



ПРИОРИТЕТИ НА КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА ПРЕЗ 2026 ГОДИНА ПРИ ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВА ПО ГЛАВА ДЕВЕТА И ГЛАВА ДВАНАДЕСЕТА ОТ ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Ефективното прилагане на правилата на конкуренцията на национално и европейско ниво е от жизненоважно значение за изграждането на устойчива икономика в страната. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК, Комисията) прилага интегриран и широкомащабен подход при осъществяване на своите правомощия с цел гарантиране на ефективна конкуренция във всички сектори на икономиката и защита на обществения интерес.

Комисията за защита на конкуренцията трябва да разпределя целесъобразно ресурсите си, така че да отговаря адекватно на нуждите на обществото във всеки един момент и да е в състояние да предоставя ефективни средства за противодействие на пазарни изкривявания. Поради това тя определя ежегодно своите приоритети при правоприлагането, които очертават:

- ✓ областите и секторите на икономиката, които са приоритетни при правоприлагането на Комисията за защита на конкуренцията за 2026 г.;
- ✓ видовете производства по Закона за защита на конкуренцията, на които ще бъде даден приоритет при ангажирането и насочването на ресурсите на Комисията през 2026 г. за провеждането им.

Настоящите приоритети са определени въз основа на оценка на актуалната икономическа обстановка, необходимостта от разширяване и стимулиране на конкуренцията на определени пазари и подобряване на условията, при които функционират те. В съответствие с целите за икономически растеж и иновации за Общия пазар, очертани

в докладите „Лета“¹ и „Драги“², КЗК отчита въздействието на съвременните икономически и обществени процеси, включително технологичната трансформация, геополитическата нестабилност, международната търговия, както и екологичните и социални аспекти на устойчивото развитие, при определяне и изпълнение на своите приоритети. Взети са предвид динамичните промени, които съпътстват приемането на страната ни в Евророната и социално-икономическата и политическа обстановка, както и променящата се пазарна среда, включително в резултат от развитието на цифровата икономика и прилагането на технологии, базирани на изкуствен интелект. Отчетена е налагащата се в тази връзка необходимост от засилена координация и съгласуваност между различните публични политики, както и от задълбочаване на институционалното сътрудничество и обмена на информация с национални и европейски органи с цел осигуряване на последователно и еднообразно прилагане на конкурентното право и подпомагане на процеса по формиране и прилагане на про-конкурентни публични политики в Република България.

Обхватът на настоящите годишни приоритети е определящ при оценката на исканията за образуване на производства по Глава девета и Глава дванадесета от ЗЗК. Приоритизирането на секторите означава, че Комисията, съобразно ресурсите си, ще се съсредоточи по-специално върху определени сектори, когато изпълнява функциите си, включително чрез наблюдение на пазара по своя собствена инициатива, разглеждане на сигнали, започване на административнопроизводствени действия и пазарни проучвания и продължаване на текущите действия по правоприлагане. Списъкът с приоритети в дейността на Комисията не е изчерпателен и отсъствието на някой сектор от него не означава, че Комисията няма да извършва проучвания за установяване наличието на нарушения в рамките на съответния сектор.

ОБЛАСТИ И СЕКТОРИ НА ИКОНОМИКАТА, КОИТО СА ПРИОРИТЕТНИ ПРИ ПРАВОПРИЛАГАНЕТО НА КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА ЗА 2026 Г.

Приоритетни сектори на икономиката със съществено социално-икономическо значение

Храни

В условията на динамична икономическа обстановка и социална чувствителност към цените на основните хранителни продукти, секторът на производството и търговията с хранителни продукти остава ключов приоритет в дейността на Комисията, с оглед стратегическото му значение за икономиката и националната сигурност.

През 2025 г., месец след началото на мандата си, новият състав на КЗК образува широкомащабен секторен анализ на пазара на хранителни стоки от първа необходимост, който обхваща цялата верига на предлагането – от производството и дистрибуцията до

¹ Докладът „Лета“ (Letta Report "Much More Than a Market" (April 2024)), изготвен от бившия италиански премиер Енрико Лета с цел да открие начини за подкрепа на единния пазар на Европейския съюз (ЕС) и така да засили конкурентоспособността срещу конкурентни икономики като САЩ и Китай. По-специално, Докладът съдържа предложение за въвеждане на единна регулаторна рамка за малките и средни предприятия в ЕС, създаването на „лета свобода“ на движение на знанието и иновациите, осигуряване на устойчив достъп до здравеопазване за всички граждани и др. Същият е достъпен на <https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024>.

² Докладът „Драги“ (Draghi Report) или т.нар. „Доклад за бъдещето на конкурентоспособността на ЕС“, представен м. септември 2024 г. пред Европейския парламент. Същият представлява ключов стратегически документ, който разглежда основните предизвикателства и възможности пред Европа и нейния индустриален сектор и нуждата от предприемане на конкретни мерки за засилване на конкурентоспособността. Докладът е достъпен на: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

търговията на дребно. Основната цел на пълноаспектното задълбочено секторното проучване е да се направят изводи за състоянието на конкурентната среда на изследвания сектор и да се идентифицират необходимите ефективни мерки за подобряването ѝ. Фокус на проучването са продукти от първа необходимост като яйца, мляко и млечни продукти, месо, брашно, хляб, олио и други.

В края на 2025 г. Комисията прие междинен секторен анализ, с който представи предварителните заключения за състоянието на конкуренцията в сектора на модерната търговия на дребно със селскостопански и бързооборотни хранителни стоки. Анализът показва сериозни структурни деформации по цялата верига на доставки, регионални дисбаланси, ценови практики на търговските вериги свързани с високи надценки.

Въз основа на извършения междинен анализ, в хода на продължаващото производство, КЗК ще извърши задълбочени проучвания в три направления:

- ценовата политика, в т.ч. отстъпките, надценките и търговските условия между доставчици и търговци;
- структурата на пазара на дребно в социално-икономически слабо развити региони с ниска покупателна способност и концентрация на търговци;
- пазарите на производство, преработка и търговия с мляко и млечни продукти, в които КЗК ще извърши и проверка на разрешената концентрация на пазара на мляко и млечни продукти.

Комисията ще продължи да следи поведението на всички участници на взаимосвързаните пазари на производството и търговията с основни хранителни стоки, с оглед предприемане на евентуални действия съобразно правомощията ѝ, които да подпомогнат конкурентния процес, продоволствената сигурност в страната и да допринесат за правилното развитие на пазарната среда.

Икономическото значение на този сектор, по отношение на добавената стойност, заетостта и генерираната международна търговия, е неоспоримо за българската икономика. Веригата на доставки на хранителните стоки е тясно свързана с много други сектори на икономиката, предвид което КЗК обръща голямо внимание на предизвикателствата, пред които е изправен секторът, като отчита уязвимото положение на някои участници във веригата за създаване на стойност.

Фармация

Отчитайки ключовата роля на лекарствените продукти за хуманната медицина в социален аспект, Комисията ще следи динамиката в сектор „Фармация“, предвид наблюдаваните през последните години липси и/или недостиг на някои медикаменти в страната.

През 2025 г., месец след началото на мандата си, новият състав на КЗК образува производство за извършване на секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на търговия на едро и дребно с лекарствени продукти, чиято цел е да проследи доколко евентуални проблеми във фармацевтичния сектор са повлияни от обективни обстоятелства или са следствие от изкривяване на пазарната среда, посредством прилагане на евентуални антиконкурентни практики, които могат да доведат до реално нарушаване на конкуренцията и на правата на потребителите.

Същевременно, Комисията отчита предприетите през изминалата година на национално и европейско ниво мерки за справяне с критичния недостиг на лекарства, в т.ч. преразглеждане и укрепване на нормативната рамка с цел повишаване на устойчивостта на лекарственото снабдяване в търсене на решения за ограничаване на структурните рискове.

Основен приоритет за Комисията и през 2026 г. ще продължи да бъде постоянният мониторинг на сектора, като КЗК стриктно ще следи за евентуално антиконкурентно поведение на участниците в лекарственоснабдяването, което може да доведе до диспропорции в снабдителния процес или нарушаване на конкуренцията между участниците на отделните нива по дистрибуционната верига. Основен акцент ще бъде изследването на вертикално интегрирани структури по веригата на доставка на ЛП (производство/внос – търговия на едро – търговия на дребно), които биха могли да доведат до неравноправно третиране на аптеките от страна на търговците на едро, ограничаване на достъпа и доставките на определени лекарствени продукти чрез разпределението на лекарствени продукти въз основа на неясен и непрозрачен принцип. Фокус в работата на Комисията ще бъде също и проучването на паралелния износ на лекарствени продукти, който би могъл да доведе до формиране на недостиг на лекарства в страната и да допринесе за възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответните пазари.

Горива

Секторът на най-масово използваните горива - автомобилен бензин А-95Н и дизелово гориво, има приоритетно значение в работата на КЗК през годините, предвид прекия му ефект върху цялата икономика, включително и върху цените на стоките и услугите, предлагани на българския пазар и съответно върху крайния потребител, поради което Комисията регулярно извършва мониторинг и анализ на този отрасъл.

През последните години КЗК в рамките на няколко антитръстови производства установи нарушения на правилата на конкуренцията от страна на господстваща група на пазара под формата на злоупотреба с господстващо положение и наложи санкции в общ размер на 262 907 629 лв.

В края на 2025 г. Съединените щати и Великобритания санкционираха двете най-големи руски петролни компании, което е породено от продължаващата война между Русия и Украйна. Една от тези компании е основен участник на пазарите на горива в България, а именно вертикално интегрирано господстващо предприятие, като предвидените санкции за част от дружествата в групата бяха отложени за 2026 г.

Освен това през 2025 г. настъпиха промени на пазарите на едро и дребно на горива в страната, като навлязоха нови участници, които придобиха вече съществуващи бази и обекти за продажба на дребно на горива (бензиностанции).

Всички тези фактори биха могли да окажат влияние върху производството и логистиката на горива в страната, респективно върху структурата и пазарното поведение на останалите участници и впоследствие върху крайния потребител, поради което е важно Комисията да продължи да приоритизира същия в дейността си.

Енергетика

Енергийният сектор в България ще остане приоритет за дейността на Комисия за защита на конкуренцията и през 2026 г. поради важното му социално-икономическо значение за потребителите и прекия му ефект върху цялата икономика, включително и върху цените на стоките и услугите, предлагани на българския пазар.

Комисията за защита на конкуренцията ще приоритизира този сектор при упражняване на правомощията си по Закона за защита на конкуренцията, отчитайки и съобразявайки се с компетентността съгласно наднационалното и националното право на секторния регулатор Комисия за енергийно и водно регулиране.

Финансов сектор

Финансовият сектор за поредна година ще бъде основен приоритет за КЗК. Комисията ще продължи да работи активно за стимулиране на ефективна конкурентна среда, която да подпомага развитието на финансовите услуги, защитавайки интересите на участниците на пазара и благополучието на потребителите, при строго спазване на секторната регулаторна рамка. В тази връзка, Комисията ще засили и междуинституционалния диалог с Българската народна банка и с Комисията за финансов надзор с цел насърчаване на конкуренцията и предотвратяване изкривяването на пазарната среда в сектора.

Приоритетни динамично развиващи се пазари

Телекомуникации

За осъществяването на дигиталната трансформация и единството на цифровите пазари в Европа до 2030 г., в интерес на ускорената продуктивност и конкурентоспособността в глобален план, програмата на Европейската комисия „Дигитално десетилетие“, изисква телекомуникационната инфраструктура в страната да се развива ефективно, разгръщайки пълния си потенциал.

Телекомуникационният сектор се характеризира с висока степен на концентрация, с оглед дела на основните пазарни участници и наличие на високи бариери за навлизане на пазара, породени от регулаторни изисквания, разходи за изграждане на мрежова инфраструктура и необходимост от достъп до нея. Правилното функциониране на този сектор зависи от ефективно регулиране, предвидимост на нормативната уредба и спазване на правилата на конкуренцията на европейско и национално ниво, което ще укрепи доверието в сектора и ще създаде условия за инвестиции и иновации.

Комисията ще следи развитието на конкурентната среда и състоянието на пазарите на предоставяне на гласови услуги, достъп до интернет и телевизия, както и предлагането им в пакет на крайни потребители (абонати) чрез фиксирани и мобилни електронно съобщителни мрежи, съобразно компетентността съгласно наднационалното и националното право на секторния регулатор Комисията за регулиране на съобщенията.

Цифрова икономика и електронна търговия

През 2026 г. Комисията за защита на конкуренцията ще запази приоритетното си внимание върху цифровите пазари и електронната търговия, отчитайки ускореното развитие и трайно нарастващата роля на този сектор в икономиката.

На равнище Европейски съюз продължава процесът на усъвършенстване и прилагане на регулаторната рамка, насочена към адекватен отговор на бързо променящата се цифрова и технологична среда. Европейската комисия и Съдът на ЕС утвърждават последователен и съгласуван подход при прилагането на новите нормативни актове в областта на цифровата икономика, в частност Регламента за цифровите пазари и Регламента за цифровите услуги. В резултат на влизането им в сила значителните доставчици на платформени услуги, определени като контролиращи достъпа предприятия („gatekeepers“), предприеха съществени промени в пазарното си поведение с цел съответствие с новите регулаторни изисквания.

Практиката по прилагане на двата регламента продължава да поражда въпроси, свързани с тяхното съотношение с други действащи правни режими, включително Общия регламент относно защитата на данните (GDPR), както и с приложимостта им спрямо нововъзникващи технологии и технологични екосистеми, сред които особено място заема изкуственият интелект. След влизането в сила на Регламента на ЕС за изкуствения интелект, който представлява първия цялостен опит за регулация на тази област в световен

мащаб, взаимодействието между различните цифрови регулаторни инструменти придобива все по-голямо значение.

В тази среда през 2026 г. Комисията ще продължи активния си и задълбочен надзор върху поведението на пазарните участници, включително на определените от Европейската комисия контролиращи достъпа предприятия, предоставящи платформени услуги на български предприятия и крайни потребители.

Устойчивост

Постигането на устойчиво развитие продължава да бъде сред основните приоритети в дейността на Комисията. Устойчивостта се стреми да предотврати изчерпването на природните или физическите ресурси, така че те да останат на разположение в дългосрочен план. Основна цел е да се постигне баланс между социалните и екологичните принципи, като социално оправдано и екологосъобразно икономическо развитие.

Прилагането на законодателството в областта на конкуренцията допринася за устойчивото развитие, като осигурява ефективна конкуренция, която стимулира иновациите, повишава качеството и избора на продукти, осигурява ефективно разпределение на ресурсите, намалява производствените разходи и по този начин допринася за благосъстоянието на потребителите.

В тази връзка, в средата на 2025 г. новият състав на Комисията за защита на конкуренцията инициира секторен анализ на конкурентната среда на пазара, свързан с управление на отпадъци от електрическо и електронно оборудване. С оглед значимостта на сектора за икономиката и околната среда, Комисията изследва цялата верига – от пускането на пазара на електрическо и електронно оборудване до дейностите по събиране, рециклиране и оползотворяване на отпадъци. Фокус на анализа са факторите, влияещи върху формирането на лицензионните възнаграждения заплащани на организациите за оползотворяване и тяхното влияние върху крайните цени на електрическото и електронно оборудване.

В тази насока Комисията ще продължава да следи и за спазване на законодателството в областта на конкуренцията в случаите, в които предприятията на пазара се опитват да създават погрешно впечатление за въздействието върху околната среда или за ползите от своите продукти или поведение (като например преувеличаване на ползите или изопачаване на фактите, така наречения „greenwashing“). Такава неефективност на пазара може да бъде смекчена или преодоляна чрез публични политики или регулиране (на конкретни сектори), както и чрез предвидените способи в правоприлагането в областта на конкуренцията.

Приоритети в дейността на Комисия за защита на конкуренцията през 2026 година при образуване на производства по Глава девета от Закона за защита на конкуренцията

През 2026 г. Комисията ще съсредоточава дейността си върху осигуряването на ефективно, последователно и стриктно прилагане на антитръстовите правила, както и върху насърчаването на добре функциониращи конкурентни пазари в интерес на потребителското благосъстояние. Предвид на това в дейността си през 2026 г. по прилагане на забраните по Глава III („Забранени споразумения, решения и съгласувани практики“) и Глава IV („Злоупотреба с монополно или господстващо положение“) от ЗЗК Комисията определя следните приоритети:

1. Експертният потенциал на Комисията ще бъде насочен приоритетно към разкриване на картелите и тръжните манипулации, представляващи едни от най-тежките нарушения на правилата за конкуренция, поради високата им степен на увреждане на пазарните отношения.

2. За да отговори адекватно на бързо променящата се икономическа реалност, акцент за антитръстовата дейност на Комисията ще бъдат и злоупотребите с монополно или господстващо положение в посочените приоритетни сектори със съществено социално-икономическо значение, включително за благосъстоянието на потребителите.

3. Същевременно, през 2026 г. се очакват значими развития в областта на конкурентната политика и съдебната практика на равнище Европейски съюз, които ще окажат пряко влияние върху дейността на КЗК, включително текущите процеси на преглед и актуализация на Регламент (ЕО) № 1/2003, както и на Насоките на Европейската комисия относно изключващите злоупотреби с господстващо положение и контрола върху хоризонтални и нехоризонтални концентрации. Ще бъдат отчетени и измененията в ЗЗК, влезли в сила от 7.11.2025 г.

Картели и тръжни манипулации

През 2026 г. Комисията ще приоритизира разкриването и санкционирането на картелите и хоризонталните споразумения, с акцент върху практиките, свързани с манипулиране на обществените поръчки, т.нар. тръжни манипулации.

Тръжните манипулации водят до премахване на ефективните механизми на конкуренцията, изкуствено повишаване на цените, понижаване на качеството и иновативността на предлаганите стоки и услуги и/или до ограничаване на доставките, увреждайки по този начин обществения интерес от получаване на качествени публични блага и услуги. Предотвратяването, установяването и санкционирането на тръжните манипулации има също така съществено значение за ефикасното разходване на публични средства, включително такива предоставяни от европейските фондове и програми. Предвид това Комисията ще следи за постигнати договорки между участниците и ще извършва активно наблюдение върху осъществяваните процедури за избор на изпълнител.

В резултат на активните действия на Комисията за повишаване на осведомеността на възложителите и другите заинтересовани лица, сигналите за тръжни манипулации се увеличиха многократно в сравнение с предходната година. Все по-често възложителите установяват индикатори за манипулиране на провежданите от тях процедури, за което сигнализират Комисията. Повишената експертиза и подобренията в инструментариума на КЗК за борба с тръжните манипулации, както и ползотворното сътрудничество с контролните и разследващи органи, способстват за разширяване обхвата на събираната информация при внезапни проверки и за усъвършенстване при събирането и обработката ѝ.

Предвид това Комисията ще продължи да проучва възможностите за въвеждане на електронен скрининг на офертите, вкл. и чрез изкуствен интелект. В тази връзка Комисията взе активно участие в рамките на публичното обсъждане иницирано от Европейската комисия относно промените на Директивите за обществени поръчки³, свързани с необходимостта от получаване на директен и автоматичен достъп на националните органи по конкуренция до платформите за обществени поръчки в страните им.

³ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО и Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО;

Като изключително важна стъпка в противодействието на тържните манипулации в международен аспект, в края на 2025 г. ОИСР публикува нови Насоки за борба с тържните манипулации при обществените поръчки. Представлявайки набор от добри практики, които подпомагат предотвратяването, откриването и докладването на тържни манипулации, същите ще бъдат взети предвид в рамките на предприетото актуализиране на Насоките на КЗК за противодействие срещу тържните манипулации. В насоките също така ще бъдат отразени и спецификите в Известието на ЕК относно инструментите за борба с тайните споразумения при възлагането на обществени поръчки и относно насоките за прилагане на съответното основание за изключване (2021/С 91/01), Докладът на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), свързан с Измами в областта на обществените поръчки (2017), Насоки относно приложимостта на член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз по отношение на споразуменията за хоризонтално сътрудничество (2023/С 259/01), както и най-добрите практики в тази област в други държави, включително и държави членки на Европейския съюз.

Комисията ще продължи и да провежда обучения на различни възложители и други лица за предотвратяване и идентифициране на тържни манипулации в процедурите за обществени поръчки, с цел успешно и ползотворно взаимодействие в борбата срещу тези най-вредни за икономиката нарушения, както и планира да предприеме различни инициативи по популяризиране на осъвременените Насоки на КЗК сред възложителите и заинтересовани лица.

КЗК ще продължи да насърчава използването на програмата за освобождаване от санкции (Leniency) и на електронната платформа на Комисията за анонимно подаване на сигнали.

Приоритети в дейността на Комисията за защита на конкуренцията през 2026 г. при образуване на производства по Глава дванадесета от Закона за защита на конкуренцията

В дейността си през 2026 г. по прилагане на забраните по Глава VII („Забрана за нелоялна конкуренция“) и Глава VII „б“ (Нелоялни търговски практики по веригата за доставка на селскостопански и хранителни продукти) от ЗЗК Комисията определя следните приоритети:

1. Предвид обществената и социална значимост и установените структурни деформации в сектор Храни, както и осигуряване на продоволствената сигурност и балансиране на доставките в хранителната верига, Комисията приоритетно ще насочи вниманието си към този пазар, осъществявайки мониторинг на договорните отношения по веригата на доставка на селскостопански и хранителни продукти, като особено внимание ще бъде насочено към сектор мляко и млечни продукти. Един от основните приоритети на Комисията ще е наблюдението върху практиките на търговските вериги и други големи предприятия - купувачи на хранителни и селскостопански продукти, с оглед спазването на забраните за нелоялни търговски практики, вкл. и привеждането в съответствие на договорите за доставка с промените в Глава VII „б“ и защита интересите на по-малките предприятия – доставчици на такива продукти. В тази връзка следва да се разглеждат и приоритетно искания, съдържащи твърдения за извършване на посочените нарушения.

2. Вниманието на КЗК също така ще се фокусира върху взаимодействието с браншовите организации на доставчиците във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти относно проблемите и използването на нелоялни търговски практики при продажбата селскостопански и хранителни продукти.

3. Комисията ще засили сътрудничеството си с органите на държавите членки, отговорни за прилагането на забраните за нелоялни търговски практики на територията на ЕС във веригата за доставка на селскостопански и хранителни продукти във връзка с предотвратяването на нелоялни търговски практики с трансгранично измерение, като приоритетно ще осъществява мониторинг за наличието на такива практики на територията на страната.

4. Приоритетно Комисията ще наблюдава поведението на предприятията във връзка с рекламирането, предлагането (включително по електронен път) и етикетиранието на хранителни продукти, хранителни добавки и лекарствени средства, съдържащи заблуждаващи твърдения за ефекта и свойства на тези продукти, съответно приоритетно ще разглежда искания, съдържащи твърдения за заблуждаващи реклами и въвеждане в заблуждение относно твърдените ефекти и свойства на тези продукти при рекламирането им, както и за други евентуални прояви на недобросъвестно поведение на стопанските субекти в дейността им.

С приемането на така набелязаните годишни приоритети в дейността на Комисията ще се осигури необходимата прозрачност върху кои икономически сектори и/или типове нарушения КЗК ще фокусира своята дейност през настоящата година. По този начин се създават гаранции за по-голяма правна сигурност и реализиране правото на защита за подателите на искания за образуване на производство по реда на ЗЗК, на които е отказано образуване на база критериите за приоритизиране.

Настоящите приоритети са приети с Решение № 117/5.02.2026 г. на КЗК във връзка с чл.11 от Правилата за приоритизиране на искания за образуване на производства по Глава девета и Глава дванадесета от ЗЗК.