в анализите на КЗК на нормативната уредба могат да бъдат идентифицирани конкретни норми или актове, които повлияват негативно върху конкуренцията, то именно със становищата по застъпничество се отправят препоръки за изменение на действащи нормативни разпоредби или на проекти на нови разпоредби, имащи за цел да предотвратят съществуването на необосновани, прекомерни или ненужни регулации, които възпрепятстват свободната

конкуренция. Тези препоръки изискват от други държавни органи да предприемат действия в области, в които КЗК няма правомощия, поради което е необходимо създаването на задължение за тези органи поне да информират КЗК за изпълнението на отправените към тях предложения.

◆ Идентифицирана е необходимостта от промяна по отношение имуществените санкции, които може да налага КЗК при установени забранени практики при доставките на селскостопански продукти. В този случай Комисията следва да може да наложи на купувач на селскостопански и хранителни продукти имуществена санкция в размер до 10 на сто от общия оборот за предходната финансова година, какъвто е размерът на санкцията при всички останали антиконкурентни нарушения съгласно чл. 100, ал. 1. Фиксираната до сега в закона горна граница на санкцията в размер на до 300 000 лева отново е в дисонанс с общия санкционен принцип и създава привилегировано положение на конкретната група стопански субекти спрямо всички останали. Определянето на санкции като процент от оборота на предприятието, а не чрез фиксиране на сума при долна и горна граница, е обосновано пропорционално и е в унисон с цялостната концепция за налагане на имуществени санкции по реда на ЗЗК. Също така следва да се отменят нормите на чл. 100, ал. 2, 6, 10 и 12, с които понастоящем са уредени по-ниски размери на санкциите за нарушения в производствата по глава 7б. С подобно изменение не само ще бъде постигнат законодателен синхрон при определяне на имуществените санкции за нарушения на ЗЗК, но и ще се постигне по-голяма превенция при поведението на големите участници във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти.

◆ С цел улесняване на доказването при тръжни манипулации е необходимо да се предвиди възможност в Закона за електронните съобщения да бъдат получени от КЗК данни от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги за нуждите и целите на производствата по ЗЗК. В качеството си на национален орган по конкуренцията в страната, КЗК противодейства на тръжните манипулации посредством предоставените ѝ правомощия в производствата за установяване на евентуално извършено нарушение, изразяващо се в забранени споразумения, решения или съгласувани практики, като борбата с тръжните манипулации е един от основните ѝ ежегодни приоритети. От особена важност за Комисията е събирането на достатъчно данни за наличието на координирани действия от страна на кандидатите, имащи за цел или резултат манипулирането на обществените поръчки. Вземайки предвид степента на обществена опасност на тръжните манипулации, законодателят е предвидил, че във всички случаи те представляват тежко нарушение на ЗЗК, поради което нарушителите имат интерес да запазят договорките си в тайна. За доказването на това нарушение рядко са налични преки доказателства или доказателствени средства, поради което в преобладаващите случаи Комисията

разчита на косвени доказателства, които в своята съвкупност свидетелстват за наличие на забранено споразумение между предприятията.

Съгласно Закона за електронните съобщения IP адресът е част от данните, които са необходими за проследяване и идентифициране на източника на връзката, като в чл. 251в от ЗЕС са изброени държавните органи, които имат право да изискват справки за данните по чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС.

Настоящият състав на Комисията за защита на конкуренцията отчита, че основна обективна предпоставка за упражняване в пълен обем на функциите по превенция и на регулаторните контролни функции на КЗК с цел осигуряване на ефективното предотвратяване на изкривявания на пазарното функциониране на икономиката на страната като цяло и на отделни нейни сектори, е осигуряването на достатъчен капацитет и ресурсна обезпеченост на Комисията.

Като регулаторен орган КЗК трябва да разполага с достатъчно ресурси, за да бъде осигурено необходимото техническо оборудване за разкриване на нарушения и за максимална мрежова и информационна сигурност.

Необходимостта от кадрово обезпечаване на КЗК се явява неотложна предвид критичния брой експерти, ангажирани в ключови за Комисията дейности. Това налага не само наемане на кадри, но и привличане на висококвалифицирани експерти, които да подпомогнат със своя опит и знания икономическите анализи, анализите на данни, постъпили в хода на проучвания и засилен обмен на информация с други институции. Констатирана е също необходимост от наемане на експерти, които разполагат със знания и умения в областта на цифровите и информационните технологии. Ето защо усилията на КЗК през 2025 г. ще бъдат насочени към укрепване на експертния капацитет на Комисията, което включва действия за задържане, мотивиране и допълнително обучение на служителите, работещи в Комисията, както и привличане на нови висококвалифицирани кадри.

**Изпълнението на всички набелязани приоритетни мерки ще осигури упражняване в пълен обем на правомощията на КЗК, нейното ресурсно обезпечаване и наличието на капацитет за изпълнението на заложените приоритетни цели.**

## **XVI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Настоящият доклад и съдържащите се в него данни дават достоверна представа, че Комисия за защита на конкуренцията притежава необходимия опит и отговорен подход, както и за ангажираността да бъдат положени усилия за осигуряване на необходимия капацитет, за да изпълнява своята мисия като допринася за добре функционираща конкурентна среда на пазарите в страната.

## XVII. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА

