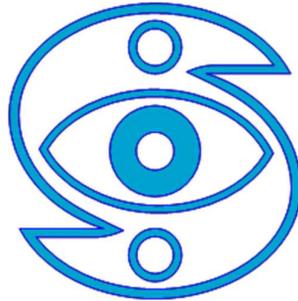


КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА



ГОДИШЕН ДОКЛАД

ЗА 2020 ГОДИНА

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	3
II. ЗАБРАНЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ, РЕШЕНИЯ И СЪГЛАСУВАНИ ПРАКТИКИ.....	10
III. ЗЛОУПОТРЕБА С МОНОПОЛНО И ГОСПОДСТВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ....	15
IV. КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯ	19
V. СЕКТОРНИ АНАЛИЗИ.....	32
VI. НЕЛОЯЛНА КОНКУРЕНЦИЯ И ЗЛОУПОТРЕБА С ПО-СИЛНА ПОЗИЦИЯ ПРИ ДОГОВАРЯНЕ	37
VII. ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ЗА КОНКУРЕНЦИЯТА	45
VIII. ДЕЙНОСТ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ	55
IX. НАЛОЖЕНИ ГЛОБИ И ИМУЩЕСТВЕНИ САНКЦИИ ПО ЗЗК и ЗОП	71
X. ДЕЙНОСТ ПО ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КОМИСИЯТА ПРЕД ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД	72
XI. ЕВРОПЕЙСКИ ВЪПРОСИ	73
XII. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО.....	76
XIII. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ФИНАНСОВА ДЕЙНОСТ	77
XIV. ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕНОСТТА, ИНФОРМАЦИОННО ОСИГУРЯВАНЕ НА МЕДИИТЕ, ПРОТОКОЛНА ДЕЙНОСТ	84
XV. ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА 2021 г.	85
XVI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	90
XVII. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА.....	91

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Изминалата 2020 година беше едновременно предизвикателна и успешна за Комисия за защита на конкуренцията. През целия отчетен период Комисията работи усилено в изпълнение на своята ключова роля за защита на конкуренцията и за спазването на правилата при процедурите за възлагане на обществени поръчки и за предоставяне на концесии. Един от постигнатите резултати през изминалата година бе изготвянето на проект на предстоящи изменения в Закона за защита на конкуренцията, които ще бъдат приложими и ще доведат до създаване на нова практика в национален и в международен аспект. Изминалата 2020 беше година не само за адаптация към предизвикателствата, но и време да погледнем напред към бъдещето и да модернизираме работата с помощта на новите технологии. Кризата, породена от световната пандемия, ни изправи пред нови обстоятелства, които допринесоха за създаване на нов опит и за нови научени уроци. Настоящият годишен доклад представя цялостната дейност на Комисия за защита на конкуренцията през 2020 година в детайли за различните области, в които тя упражнява правомощия. Постигнатите резултати през предходната година показват, че КЗК запази динамиката на своята работа с цел да бъде осигурено ефективно правоприлагане както на конкурентното законодателство в страната, така и на законодателството, свързано с разпределяне на публичните финанси. По този начин КЗК изпълни своята мисия да съблюдава за стриктното спазване на Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите.

Икономическото въздействие на здравната криза, породена от Ковид-19, наложи необходимост от бърза реакция не само от правителствата, но и от органите за защита на конкуренцията в отговор на новите икономически реалности. Заедно с Европейската комисия и националните органи по конкуренция в Европа направихме съвместно изявление в рамките на Европейската мрежа по конкуренция, че променените икономически условия ще бъдат взети под внимание по отношение на продукти, които са жизнено важни за физическото оцеляване на обществото в условията на социална и икономическа криза. С цел да се избегне недостиг на такива продукти и да се осигури достъпността им до най-широк кръг потребители изразихме готовност за тях да се прилага по-снизходителен подход от гледна точка на антиръстовите правила. Дейността на КЗК бе адаптирана към условията на пандемия и Комисията продължи стриктно да следи пазарното поведение на предприятията, както и за

законосъобразното разпределение на публичните финанси. Правото на конкуренция е важен фактор за доброто функциониране на пазарите, поради което винаги един от основните приоритети в работата на КЗК е предотвратяването на прилагани антиконкурентни практики.

Нашата визия за бъдещето е КЗК да продължи да бъде институция, която чрез отговорния подход на своята работа подкрепя устойчивото развитие на пазарите и допринася за добре функционираща конкурентна среда.

Пълноправното членство на България в ЕС допълнително изисква Комисия за защита на конкуренцията да участва активно 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 бъде прекратено и предотвратено 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. Част от правомощията на Комисията са свързани с изготвянето на секторни анализи и осъществяване на застъпничество за конкуренцията, които се използват като ефективни 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 посочени в законите 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

Разпространената в целия свят коронавирусна епидемия доведе до широкомащабни промени, което се отрази на икономическата активност във всички сектори. Въпреки трудностите, породени от ситуацията с Ковид-19, Комисия за защита на конкуренцията работи активно през 2020 година, с цел да бъде осигурено ефективно правоприлагане на ЗЗК, ЗОП и ЗК. Комисията организира и проведе заседания от разстояние, в резултат на което обемът на свършената работа през 2020г. е сходен с този от предходните години.

Изразено в цифри може да бъде посочено следното:

През 2020г. Комисия за защита на конкуренцията образува общо 907 производства, спрямо близък брой производства през 2019г. – 1060. Обичайно водещи по брой са производствата по Закона за обществените поръчки – 803 производства, следвани от 97 на брой производства, образувани по Закона за защита на конкуренцията. През 2020г. са били образувани 7 производства по Закона за концесиите.

Постановени са 1039 решения и определения, с което се достига обичайния максимум на постановените актове през последните години. Тенденцията е Комисията да се произнася ежегодно с общо над 1000 решения и определения, което бе осигурено и през 2020г.

Постановени актове през 2020г.



С постановените от нея актове КЗК е приключила съответните производства по ЗЗК, ЗОП и ЗК или е предявила твърдения за извършени нарушения, наложила е глоби на физически лица за извършени от тях 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 или налагане на временни мерки по реда на ЗОП и др.

През отчетната 2020г. Комисията постигна висока събираемост на своите вземания, произтичащи от имуществени санкции и глоби, наложени с влезли в сила през годината нейни решения. В резултат на това са събрани вземания в размер на **1 270 121 лева** (един милион двеста и седемдесет хиляди сто двадесет и един лева), с което е постигната над **95%** събираемост на вземанията, като по останалите незаплатени задължения се очаква резултат от образувани изпълнителни производства. С това се запазват високите нива на събираемост на влезлите в сила имуществени санкции и глоби на Комисията, които се наблюдават през последните години.

Въпреки наложените противоепидемични мерки и непредвидими условия КЗК извърши проверка на място със съдействието на служители на МВР след получено съдебно разрешение от Административен съд, град София.

В рамките на отчетния период бе изготвен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията, с цел навременно осигуряване на транспонирането на две директиви в българското законодателство – Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година и Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година. Освен транспонирането на двете директиви, изготвянето на законопроекта бе свързано също с усъвършенстване и прецизиране на някои действащи разпоредби по закона и бе насочено към постигане на по-голяма правна сигурност за страните в производствата по ЗЗК.

2. Постигнати цели и акценти в дейността през 2020 г.

През 2020 г. Комисията постигна основните цели, заложи като приоритети в годишния доклад за 2019 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 като цяло.

Един от основните приоритети на Комисията през отчетната година беше засилване на **борбата срещу тръжните манипулации** с цел подобряване разходването на публични средства и повишаване качеството и иновативността на предлаганите стоки и услуги. В изпълнение на тази цел, на първо място Комисията разработи и прие изцяло нови *Насоки за противодействие срещу тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки*, които да подпомагат възложителите при организирането и провеждането на обществени поръчки. На второ място, беше извършено проучване на европейската практика по **прилагане на скринингов метод** за установяване на индикатори за тръжни манипулации. Изготвени са вътрешни насоки, представляващи *Методи за установяване на тръжни манипулации*, които описват правилата и етапите за извършване на скрининг, основаващ се на икономически и статистически анализ. Изготвената методология ще подпомага аналитичната работа на експертите на Комисията при разкриване на тръжни манипулации. Междувременно, Комисията продължи да осъществява и мониторинг на информацията с която разполага, предвид функциите ѝ свързани с контрол по законосъобразност на процедурите

по ЗОП, с цел разкриване на картели между участниците в процедури за възлагане на обществени поръчки.

В изпълнение на заложения приоритет за 2020 г. експертите на Комисията се запознаха с европейската практика по антитръстово правоприлагане в областта на дигиталните пазари, както и с приетите нови правила на ЕС относно прозрачността за бизнес ползвателите на платформи¹ и с предложения от Европейската Комисия Регламент за дигиталните пазари. Политиката на ЕС в областта на конкуренцията е насочена към справяне с новите предизвикателства, свързани с използването на информационни масиви, алгоритми и с бързо променящите се пазари в среда, която във все по-висока степен е цифровизирана. В тази връзка експертите на Комисията участваха и в множество тематични срещи на органите в рамките на Европейската мрежа по конкуренция, както и в други семинари и обучения по темата. С оглед актуалността на тези проблеми, придобитите знания ще подпомогнат експертите при извършване на предварителни проучвания за нарушения в този сектор.

Предвид възникналата извънредна епидемиологична обстановка в страната и в изпълнение на заложения приоритет за наблюдение на пазарите със съществено социално - икономическо въздействие върху благосъстоянието на потребителите, през 2020 г. **Комисията извършваше постоянно наблюдение на пазарите на търговия с продукти на фармацевтичната и хранително-вкусовата промишленост. Фокусът на извършвания мониторинг беше предлагането и на диагностични тестове за Ковид-19.**

В изпълнение на заложените приоритети, беше извършено проучване на практиката на държавите членки и Европейската комисия по използването на електронен канал за подаване на анонимни сигнали за антитръстови нарушения. Изготвен е проект за създаването на такъв канал с достъп от интернет страницата на КЗК, който да предоставя възможност на подателя на сигнала да запази анонимността си, като по този начин ще насърчи лицата, разполагащи с информация за възможни нарушения на правилата за конкуренция, да сигнализират КЗК.

В изпълнение на заложените приоритети за 2020 г. във връзка с дейността, свързана с контрол върху концентрациите между предприятия, Комисията извърши проучване на добрите практики на националните органи по конкуренция (НОК) в изготвянето на Насоки за оценка на концентрациите между предприятия. Проучването показва, че издаването на такива насоки е необходимо с оглед приетите в началото на 2021 г. изменения и допълнения на ЗЗК, в т. ч. промяна на

¹ Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги.

прилагания тест за оценка на концентрациите в съответствие с Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент за сливанията). В същото време Комисията намира за целесъобразно Насоки за оценка на концентрациите между предприятия да бъдат издадени на по-късен етап след натрупване на практика по прилагането на теста за значително засягане на конкуренцията на съответния пазар. За целта КЗК счита за необходимо да бъдат взети предвид и предстоящите изменения и допълнения на приетите от ЕК Насоки за определяне на съответния пазар, както и обсъжданията в рамките на европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) на въпроси, свързани с оценка на дигиталните пазари, с оглед прилагане на най-добрите практики в областта на конкурентното право. Предвид това КЗК, при извършване на оценка на концентрациите между предприятия, ще прилага подхода, приет от ЕК и описан в издадените от нея Насоки за оценка на хоризонталните и на нехоризонталните концентрации.

Изпълнен бе и заложен за 2020 г. приоритет на Комисията, свързан с изготвяне на насоки за реда и начина на провеждане на преднотификационни срещи със страните по сделката. В тази връзка с Решение № 1005/10.12.20 г. Комисията на основание чл. 8, т. 14, във връзка с чл. 79, ал. 4 от ЗЗК, прие Правила за предварителни контакти относно контрола върху концентрациите между предприятия (Правилата), в които са описани процеса на инициране, провеждане и документиране на срещите. В Правилата са разгледани и въпросите, които могат да бъдат дискутирани на тези срещи; запазването на конфиденциалност на получената по време на срещата информация; необходимите данни и документи, които следва да представят участниците в планираната сделка на срещата. В случай на обявено извънредно положение/извънредна епидемиологична обстановка в страната е предвидена и възможност преднотификационните срещи да бъдат провеждани и онлайн.

Най-честите нарушения в областта на **нелоялната конкуренция**, установени през 2020 г., са свързани с недобросъвестно поведение в противоречие с общата забрана за нелоялна конкуренция по чл. 29 от ЗЗК, следвани от нарушения по чл. 31 от ЗЗК (въвеждане в заблуждение) и по чл. 35 (имитация) от ЗЗК.

Преодоляването на кризата, породена от Ковид-19, бе един от важните акценти в законодателната дейност през 2020г., но въпреки това през отчетния период Комисията постанови общо 15 решения по **застъпничество за конкуренцията**. С тях са приети становища по проекти или действащи нормативни или административни актове с цел установяване наличието или липсата на противоречие с правилата на конкуренция. Становищата засягат важни сектори като здравеопазване, образование, медии и устройство на територията.

По отношение на дейността на Комисията по прилагане на **Закона за обществените поръчки** може да се отбележи, че в резултат на съдебната ревизия на Върховния административен съд отменените/обезсилени или изменени актове представляват са само около **7 %** от всички постановени от Комисията за периода, по реда на ЗОП. 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. Запазва се тенденцията на малък брой жалби, насочени и срещу решения, с които се одобрява обявление за изменение или допълнителна информация. Наблюдава се също тенденция за намаляване на случаите, при които в жалбата се сочи единствено пощенски адрес в населено място и връчването на съобщения на същия адрес е било неуспешно.

Освен представените накратко резултати, постигнати от Комисията, дейността на КЗК през 2020 г. ще бъде представена в детайли за всяка от нейните области.

II. ЗАБРАНЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ, РЕШЕНИЯ И СЪГЛАСУВАНИ ПРАКТИКИ

1. Образувани производства

През 2020 г. Комисията образува **2 (две) производства**², които имат за предмет установяване наличието или липсата на нарушение по Глава трета *Забранени споразумения, решения и съгласувани практики* от ЗЗК. Едното производство е образувано по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушение на ЗЗК, а другото на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК с Решение на КЗК, с което Комисията се самосезира за установяване на евентуално извършени нарушения по чл. 15 и чл. 21 от ЗЗК в сектора на автомобилните горива.

2. Правомощия на Комисията по събиране на информация

През 2020 г. КЗК извърши **проверка на място** в офиса на Българската петролна и газова асоциация. Правомощието на Комисията по чл. 50, ал. 2, т. 4 от

² 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 същите са включени и в броя образувани производства по Глава четвърта от ЗЗК

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 и техните сдружения, както и за достъп до тяхната електронна кореспонденция. Действията по проверката на място се извършиха от служители на КЗК, със съдействието на служители на МВР, след получено съдебно разрешение от Административен съд, град София. От офиса на БПГА се иззеха документи, съхранявани на електронен носител, чрез създаване на дигитални копия.

3. Постановени решения и определения за предявяване на твърдения за извършено нарушение (ОПТИН)

През 2020 г. на основание чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК Комисията постанови **3 (три) определения** за предявяване на твърдения за извършено нарушение на чл. 15 от ЗЗК.

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.

През 2020 г. определенията за предявяване на твърдения за извършени нарушения бележат повишение в сравнение с 2019 г. През отчетната година Комисията съсредоточи усилията си за приключване на проучванията по производства с предмет установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК, изразяващи се в забранени споразумения за фиксиране на цени за препродажба на продукти на пазара на търговия на едро с детски стоки. Това доведе до постановяването на три определения, по три отделни производства, срещу различни ответни страни.

Възникналата в страната епидемиологична обстановка създаде затруднения и забавяне за предприятията да предоставят данни във връзка с извършваните проучвания по образуваните производства, което се отрази и на провеждането на откритите заседания по изслушване на страните, след предявяването на твърдения за извършено нарушение. Тези последици повлияха на приключването на производствата по глава трета от ЗЗК с крайни решения на Комисията през отчетната 2020 г.

През изминалата година, Комисията постанови три решения по производството за установяване на евентуално извършени нарушения по чл. 15 и чл. 21 от ЗЗК в сектора на автомобилните горива – решение за образуване на производството, решение за конституиране на ответна страна и решение за налагане на имуществена санкция.

Освен определенията за предявяване на твърдения за извършени нарушения, през този период КЗК постанови и две определения по искания за разкриване на поверителна информация.

4. Наложени имуществени санкции и глоби

През 2020 г. с **1 (едно) решение** Комисията наложи имуществена санкция за неизпълнение на задължението за оказване на съдействие на Комисията при изпълнението на правомощията ѝ. След извършената проверка на място в офиса на Българската петролна и газова асоциация, в процеса на преглед на иззетата електронна кореспонденция е установено, че представляващите и служителите на БПГА използват активно електронен адрес за кореспонденция във връзка с дейността на Асоциацията, който не е бил предоставен на проверяващия екип при поискване по време на проверката. Поради това на основание чл. 60, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 100, ал. 3, т. 1, във връзка с чл. 46, във връзка с чл. 50, ал. 2, т. 2, 3, 4 и 5 от ЗЗК, с Решение № 676/06.08.2020г. КЗК наложи имуществена санкция в размер на 2 500 (две хиляди и петстотин) лв. на БПГА.

5. Примери от практиката

С **Определение № 241/12.03.2020г.** КЗК предяви на „Ивентас“ ЕООД твърдения за извършени нарушения по чл. 15, ал. 1, от ЗЗК, представляващи забранени вертикални споразумения между „Ивентас“ ЕООД и клиентите му – търговци на дребно. Първото от твърдените нарушения се изразява в участие в забранено споразумение по чл. 15, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, за определяне на цени за препродажба на продукти на пазара на търговия на едро с детски стоки, в т.ч. стоки, свързани с отглеждането на бебета и грижа за майката, в периода от 2012г.

до момента на постановяване на определението. Второто нарушение се изразява в участие в споразумение по чл. 15, ал. 1, т. 3 от ЗЗК за ограничаване на продажбите посредством определяне на различни нива на търговски отстъпки и условия за ползването им, в зависимост от канала на търговия на дребно – чрез електронен или физически магазин, между „Ивентас“ ЕООД и клиентите му, опериращи електронен магазин, в периода от 2013г. до момента на постановяване на определението. Производството е образувано по решение на Комисията, след извършено предварително проучване за предлагането на продукти от марката Philips Avent, което е установило идентичност на цените на дребно на различните търговци. Нарушенията са част от цялостна стратегия на „Ивентас“ ЕООД, за изпълнението на която, привлича своите клиенти- търговци на дребно.

В рамките на производството, с Определение № 525/25.06.2020 г. на основание чл. 55, ал. 3 от ЗЗК, във връзка с чл. 63 от ЗЗК, Комисия за защита на конкуренцията остави без разглеждане искане на „Ивентас“ ЕООД за разкриване на информация, заличена от неуповителната версия на Определение № 241/12.03.2020 г. и отхвърли искането на дружеството за разкриване на посочена като поупителна информация от друго дружество.

С **Определение № 675/06.08.2020 г.**, постановено по преписка № КЗК/212/2019 г., на основание чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК, Комисия за защита на конкуренцията предяви на „Майорал Мода Инфантил“ С.А. и „Майорал България“ ЕООД твърдения за извършено нарушение по чл. 15, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, изразяващо се в забранено вертикално споразумение с търговците на дребно за фиксиране на цени за препродажба и определянето на минимални цени за препродажба към краен клиент, което по своята цел нарушава конкуренцията на пазара на търговия с детски дрехи, обувки и аксесоари от среден към висок клас на територията на страната. Производството е образувано по искане на „Комсед“ АД за установяване на евентуално извършено нарушение, изразяващо се в поставяне сключването на договори в зависимост от поемането от другата страна на допълнителни задължения. В хода на производството бяха установени факти и обстоятелства, които в своята съвкупност показват трайно установена политика на ответните страни в отношенията им с търговците на дребно, насочена към уеднаквяване на цените на продуктите за крайните потребители.

В рамките на производството, с Определение № 784/01.10.2020 г., на основание чл. 55, ал. 3 от ЗЗК, във връзка с чл. 63 от ЗЗК, КЗК се произнесе по искане за разкриване на поупителна информация от Определение № 675/06.08.2020 г. и от доказателства по преписка № КЗК/212/2019. С Определението, Комисията предостави достъп на ответните страни до определени поупителни материали по преписката, остави без разглеждане искането за издаване на препис от Определение № 675/06.08.2020 г., с разкрито съдържание

на конкретни части, представляващи търговска тайна и остави без уважение искането за разкриване на поверителни материали в останалата му част. След обжалване на Определение № 784/01.10.2020 г. от ответните страни, с Определение № 1232/23.11.2020 на АССО по адм. дело № 1126/2020, жалбата е оставена без разглеждане и производството е прекратено.

С Определение № 732/17.09.2020 г., постановено по преписка № КЗК-359/2018г., на основание чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК, Комисия за защита на конкуренцията предяви на „Смарт СМ“ ООД твърдения за извършено нарушение по чл. 15, ал. 1 от ЗЗК, изразяващо се в участие в забранено споразумение с предмет определяне на цени за препродажба към краен клиент на продукти, свързани с отглеждането на бебета и грижа за майката на територията на Република България. Производството пред КЗК е образувано по сигнал от потребител за наблюдавани трайно идентични крайни цени на продукти от марката МЕДЕЛА в магазините на различни търговци на дребно. Вследствие на получения сигнал, Комисията извърши внезапни проверки на място в офисите на „Смарт СМ“ ООД и „ХИПОЛЕНД“ АД. Иззети бяха копия на електронна кореспонденция, търговски договори, и др. документи, съдържащи данни за постигнато съгласие за фиксиране на цените за препродажба на продукти, дистрибутирани от „Смарт СМ“ ООД на нивото на препоръчителните цени. В хода на производството, КЗК събра подробна информация от множество търговци на детски стоки на територията на страната относно отношенията им с доставчика „Смарт СМ“ ООД и начина на дистрибутиране на продуктите от неговото портфолио. На база на събраните доказателства, Комисията установи, че в търговските отношения между „Смарт СМ“ ООД и неговите клиенти е налице споразумение за фиксиране на цените за препродажба на стоките от асортимента на доставчика. Освен за редовните цени за препродажба, страните по споразумението постигат съгласие и по отношение на периодите на промоционална активност, кръгът от продукти, които да продават на промоционална цена, както и цената за препродажба на тези продукти, чрез фиксиране на еднаква в процентно отношение отстъпка към краен клиент от вече утвърдените крайни цени. Целта на това поведение е да елиминира всякаква ценова конкуренция между търговците на продуктите, доставяни от „Смарт СМ“ ООД, като по този начин се постигнат устойчиви във времето цени, различни от тези, които биха се реализирали в условията на конкуренция или при липсата на забранено споразумение, което от своя страна е в ущърб на крайните клиенти. Въз основа на всички установени в рамките на проучването факти и обстоятелства, Комисията стигна до заключението, че „Смарт СМ“ ООД е постигнало забранено споразумение със своите клиенти-търговци на дребно с предмет определяне на цени за препродажба към краен клиент, което по своята цел предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията на пазарите на търговия с детски стоки,

включващ стоки, свързани с отглеждането на бебета и грижа за майката на територията на Република България.

В рамките на същото производство, Комисията постанови и едно Определение № 503/18.06.2020 г., с което разшири предмета на производството по преписка КЗК-359/18 за установяване на евентуално извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК и по чл. 101 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), изразяващи се в забранено споразумение и/или съгласувана практика за определяне на препродажни цени на продукти, свързани с отглеждането на бебета и деца, както и конституира като ответни страни в производството MEDELA AG, Швейцария и CANPOL Sp. z o.o., Варшава. Повод за това са доказателства за съгласувани действия между производителите и българското дружество – вносител относно изграждане на общ подход и стратегия за определяне на препродажни цени на продукти, свързани с отглеждането на бебета и деца. В същото производство, с оглед спазване на принципите за съразмерност (чл. 6, АПК) и бързина и процесуална икономия (чл. 11 от АПК), Комисията постанови и едно Определение, с което на основание чл. 63 от ЗЗК присъедини документи по преписка № КЗК-360/2018 г. като доказателства в производство № КЗК-359/2018 г.

III. ЗЛОУПОТРЕБА С МОНОПОЛНО И ГОСПОДСТВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ

1. Образуване на производства

През 2020 г. в Комисията са образувани **7 (седем)** производства с предмет установяване на наличието или липсата на извършени нарушения по Глава четвърта „Злоупотреба с монополно или господстващо положение“ от ЗЗК, като четири от тях са образувани по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушение на ЗЗК, две са образувани във връзка с влезли в сила решения на Върховния Административен Съд, с които преписките са върнати за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона и едно е образувано по самосезиране на Комисията.

Броят на образуваните през отчетната година производства нараства почти двойно в сравнение с образуваните през 2019г.- 4 (четири) производства. Част от образуваните през 2020 г. производства са образувани и по чл. 102 от ДФЕС.

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

През 2020 г. Комисията няма постановени решения или определения за предявяване на твърдения за извършени нарушения по чл. 21 от ЗЗК. Това се дължи на занижен брой сигнали по време на извънредната епидемиологична обстановка в страната, както и на тенденцията през последните години на намаляване на подадените искания за образуване на производства по чл. 21 от ЗЗК, вследствие на въведения през 2015 г. в чл. 37а от ЗЗК институт на злоупотреба с по-силна позиция при договаряне, който обхваща поведението на предприятия с квази-господстващо положение. Същият даде възможност на засегнатите лица да подават искания за установяване на нарушения по този текст в случаите, в които господстващото положение на ответното предприятие не е безспорно, което съответно доведе до намаляване на исканията за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК.

3. Наложени имуществени санкции и глоби

През 2020 г. няма постановени решения за налагане на имуществени санкции за извършени нарушения по чл. 21 от ЗЗК.

4. Примери от практиката

С **Решение № 268/16.04.2020 г.** Комисията образува производство по преписка № КЗК-255/2020 г. за установяване на евентуално извършени нарушения по чл. 15 и чл. 21 от ЗЗК и/или по чл. 101 и чл. 102 от Договора за Функциониране на Европейския Съюз (ДФЕС) при определяне цените на масовите автомобилни горива по веригата производство/внос – съхранение – търговия на едро – търговия на дребно, както на отделните хоризонтални нива, така и по вертикала, от страна на „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД, „Лукойл България“ ЕООД, „Сакса“ ООД, „Инса Ойл“ ЕООД, „Ромпетрол България“ ЕАД, „Еко България“ ЕАД, „Шел България“ ЕАД, „ОМВ България“ ООД, „НИС Петрол“ ЕООД, „Петрол“ АД и „Трейднет Варна“ ЕООД. С Решение № 332 от 30.04.2020 г. като ответна страна в производството по преписката е конституирана Българската петролна и газова асоциация.

Производството е образувано по постъпил сигнал вх. № ВХР-505/30.03.2020г. от Върховна административна прокуратура (ВАП), относно несъответствието между значителния спад в цената на суровия петрол в световен мащаб (с 47,4%) през месец март и намаляването на цените на дребно на автомобилните горива в страната (с около 11%) в същия период. Искането на ВАП

е КЗК да предприеме действия съобразно своята компетентност съгласно чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК и да образува производство за установяване на нарушения и налагане на санкции по глава трета и четвърта от ЗЗК и/или по чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС във връзка с формирането на цените, на които се реализират горивата бензин А-95 и дизел в търговските обекти на бензиностанциите в страната.

5. Други дейности свързани с правоприлагането по Глава трета и по Глава четвърта от ЗЗК

5.1. Канал за електронно подаване на искания по Програмата на КЗК за освобождаване от санкция/намаляване на санкции за участие на предприятие в таен картел

Във връзка с усилията за популяризиране на възможностите, предприятията да сигнализират за случаи на картел, Комисията създаде канал за електронна кореспонденция, чрез който предприятията могат да отправят запитвания или да подават искания по *Програмата на КЗК за освобождаване от санкция/намаляване на санкции за участие на предприятие в таен картел* чрез електронна пощенска кутия с адрес leniency@срс.bg.

5.2. Приемане на нови Насоки за противодействие срещу тържните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки

В изпълнение на заложените приоритети на дирекция „Антитръст и концентрации“ за 2020 г. се изготвиха и приеха с Решение № 972/19.11.2020 г. нови *Насоки за противодействие срещу тържните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки*. Решението отмени Решение № 570/20.05.2010 г., с което са приети първите Насоки на Комисията за противодействие срещу тържни манипулации.

Измененията в нормативната рамка на обществените поръчки доведе до необходимост от актуализиране на Насоките на Комисията, при съобразяване с най-добрите практики на държавите-членки на ЕС и препоръките на Комитета по конкуренция на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). С новите Насоки се актуализират и прецизират множество текстове на предишните. За целта са анализирани промените в нормативната уредба. На национално ниво са въведени нови правила при провеждане на обществените поръчки, както и нови задължения на възложителите, в това число да следят за съмнително антиконкурентно поведение на кандидатите или участниците в провежданите обществени поръчки, като следва да уведомяват КЗК за всеки такъв случай. С цел превенция от тържни манипулации, Комисията състави и списък с мерки, които възложителите е препоръчително да предприемат за намаляване на риска от такъв тип забранени споразумения. При изготвянето на този списък с

мерки е извършен подробен анализ на добрите практики и насоките за борба с тръжните манипулации както на държавите – членки на ЕС, така и последните препоръки на ОИСР.

В Насоките се очертават и основните конкурентни проблеми, които се наблюдават в процедурите за възлагане на обществени поръчки, възможните фактори, способстващи за тръжни манипулации, както и наличието на определени обстоятелства, които са индикация за антиконкурентно поведение.

5.3. Анализ на европейската антитръстова практика в областта на дигиталните пазари

В изпълнение на заложените приоритети на дирекция „Антитръст и концентрации“ за 2020 г., експертите от отдел „Антитръст“ извършиха анализ на европейската практика по антитръстово правоприлагане в областта на дигиталните пазари, които предоставят редица предизвикателства пред националните органи по конкуренция и Европейската комисия както относно прилагането на материалното право спрямо практики и споразумения на дигиталните пазари, така и относно инструментите за разкриването на такива нарушения. В изпълнение на тази дейност експертите от дирекцията участваха в тематични срещи на органите в рамките на Европейската мрежа по конкуренция, както и в други семинари и обучения по темата, вкл. онлайн такива.

5.4. Създаване на електронен канал за анонимно подаване на сигнали

Също в изпълнение на заложените годишни приоритети, експертите от отдел „Антитръст“ проучиха възможността за създаване на електронен канал за анонимно подаване на сигнали за антитръстови нарушения. За тази цел бе събран и анализиран опита на държавите членки и Европейската комисия, както и бяха проучени задълженията на държавите членки от Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. Изготвено е предложение за създаването на електронен канал за подаване на сигнали, достъпен от интернет страницата на КЗК, което предстои да се реализира.

5.5. Работа по получени сигнали

През 2020г. бяха получени над 60 сигнала, съдържащи твърдения за нарушения на антитръстовите правила, с които експертите от отдел „Антитръст“ се запознаха, извършиха допълнителни предварителни проучвания в някои от случаите и изготвиха отговори до подателите на сигналите. Някои от сигналите са изпратени от възложители на обществени поръчки относно техните съмнения за споразумения между участниците в процедурите за манипулирането им. По част от тези сигнали се извършва задълбочено предварително проучване, в

сътрудничество с възложителите и се подготвя образуване на производства за установяване на нарушения по Глава трета от ЗЗК.

5.6. Мониторинг върху фармацевтичния и хранително-вкусовия сектор

Предвид настъпилата извънредна епидемиологична обстановка, усилията на експертите от дирекция „Антитръст и концентрации“ бяха насочени и към извършване на постоянен мониторинг върху пазарите от фармацевтичната и хранително-вкусовата промишленост и търговия, както и на пазарите на горива в страната. Извършиха се и предварителни проучвания на множество сигнали на граждани, свързани със съмнения за евентуални антиконкурентни практики в различни сектори от икономиката, като с приоритет се наблюдаваха фармацевтичния и хранителния сектор. С особено внимание се наблюдава дейността на медицинските лаборатории, предлагащи диагностични тестове за Ковид-19. Експертите 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 нелоялни практики.

IV. КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯ

1. Образувани производства по реда на ЗЗК

През 2020 г. Комисията образува общо **32 (тридесет и две)**³ производства на основание чл. 38, ал. 1, т. 6 от ЗЗК по постъпили уведомления за разрешаване на концентрация между предприятия съгласно чл. 22 от ЗЗК.

2. Постановени решения по реда на ЗЗК

През 2020 г. Комисията постанови общо **32 (тридесет и две)** решения по Глава пета от ЗЗК, **пет** от които по образувани през 2019 г. производства⁴. От тях:

³По пет производства (КЗК-809; КЗК-883; КЗК-889; КЗК-895 и КЗК-900), образувани в края на 2020 г., КЗК постанови решения в началото на 2021 г. (Р. № 36/14.01.21 г.; Р. № 37/14.01.21 г.; Р. № 38/14.01.21 г.; Р. № 39/14.01.21 г. и Р. № 135/04.02.21 г.).

⁴Решение № 25/20 г. (по КЗК-1015/2019 г. – „Черноморски Холдинг“ АД/„Варна Тракс“ АД) и Р. № 54/20 г. (по КЗК-1014/2019 г. – „Франс Еър Мениджмънт С.А“/дъщерни дружества на СИГ, плс., ОК); Решение № 127/20 г. (по КЗК-1038/2019 г. – „Щада Арцнеймител“ АГ/„Валмарк“ А.С); Решение № 153/20 г. (по КЗК-1048/2019 г. - „ЦБА Асет Мениджмънт“ АД/„Ес Пи Ем Ин“ АД) и Решение № 733/20 г. (по КЗК-407/2019 г. – Пламен Генчев/„Булсатком“)

- на основание чл.60, ал.1, т.14, във връзка с чл.82, ал.3, т.2 от ЗЗК Комисията разрешава концентрацията между предприятия - 21 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 – 7 решения;

- на основание чл. 41, т. 5, във връзка с чл. 60, ал. 1, т. 6 от ЗЗК Комисията прекратява производството, поради оттегляне на искането за разрешаване на концентрация - 2 решения;

КЗК по общо 21 от образуваните производства⁵, 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 установяване или засилване на господстващо положение, което значително би попречило на ефективната конкуренция на засегнатите съответни пазари.

През 2020 г. Комисията не е наложила мерки по чл.86, ал.1, пряко свързани с изпълнението на концентрация между предприятията, необходими за запазване на ефективната конкуренция.

За отчетния период няма образувани производства на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, във връзка с чл. 78, ал. 3 от ЗЗК и съответно наложени мерки за възстановяване на ефективната конкуренция съгласно чл. 90 от ЗЗК.

3. Наложени имуществени санкции и глоби

Имуществени санкции по чл. 100 от ЗЗК

С Решение № 1006/10.12.20 г., по образувано производство КЗК-563/20 г., КЗК наложи имуществена санкция в размер на 35 000 лв. на „Софарма Трейдинг“ АД на основание чл. 100, ал. 3, т. 3 от ЗЗК, за непредоставяне на пълна и точна информация.

Производството е образувано във връзка с Решение № 3495/12.03.2019 г. на Върховния административен съд (ВАС) – 3-членен състав, с което се отменя Решение № 1207/24.10.2017 г. на КЗК, постановено по преписка КЗК/432/2017 г.

⁵ Три от тях образувани през 2019 г., по които КЗК се е произнесла с решение през 2020 г.

относно намерението на „Софарма Трейдинг“ АД да придобие самостоятелен контрол върху 19 броя обекти за търговия на дребно с лекарствени продукти, формираци веригата аптеки „Фармастор“. ВАС връща делото във вид на преписка на Комисията за ново произнасяне със задължителни указания, а именно „да се изследва възможността за осъществяване на контрол от О. Донеv чрез притежаваните от него акции в „Софарма“ АД, „Донеv Инвестмънтс Холдинг“ АД, „Телекомплект Инвест“ АД, „Телекомплект“ АД и от В. Стоев, като акционер в дружествата „Телекомплект Инвест“ АД, „Телекомплект“ АД и „Телсо“ АД“.

При така зададените указания от ВАС, в хода на производството по преписка № КЗК-563/2020 г., Комисията изиска от „Софарма Трейдинг“ АД информация за прякото и непряко акционерното участие на лицата О. Донеv и В. Стоев в капитала на „Софарма“ АД. В своите отговори до Комисията уведомятелят предостави цялата изисквана информация за периода 2014 г. – 2016 г. След извършения анализ Комисията установи по безспорен начин, че върху „Софарма“ АД се упражнява съвместен контрол на фактическа основа от физическите лица О. Донеv и В. Стоев. При тази фактическа обстановка Комисията заключи, че уведомятелят е следвало да действа добросъвестно и да предостави информацията в пълен обем още с подаване на уведомлението през 2017 г., за да може, разполагайки с цялата необходима информация, да извърши всеобхватен анализ, отразяващ действителното фактическо положение. Естеството на изисканата и предоставена от уведомятеля информация в рамките на производството по преписка № КЗК-563/2020 г., предполага че същата е била налична и на разположение и към момента на подаване на уведомлението през 2017 г. Нейното непредоставяне е довело до това, че Комисията не е успяла да направи пълен и всеобхватен анализ на осъществявания контрол върху „Софарма“ АД. Ако уведомятелят е приложил с уведомлението наличната у него информация в пълен обем и качество, в рамките на ускореното производство по преписка № КЗК-432/2017 г., то Комисията е могла да изясни въпроса относно упражнявания контрол върху „Софарма“ АД още на този етап.

Във връзка с горното, Комисията стига до извода, че „Софарма Трейдинг“ АД е дължало предоставяне на цялостната информация относно упражнявания контрол върху „Софарма“ АД, която е била налична към датата на подаване на уведомлението. Допълнително, дружеството е имало възможността да предостави тази релевантна за оценката информация и в рамките на задълбоченото проучване по преписка КЗК-432/2017 г. Доколкото дружеството не е изпълнило своето задължение за предоставяне на пълна и точна информация към началния момент, от който дължи съдействие на Комисията, както и до постановяването на крайния акт след извършване на задълбоченото проучване, то същото е нарушило разпоредбата на чл. 47, ал. 5 от ЗЗК. Съгласно приетата Методика за определяне

на санкциите по ЗЗК при определяне на размера на конкретната имуществена санкция Комисията взе предвид характера, значението и необходимостта на информацията за производството, както и смекчаващите вината обстоятелства.

Постановеното от КЗК решение е влязло в сила, а наложената санкция е заплатена от дружеството.

Наложени глоби по чл. 102 от ЗЗК

През 2020 г. КЗК не е наложила глоби по чл.102 от ЗЗК за извършени нарушения по глава Пета от ЗЗК.

4. Образуванни производства и постановени решения по Глава пета от ЗЗК за периода 2016 -2020 г.



Видно от графиката, през 2020 г. броят на образуваните производства в областта на концентрациите намалява спрямо този за предходната година и почти се изравнява с образуваните през 2018 г. производства. Като цяло се запазва тенденцията на спад на нотифицираните пред КЗК сделки, който процес започна през 2018 г. Донякъде този спад през отчетния период може да се обясни и с това, че някои от сделките, при които българския пазар се явява засегнат пазар, бяха нотифицирани пред ЕК, поради достигнати прагове за оборот по Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (случай COMP/ M.9679 – United Group Bulgaria/Viva Telecom Bulgaria и случай COMP/ M.9669 - PPF Group/ Central European Media Enterprises). През 2020 г. КЗК изрази съгласие ЕК да оцени и концентрации, подлежащи на нотификация освен пред българския национален орган по конкуренция и пред

други НОК на държави-членки на ЕС (случай COMP/ M.9812 - Verily Life Sciences/Santen Pharmaceutical/JV; COMP/M.9858 - Bosch Group/Elco Group/JV и COMP/ M.9810 - Natixis Investment Managers/La Banque Postale/JV). 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 Известието на ЕК относно препращане на преписки за концентрации, КЗК прецени, че ЕК е в най-добра позиция да оцени въпросните сделки. Друга причина, която оказва влияние върху активността на процесите по сливания и придобивания е и обявената през м. март 2020 г. епидемична обстановка и въведени ограничения и мерки както в страната, така и в световен мащаб.

5. Икономически сектори, в които са осъществени концентрации на националния пазар през 2020 г.⁶

През 2020 Комисията извърши оценка и постанови решения за разрешаване на концентрации между предприятия в следните икономически сектори: фармация (4 решения); енергетика (2 решения); производство и търговия със селскостопанска продукция (2 решения); по едно решение в секторите: внос и продажба на МПС; пътно строителство; търговия с нехранителни стоки; медии; хазарт; транспорт; продажба на бързооборотни стоки; хотелиерство; куриерски услуги; летищни инфраструктурни услуги; производство на продукти за отопление, вентилация и климатизация; производство на покрития/керамични оцветители; комунални услуги.

6. Примери от практиката

С Решение № 847/15.10.2020 г. КЗК в рамките на ускорено проучване разреши „София Франс Ауто“ АД да придобие 100% от капитала на „Опел Аутомотив България“ ЕООД. Предвид дейността на участниците в концентрацията, Комисията прие, че сделката ще има ефект върху пазара на внос на нови леки и лекотоварни автомобили до 3,5 тона с географски обхват територията на Република България.

КЗК определи пазарната позиция на участниците в планираната сделка на база брой и стойност на продадените автомобили. И по двата показателя новата група формира общ пазарен дял далеч под 15%, поради което Комисията заключи, че сделката няма потенциал да окаже значително влияние върху конкуренцията на засегнатия съответен пазар. Водещ участник на пазара на продажби на нови

⁶ Включва само постановените решения за разрешаване на концентрация (общо 21).

МПС на дребно, за периода 2017 г. – 2019 г., е Dacia (с дял от 13,33% за 2019 г.), следван от Volkswagen (10,59%) и Skoda (10,04%).

В своя анализ Комисията установи, че автомобилният пазар в страната е малък по обем, характеризиращ се със сравнително слабо вътрешно търсене и силна конкуренция между различните марки автомобили, които са със сходни качества и характеристики. На пазара участват вносители на множество световни марки - „Шкода“, „Форд“, „Фолксваген“, „Рено“, „Нисан“, „Дачия“, „Тойота“, „Пежо“, „Опел“ и др., като същите, имайки подкрепата на своите корпоративни групи, са в състояние да окажат конкурентен натиск спрямо новата група. От своя страна клиентите, въпреки че са относително лоялни към определена марка, могат лесно да се преориентират към друга, ръководейки се основно от цената и икономичността на предлагания продукт. Големият брой активни конкуренти, както и наличието на мобилност на клиентите, изключва възможността за независимост на придобиващата група от своите конкуренти и клиенти. В тази връзка Комисията прие, че след осъществяване на планираната концентрация, не са налице предпоставки за установяване на господстващо положение, което би попречило значително на ефективната конкуренция на пазара.

С оглед немалкия брой участници на пазара, Комисията прие, че съществуващите икономически бариери (сключен договор за внос с производител, сериозни първоначални инвестиции) не са непреодолими за навлизане на нови потенциални конкуренти на пазара, които да предлагат взаимнозаменяеми продукти/услуги.

Във връзка с изразените опасения от дилъри на марката „Опел“, Комисията изследва начина на предлагане на леки автомобили и обичайните условия по договорите за дистрибуция на автомобилите с тази марка. КЗК установи, че продажбата на нови леки и лекотоварни автомобили се осъществява чрез дружество – официален вносител и изградена мрежа от оторизирани дилъри. Наред с това, въз основа на отделни споразумения, се извършва дистрибуцията на резервни части и аксесоари за автомобили с марка „Опел“. Страна по договорите за дилърство е вносителят, но критериите и условията на които трябва да отговарят дилърите, се определят от производителя на автомобилите. Договорите са безсрочни и евентуални промени в тях могат да бъдат извършени при промяна от страна на производителя на селективните критерии, условията за ценообразуване или за доставки. Посредством договор, вносителят е задължен да предоставя еднакви търговски условия на своите дилъри и да следи за спазването на поставените от производителя стандарти и изисквания.

С оглед резултатите от извършения анализ, КЗК прие за обосновано становището на уведомятеля, че критериите и условията, на които следва да

отговарят дилърите, както и оторизираната сервизна мрежа, не се определят субективно от вносителя, а се поставят от производителя, като по този начин дилърите работят при равни търговски условия. Също така, икономически необосновано би било придобиващото дружество да ограничи дилърската мрежа на „Опел“ само до свои дъщерни предприятия, доколкото това би го лишило от възможно максимално покритие на пазара и оборот. Допълнително, „София Франс Ауто“ АД заявява в процеса на ускореното производство, че не възнамерява да прекрати действащите дилърски договори с независимите дистрибутори на марката, в случай, че същите изпълняват задълженията си по тях. В тази връзка според КЗК може да се приеме, че при евентуално разширяване на дилърската мрежа на автомобили „Opel“, действащите към момента дилъри биха притежавали определено предимство, защото вече са изпълнили поставените от производителя селективни критерии и имат сключени договори.

Относно изразеното твърдение от страна на „Ауто Виа“ ЕООД, че евентуалното одобрение от ЕК на планирана концентрация между Fiat Chrysler (Fiat, Chevrolet) и PSA (Peugeot, Citroen, Opel) ще доведе до допълнително засилване позициите на „София Франс Ауто“ АД, според Комисията същото е неотнормимо към настоящата оценка, доколкото касае бъдещо несигурно събитие, зависещо от пазарната стратегия на трето независимо предприятие.

Въз основа на цялостния анализ КЗК не прие за основателни постъпилите в хода на ускореното проучване опасения от трети страни за негативно засягане на пазара в резултат на сделката и разреши безусловно нейното осъществяване.

Решението е обжалвано пред административен съд - София област. Впоследствие жалбата е оттеглена, а производството прекратено.

С Решение № 1007/10.12.2020 г. КЗК установи, че придобиването от “Шел България” ЕАД на 4 обекта (бензиностанции) не представлява концентрация между предприятия, по смисъла на чл. 22, ал. 1, т. 2 от ЗЗК.

Концентрация между предприятия е налице при настъпване на трайна промяна в контрола, когато едно или няколко лица, упражняващи вече контрол върху най-малко едно предприятие, придобият чрез покупка на ценни книжа, дялове или имущество, чрез договор или по друг начин пряк или косвен контрол върху други предприятия или части от тях. В своята практика КЗК приема, че е налице контрол на договорна основа, когато се придобиват активи на друго предприятие с договор, който се характеризира с голяма продължителност (обикновено, без възможност за ранно прекратяване от страна на договарящата страна, която предоставя договорните права). Придобиването на контрол върху

активи, които представляват част от предприятие, води до осъществяване на концентрация по смисъла на чл. 22 от ЗЗК, ако са налице следните условия: активите да формират собствен оборот и да предоставят възможност на придобиващото предприятие да установи или да увеличи своето присъствие на пазара чрез услуги на трети страни. В тези случаи като засегнати предприятия от концентрацията се разглеждат придобиващото предприятие и придобитата част/части от предприятието.

В конкретния случай предмет на оценка е възмездно придобиване на правото на собственост от страна на “Шел България” ЕАД върху 4 (четири) недвижими обекта (бензиностанции), които към момента на нотифициране са собственост на „Литекс Комерс” АД. Преди планираната сделка ШЕЛ оперира и управлява същите четири обекта въз основа на Рамково споразумение от 19.01.1998 г. и съответни нотариални актове. На бензиностанциите са поставени запазените знаци, цветове и търговски марки, и компютърен софтуер „Шел“, окачени тавани, осветление на козирката и оборудване на магазина, вкл. други промени и реконструкции (както е посочено във всеки от нотариалните актове). По данни на уведомявателя, оборотът на ШЕЛ включва и оборота на четирите обекта, т.е. разглеждани са като част от придобиващото предприятие.

В своя анализ КЗК отчете обстоятелството, че действащият през месец януари 1998 г. Закон за защита на конкуренцията (1991 г., отм.) не урежда правния институт на концентрацията и не предвижда съответно уведомяване и разрешаване. В разглеждания случай, в изпълнение на Рамковото споразумение през 1998 г. са издадени нотариални актове, за да се създаде изискваната от закона форма за учредяване на вещно право на ползване.

С оглед на гореизложеното Комисията стига до извода, че към датата на уведомяването придобиващото предприятие вече осъществява самостоятелен контрол върху обектите – цел. В продължителен период от време (повече от 22 години) ШЕЛ е титуляр на право на ползване върху бензиностанциите и ефективно упражнява правата си, оперирайки съответните обекти като част от собствената си мрежа бензиностанции. В тази връзка “Шел България” ЕАД упражнява фактическата власт и контрол върху бензиностанциите и нотифицираната операция не води до промяна на лицето, което понастоящем осъществява контрол върху тях на дълготрайна основа. В разглеждания случай ШЕЛ ще продължи да контролира еднолично бензиностанциите, но на различно правно основание - в качеството на собственик, а не в правното качество на ползвател. Следователно, промяната на правното основание на упражнявания контрол и преминаването от един към друг способ за упражняване на контрол - от право на ползване (право на строеж) към право на собственост, не води до промяна в качеството на упражнявания контрол. Наред с това, доколкото

управлението и ресурсите на обектите (бензиностанции) остават под контрола на същото предприятие, то сделката не оказва влияние и върху пазарната структура.

В резултат на изложените аргументи, относими към конкретния случай, Комисията постанови, че нотифицираната сделка, свързана с прехвърлянето на собствеността на обектите (бензиностанции), не води до осъществяване на концентрация между предприятия по смисъла на Глава пета от ЗЗК.

Решението е влязло в сила.

С Решение № 626/23.07.2020 г. КЗК разреши „Софарма Трейдинг“ АД да придобие едноличен контрол върху „Ес Си Ес Франчайз“ АД и „Санита Франчайзинг“ АД.

Нотифицираната сделка води както до хоризонтални, така и до вертикални ефекти, доколкото групата „Софарма“, към която принадлежи уведоителя участва на пазарите на производство на лекарствени продукти и търговия на едро с лекарствени продукти, които са вертикално свързани с пазара на търговия на дребно с лекарствени продукти в страната, на който оперират придобиваните дружества и „Софарма Трейдинг“ АД.

Въз основа на информацията, получена в хода на ускореното проучване, Комисията стигна до следните заключения за всеки един от пазарите, върху които сделката ще окаже въздействие.

По отношение *пазара на производство на лекарствени продукти* данните показват, че същият е силно раздробен и на него оперират както български, така и множество чуждестранни производители. Барьерите за навлизане от структурен, стратегически и правно-административен характер са преодолими и са еднакви за всички производители - български и чуждестранни. Независимо, че „Софарма“ е сред водещите български производители на този пазар, Комисията заключи, че в конкретния случай концентрацията няма потенциал да доведе до създаване или засилване на съществуващо господстващо положение на пазара вследствие осъществяване на планираната концентрация.

На *пазара на търговия на едро с лекарствени продукти* оперира само придобиващата група чрез „Софарма Трейдинг“ АД, което действа като преддистрибутор по отношение произведените от групата Софарма продукти, които продава на останалите търговци на едро. В качеството си на дистрибутор (търговец на едро) дружеството закупува лекарствени продукти и от други производители, които реализира към търговци на дребно, вкл. към собствени аптеки. Пазарът е представен основно от четирима дистрибутора, които формират

над 80% от пазара на търговия на едро с лекарствени продукти. Предвид структурата на пазара и близките пазарни позиции на водещите четирима участника, Комисията достигна до извода, че няма ясно изразен пазарен лидер и „Софарма Трейдинг“ АД не притежава господстващо положение, нито такава пазарна сила, която да му даде възможност или стимул да възпрепятства или ограничи доставките на ЛП.

На пазара на търговия на дребно с ЛП Комисията анализира конкурентната среда и пазарното положение на основните участници на пазара както на национално, така и на регионално ниво в градовете където е налице хоризонтално припокриване. Комисията прие, че предвид пазарните позиции на участниците в концентрацията - под [10-20]%, липсата на трудно преодолими бариери за свободно навлизане на пазара, броя активни конкуренти, както и възможността на клиентите за мобилност, изключват възможността за независимост на участниците в нотифицираната операция от конкуренти, доставчици и клиенти.

Комисията анализира и търговската политика на групата Софарма (относно доставка, реализация, ценови условия) на всеки един от вертикално свързаните съответни пазари, предвид изразените в процеса на проучване опасения на някои от анкетиранията лица.

Комисията заключи, че след осъществяване на концентрацията не се очаква съществена промяна в установените търговски отношения, респ. в пазарното положение на участниците в концентрацията. Обединената група не би имала стимула да намали кръга от клиенти като дистрибутира произвежданите от Софарма лекарствени продукти преимуществено към своята аптечна мрежа, което би довело до неблагоприятни за нея стопански резултати. Обичайна за пазара практика, продиктувана от икономически интерес, е поддържането на търговски взаимоотношения с голям брой дистрибутори, съответно аптеки. Следователно, не може да се очаква планираната транзакция да доведе до промени в така констатираните пазарни характеристики, доколкото всеки търговец на дребно цели да предложи най-пълен асортимент от лекарства, а търговецът на едро - продажба на ЛП на максимален брой търговци на дребно, за да постигне ефективност на дистрибуцията. В тази връзка Комисията прие за обосновано, че аптеките от групата на Софарма ще продължат да имат регулярни търговски връзки и с други дистрибутори. Наред с това, анкетирани в производството предприятия също посочват, че почти всички дистрибутори имат права за селективна дистрибуция на определени лекарствени продукти, което на практика изключва възможността на аптеките да работят само с един търговец на едро. КЗК не установи и прилагане от страна на „Софарма Трейдинг“ АД на приоритетно снабдяване с лекарствени продукти, ограничени за пазара, което би могло да даде преимущество на търговците на дребно на групата „Софарма“ пред другите

търговци на дребно, каквото опасение бе изразено от някои от анкетиранияте конкуренти. Също така в хода на проучването никой от запитаните дружества не представи и конкретни доказателства за такова поведение от страна на придобиващата контрол група Софарма.

Комисията прие становището на уведомятеля, че ценова дискриминация спрямо търговци на дребно извън групата, респективно ценово предимство на собствените аптеки би било икономически необосновано, поради което условията на доставка на вертикално интегрираните аптеки в рамките на групата „Софарма“ не са по-различни от тези за останалите аптеки. Евантуалното предоставяне на ценово предимство на собствените аптеки, би довело до загуба на клиенти, към които са приложени неизгодни ценови условия и съответно до невъзможност да се обезщети намалената доходност на групата. В тази връзка икономическият интерес на обединената група предполага достъп до максимално голям брой клиенти (аптеки), а не до затваряне в кръга на собствените вертикално интегрирани аптеки. Възможни негативни ефекти върху конкурентната среда, чрез възпрепятстване или ограничаване достъпа до вертикално свързаните пазари биха могли да възникнат в случай, че преди или след осъществяване на сделката участниците в концентрацията притежават господстващо положение на поне един от засегнатите пазари, което в конкретния случай не беше установено.

С оглед цялостния анализ, Комисията разреши концентрацията на основание чл. 26, ал. 1 от ЗЗК.

Решението е влязло в сила.

7. Прилагане на Регламент на Съвета № 139/2004 г.

ЗЗК 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 Европейската комисия. 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 Известие на ЕК относно преpraщане на преписки за концентрации (Известието).

В тази връзка и съгласно Регламента за сливанията, ЕК публикува в рамките на Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) постъпилите при нея уведомления за концентрации и мотивирани искания на участниците по съответната сделка.

За изтеклата 2020 година КЗК извърши анализ на информацията, съдържаща се в общо 369⁷ постъпили по горепосочения ред уведомления и мотивирани искания за концентрации между предприятия, с оглед преценка за евентуално прилагане на процедурата по препращане от/към ЕК в съответствие с Регламента за сливанията и Известието.

През отчетния период КЗК не е упражнила правомощията си за отправяне на искане за препращане на случаи по концентрации от и/или до ЕК, тъй като не са били изпълнени кумулативните правни изисквания по чл. 9, ал.2 и/или по чл. 22 от Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия.

През 2020 г. в ЕК не са постъпвали мотивирани искания по чл. 4, (4) от Регламента за сливанията за препращане на концентрации с общностно измерение за оценка от българския орган по конкуренция.

За същия отчетен период КЗК изрази съгласие ЕК да оцени общо три случая на концентрации, тъй като бяха изпълнени правните изисквания за препращане по чл. 4, (5) от Регламента за сливанията. Предвид наднационалния обхват на засегнатите съответни пазари, нотифицирането им пред поне три на брой национални органи по конкуренция на държавите-членки, ЕК беше в най-добра позиция да оцени тези сделки (случай COMP/ M.9812 - Verily Life Sciences/Santen Pharmaceutical/JV; COMP/M.9858 - Bosch Group/Elco Group/JV и COMP/ M.9810 - Natixis Investment Managers/La Banque Postale/JV).

8. Други дейности

8.1. 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 V 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 ли на задължително предварително уведомяване по смисъла на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

За отчетния период КЗК не е образувала производства на основание чл. 38, ал.1, т.1 от ЗЗК по своя инициатива.

През 2020 г. постъпи писмо от г-н Пламен Генчев, с което отправя молба Комисията да направи проверка в Регистъра на дружествата във Великобритания,

⁷ От общо постъпили до края на отчетната година 393 уведомления/мотивирани искания

както и да изиска обяснение от представляващите групата Булсатком за вписаните промени с оглед преценка, дали това е довело до промяна в контрола на „Булсатком“ ЕАД и е спазено изискването за нотификация на КЗК. С цел изясняване на обстоятелствата, изложени в молбата, КЗК изиска информация и доказателства от основните акционери на Булсатком Обединено Кралство Холдко Лимитид. Комисията установи, че Уставът на дружеството не предвижда специални правила за приемане на решенията от ОС на акционерите и се прилагат общите разпоредби на английското законодателство. Изборът на директори на дружеството се осъществява с обикновено мнозинство от притежателите на акции с право на глас. Между акционерите няма сключено споразумение, което да дава права на контрол (едноличен/съвместен) на някои от акционерите на дружеството. Следователно предвид раздробената акционерна структура и правилата за избор на ръководни органи на Булсатком Обединено Кралство Холдко Лимитид нито един акционер/и не упражнява/т контрол върху дружеството и КЗК няма основание да образува производство по реда на чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК.

8.2. Провеждане на консултации

През 2020 г. Комисията проведе предварителните консултации по молба на участници в предстоящи концентрации, с оглед подготовката на уведомления в съответствие с изискванията на чл.79, ал.1 ЗЗК и приетия с Решение № 1384/19.12.2019 г. нов образец на уведомление за концентрация и указания за попълване. Преднотификационните срещи бяха проведени при стриктното спазване на въведените със заповед на председателя на КЗК противоепидемични мерки по повод обявената епидемична обстановка в страната.

8.3. Приемане на Правила за преднотификационни срещи

Във връзка със заложените в годишния отчет за 2019 г. приоритети в работата на Комисията през 2020 г., с Решение № 1005/10.12.20 г. и на основание чл. 8, т. 14, във връзка с чл. 79, ал. 4 от ЗЗК, бяха приети Правила за предварителни контакти относно контрола върху концентрациите между предприятия (Правилата).

При изготвянето на Правилата експертите от отдел „Концентрации“ се запознаха с процедурата, прилагана от националните органи по конкуренция (НОК) на държави-членки с цел прилагане на най-добрите практики.

Преднотификационните контакти играят важна роля в цялостния процес по оценка на концентрациите по реда на глава V от ЗЗК. Въз основа на своя опит, КЗК препоръчва на заинтересованите предприятия да инициират подобни срещи преди нотификацията, дори и при привидно безпроблемни случаи. В рамките на преднотификационните срещи се дискутират въпроси, свързани с правната форма

на сделката и съответните пазари, върху които същата се очаква да окаже въздействие. Консултациите преди уведомяване повишават ефективността на производството и предотвратяват ситуации, когато уведомяването за концентрация не е пълно. На този етап от процедурата биха могли да се открият и евентуални бъдещи проблеми, свързани с конкуренцията на пазара и поведението на участниците на него. За целта е важно страните по сделката да имат яснота относно целта, начина на инициране и провеждане на преднотификационните срещи. За да бъдат ефективни преднотификационните контакти следва да бъдат представени съответни документи и информация, необходими за провеждането на ползотворна дискусия. Предвид, че голяма част от тези документи може да представляват чувствителна за страните информация, в Правилата е отразено и задължението за конфиденциалност, начинът по който предоставената информация ще бъде съхранена в КЗК, както и документирането на проведената преднотификационна среща.

В Правилата КЗК предвиди и възможност преднотификационните срещи да бъдат провеждани онлайн в случай на обявено извънредно положение/ извънредна епидемиологична обстановка в страната.

Правилата влизат в сила на 01.01.2021 г.

V. СЕКТОРНИ АНАЛИЗИ

1. Образуване на производства

С Решение № 363/14.05.2020 г. КЗК, на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 91, ал. 1 и чл. 27 от ЗЗК, образува преписка № КЗК/318/2020 г. за извършване на секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на производство, пренос и доставка на топлинна енергия за битови и небитови нужди, както и на свързаните с тях пазар на услугата дялово разпределение и пазар на уреди за дялово разпределение, на територията на страната. Секторният анализ обхваща периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2020 г.

В рамките на образуваното производство ще бъдат дефинирани съответните пазари, ще бъдат изследвани техните характеристики, бариерите за навлизане, участниците на съответните пазари, степента на пазарна концентрация, динамиката в сектора, нормативната уредба, саморегулациите и др. обстоятелства, които имат отношение към конкурентните условия на дефинираните пазари. След анализ на събраната информация, КЗК ще направи изводи за състоянието на конкурентната среда и при наличие на достатъчни доказателства би могла да упражни правомощията си по чл. 91, ал. 5, т. 1 и/или по

т. 2 от ЗЗК като информира компетентни органи за необходимостта от предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда в сектора.

Без да навлиза в регулаторната компетентност на Комисията за енергийно и водно регулиране по отношение регулирането на цените на топлинна енергия, КЗК ще изследва ефекта на понижаването на цената на природния газ, представляващ една от основните суровини за производство на топлинна енергия, върху съответните пазари.

Същевременно, Комисията ще проследи спазването на одобрените с Решение № 158/31.01.2019 г. на КЗК задължения, предложени от „Топлофикация София“ ЕАД, във връзка с присъединяване на клиенти към топлопреносната мрежа, както и ще извърши проверка за наличие на сходни с разглежданите в горепосоченото решение практики при други топлопреносни предприятия.

2. Постановени решения по чл.91, ал.5 от ЗЗК

С Решение № 152/13.02.2020 г. КЗК прие секторен анализ на конкурентната среда на пазара на търговия на едро с електроенергия по свободно договорени цени в България. Анализът обхваща периода от 01.01.2016 г. до 30.09.2019 г. Предвид постъпилите сигнали в хода на проучването, Комисията разгледа особеностите и функционирането на борсовия пазар на електрическа енергия, в рамките на който се осъществява търговията на едро с електроенергия. В производството по извършване на секторен анализ бе събрана информация и данни от над 50 субекта, в това число участници на пазара (производители, търговци, БНЕБ ЕАД, ЕСО ЕАД и др.), компетентни държавни органи и браншови организации, което позволи на Комисията да идентифицира евентуалните проблеми за конкуренцията в сектора. Изследваният период се характеризира с множество нормативни промени и динамично развитие на свободния пазар на електроенергия. Отчитат се редица положителни стъпки в посока развитие на конкурентен електроенергиен пазар, сред които развитието на борсовата търговия, премахването на пречките пред вноса и износа, поетапното интегриране на борсовия пазар в регионалните пазари. В същото време в сектора се идентифицират редица проблеми на конкурентната среда, като напр. непредвидимост на нормативната уредба и липса на дългосрочна стратегия за развитие, незавършена либерализация на електроенергийния пазар, задължително предлагане на цялото произведено количество електрическа енергия на организирания борсов пазар, липса на ефективен контрол върху дейността на борсовия оператор и върху търговията на едро с електроенергия, недостатъчна прозрачност на пазара и др. В хода на производството постъпиха и редица сигнали

за пазарни манипулации на търговията на едро с електрическа енергия, в сегментите на дългосрочните доставки и на Пазар Ден Напред.

Предвид установените проблеми, Комисия за защита на конкуренцията предложи редица мерки за подобряване на конкурентната среда в няколко направления:

✓ **Мерки за осигуряване на предвидима и стабилна нормативна рамка**

За спазване на принципа за правна сигурност и осигуряване на възможност за планиране на пазарните стратегии на участниците, Комисията препоръчва:

- Министерът на енергетиката да разработи и предложи на обществено обсъждане проект на Стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България за периода след 2020 г. във възможно най-кратък срок;

- Измененията на нормативната рамка в сектора да бъдат подлагани на обществено обсъждане, което да осигури възможност за конструктивен обмен на идеи и предложения на всички заинтересовани страни;

- Компетентните органи приемащи или издаващи нормативни и административни актове да сезират КЗК за извършването на оценка за съответствието с правилата за конкуренция на проектите на такива актове преди тяхното приемане или издаване.

✓ **Осъществяване на пълна либерализация на електроенергийния пазар**

Според КЗК едновременното съществуване на регулиран и свободен сегмент пречат за развитието на естествените конкурентни процеси, поради което Комисията препоръчва:

- Изготвяне на план (пътна карта) за осъществяване на поетапна пълна либерализация на електроенергийния пазар, който да предвижда необходимите стъпки за постигането на тази цел и сроковете за тяхното изпълнение;

- Предвиждане на мерки за социална защита на уязвимите потребители.

✓ **Активен и ефективен ex-ante контрол върху дейността на борсовия оператор**

Доколкото БНЕБ ЕАД предоставя единствената в страната платформа за борсова търговия на електрическа енергия, на която всички производители са длъжни да продават произведената от тях електроенергия, предназначена за свободния пазар, необходимо е да бъде упражняван ефективен регулаторен

контрол върху приеманите от борсовия оператор правила за търгуване на борсата и тарифи за таксите. В тази връзка КЗК препоръчва:

- В Правилата за търговия с електрическа енергия да бъде разписана процедура, по която да се извършва контрол от страна на КЕВР върху актовете на борсовия оператор, които пораждат права и задължения за участниците на борсата;

- Да се разпише изрично възможността на КЕВР да упражнява контрол служебно (*ex officio*) и при сезиране от страна на участници на борсата, както и задължение на борсовия оператор, при всяко изменение на правилата и тарифите, да предлага същото за одобрение от КЕВР;

- Да се предвиди процедура за обществено обсъждане, която да осигури възможност на заинтересованите лица да вземат отношение по проектите на правилата и тарифите, обект на контрол от страна на КЕВР;

- Да се предвидят нормативни правила за определяне на борсовите такси, по отношение на видовете такси, принципите при определянето на размера им и общите принципи, задължаващи борсовия оператор да формира същите по прозрачен и обективен начин;

- Да се извърши цялостен преглед на действащите борсови правила от страна на КЕВР и да се предприемат мерки за тяхното изменение и прецизиране, така че да се предотвратят възможностите за манипулации на борсовата търговия и да се гарантира обективност, публичност и прозрачност на същата;

- В рамките на предстоящото постигане на пълно пазарно обединение (*market coupling*) на българския електроенергиен пазар с пазарите на съседните страни и пълна либерализация на пазара, да отпадне задължението за производителите да предлагат цялото произведено количество електрическа енергия на БНЕБ като задължителен канал за търговия на електроенергия на едро.

✓ **Активен контрол върху търговията на едро от страна на КЕВР**

В хода на проучването постъпиха редица сигнали за извършени пазарни манипулации на пазара на търговия на едро с електрическа енергия. Пазарните манипулации са нарушения по чл. 5 от Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (РЕМИТ). Разследването, установяването и санкционирането на тези нарушения е възложено на Комисията за енергийно и водно регулиране. За установяване на координиран подход за справяне с пазарните злоупотреби и нарушенията на правилата за конкуренция на пазарите за търговия на едро с енергия, КЗК препоръчва:

- Предприемане на активни и навременни мерки от страна на КЕВР за ефективно упражняване на правомощията ѝ за разследване и санкциониране на нарушения по чл. 3 и чл. 5 от РЕМИТ с цел осигуряване на ефективното и прозрачно функциониране на пазара;

- Изменение на чл. 74 а, ал. 8 от ЗЕ, така че да се осигури публичност и прозрачност на контрола осъществяван от КЕВР по РЕМИТ, в това число чрез поддържане на публичен регистър за постановените актове, но по начин който не възпрепятства ефективното упражняване на правомощията по разследване;

- Засилено сътрудничество и взаимодействие между КЕВР и КЗК за постигане на целите на чл.74п от Закона за енергетиката, РЕМИТ и ЗЗК въз основа на съвместно приети правила, както и създаване от страна на КЕВР на необходимата организация за осъществяването му.

✓ **Други мерки за стимулиране на конкуренцията на свободния пазар**

Комисията предложи на компетентните органи да предприемат допълнителни мерки за повишаване на прозрачността на пазара на търговия на едро с електрическа енергия, като напр. предоставяне на публично достъпна информация за моментното производство на електрическа енергия от всеки един производител в страната, предоставяне на публично достъпна актуална информация за степента на използване на междусистемните преносни капацитети и др.

За стимулиране на конкуренцията на пазара и ограничаване на възможностите за пазарни манипулации, КЗК препоръчва на компетентните органи продължаване на усилията за постигане на пазарно обединение във всички сегменти в най-кратки срокове.

КЗК информира Народното събрание, Министерски съвет, Министъра на енергетиката, Комисията за енергийно и водно регулиране за необходимостта, съобразно тяхната компетентност и приложимото европейско и национално законодателство да се предприемат подходящи мерки за подобряване на конкурентната среда в сектора.

VI. НЕЛОЯЛНА КОНКУРЕНЦИЯ И ЗЛОУПОТРЕБА С ПО-СИЛНА ПОЗИЦИЯ ПРИ ДОГОВАРЯНЕ

1. Образувани производства

През посочения период в Комисията са образувани общо **50** (петдесет) производства, имащи за цел да установят наличието или липсата на нарушения по Глава седма от ЗЗК „Нелоялна конкуренция“ (**44** четиридесет и четири производства) и по Глава седма „а“ от ЗЗК „Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне“ **6** (шест производства). От тях **36** (тридесет и шест) 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 **10** (десет) във връзка с върнати от ВАС преписки за ново разглеждане.

2. Постановени решения

През същия период Комисията постанови общо **45** (четиридесет и пет) решения във връзка с прилагането на Глава седма от ЗЗК (41 решения) и Глава седма „а“ от ЗЗК (4 решения), в това число **4** (четири) решения за образуване на производство по собствена инициатива

С **15** (петнадесет) от постановените решения Комисията установява общо **21** (двадесет и едно) извършени нарушения, представляващи нелоялна конкуренция и злоупотреба с по-силна позиция при договаряне, в това число:

- с **1** (едно) решение установява нарушения на физически лица, изразяващи се в съдействие на предприятия при извършване на нарушение на ЗЗК.

- с **1** (едно) решение налага периодична имуществена санкция за неизпълнение на решение на КЗК;

- с **1** (едно) решение налага имуществена санкция на предприятие за непредоставяне на информация (неизпълнение на задължението по чл. 47, ал. 4 и ал. 5 от ЗЗК);

- с **2** (две) решения установява извършени нарушения, представляващи злоупотреба с по-силна позиция при договаряне.

С **26** (двадесет и шест) решения 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.

С 4 (четири) решения на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, Комисията образува производство по собствена инициатива (самосезиране).

3. Наложени имуществени санкции и глоби

С 15 (петнадесет) решения Комисията е наложила имуществени санкции и/или глоби общо в размер на 6 578 750 лв., като от тях 1 823 833 лв. за извършени нарушения по Глава седма от ЗЗК, включително за неизпълнение на решение на КЗК и за непредоставяне на информация, а 4 754 917 лв. за извършени нарушения по Глава седма „а“ 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 126 490 лв., включително 40 000 лв. глоби на физически лица за съдействие при извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК;

- за нарушение на забраната за въвеждане в заблуждение по чл. 31 то ЗЗК – в общ размер 1 523 268 лв.;

- за нарушение на забраната за заблуждаваща реклама по чл. 32, във връзка с чл. 33 от ЗЗК – в размер 124 590 лв.;

- за нарушение на забраната за имитация по чл. 35 от ЗЗК – в общ размер 48 215 лв.;

- за нарушение, свързано с непредоставяне на информация, във връзка с чл. 47, ал. 4 и ал. 5 от ЗЗК – в общ размер 1 270 лв.;

- за неизпълнение на решение на КЗК на основание чл. 100, ал. 6 – периодична санкция в размер от 5% от среднодневния общ оборот за предходната финансова година за всеки ден неизпълнение;

- за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне по чл. 37а, ал. 1 от ЗЗК – в общ размер – 4 754 917 лв.

4. Най-чести нарушения

Най-честите нарушения в областта на нелоялната конкуренция, установени през 2020 г., са свързани с недобросъвестно поведение в противоречие с общата забрана за нелоялна конкуренция по чл. 29 от ЗЗК, следвани от нарушения по чл. 31 от ЗЗК (въвеждане в заблуждение) и по чл. 35 (имитация) от ЗЗК.

5. Примери от практиката

Нелоялна конкуренция от адвокатско съдружие и адвокати

С Решение № 57/23.01.2020 г., постановено по преписка № КЗК-505/2019 г., Комисия за защита на конкуренцията установява извършено нарушение по чл. 29 от ЗЗК от страна на адвокатско съдружие „Терзиева и Иванчева“ и налага имуществена санкция в размер 8 560 лв. Установени са и извършени нарушения по чл. 29 от ЗЗК и са наложени имуществени санкции и на адвокат Виктория Терзиева и на адвокат Анелия Иванчева.

В хода на производството по преписката е установено, че Адвокатско съдружие „Терзиева и Иванчева“, адвокат Терзиева и адвокат Иванчева следват поведение, което противоречи на добросъвестната търговска практика по смисъла на чл. 29 от ЗЗК. Към момента на учредяване на адвокатското съдружие, а и по-късно, адвокат Терзиева и адвокат Иванчева, заедно с адвокат Илонка Райчинова са съдружници в Адвокатско дружество „Райчинова и съдружници“, членове на Управителния съвет, а адвокат Терзиева притежава и представителни функции, които упражнява заедно и поотделно с адвокат Райчинова. Терзиева и Иванчева регистрират адвокатското съдружие с адрес на управление, който се ползва от години от адвокатското дружество. Във връзка с регистрацията и старта на дейността на новосъздаденото Адвокатско съдружие „Терзиева и Иванчева“ се констатира действия, които дават основание да се направи категоричен извод, че от страна на съдружието и адвокатите (Терзиева и Иванчева) е налице недобросъвестен модел на поведение, в резултат на който се засягат пряко интересите на адвокатско дружество „Райчинова и съдружници“ и адвокат Райчинова. Прекратени са договори на адвокатското дружество с негови клиенти, като са сключени с тях договори със същия предмет от страна на адвокатското съдружие, придобити са движимо и недвижимо имущество и информация на адвокатското дружество и др. Адв. Терзиева и адв. Иванчева осъществяват гореизложеното поведение както самостоятелно, така и от името на адвокатското им съдружие, а от друга страна както в лична полза, така и в полза на адвокатското си съдружие „Терзиева и Иванчева“. Адвокатите в съдружието умишлено действат в ущърб на молителите и техните интереси, като прекратяват договорни отношения с клиенти на адвокатското дружество, лишавайки го от приходи, вкл. по изпълнение на договорните задължения за заплащане на неустойки, хонорари и др. възнаграждения, сключват със същите договори от свое име и от името на адвокатското си съдружие, подават оттегляния на пълномощни на клиенти и подписани от ответните лица нови пълномощни, някои от тях директно в съда, без да бъде уведомено адвокатското дружество за оттеглянията, използват нелоялни търговски практики при привличането на клиентите си. Това поведение се

установява по времето, когато адв. Терзиева и адвокат Иванчева са съдружници в адвокатското дружество „Райчинова и съдружници – в ликвидация“ и като такива, следва да не застрашават неговите интереси. По преписката се констатира и други недобросъвестни действия на адв. Терзиева и адв. Иванчева по смисъла на общата забрана за нелоялна конкуренция. Поведението показва тенденциозност и целенасоченост в действията на ответните лица, насочено към увреждането на интересите на молителите, което не може да се постигне от което и да е от тях самостоятелно. Като нов участник на пазара и в съответствие с добросъвестната търговска практика Адвокатско съдружие „Терзиева и Иванчева“ е следвало да положи усилия да се разграничи и да формира самостоятелна политика и собствена клиентела и да използва собствени средства, информация, клиенти с цел развитие и утвърждаване на дейността си, още повече че съдружниците и управителите на Адвокатското съдружие са служители на съдружници в адвокатското дружество.

Санкция за неизпълнение на решение на КЗК

С Решение № 409/28.05.2020 г., постановено по преписка № КЗК-818/2019 г., Комисията за защита на конкуренцията установява неизпълнение на Решение № 629 от 30.05.2019 г. на КЗК, в частта с която е постановено незабавно изпълнение на постановеното прекратяване на нарушение по чл. 29 от ЗЗК (общата забрана за нелоялна конкуренция) от страна на „Такси Максим“ ЕООД във връзка с предоставяне на услугата „Максим“ на територията на гр. София.

В хода на проучването по преписката се установява, че „Такси Максим“ ЕООД продължава реално да предоставя услугата „Максим“ чрез мобилните приложения „Taxsee Driver“ и „Максим: поръчка на транспорт/„Максим: поръчка на такси“ по недобросъвестен начин. Услугата има белезите на таксиметров превоз на пътници, доколкото се извършва с лек автомобил срещу заплащане, по заявен от пътника маршрут, но в нарушение на действащите законови и подзаконови нормативни изисквания във връзка с нейното извършване както по отношение на лицата – превозвачи и шофьори, така и на самите автомобили, с което се застрашават интересите както на потребителите, така и на предприятия - превозвачи. Интернет страниците на дружеството <https://taximaxim.bg>/<https://taximaxim.com> са активни и функционират, като имат същото текстово съдържание и визуално оформление и предоставят идентични функционалности. Отношенията между „Такси Максим“ ЕООД и шофьорите и пътниците, са уредени по същия начин, при същите условия и изисквания и в идентични документи. Същевременно не са въведени изисквания по отношение на шофьорите или техните автомобили и по-конкретно не се изисква същите да притежават всички необходими съгласно действащото законодателство разрешения и документи, съответно самите автомобили да отговарят на

законовите изисквания. Констатират се промени в прилаганите от „Такси Максим“ ЕООД тарифи, но принципът на формиране и изчисляване на цената на пътуване остава същият. Дружеството получава възнаграждение от шофьорите, което се формира като процент от стойността на отделната поръчка и по този начин генерира приходи от осъществяваната дейност.

Комисията установява, че „Такси Максим“ ЕООД не е изпълнило Решение № 629/30.05.2019 г. на КЗК в частта му относно незабавното прекратяване на установеното нарушение на чл. 29 от ЗЗК в периода след 13.06.2019 г. и налага периодична имуществена санкция на дружеството в размер 5 % (пет процента) от среднодневния общ оборот за предходната финансова година за всеки ден неизпълнение на Решение на № 629/30.05.2019 г. от 13.06.2019 г. до прекратяване на противоправното поведение.

Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне от страна на Кауфланд

С Решение № 689/17.09.2020 г. по преписка № КЗК-1032/2019 г. Комисията за защита на конкуренцията налага за извършено нарушение по чл.37а, ал. 1 от ЗЗК имуществена санкция на „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД в размер на 343 417 лв. (7% от размера на нетните приходи на дружеството за 2019 г. от продажбата на продуктите, предмет на нарушението).

Производството по преписка № КЗК/1032/2019 г. е образувано с оглед влязло в сила Решение на ВАС, като преписката е върната на Комисията за произнасяне съобразно указанията, дадени в мотивите на съдебното решение.

С предходно Решение № 1111/2016 г. КЗК установява, че Кауфланд извършва нарушение по чл. 37а, ал. 1 от ЗЗК и налага имуществена санкция на дружеството в размер на 157 981 лв. Направеният в Решението на КЗК анализ следва спецификата на нормата на чл. 37а, ал. 2 от ЗЗК, която извежда като водещ елемент конкретното правоотношение между страните.

На първо място Комисията установява, че Кауфланд е предприятие с „по-силна позиция при договаряне“ в конкретното правоотношение с доставчика си. Изводът е направен в съответствие с критериите, заложи в ал. 2 на разпоредбата на чл. 37а, въз основа на подробен икономически анализ на съответния пазар (пазара на доставка на спиртни напитки в ниския ценови сегмент, разпространявани от търговската верига Кауфланд на територията на цялата страна) и конкретното правоотношение между страните. Подробно са анализирани позицията на Кауфланд като верига за търговия на дребно и купувач на спиртни напитки в ниския ценови сегмент, както и положението на доставчика „Кети-94“ ООД на съответния пазар. При анализа са отчетени позицията на „Кети-94“ ООД като доставчик на Кауфланд, вкл. от гледна точка на ангажираността на

производствения му капацитет, видовете и количествата продукти, които му доставя, техните цени в анализирания период, при съпоставка с другите доставчици на веригата на взаимозаменяеми продукт на веригата, оборотите и печалбата на Кауфланд от продажбата на взаимозаменяеми продукти и др.

Въз основа на подробни и изчерпателни икономически, иконометричен и правен анализи е установено, че след юли 2015 г. Кауфланд следва в търговските си отношения с доставчика определен недобросъвестен модел на поведение, който е резултат от по-силната позиция на веригата в конкретното правоотношение. Кауфланд едностранно налага без икономическа обосновка доставчикът да намалява доставните си цени с неясен механизъм за определяне на техния размер, поставя като условия определени годишни ценови параметри, при което доставчикът не само не реализира очакваните стопански ползи от продажбата на продукцията си, но генерира финансови загуби. През 2015 г. Кауфланд блокира значителна част от асортимента на подателя на искането. Търговските отношения необосновано се прекратяват през 2016 г. от страна на Кауфланд. От установените недобросъвестни действия се увреждат интересите на доставчика като по-слаба страна при договарянето, както и интересите на потребителите. Прилаганата системата от механизми за определяне на доставните цени се използва от Кауфланд за постигане на максимална печалба за сметка на финансовата загуба за доставчика. Кауфланд не намалява, а запазва и дори увеличава крайните продажни цени на някои от продуктите на молителя към крайните потребители.

След обжалване пред ВАС съдът отменя решението на КЗК и връща преписката за произнасяне съобразно указанията, дадени в мотивите на съдебното решение. Според съда е необходимо да бъде изследвана каква е търговската политика на търговските вериги, с оглед установяване на вероятността за намиране на алтернативен партньор от страна на „Кети - 94“ ООД и второ - каква е търговската им политика, с оглед установяване на това каква е добросъвестната търговска практика за доставка на спиртни напитки в ниския ценови сегмент във връзка.

В Решение № 689/17.09.2020 г. на КЗК, съгласно указанията на ВАС, са изследвани възможностите на „Кети - 94“ ООД за намиране на алтернативен търговски партньор, различен от Кауфланд, и преценка доколко поведението на предприятие с по-силна позиция при договаряне противоречи на добросъвестната търговска практика по смисъла на чл. 37а, ал. 1 от ЗЗК. Комисията установява, че „Кети - 94“ ООД е икономически зависимо от Кауфланд, тъй като веригата за сравнително дългосрочен период се явява основен канал за реализация на дребно на произвежданите от дружеството спиртни напитки и печалбата на дружеството (включително от износ и доставки в ЕС) не е достатъчна да покрие загубите,

реализирани вследствие на финансовата тежест от начислени бонуси и отстъпки, която доставчикът поема във връзка с доставките на Кауфланд и обуславят неговото изключително влошено финансово състояние и невъзможност да замени Кауфланд с конкурентен на него друг купувач в лицето на друга търговска верига. За „Кети-94“ ООД съществуват реални ограничения пред намирането на адекватни алтернативи на партньорството на Кауфланд, тъй като обемът на реализираните продажби чрез Кауфланд не може да бъде компенсиран в краткосрочен план от „Кети-94“ ООД, чрез преминаването към други търговски вериги или други канали за реализация. Прекратяването на търговските отношения на „Кети 94“ ООД с основния му контрагент на практика го лишава от реализация на българския пазар.

При прилагането на чл. 37а от ЗЗК Комисията не следва да извършва секторен анализ нито с оглед установяване на вероятността за намиране на алтернативен партньор от страна на „Кети - 94“ ООД (тъй като на практика за дружеството не съществува такава алтернатива), нито дали и други търговски вериги имат подобно недобросъвестно поведение към свои търговски партньори (което не е относимо към конкретното правоотношение). Същевременно не може да се приеме, че едно недобросъвестно поведение, дори да е типично за някои предприятия, да бъде възприето за обичайно и в този смисъл за добросъвестно по смисъла на чл. 37а, ал. 1 от ЗЗК.

В заключение КЗК установи, че след юли 2015 г. Кауфланд следва в търговските си отношения с „Кети-94“ ООД (доставчик на спиртни напитки в ниския ценови клас) определен модел на поведение, който е резултат от посилната позиция на веригата в конкретното правоотношение и който противоречи на добросъвестната търговска практика. Кауфланд необосновано изисква „Кети-94“ ООД да намалява доставните си цени и поставя като условия определени годишни ценови параметри. През 2015 г. Кауфланд блокира значителна част от асортимента на подателя на искането, което продължава до прекратяване на търговските отношения през 2016 г. от страна на Кауфланд.

Този модел на поведение на търговската верига е недобросъвестен спрямо неговия доставчик, уврежда неговите интересите като по-слаба страна при договарянето, както и интересите на потребителите. Прилаганата система от механизми за определяне на доставните цени се използва от Кауфланд за постигане на максимална печалба за сметка на финансовата загуба за доставчика. Икономическата изгода остава изцяло за търговската верига и не се пренася върху потребителите чрез съответно намаление в крайните продажни цени.

Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне от страна на „ЧЕЗ Електро България“, „ЧЕЗ Разпределение България“ АД и „ЧЕЗ България“ ЕАД

С Решение № 466/11.06.2020 г. Комисията установява извършени нарушения по чл. 37а, ал. 1 от ЗЗК (злоупотреба с по-силна позиция при договаряне) и налага имуществена санкция на „ЧЕЗ Електро България“ АД - в размер на 4 193 758 лв., на „ЧЕЗ Разпределение България“ АД в размер на 10 000 лв. и на „ЧЕЗ България“ ЕАД в размер на 207 742 лв.

Производството по преписка № КЗК/1033/2019 г. е образувано по искане на „Фаст Пей ХД“ АД с твърдения за едностранно, безпричинно и необосновано прекратяване на договорни отношения между дружеството, като оператор на касови плащания, и дружествата от Групата ЧЕЗ – „ЧЕЗ Електро България“ АД и „ЧЕЗ Разпределение България“ АД, действащи заедно и поотделно чрез „ЧЕЗ България“ ЕАД. „Фаст Пей ХД“ АД посочва, че като оператор приема касови плащания за доставка и разпределение на електрическа енергия от клиенти на дружествата от Групата ЧЕЗ. Преди прекратяване на договорните отношения възнаградението на оператора за предоставената услуга представлява комисиона такса, дължима от ответните дружества за всяко плащане.

В искането се посочва, че тъй като за потребителите водещо значение при заплащане на комунални услуги имат задълженията за изразходена електроенергия, то възможността за заплащане именно на това задължение е водещо при избора на дружество, предлагащо касови плащания на комунални услуги. „Фаст Пей ХД“ АД твърди, че в следствие прекратените отношения с енерго-дружествата операторът е принуден да поднови договорните отношения с тях, но при неблагоприятни условия, изразяващи се в безвъзмездно (без заплащане на комисиона такса) събиране на задължения на потребители за услуги, предоставени от ответните дружества. Допълва се, че всички останали оператори на касови плащания – конкуренти на „Фаст Пей ХД“ АД, с които дружествата от Групата ЧЕЗ са в договорни отношения, получават възнаграждение за инкасираните плащания.

Ответните дружества твърдят, че действията на дружествата от Групата ЧЕЗ имат обективно икономическо основание и разбираем търговски смисъл, като отношенията са прекратени на валидно договорно основание. Дружествата уточняват, че има и други възложители на касови плащания, които не предоставят комисиони на операторите за извършването на услуги по прием на такива плащания. Уточняват, че в резултат на извършен финансов анализ по отношение на определени процеси, включително инкасиране, е избран модел на аутсорсинг

към външни компании. Дружествата твърдят, че в конкретния случай не е налице увреждане или опасност от увреждане на интересите на „Фаст пей ХД“ АД.

В хода на проучването по преписката се установява, че ответните предприятия са в по-силна позиция при договаряне спрямо своя контрагент. Те са прекратили дългосрочните си търговски отношения с „Фаст Пей ХД“ АД и е сключен нов договор, в който е уговорено безвъзмездно предоставяне на услуги по администриране и касово заплащане на електрическа енергия. Комисията приема, че това поведение представлява действие при злоупотреба с по-силна позиция на договаряне, което уврежда интересите на „Фаст Пей ХД“ АД като по-слаба страна в правоотношението, а така също и интересите на крайните потребители, клиенти на предоставяните от търговския представител услуги.

Комисията приема, че предоставяните от ответните дружества услуги са с обществена значимост и имат най-голяма тежест за потребителското търсене относно предоставяните от „Фаст Пей ХД“ АД услуги по касови плащания, като поради опасността от загубата на правоотношението с енергийните оператори на лицензираната територия, по-слабата страна в правоотношението е застрашена от цялостно прекратяване на дейността си.

Решението на КЗК е потвърдено от съда с окончателно решение.

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. Образувани производства и постановени решения

През **2020 г.** са образувани общо **7 (седем) производства**, по които КЗК е упражнила правомощията си по чл. 28 от ЗЗК, както следва:

а) **2** по искане на държавен орган за съгласуване на проекти на нормативни актове, решения и др.;

б) **2** по искане на юридическо лице с твърдение за противоречие на нормативни актове с правилата на конкуренцията;

в) **3** по собствена инициатива за оценка за съответствието с правилата на конкуренцията на проекти или на действащи нормативни актове.

През **2020 г.** Комисията е постановила общо **15 решения**, с които са приети становища по проекти или действащи нормативни или административни актове и установяващи наличието или липсата на противоречие с правилата на конкуренция.



През 2020 г. броят на образуваните производства, като и броят на приетите решения отбелязват спад спрямо предходните две години. От една страна този спад се дължи на намаления брой искания както от страна на държавни органи, така и от юридически лица, за което вероятно оказва влияние и настъпилата пандемия. От друга страна, намалението в броя на образуваните производства по искане на държавен орган, които са едва 2, се дължи и до голяма степен на липсата на задължение за другите държавни органи да извършват предварителна оценка

за съответствието с правилата на конкуренцията, като използват 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.

КЗК е отправила **препоръки за изменение или допълнение по следните проекти на нормативни актове:**

- Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията;
- Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето;
- Проекти на Закони за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията;
- Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 34 от 1999 г. за таксиметров превоз на пътници.

КЗК е направила **предложения за изменение и допълнение на следните действащи нормативни актове**, тъй като създават условия за предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията:

- Закон за висшето образование;
- Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина;
- Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2020 г.;
- Закон за здравето;
- Наредба № 10 от 2009 г. за условията, реда, механизма и критериите за заплащане на лекарствени продукти, медицински изделия и на диетични храни за специални медицински цели, договаряне на отстъпки и прилагане на механизми, гарантиращи предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК;
- Наредба №2 от 2011 г. за здравните изисквания към гробищните паркове (гробища) и погребването и пренасянето на покойници.

2. Примери от практиката

Верига за доставки на реимбурсирани лекарствени продукти

С Решения № 785/2020 г. и № 786/2020 г. Комисия за защита на конкуренцията прие становища по чл. 28 от ЗЗК, в които направи оценка за съответствие с правилата на конкуренцията на предложения за изменения на нормативната уредба, регламентираща веригата за доставки на лекарствени продукти в хуманната медицина.

С Решение № 785/2020 г. КЗК разгледа липсата на надбавка за търговец на дребно при отпускане на лекарствени продукти с ниво на заплащане 100 на сто (чл. 261г, ал. 5 от проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина). Посочената разпоредба не е нова за нормативната уредба на снабдяването с лекарства в страната. Тя е въведена, считано от 20.12.2011 г., в подзаконовата нормативна уредба, като промяната засяга единствено систематичното място на тази разпоредба и прехвърлянето ѝ в чл. 5, ал. 6 от ЗЛПХМ. Съгласно разпоредбата, аптеките като търговци на дребно, за разлика от другите нива по веригата за доставки на лекарствени продукти (производителите/притежателите на разрешение за употреба и търговците на едро с лекарства), не получават нормативно определената надбавка за търговец на дребно за 100% реимбурсираните лекарства, а единствено административна такса от 2 лв. за обработена рецепта. Като се вземе предвид, че на една рецепта могат да се изписват до 3 лекарства в количество за един месец, както и това, че тези лекарства често са скъпоструващи, разликата със стойността, която аптеките биха получили, ако получаваха нормативно определената надценка за тях, е значителна. Административната такса се получава от НЗОК със закъснение от средно 51 календарни дни, докато междуременно аптеките трябва да заплатят лекарствените продукти на търговците на едро, както и да внесат 20% ДДС върху отпуснатите на пациентите лекарства.

Ето защо, Комисия за защита на конкуренцията потвърди изразявано и преди становище, че съвкупното прилагане на условията, при които аптеките отпускат лекарствени продукти, заплащани 100% от НЗОК, води до намаляване на стимулите на търговците на дребно с лекарствени продукти да участват на този пазар. Това е от естеството да доведе до ограничаване на конкуренцията чрез намаляване на участниците на пазара (аптеките), в резултат на което би се ограничил изборът на потребителите и би бил затруднен достъпът им до тези лекарства. Следва да се подчертае също така, че навременният и безпрепятствен достъп до 100% реимбурсираните лекарства за домашно лечение за здравноосигурените лица е и една от целите на обществената политика за защита на здравето на българските граждани.

Въз основа на тези мотиви, КЗК препоръчва на компетентните органи в сектора на здравеопазването да бъдат изменени разпоредбите, свързани с доставката от аптеките на 100% реимбурсирани от НЗОК лекарства за домашно лечение, като бъде постигнат баланс между необходимостта от разумното разходване на средствата на НЗОК и защитата на ефективната конкуренция на пазара.

С Решение № 786/2020 г. КЗК разгледа проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗИД на ЗЛПХМ). Основните разпоредби, които бяха анализирани от Комисията, бяха свързани с въвеждането на пълна забрана за вертикална интеграция между търговец на дребно и търговец на едро с лекарствени продукти, както и с въвеждането на механизъм, гарантиращ предвидимост и устойчивост на бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

По отношение на забраната за вертикална интеграция във фармацевтичната верига, с анализираните от КЗК предложения за нормативни промени съществуващото частично ограничение на вертикалната интеграция между производител, търговец на едро и търговец на дребно по чл. 223, ал. 3 от ЗЛПХМ

с
е

д
о
п
ъ
л
в
а

с

Въз основа на представените по производството становища, както и на базата на констатациите на КЗК в извършените от нея секторни анализи и анализи на релевантната нормативна уредба, Комисията счете, че въпреки наличието на определени положителни икономически ефекти от вертикалната интеграция по веригата производство/внос – търговия на едро – търговия на дребно с лекарствени продукти, са налице и редица негативни тенденции на пазара на едро и дребно с лекарства в страната. Отчетена е и стриктната регулаторна рамка по отношение на продажбата на лекарства, регулирането на цените им, както и това, че лекарствени продукти са продукти от жизнена необходимост и снабдяването с тях не трябва да бъде прекъсвано или затруднявано. Въз основа на това Комисията за защита на конкуренцията прие, че допълненията към ЗЛПХМ, ограничаващи

а
н
а

вертикалната интеграция между търговец на едро и търговец на дребно с лекарствени продукти, са обосновани от необходимостта за гарантиране на здравето на гражданите и са пропорционални на поставената цел.

Второто анализирано от КЗК изменение засяга въвеждането на механизъм за гарантиране предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК при

р
е
и
м
б
у

Във връзка с въведения механизъм за гарантиране на предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК по чл. 45, ал. 29-31 от Закона за здравето осигуряване, Комисията за защита на конкуренцията счита, че този механизъм цели гарантиране на ефективното разходване на публични средства от бюджета на НЗОК за реимбурсиране на лекарствени продукти. В същото време съществува вероятност този механизъм да засегне негативно притежателите на разрешение за употреба (производители/вносители) на лекарства в страната, както и пациентите поради намаляване на икономическите стимули за доставка на лекарства на българския пазар. Този механизъм не е единственият елемент от стриктната ценова регулация на реимбурсните лекарства в страната. Освен определянето на референтни цени на лекарствата от Позитивния лекарствен списък спрямо преобладаващо страни с ниски реимбурсни цени, от производителите или вносителите се изисква и предоставянето на различни видове отстъпки и възстановяване на средства. С механизма, предмет на производството пред КЗК обаче, всички производители и вносители на лекарствени средства, както генерични, така и оригинални, са поставени в невъзможност да планират дейността си. По същество, производителите и вносителите на тези лекарства, които реализират ръст на продажбите, биха били задължени да възстановят на НЗОК средствата от увеличените продажби. В комбинация с другите нормативно изисквани отстъпки, част от производителите и вносителите биха могли да се окажат в ситуацията да реализират загуби от дейността. В този смисъл КЗК е на мнение, че не съответства на икономическата логика на пазарната икономика един стопански оператор, включително и на пазара на лекарствени продукти, да осъществява своята дейност, без да бъде в състояние да реализира печалба от нея или да присъства на пазара предимно или изключително в интерес на други субекти (например пациентите). Правилата на конкуренцията изискват операторите на пазара да не бъдат лишавани от възможността за свободна стопанска инициатива, така че в условията на конкуренция помежду им всеки от

к
т
и

чрез нови ал. 29, 30, 31, 32 на чл. 45 на Закона за здравето осигуряване. Съгласно този механизъм, при преразход на бюджета на касата за лекарства през

тях да бъде стимулиран към все по-ефективно задоволяване на интересите на потребителите на съответните продукти.

Въз основа на така изложените мотиви, Комисия за защита на конкуренцията предложи на компетентните органи да оценят допълнително механизма за гарантиране на предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК в светлината на цялостния режим на ценова регулация на пазара на лекарствени продукти. Би било от полза както за пациентите, така и за финансовата устойчивост на бюджета на НЗОК при тази оценка да бъдат отчетени естествените пазарни стимули за осъществяване на дейност на икономически оператори по веригата производство – търговия на едро – търговия на дребно с лекарствени продукти на българския пазар, за да имат те икономически стимули да присъстват и да оперират на реимбурсният пазар на лекарства в страната.

Пазар на погребални и траурно-обредни услуги

С Решения № 205/2020 г., № 433/2020 г. и № 943/2020 г. Комисия за защита на конкуренцията прие становища за съответствие с правилата на конкуренцията на проекти и действащи нормативни актове (проект на Наредба за изменение на Наредба № 2/2011 г. за здравните изисквания към гробищните паркове (гробища) и погребването и пренасянето на покойници, проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията и Закон за общинската собственост), регламентиращи дейността на предприятията, осъществяващи дейност на пазарите на погребални и траурно-обредни услуги.

В Решение № 205/2020 г. КЗК анализира разпоредби от проект за изменение и допълнение на Наредба № 2/2011 г. за здравните изисквания към гробищните паркове (гробища), с които се въвеждат допълнителни технически изисквания за климатизиране на товарния отсек на превозните средства, с които се транспортират тленни останки в страната, както и по отношение на процедурата по херметизиране/заваряване на ковчег при транспорт на тленни останки извън страната. Според КЗК, така посочените допълнителни нормативни изисквания биха могли да затруднят дейността на фирмите за погребални и траурно обредни услуги, които най-често са малки и средни предприятия и осъществяват дейност на територията на отделна община. Ето защо Комисията предложи на Министерство на здравеопазването да направи последваща оценка на въздействието на тези разпоредби, като ги измени или отмени, ако бъде установено, че те създават финансови бариери за осъществяване на дейност и за навлизане на пазара на траурно-обредни услуги и водят до увеличаване на цените на съответните услуги.

С Решение № 433/2020 г. КЗК разгледа проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, с който се предвижда изискванията към търговците, извършващи погребални, строително-монтажни и каменоделски услуги на територията на гробищните паркове, както и управлението и вътрешния ред в гробищните паркове, реда и условията за погребения и кремации, ползването и благоустрояването на гробните и урнови места и свързаните с тази дейност услуги на територията на общината да се регламентират с наредба на общинския съвет.

Според КЗК, проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията не променя по същество действащия правен способ за регламентиране на погребалните и траурно-обредните услуги чрез наредби на общинските съвети, а само изменя правното основание за издаването им. Систематичното място на така предложената нова разпоредба в проекта не следва да бъде в този нормативен акт, доколкото с нея се уреждат различни въпроси от устройството на територията.

С Решение № 943/2020 г. КЗК прие становище относно съответствието с правилата на конкуренцията на чл. 51, 52, 53 и 54 от Закона за общинската собственост (ЗОС) във връзка с осъществяването на стопанска дейност на пазарите на погребални и траурно-обредни услуги. Според Комисията, тези разпоредби на ЗОС не пораждаат негативни ефекти върху конкуренцията на посочените пазари.

И в трите посочени решения Комисията поддържа своята установена дългогодишна практика по правоприлагането, както и предходно становище (Решение № 890/2012 г.), съгласно които основните конкурентноправни проблеми при предоставянето на погребални и траурно-обредни услуги произтичат от разпоредби на подзаконовата нормативна уредба - Наредба № 2 от 21.04.2011 г. за здравните изисквания към гробищни паркове и погребването и пренасянето на покойници, както и от наредбите за погребалната дейност, приети от общинските съвети в отделните общини в страната и от правилниците за дейността на общинските обредни предприятия. КЗК е на мнение, че действащата правна уредба в сектора на погребалните и траурно-обредните услуги е силно разпокъсана и частично уредена в правни актове с различна правна сила. Ето защото не е от естеството да доведе до предотвратяване на констатираните конкурентни проблеми, което води до неефективност в правното регулиране на съответния пазар и до системно и повсеместно възникване на едни и същи конкурентни проблеми на териториите на отделните общини в цялата страна. Продължаващото регламентиране на погребалните и траурно-обредните услуги в подзаконови нормативни актове (общински наредби) води до нестабилност на

правната уредба и правна несигурност поради това, че отделни разпоредби на тези актове стават предмет на съдебно оспорване и биват отменяни от съдилищата.

Въз основа на посочените мотиви, Комисия за защита на конкуренцията отново потвърди становището си, че **правилата, регламентиращи погребалните и траурно-обредните услуги, следва да бъдат кодифицирани в нормативен акт на централно равнище чрез Закон за траурната и погребалната дейност.** По този начин ще се създаде единна правна основа за осъществяване на стопанска дейност на съответния пазар във всички общини на страната, в съответствие с принципите на чл.19 от Конституцията на Република България, за еднакви правни условия за стопанската дейност на всички граждани и юридически лица, и ще бъдат предотвратени нарушенията на Закона за защита на конкуренцията.

Образование

С **Решение № 736/17.09.2020 г.** КЗК изрази становище, че предвиденото в Закона за висшето образование създаване на Национална карта на висшето образование, на база на която да се определя дали в даден район може да се открие висше училище, предлагащо образование по определена специалност, ограничава конкуренцията, като ограничава възможността на някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга и поставя съществуващите участници на пазара в привилегировано положение спрямо новонавлизащите. При липсата на конкуренция, съществуващото висше училище няма да има стимул да подобрява качеството на предлаганото образование, поради това, че е единственото по дадена специалност в даден район. КЗК подчертава, че най-големият стимул за повишаване на качеството е конкуренцията, а тя е по-засилена при повече участници на пазара, а не при по-малко. Съпоставката на населението и броя на висшите училища в страните членки на ЕС със сходно по численост население показва сходен брой висши училища с България. С разпоредбите се ограничава и географския район, в който може да бъде открито висше училище, което също представлява ограничение на конкуренцията. КЗК установи, че са налице редица мерки, насочени към гарантиране и повишаване на качеството на висшето образование като акредитация, следакредитационен контрол и рейтингова система, което показва, че тази регулаторна цел може да бъде изпълнена, без да се ограничава конкуренцията.

Изискването член на академичен състав да може да участва в акредитацията на не повече от едно висше училище също ограничава конкуренцията, при условие че преподавател може реално и ефективно да преподава даден предмет в повече от едно висше училище, а този факт да не може да бъде взет предвид при

акредитацията на висшето училище. Според КЗК, по този начин изискването може да доведе до това преподаватели да работят само в едно висше училище, с което би се намалило качеството на образованието, предлагано от по-малките висши училища и съответно тяхната конкурентоспособност.

По отношение на изискването за възрастова граница до 65 години за заемане на ръководни длъжности във висши училища, КЗК счита, че като се има предвид, че ръководните длъжности на практика се избират от и измежду преподавателите, а за тях важи ограничение да са до 65-годишна възраст, това изискване е логично и оправдано.

Таксиметров превоз на пътници

С Решение № 1054/17.12.2020 г. КЗК прие становище относно Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 34 от 1999 г. за таксиметров превоз на пътници.

По отношение на ефекта от въведените преди години минимални и максимални цени за таксиметров превоз на пътници, КЗК отчита факта, че повечето таксиметрови компании предоставят услугите си на почти еднакви цени, равни или много близки до минималните, като индикация за липса на ценова конкуренция. В същото време, максималните цени са изпълнили регулаторната цел да защитят потребителите.

КЗК счита, че допълнителната регулация на първоначалната такса за таксиметров превоз на пътници от двоен до троен размер от минималната цена за един километър пробег по съответната тарифа в населено място би спомогнала за продължаване на практиката на прилагане на сходни първоначални такси на различните таксиметрови компании, с което би затвърдила липсата на ценова конкуренция. Прилаганата от таксиметровите компании първоначална такса е значително под максимално позволената от действащата регулация, което поставя под въпрос необходимостта от допълнително регулиране на първоначалната такса, което би довело до нейното увеличение. Евентуално увеличение на първоначалната такса би трябвало да стане на база на индивидуалното решение на всеки участник на пазара, отчитайки търсенето и предлагането, а не в резултат на регулация да бъде увеличена за всички участници на пазара. В същото време, пазарната логика предполага при увеличение на цената, да се намали търсенето, което в крайна сметка може да се окаже в ущърб и на таксиметровите превозвачи.

Относно въвеждането на максимална цена за таксиметров превоз извън населено място, която не може да надвишава цената за един километър пробег по съответната тарифа за населено място с повече от 50%, КЗК счита, че това може

да има положителен ефект по отношение на защитата на потребителите, но обръща внимание на това, че тази цена не е резултат от естествените пазарни механизми на търсенето и предлагането.

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 препятства достъпът и участието на лицата в процедурите, както и обявленията за доброволна прозрачност.

През отчетния период, в деловодството на КЗК са депозирани **1034 жалби по ЗОП.**

По 261⁸ жалби е издадено разпореждане на председателя на КЗК, с което на основание чл. 201, ал. 1 от ЗОП е отказано образуване на производство, разпределени както следва:

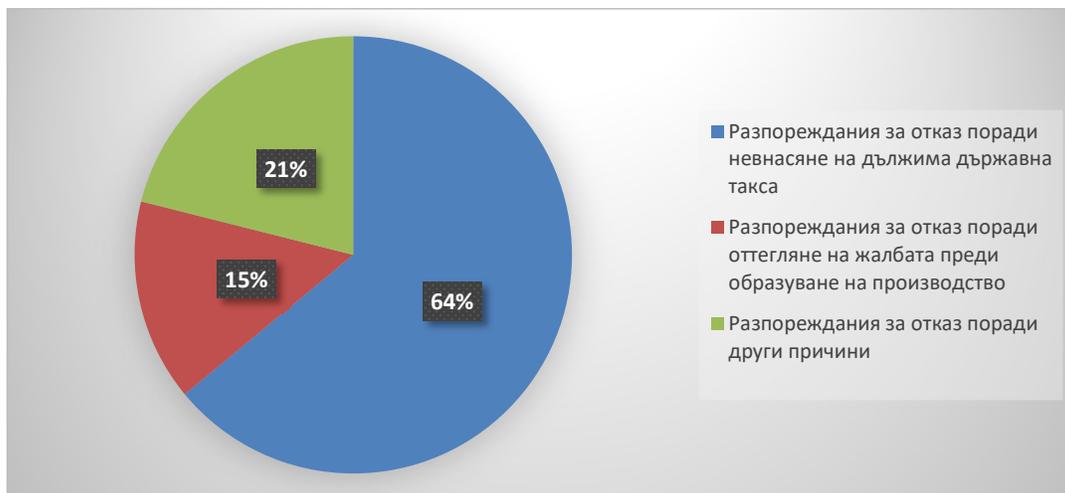
- поради невнесена държавна такса е издадено разпореждане за отказ -167 бр. жалби;

- преди образуване на производството е постъпила молба за оттегляне и респективно е издадено разпореждане за отказ- 39 бр. жалби;

- в останалите случаи – разпореждането за отказ е издадено поради предсрочно подаване на жалбата или след изтичане на срока за подаване на 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)- 55 бр. жалби.

В процентно отношение това разпределение е посочено в следващата графика.

⁸ Включени са и разпореждания на председателя на КЗК, издадени през 2020 год., но по жалби, депозирани в края на 2019 год.



Общият брой на образуваните производства по преписки е 803⁹, като 11 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 г. – 2020 г. Видно е, че броят на подадените жалби и на образуваните производства е най-малкият от 2016 г. насам.



⁹ 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 2020 г. са образувани по жалби, подадени през 2019 г., а също така по част от жалбите, подадени в последните дни на 2020 г. производства са образувани през 2021 г.

Докато в периода 2014 г.– април 2016 г. се наблюдаваше спад в броя на подаваните жалби, съответно образуванията производства, който до голяма степен беше следствие на повишаване на държавните такси за обжалване пред КЗК, то настоящият спад не може да бъде обяснен с такава промяна. Съгласно Тарифата за таксите, които се събират в производствата по глава двадесет и седма от ЗОП пред КЗК и пред ВАС, приета с ПМС № 73 от 2016 г., в сила от 15 април 2016 г. и към момента, при обжалване пред Комисията се събират такси, чиито конкретните стойности са: 850 лв. за поръчки на стойност до 1 000 000 лв.; 1 700 лв. - за поръчки от 1 000 000 лв. до 5 000 000 лв.; 4 500 лв. - при поръчки над 5 000 000 лв.

От друга страна и по данни на Агенцията по обществени поръчки за пазара на обществени поръчки в страната на годишна база и в сравнение с предходните три години¹⁰, броят на обявените процедури през 2020 г. е най-малкият от 2016 г. насам.

По данни на АОП за пазара на обществени поръчки в страната, за 2016 г. обявените процедури са 10235 бр., за 2017г. – 10876 бр., за 2018 г. – 11897 бр., за 2019 г. – 9880 бр., за 2020 г. – 6 254 бр.¹¹

При тези данни съотношението на жалбите към общия брой процедури, обявени през 2020 г., за възлагане на обществени поръчки, е 16,5 %. Видно е, че има завишено обжалване спрямо предходните години. Този извод е условен. Следва да се отчита, че не всички процедури, по които има обжалван акт, са обявени през 2020. Част от жалбите са срещу актове по процедури, обявени през предходни години.

Поради изложеното, по-ниския брой жалби може да бъде обяснен с по-малкия брой обявени процедури за последните 2019 и 2020 години.

От общия брой производства, образувани пред КЗК:

- **123 бр.** - касаят процедури, обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките се финансират (изцяло или частично) със средства от ЕСИФ;
- **379 бр.** - касаят процедури, обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките не се финансират от ЕСИФ;
- **75 бр.** - касаят процедури, които не са обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките са финансирани (изцяло или частично) със средства от ЕСИФ;

¹⁰ Данните са публикувани на Интернет адрес: <https://app.eop.bg/today/reporting/bulletin>

¹¹ Данните са публикувани на Интернет адрес: <https://app.eop.bg/today/reporting/bulletin>

- **220 бр.** - касаят процедури, които не са обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките са без финансиране от ЕСИФ.
- **6 бр.** – касаят процедури в областите отбрана и сигурност.

В следващата графика 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 по-малко от 1/3 от общия брой производства пред КЗК.



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 75% са

производства 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 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 2020 г. са образувани 127 бр. производства по повод на жалби срещу решения за откриване на процедури и/или решения за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, 567 бр. срещу решения за определяне на изпълнител, 89 бр. срещу решения за прекратяване на процедури и 9 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.

Малък е броят на производствата по 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 – 11 бр.

Няма 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.

Разпределението на жалбите съгласно предмета на обществените поръчки се запазва спрямо предходните години и е следното: СМР - в сферата на поддържането и рехабилитацията на пътищата и улици в населени/извън населени места, СМР на инфраструктура, обслужваща сферата на образованието, здравеопазването, транспорта, ВиК сектора, сектора енергетика; доставки на храна и хранителни продукти; доставки на медицинска апаратура, консумативи и лекарства; охранителна дейност; сметосъбиране, сметоизвозване, депониране на отпадъци; застрахователни услуги, доставка на тръби и водомери за сектор водоснабдяване и канализация, доставка на компютри, хардуер, софтуер и др., поръчки, свързани с въвеждане на електронното управление и др.

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.

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 – предходно виновно неизпълнение на договор за обществена поръчка или на договор за концесия за строителство или за услуга, довело до разваляне или предсрочното му прекратяване, изплащане на обезщетения или други подобни санкции, с изключение на случаите, когато неизпълнението засяга по-малко от 50 на сто от стойността или обема на договора; 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. 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 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.

Със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, част от законоустановените срокове, включително относно процеса на възлагане на обществени поръчки и производствата по глава двадесет и седма от ЗОП, бяха спрени. Това от своя страна рефлектира и върху обжалването, като нерядко в жалбите се съдържаха твърдения за допуснати от възложители нарушения, които не са се съобразили с посочения закон и съответно със спирането на сроковете.

През 2020 год. КЗК е постановила **общо 927 акта (619 решения и 308¹² определения), 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 **20**, които касаят произнасяне на КЗК във връзка с искане за допълване или изменение на разноски и **6** 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

¹² Това са определения, които подлежат на обжалване пред Върховен административен съд.

процесуална икономия. В последните случаи, КЗК се е произнесла с общо решение или определение.



През отчетния период, КЗК се е произнесла по 128 искания за налагане на временна мярка „спиране“. В графиката по-долу е обобщено произнасянето на Комисията по направените искания по съответен диспозитив на акта.



В обобщение, временна мярка „спиране на процедурата“ е наложена в малка част от случаите, в които е поискана. Съображенията на КЗК, излагани в постановяваните 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.

През отчетния период, КЗК се е произнесла по 70 искания за допускане на предварително изпълнение, от които:



В обобщение, предварително изпълнение е допуснато в **38,6 %** 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 619 решения¹³. От тях:

- **424 бр.** са решенията, с които КЗК оставя жалбата без уважение;

¹³ 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.

- **34 бр.** са решенията, с които КЗК отменя като незаконосъобразно решението за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка;
- **164 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.
- **1 бр.** е решението е което се обявява за нищожно решение на възложител.
- **4 бр.** са решенията за поправка на очевидна фактическа грешка;
- **1 бр.** е решението, с които КЗК е установила незаконосъобразност на решение на възложителя;
- **1 бр.** е решението, с което 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/обявена е нищожност/ установена е незаконосъобразност, спрямо общия брой решения, е представено в следващата графика.



В ЗОП е предвидено правомощието на КЗК да **налага санкции на възложители**. Комисия за защита на конкуренцията установява незаконосъобразност на решението и налага санкция в размер до 10 на сто от стойността на сключения договор, когато е допуснала предварително изпълнение, но при постановяване на решението установи 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 от ЗОП, но не се установи нарушение на закона, засегнало възможността на лицето, подало жалбата, да участва в процедурата или да бъде определено за изпълнител, Комисия за защита на конкуренцията налага санкция в размер три на сто от стойността на сключения договор¹⁴. За периода **01.01.2020 г. – 31.12.2020г.** е постановено **едно решение** по ЗОП, с което е наложена имуществена санкция в размер на **785 лв.**

Със **106¹⁵** 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 следва:

- **42** определения, на основание чл.213, ал.1, т.3 от ЗОП, с които е **прекратила производството, поради оттегляне на жалбите.**
- **64** 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 2020 г. все още се констатират 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 35 съобщения¹⁶, касаещи уведомления за отстраняване на нередовности по жалбата и за разпореждане за отказ от образуване на производство. Както е обсъдено и в предходните години, подобен подход от страна на жалбоподателя, води до

¹⁴ Считано от 01.01.2021 г., разпоредбите на чл.215, ал.5 и ал.6 са изменени. Комисия 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 договърът 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.

¹⁵ В част от тези определения има повече от един диспозитив, когато КЗК се произнася и по искане за налагане на временна мярка „спиране“ (когато е направено такава с жалбата) като оставя същото без разглеждане.

¹⁶ 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..

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 2019 г. публикуваните съобщения са били 87, като част от тях са касали и вече образувано производство. Наблюдава се **тенденция за намаляване** на случаите, при които в жалбата се посочва 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. Предвид въведената от законодателя специална клауза относно обжалването на решенията, действията и бездействията на възложители на обществени поръчки, контролът за законосъобразност, осъществяван от КЗК, е законодателно ограничен. С **Разпореждане № РоткЗОП-229 от 23.11.2020г.**, Председателят на Комисия за защита на конкуренцията отказа да образува производство по повод на жалба срещу решение на чуждестранен централен орган за покупки. Съгласно записаните в конкурсната документация условия по процедурата, австрийско дружество, като централен орган за снабдяване, сключва договора – предмет на обществената поръчка, от името и за сметка на българско дружество. Макар поръчката да е за обезпечаване потребностите на българското дружество, последната се открива на основание австрийския федерален закон за възлагане на обществени поръчки, провежда се от австрийско дружество, в качеството му на възложител, като приложимото право към спорове във връзка с процедурата, в т.ч. и към завършващия я акт е австрийското право. В обявлението за откриване на обществената поръчка, изрично е посочено, че орган, отговарящ за процедурите по обжалване е чуждестранен съд. При тези данни и при наличие на специалната клауза на Закона за обществените поръчки за обжалваемост на решения, действия и бездействия на възложители на обществени поръчки (чл.22 и чл. 18 от ЗОП), КЗК няма правомощие да разгледа жалба срещу решения по процедури, издадени от чужд възложител, към които е приложим националният закон на този възложител. Разпореждането е потвърдено с **Определение № 2608 от 25.02.2021 г.** на ВАС по адм. дело № 13475/2020. Като в съдебния акт са изложени и съображения, които изключват липсата на обстоятелства, обуславящи компетентността на Комисията за защита на конкуренцията, съответно - българският съд, да се приеме и разгледа депозираната жалба.

С Решение № 257 от 16.04.2020 г. по преписка КЗК – 103/2020, Комисията изложи позицията си, че българско дружество няма интерес да обжалва условие, което евентуално е ограничително, по отношение на чуждестранни лица. Това е така, защото в производствата по ЗОП всеки икономически оператор има право да защитава само и единствено свои законни права и интереси. Изключение е предвидено единствено в чл. 198, ал. 2 от ЗОП (нормата дава възможност на професионални организации да защитават в производството чужди права и интереси), която разпоредба е неприложима, с оглед вида на жалбоподателя. Дори и да се приеме, че евентуално е налице нарушение, същото би увредило единствено правата на консултанти, които не са български и/или които планират да използват чужди физически лица, при изпълнението на предмета на обществената поръчка или лица, които не притежават удостоверение към датата на подаване на оферта. С оглед на факта, че се установи, че жалбоподателят към момента отговаря на поставеното и обжалвано условие, касаещо годността за упражняване на професионалната дейност КЗК намира, че дружеството няма правен интерес от обсъждане законосъобразността на изискването, тъй като така би се стигнало до недопустима защита на чужди права.

С Решение на КЗК №260/16.04.2020г. по КЗК-117/2020 е разгледан въпросът в кои случаи е допустимо да се представят мерки за надеждност. Прието е, че единственото изключение, при което законът не допуска представянето на мерки за надеждност е по чл.56, ал.5 от ЗОП и касае случаите, в които кандидат или участник е лишен от право да участва в процедури за възлагане на обществени поръчки (като последица от административна или наказателна отговорност) с влязла в сила присъда или друг акт съгласно законодателството на държавата, в която е произнесена присъдата или е издаден актът, за времето определено в присъдата или акта. Това изключение в националния закон напълно кореспондира с правото на ЕС в областта на обществените поръчки. Поради тези съображения, Комисията е заключила, че последиците от извършване на нарушение по чл.303 от КТ, могат да бъдат преодоленни, ако съответният участник докаже, че е предприел мерки за надеждност (по аргумент от чл.56, ал.1 от ЗОП), от една страна и от друга - възложителят е приел тези мерки като е мотивирал позицията си в решението по процедурата.

С Решение № 360 от 14.05.2020 г. по КЗК – 202/2020, оставено в сила от ВАС с Решение № 8977 от 07.07.2020 г., адм. дело № 5643/2020 г., КЗК приема, че е налице нарушение при прилагането на чл.107, т.2, б.“а“ от ЗОП. Възложителят е подал сигнал до прокуратурата, защото е счел, че представен към офертата на участник документ е неистински и след това е отстранил този участник. В обсъжданата ситуация е възможно органите на Софийска районна прокуратура, след осъществяване на необходимите процесуално-следствени

действия, да достигнат до заключението, че не е извършено престъпление. Следователно, на практика, в разглежданата хипотеза, жалбоподателят би бил отстранен, поради престъпление, което не е извършено. КЗК счита, че възможността описаната опция да се реализира, дава основание да се приеме, че участникът незаконосъобразно е отстранен от участие, на основание чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП.“

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

С Решение № 766 от 01.10.2020 г. по КЗК-523/2020, потвърдено от ВАС с Решение № 14921 от 02.12. 2020 г., Комисията прие, че възложителят, на основание чл. 57, ал. 3, изр. второ от ППЗОП, трябва да уведоми участниците в процедурата за оценката на техническите предложения през ЦАИС ЕОП, въпреки, че системата не го прави служебно. Като не е изпълнил това си задължение, помощният орган на възложителя е извършил съществено нарушение, изразяващо се в неспазване на законоустановения ред за провеждане на процедурата по разглежданата обществена поръчка, опорочавайки последната по начин, по който установеният порок не може да бъде саниран, тъй като законът недвусмислено изисква изпращане до участниците на резултатите от оценяването на техническите показатели чрез платформата, „най-малко 24 часа преди датата на отваряне на ценовите предложения.

С Решение № 966 от 19.11.2020 г. по КЗК-691/2020, КЗК прие, че няма нарушение, ако през профила в ЦАИС ЕОП на ФЛ – управител, е подадена оферта от името на дружество.

С Решение № 937 от 12.11.2020 г. по КЗК -660/2020 г., беше предоставено правно разрешение на въпрос дали при подаване на електронна оферта чрез ЦАИС ЕОП е следвало да се подписват отделно техническото и ценовото предложение и ако същите не са подписани, дали последното е съществено нарушение, водещо до отстраняване на участника от процедурата. КЗК приема, че с подписването на офертата с квалифициран електронен подпис (КЕП) от упълномощено лице или законен представител следва да се считат подписани и останалите документи, които се изготвят от участника и са част от офертата. Що се отнася до ЕЕДОП, в който се декларира съответствие с критериите за подбор и обстоятелствата по личното състояние, законодателят изрично е изискал същият да бъде подписан от определени лица. Поради това е налична и функционалност в ЦАИС ЕОП за подписване на ЕЕДОП с КЕП от задължените по закон лица.

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.

3. Съдебна ревизия на актовете на КЗК, постановени по ЗОП

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 му на страните.

В процентно отношение обжалваните актове по чл.216 и чл.216а от ЗОП представляват приблизително **37,3 %** от всички постановени през 2020 г.¹⁷

Срещу разпореждания за отказ от образуване производство на председателя на КЗК, определения и решения на КЗК, постановени през 2020г. са подадени общо **483 бр.** жалби пред Върховния административен съд. Общият брой на обжалваните актове е **449 бр.**, като отменени са **84 бр.** По 14 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.

4. Сътрудничество с институциите, ангажирани с осъществяване на контрола за законосъобразност при възлагането на обществените поръчки

През 2020 г., в изпълнение на Споразумение за сътрудничество в областта на обществените поръчки между Комисията за защита на конкуренцията и Агенция по обществени поръчки от 31.05.2017г., се проведеха работни срещи, свързани с обсъждане на промени в ЗОП и ППЗОП, както и такива, касаещи разработването на модул „Обжалване“ в ЦАИС ЕОП и изграждането на връзка за обмен на данни чрез средата за междурегистров обмен (RegiX). Беше подписано допълнително споразумение към Споразумение от 31.05.2017г. за сътрудничество

¹⁷ Общият брой постановени обжалваеми актове е 1203.

в областта на обществените поръчки между КЗК и АОП, по силата на което Комисията следва да предоставя информация през RegiX относно обжалването на обществените поръчки, която включва най-малко уникалния номер на обществената поръчка, както е посочен в жалбата, входящия номер на жалбата в КЗК и линк към регистъра на КЗК.

5. 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. 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, са депозирани **13 жалби**, като по **7 от тях са образувани производства**, а по **8 от жалбите** е отказано образуването на производство, на основание чл.159, ал.1 от ЗК.

През отчетния период КЗК е постановила **6 решения** по същество, като на основание **чл. 175, ал. 1, т. 1 ЗК**, жалбите са оставени без уважение, поради липса на твърдяните нарушения.

Постановени са **7 определения по ЗК, от които:**

- **6 определения** са по искане за допускане на предварително изпълнение;
- **1 определение** – с което **жалбата** е оставена без разглеждане, поради недопустимост на основание чл. 177, ал. 1, т. 1 от ЗК.

През 2020 г. КЗК е оставила без разглеждане 4 искания за допускане на предварително изпълнение на концесионерен договор и по 3 искания, КЗК е постановила допускане на предварително изпълнение на решение за определяне на концесионер.

Съгласно чл. 164, ал. 1 ЗК, жалбата срещу решение за определяне на концесионер спира процедурата за определяне на концесионер до окончателното решаване на спора. Жалбата срещу решение за прекратяване на процедурата, което включва решение за провеждане на нова процедура за определяне на

концесионер или за провеждане на повторна процедура, спира новата, съответно повторната процедура до окончателното решаване на спора. Извън случаите по ал. 1 и 2 жалбата спира процедурата за определяне на концесионер само когато е направено искане за спиране на процедурата. При произнасяне по искането Комисията за защита на конкуренцията преценява неблагоприятните последици от забавянето на процедурата и възможността за значително увреждане на обществения интерес или на интересите на страните. Искането се прави едновременно с подаване на жалбата.

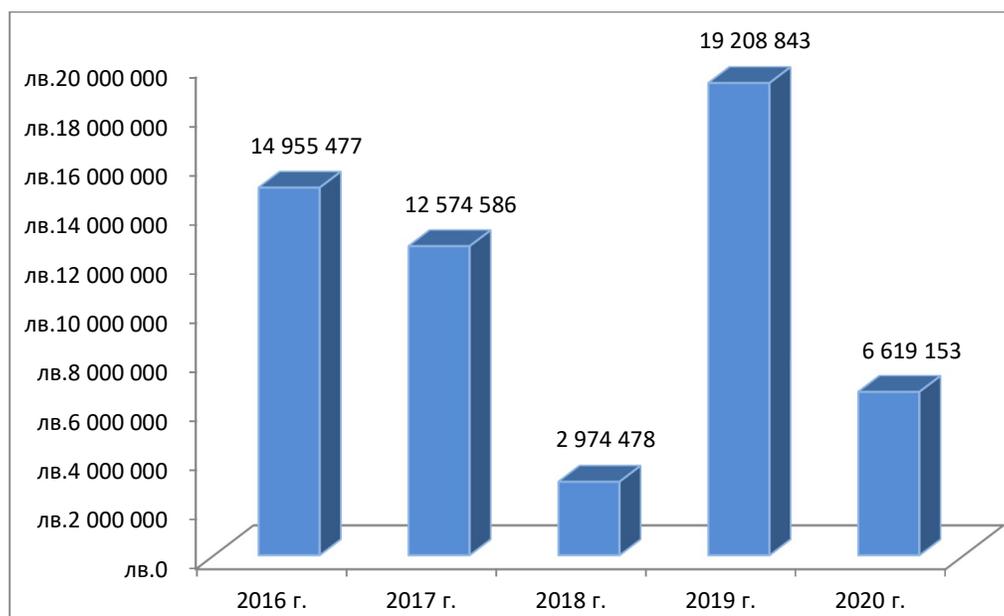
За отчетния период КЗК се е произнесла с едно определение по **искане** за допускане на временна мярка, като същото е оставено без уважение.

IX. НАЛОЖЕНИ ГЛОБИ И ИМУЩЕСТВЕНИ САНКЦИИ ПО ЗЗК и ЗОП

През 2020 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 **6 619 153 лв.**

Общ размер на наложените имуществени санкции

по години

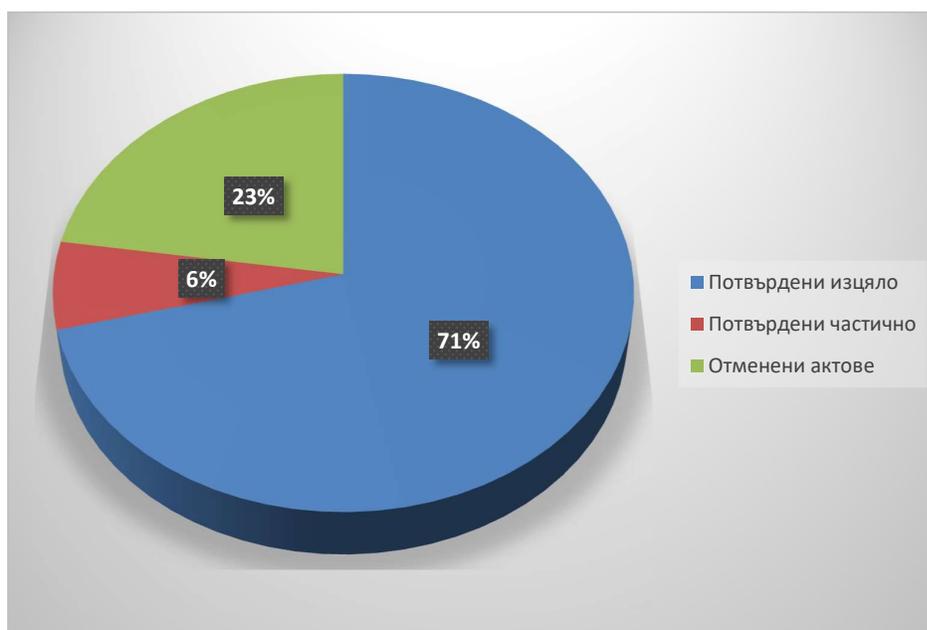


Х. ДЕЙНОСТ ПО ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КОМИСИЯТА ПРЕД ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

През 2020 г. са подадени общо **45 жалби** до компетентния съд срещу **32 решения** на Комисия за защита на конкуренцията, постановени през предходната година по реда на ЗЗК. Общият брой на приключилите със съдебно решение съдебни производства е 113, като с постановените актове съдът е оставил изцяло в сила обжалвани решения на КЗК, частично е потвърдил постановени решения на Комисията, върнал е делото за ново разглеждане от друг състав или е отменил постановен от административния орган акт.

Съдебна ревизия на АССО

През 2020г. Административен съд – София област се е произнесъл с 31 решения по спорове, свързани с конкуренция. С 22 от постановените съдебни актове съдът е потвърдил изцяло обжалваните решения на КЗК, с 2 съдебни решения са потвърдени частично постановени от КЗК решения, а със 7 съдебни решения са отменени 7 акта на Комисията.



Съдебна ревизия на ВАС

През 2020г. Върховният административен съд се е произнесъл по спорове за конкуренция като първа съдебна инстанция и като касационна инстанция. Със своите решения съдът е потвърдил изцяло **51** решения на КЗК, постановени по реда на ЗЗК. В 7 случая ВАС е потвърдил установеното от КЗК нарушение и само

частично е намалил наложената от Комисията санкция, с което е оставил частично в сила 7 обжалвани решения на Комисията. В 3 случая ВАС е отменил съдебния акт, постановен от първоинстанционния съд и е върнал делото за ново разглеждане, а в останалите случаи е отменил постановени решения на КЗК.

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 стана член на ЕМК в качеството си на национален орган по конкуренция,. 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 съветвателна роля и изработват становища по представените от ЕК проекти на решения или други актове.

След началото на пандемията провеждането на присъствени срещи се оказа невъзможно, но сравнително бързо беше създадена организация за виртуални срещи, което позволи работата в ЕМК да продължи. През 2020 г. КЗК участва в 17 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 виртуални 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.

През юни и ноември 2020 г. КЗК взе участие във виртуални срещи на председателите на органите по конкуренция от ЕМК, на които са обсъдени въпроси, свързани с предизвикателствата в резултат на пандемията, усъвършенстване на правото на конкуренцията, актуални казуси по антитръст и концентрации, както и сътрудничеството в рамките на мрежата.

2. Обмен на информация в ЕМК

ЕМК 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 единадесет години КЗК поддържа високи нива на отговаряне на въпросници, с което допълнително се утвърждава като надежден партньор в ЕМК.

Въпросници в ЕМК



През 2020 г. **КЗК отговори на 94 въпросника**, получени от Европейската комисия, работни групи и секторни подгрупи на ЕМК, както и от други НОК в ЕМК. През изминалата година КЗК не е изпращала въпросници до други национални органи по конкуренция в ЕМК.

3. Координация по въпросите на Европейския съюз

През 2020 г. КЗК в качеството си на водещо ведомство на Работна група 5 „Конкуренция” към Съвета по европейските въпроси (СЕВ) продължи да изпълнява задълженията си, предвидени в Постановление № 85 от 17 април 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз.

КЗК изготви проект на ЗИД на ЗЗК, включен в Плана за действие за 2020 г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз, приет с Решение № 25 от 17 януари 2020 година на Министерския съвет. С проекта се въвеждат в националното законодателство Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар, както и Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти. Комисията редовно отчиташе прогреса по изпълнението на тази мярка пред СЕВ.

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

През 2017г. 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 по-общ план гарантиране ефективното функциониране на националните процедури по преразглеждане. В периода 2017 – 2019 г. се провеждаха регулярни срещи, включително и в гр. София.

През 2020 г., не са организирани и провеждани работни срещи на членовете на Мрежата на първоинстанционните органи, в страните от ЕС, преразглеждащи процедури по възлагане на обществени поръчки. Причината е свързана с разпространението на заразата с Ковид-19 и предприетите мерки в държавите за нейното ограничаване.

XII. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

1. Участие в Международната мрежа по конкуренция

В качеството си на член на Международната мрежа по конкуренция (ММК) през 2020 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. Пандемията не се отрази в значителна степен на работата на ММК, тъй като по принцип в тази мрежа обсъжданията на различни въпроси се осъществяват предимно в рамките на конферентни телефонни разговори и виртуални семинари.

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

През 2020 г. Комисия за защита на конкуренцията продължи активното си участие в работата на Комитета по конкуренцията и работните групи към него на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Комисията получи статут на участник в тези органи през 2009 г.

Пандемията от COVID-19 доведе до промяна във формата на събитията на ОИСР, които се проведоха във виртуална среда. Представители на КЗК участваха в онлайн сесиите на Комитета по конкуренцията и работните групи към него и в Глобалния форум по конкуренцията на организацията през м. декември 2020 г. По-специално експертите от Комисията участваха в дискусиите по темите за цифровите рекламни пазари, икономика на конкуренцията на цифровите пазари, злоупотреби с господстващо положение на цифровите пазари, използване на секторни анализи за идентифициране на възникващи проблеми за конкуренцията, програмите за освобождаване и намаляване на санкциите от гледна точка на адвокатурата, устойчивост и конкуренция.,

Беше подготвен и изпратен на ОИСР Годишен доклад за дейността на КЗК през предходната година, като беше попълнен и онлайн статистически въпросник за правоприлагането на КЗК през нея.

През 2020 г. Комисията за защита на конкуренцията продължи участието си и в междуведомствената работна група за подготовка на Република България за членство в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

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.

През 2020 г. продължава тенденцията на увеличение в броя на получените въпросници до 110, което заедно с 2012 г. е втората най-висока стойност след рекордното ниво от 125, наблюдавано през 2010 г. Отговорите също продължават да отбелязват значително повишение от 94 през 2019 г. до рекордните 108. По този начин процентът на отговорени въпросници се увеличава до 98%, което също е най-високото ниво, постигано до момента.

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 – 2020 г.



ХІІІ. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ФИНАНСОВА ДЕЙНОСТ

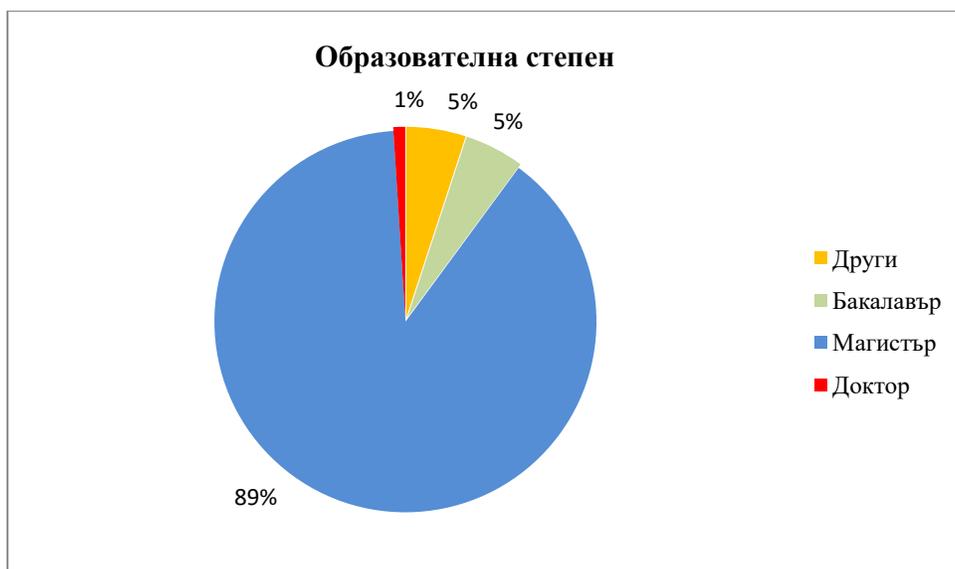
1. Управление на човешките ресурси

Организационната структура и числеността на администрацията са регламентирани в Устройствен 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 - 95% 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 2020 г. предвид възникналата в национален и световен мащаб епидемиологична обстановка, обученията проведени по общо административни въпроси, бяха значително по-малко в сравнение с предишните години. В тях взеха участие 12 броя служители, като се разгледаха въпроси на следната тематика:

- „Тестообработка по ECDL;
- „Анализ и визуализация на база данни“;
- „Информационна и медийна грамотност“;
- „Промени в трудовото законодателство и в социалното осигуряване в сила от 01.01.2020 г.“;
- „Промени в Закона за държавния служител“.

Семинари се проведоха и в специализираната администрация на Комисията. Предвид факта, че провеждането на такива работни срещи е свързано с международни пътувания, след средата на м. март 2020 г., поради въведеното извънредно положение в страната, същите бяха преустановени. За този кратък период се състояха следните семинари:

- „Работна група по въпроси касаещи общата селскостопанска политика“ във връзка с Директива (ЕС) 2019/633, проведен в гр. Брюксел, Белгия;
- „Правоприлагане на правилата на конкуренция и застъпничество в банковия и застрахователния сектор“, прореден в гр. Будапеща, Унгария;
- „Вертикални ограничения и вертикални концентрации в медийния и телекомуникационния сектор“ проведен в гр. Париж, Франция.

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 2020 г. (обн. ДВ, бр. 100 от 20.12.2019 г.) в размер на 6 000 000 лв. за приходи и 5 391 800 лв. за разходи.

2.1. Приходи

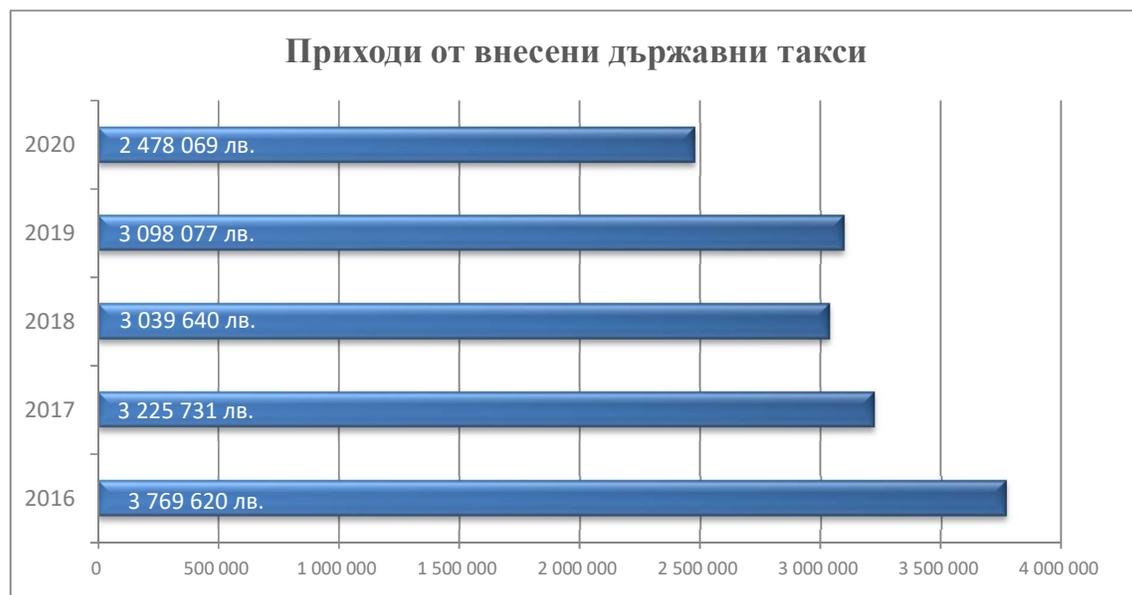
Утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България приходи за 2020 г. са в размер на 6 000 000 лв., от които 4 000 000 лв. приходи от държавни такси и 2 000 000 лв. приходи от имуществени санкции.

През 2020 г. събраните приходи са в размер на 3 754 162 лв. и се разпределят както следва:

- държавни такси по Тарифата към Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите- 2 478 069 лв.;
- имуществени санкции по Закона за защита на конкуренцията и Закона за обществените поръчки- 1 270 121 лв.;
- други неданъчни приходи - 5 972 лв.

Отчетените **приходи от внесени държавни такси** през 2020 година са в размер на **2 478 069 лв.** и съставляват **61,95 %** от планираните по този параграф.

За периода 2016 г. – 2020 г. събраните приходи от държавни такси имат следните стойности в лева:



Видно от графиката се запазва една много добра тенденция на постъпления от държавни такси през годините, която въпреки условния характер на тяхната събираемост и трудната им степен на прогнозиране, се запазва в постоянни темпове.

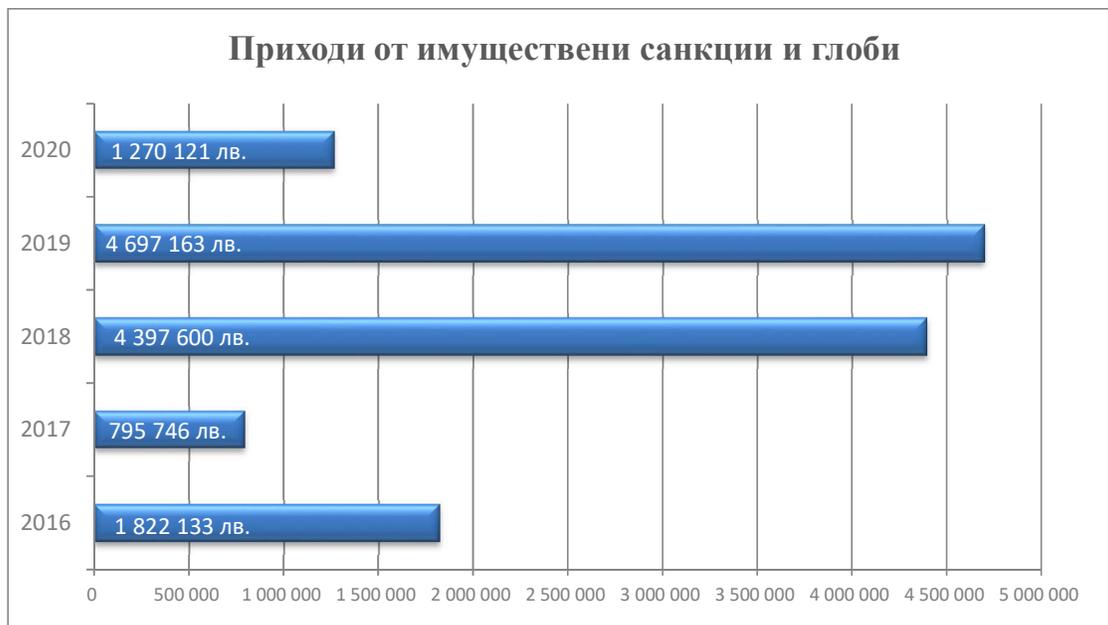
През последните години се наблюдава тенденция за повишаване ръста на **начисляваните приходи** по влезли в сила актове на Комисията, обжалвани и потвърдени от Върховният административен съд.



Видно от графиката, въпреки че начислените приходи от глоби и санкции са по-малко в сравнение с 2019 г., те запазват едно добро ниво, което се дължи на повишената успеваемост на обжалваните актове на Комисията пред Върховния административен съд.

Събраните **приходи** през 2020 година **от наложени имуществени санкции и глоби**, по влезли в сила решения на КЗК, са в общ размер на **1 270 121 лв.**, което представлява **63,51%** от планираните 2 000 000 лв. за периода.

За периода 2016 г.- 2020 г. събраните приходи от имуществени санкции и глоби, по влезли в сила решения на КЗК, са представени в лева както следва:



Видно от данните в графиката, през отчетната 2020 г. е постигната изключително висока успеваемост при събирането на приходи, тъй като близо 98% от наложените имуществени санкции и глоби, влезли в сила през годината, са събрани. Въпреки това, тази успеваемост 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. През 2020г. се наблюдава по-малък брой доброволно внесени имуществени санкции, като над 50% от приходите са събрани чрез способите на принудителното изпълнение. Най-високата по размер имуществена санкция, събрана през 2020г. възлиза на 295 000 лева, а най-малката е 1 280 лева.

2.2. Разходи

Разходването на средства от бюджета на Комисията се осъществява при спазването на строги вътрешни правила и принципи за законосъобразност и целесъобразност.

Към 31.12.2020 г. отчетените разходи по бюджета на Комисията са в размер на 4 780 191 лева. При утвърден план за годината от 4 926 091 лв., изпълнението на разходната част на бюджета на КЗК за 2020 г. е 97,04 %.

Разпределението на разходите по параграфи е както следва:

§	Показатели	в лв.
01-00	Заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови и служебни правоотношения	3 102 174
02-00	Други възнаграждения и плащания за персонала	203 287
05-00	Задължителни осигурителни вноски от работодатели	867 695
10-00	Издръжка	476 145
19-00	Платени данъци, такси и административни санкции	11 815
46-00	Разходи за членски внос и участие в нетърговски организации и дейности	22 296
52-00	Придобиване на дълготрайни материални активи	63 364
53-00	Придобиване на нематериални дълготрайни активи	33 415
	ВСИЧКО	4 780 191

Към 31.12.2020 г. просрочените вземания на Комисията, формирани от непогасени имуществени санкции и глоби, установени с влезли в сила решения на КЗК, както и от присъдени в полза на КЗК съдебни разноси, за които не е изтекла абсолютната 10-годишна давност по чл. 171 , ал. 2 от Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК) са в размер на 4 154 405,89 лв. За изпълнение на влезлите в сила решения, КЗК изпраща 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. В последните години, КЗК полага допълнителни усилия за тяхното събиране като по образуваните изпълнителни производства подава молби за нова проверка на имущественото състояние на длъжниците, с цел събиране на техните задължения.

Наличните ангажименти към 31.12.2020 г. са в размер на 287 734,28 лв. и представляват нереализирани към края на отчетния период ангажименти по договори. Възникналите към 31.12.2020 г. ангажименти за разходи са в размер на 505 744,75 лв., а реализираните са в размер на 644 962,08 лв. През периода 01.01.2020 г. – 31.12.2020 г., размерът на възникналите нови задължения за разходи е 644 962,08 лв.

Размерът на поетите ангажименти за разходи и на новите задължения за разходи е в границите на утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България максимални размери на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през 2020 г. и на новите задължения, които могат да бъдат натрупани през 2020 г.

2.3. Извършени одити и вътрешен контрол

През 2020 г. беше извършен финансов одит на Годишния финансов отчет на Комисията за 2019 г., състоящ се от баланс към 31.12.2019 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 № 0100207620, Сметна палата изразява мнение, че приложеният годишен финансов отчет дава вярна и честна представа за финансовото състояние на Комисията към 31 декември 2019 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

През 2020 г. в Комисия за защита на конкуренцията дейностите, в областта на връзките с обществеността, медийните комуникации и протоколното обезпечаване, продължиха своето развитие.

Независимо от специфичната обстановка, свързана с появата на пандемия - COVID-19, Комисията продължи да осигурява нужната информация за своята дейност и за въведените противоепидемични мерки, които следва да бъдат спазвани от страните в производствата.

Изхождайки от принципите на прозрачност, достъпност и публичност, основен акцент бе обективното информироване и популяризиране на дейностите на КЗК сред обществото, стопанските субекти, международните партньори и организации.

Интернет страницата на Комисията е един от доказаните основни канали за своевременно и обективно информироване за дейността на ведомството. Тя се актуализира ежедневно с информация относно новопостъпили жалби, образувани производства по ЗОП и ЗК, както и за образувани производства по ЗЗК.

Своевременно се публикуват съобщения за предстоящи концентрации, съобщения за предявени твърдения за извършени нарушения и други.

Всички постановени от КЗК решения и определения се публикуват в електронния публичен регистър, непосредствено след изготвянето им.

В резултат на публикуваните съобщения на интернет страницата на КЗК, всяко заинтересовано лице и организация може да изрази своето писмено становище по образувано пред Комисията производство.

Ежедневно се изработва вътрешна прессправка за преглед на най-значимите теми на деня, проблеми на конкуренцията и тяхното коментиране.

През отчетния период бе осигурена информация за текущи проекти на институцията, информация за прилагане на антикартелното законодателство, за новоприети насоки, свързани с тръжните манипулации и концентрациите.

В раздел „Обратна връзка“ се предоставя възможност за изразяване на мнения и коментари относно дейността на Комисията.

На директната телефонна линия се предоставя информация на граждани и организации на въпроси, свързани с дейността на КЗК.

Предвид обявената епидемиологичната обстановка, документооборота на Комисията се извършва в голяма степен по електронен път чрез Среда за електронен обмен на съобщения (СЕОС) и по електронна поща. Деловодството приема, обработва и актуализира информация и документи, свързани с дейността на КЗК при строго спазване на въведените противоепидемични мерки.

XV. ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА 2021 г.

Всяка година след анализ на постигнатите резултати за предходния период, Комисията определя своите бъдещи приоритети в светлината на своя институционален опит, отчитайки приоритетите за развитие на икономиката, приети от Народното събрание на Република България и правителството. Залагането на новите цели отразява също необходимостта от прякото прилагане на Европейското законодателство, както и промените на пазарите и бизнес моделите, които са резултат от напредналите технологии.

КЗК фокусира работата си основно върху борбата срещу забранените споразумения, предотвратяването на съгласувани практики на пазара, прекратяване на нелоялни търговски практики и прецизно разрешаване на спорове по Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите. Комисията поставя като акцент в своята дейност и ориентирането на нейните решения както към гарантиране на защита и разширяване на конкуренцията, така и към защита интересите на потребителя. Това е породено от необходимостта да бъде отчетено,

че нарушенията на конкуренцията пряко или непряко засягат благосъстоянието на потребителите.

Предвид своите функции и роля, Комисията определя като свои приоритети в дейността си, постигане на изброените по-долу резултати.

1. Приоритети и цели в дейността „Антитръст“ през 2021 г. ще бъдат:

- Изменения и допълнения в подзаконовите актове по приложението на ЗЗК, предвид измененията в Закона, приети в началото на 2021г. и изискванията на Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар. Предвижда се актуализиране на Методиката за санкциите, Правилата за разглеждане на предложения за поемане на задължения по Закона за защита на конкуренцията, Програмата за освобождаване от санкция / намаляване на санкции в случай на участие на предприятие в таен картел и Правилата за прилагането ѝ, Вътрешните правила за извършване на проверки на място.

- Създаване на Правила за приоритизиране на производствата по ЗЗК, в изпълнение на изискванията на *Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета*.

- Създаване на Вътрешни правила за работа с електронния канал за анонимно подаване на сигнали, които да гарантират защитата на получаваната информация и на самоличността на подателя на сигнала, в случай че същият я разкрие. Правилата следва да бъдат съобразени с изискванията на *Директива (ЕС) 2019/1937 от 23 октомври 2019 на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на съюза*.

- Активно противодействие срещу тръжните манипулации в обществените поръчки, чрез мониторинг на публично достъпна информация за провежданите обществени поръчки и задълбочено сътрудничество с възложителите, включително чрез създаването на електронен модул за самообучение чрез Института по публична администрация.

- Постоянен мониторинг на пазарите на търговия с продукти на фармацевтичната и хранително-вкусовата промишленост, предвид предизвикателствата пред тези сектори, свързани с пандемията от Ковид-19.

- Постоянен мониторинг върху дигиталните пазари с цел откриване на ограничения на конкуренцията и образуване на производства за установяване на антитръстови нарушения. Поради мащабното развитие на електронната търговия, в следствие на техническия прогрес и пандемията от Ковид-19, Комисията следва да обърне специално внимание върху този сектор през 2021г.

2. Приоритети и цели в дейността „Контрол върху концентрациите между предприятия“ през 2021 г. ще бъдат:

- Изменение и допълнение на приетите от КЗК с Решение № 1776/20.12.2011 г. Правила по налагането на мерки за запазване на конкуренцията при концентрации между предприятия

КЗК във връзка с приетите изменения и допълнения на ЗЗК в частта концентрации, свързани с назначаването на особен представител, следва на основание чл. 86, ал. 4 от ЗЗК да приеме процедура по неговото одобряване и назначаване. Доколкото функцията на контролиращия управител е да следи за изпълнението на поетите от уведомяващия ангажменти, то разписването на неговите права и задължения, както и критериите, на които трябва да отговаря следва да намери отражение в действащите към момента Правила по налагането на мерки за запазване на конкуренцията при концентрации между предприятия.

- Изменение и допълнение на вътрешните правила по препращане на писемски от/към ЕК

Комисията ще преразгледа действащите към момента Вътрешни процедурни правила по прилагане механизма за препращане на концентрации от и към ЕК, приети с решение № 237/05.03.2010 г. Тяхното преразглеждане цели от една страна опростяване на процедурата за препращане, а от друга да си вземат в предвид промените по прилагане механизма за препращане по чл. 22 от Регламента за сливанията, които след обсъждане в рамките на ЕМК ще бъдат отразени в работен документ на ЕК.

- Мониторинг на публикации в медиите и други източници на информация за 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, за които е било налице задължение за предварително уведомяване пред КЗК.

3. Предвид новите изменения в ЗЗК 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 ще бъде 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.

В тази връзка се предвижда да бъдат изпълнени следните цели:

- 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.;

- мониторинг върху поведението на предприятията – купувачи на селскостопански и хранителните продукти с оглед спазването на забраните за нелоялни търговски практики в съответния сектор;

- изготвяне, приемане, съответно изменението на предвидените в ЗЗК актове във връзка с прилагането на разпоредбите на глава седма и глава седма „б“ от ЗЗК – Правила за приоритизиране на производства по ЗЗК, Методика за определяне на санкциите по ЗЗК и др.

- 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.;

- повишаване на ефективността при прилагането на ЗЗК във връзка с установяване на нарушенията по глава седма и глава седма „б“ от ЗЗК, 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.

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

- 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;

- прецизно транспониране на европейски директиви чрез изготвяне на проекти на подзаконови нормативни актове.

5. Активно участие в структурите на ЕС в областта на защитата на конкуренцията и в международното сътрудничество.

За осъществяването на този приоритет Комисията ще се стреми да постигне следните цели:

- тясно взаимодействие с органите по конкуренция на държавите – членки на ЕС и с органите и работните групи на Европейската мрежа по конкуренция;

- задълбочаване дейностите по международно сътрудничество с трети страни и международни организации, чрез активно участие в Международната мрежа по конкуренция;

- взаимодействие и сътрудничество с компетентните български и европейски институции.

6. Съдействие за законосъобразното разпределение на публичните финанси.

За осъществяване на този приоритет, в практиката си по прилагане на ЗОП и ЗК, Комисията ще 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.

7. Следващ приоритет в дейността на Комисията ще бъде подобряването на нейния административен капацитет чрез развитие на знанията и опита на служителите от администрацията, което ще спомогне постигането на останалите приоритети. С оглед на това Комисията си поставя следните задачи:

- Да насърчава непрекъснатото повишаване на квалификацията на служителите в областта на конкуренцията, обществените поръчки и концесиите;
- Да постигне институционално изграждане чрез прилагане на ефективна политика за управление на човешките ресурси;
- Да утвърждава Комисията като предпочитан работодател чрез създаване на стимулираща работна атмосфера и мотивиране на експертите;
- Да осигури участието на състава на КЗК в национални и международни форуми.

XVI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конкурентното право е мощен инструмент за осигуряване на равни условия за пазарните участници. Дори в трудни ситуации, подобно на тази, породена от кризата с Ковид-19, правото на конкуренцията позволява да бъдат осигурени ефективни условия за съревнование. Новите реалности вероятно ще стимулират предприятията да си сътрудничат при производството, съхранението, логистиката и дистрибуцията на стоки, но това не трябва да води до проблематични обстоятелства и до нарушения на конкуренцията.

Специалната ситуация, в която се намираме, бе съпроводена с еволюция на законодателството, продиктувана от транспониране на европейски директиви и въвеждането им в разпоредбите на ЗЗК и на подзаконовите нормативни актове към него. Тази законодателна промяна доведе и до институционална промяна, тъй като правомощията на Комисията бяха допълнени с нови, които да послужат като средства за по-ефективно прилагане на правилата за конкуренция и да гарантират правилното функциониране на вътрешния пазар. Настоящият доклад и съдържащите се в него данни дават достоверна представа, че Комисия за защита на конкуренцията притежава необходимия опит, отговорен подход и капацитет, за да изпълнява своята мисия като допринася за добре функционираща конкурентна среда на пазарите в страната.

XVII. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА



ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Юлия Ненкова

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Димитър Кюмюрджиев

ЧЛЕНОВЕ:

Анна Янева

Георгица Стоянова

Красимир Витанов

Красимир Зафиров

Пламен Киров

