

# SCF

Sofia Competition Forum

## НАСОКИ ЗА ОЦЕНКА ЗА СЪОТВЕТВИЕТО НА НОРМАТИВНИ И ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ С ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯ

## GUIDELINES FOR ASSESSING THE COMPLIANCE OF REGULATORY AND GENERAL ADMINISTRATIVE ACTS WITH COMPETITION RULES

support growth  
support growth  
convergence  
efficiency convergence  
efficiency success trust trust  
success future  
success future  
future



BULGARIAN COMMISSION  
ON PROTECTION OF COMPETITION



UNITED NATIONS CONFERENCE  
ON TRADE AND DEVELOPMENT

**НАСОКИ  
ЗА ОЦЕНКА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО  
НА НОРМАТИВНИ И ОБЩИ  
АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ С  
ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯ**



# **I. ЦЕЛ И ОБХВАТ**

## **1. Предмет на насоките**

Настоящите насоки са предназначени да подпомагат държавните органи, включително органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление, да идентифицират възможните антиконкурентни въздействия при подготовката на регулаторна рамка още на ранен етап. Те се основават на подхода в тази област, възприет от международни институции като Европейската комисия (ЕК) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и от други органи по конкуренция в страните членки на ЕС<sup>1</sup>.

Документът представя критериите, чрез които, без да са необходими задълбочени познания в областта на конкуренцията, може лесно да се прецени дали предлаганият проект на нормативен акт съдържа разпоредби, които биха могли да доведат до евентуално ограничаване на конкуренцията. Наръчникът дава насоки как да се постигнат набелязаните цели на съответната политика по начин, съвместим с принципите на свободната конкуренция.

## **2. Принципи на добро регулиране**

Органите, които изготвят нормативни или общи административни актове, използват държавното регулиране като средство за постигане на редица социални, икономически, екологични и други цели. От друга страна, бизнесът в много случаи възприема регулирането като ненужна бариера, която затруднява развитието на пазарната среда и се отразява върху възможностите за икономически конкурентоспособен растеж.

---

<sup>1</sup> Насоките са приети с Решение на КЗК № 1777/20.12.2011 г.

Държавната намеса в един свободно функциониращ пазар е безспорно необходима при проявяване на т. нар. пазарни дефекти и оправдана, когато цели да защити обществените интереси. В същото време обаче, има опасност регулирането да наложи прекомерни или ненужни ограничения върху конкуренцията в даден сектор на икономиката, което да доведе до завишени цени на стоките или услугите и намаляване на продуктовото разнообразие. Затова е особено важно законодателната намеса да се извършва в съответствие с принципите на добро регулиране, като се отчита влиянието ѝ върху конкурентната среда.

Приетата от Министерски съвет Програма за по-добро регулиране 2008-2010 подчертава нуждата от въвеждането на подход, който да „гарантира равни условия за осъществяването на стопанска дейност и да стимулира конкуренцията”. Програмата определя доброто регулиране като ключ към осигуряване на справедлива и конкурентна пазарна среда и подобряване благосъстоянието на гражданите.

### **3. Оценка на въздействието**

Една от оперативните мерки за постигане на тази цел е въвеждането на оценка на въздействие на проектите на нормативни актове. Оценката на въздействието представлява процес, насочен към усъвършенстване на държавното управление и гарантиране на обоснованост на обсъжданите варианти на публични политики<sup>2</sup> Дейността е свързана с идентифицирането, предвиждането, анализирането и оценката на възможните резултати, както положителни, така и отрицателни, от прилагането на съответния акт.

---

<sup>2</sup> Ръководство за оценка на въздействието в България, разработен в рамките на проект ФАР BG-0103.01 „Стратегическо планиране и координация” на МС

Комплексната оценка на въздействието, при която се анализират вероятните икономически, финансови, социални, екологични и други последици от планирания акт цели да осигури съвместимост между отделните политики, да сведе до минимум негативните и оптимизира позитивните последици от неговото въвеждане. Съществен инструмент за постигане на тази цел е своевременното консултиране на проектите на актове със заинтересованите страни. Затова и чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (обн., ДВ, бр. 78 от 2009 г.) създава задължение за членовете на Министерския съвет задължително да съгласуват не само с останалите министри, но и с другите държавни органи въпросите и проектите на актове, които са свързани или засягат тяхната дейност.

#### **4. Защо е необходима оценка за съответствието с правилата на конкуренция**

Приемането на нов или промяната на действащ акт може да има отрицателни последици за свободното функциониране на пазара, ако ограничава условията за ефективна конкуренция между икономическите оператори. Негативното влияние върху конкурентната среда може да навреди и на интересите на потребителите, тъй като ще доведе до по-ограничен избор от стоки или услуги и до по-високи цени.

За да се избегне негативният ефект от въвеждането на разпоредби, които неоправдано ограничават свободната инициатива в стопанската дейност и лишават потребителите от преимуществата на ефективен и работещ пазар, е необходимо проектите на актове да бъдат оценени и от гледна точка на правилата на конкуренция. Оценката за въздействието върху конкуренцията следва да се използва като допълнение към общата оценка за влиянието на планираната регулация.

## **5. Какво представлява оценката за съответствието с правилата на конкуренция**

Оценката за съответствието с правилата на конкуренция включва от една страна анализ на проекти на актове или действащи такива с цел да се идентифицират разпоредби, които могат неоправдано да ограничат конкуренцията, и от друга – предлагане на по-малко рестриктивни алтернативни методи за регулиране, които постигат набелязаните цели.

## **6. Примущества на оценката за съответствие с правилата на конкуренция**

Включването на оценката за съответствие с правилата на конкуренция като елемент от цялостната оценка на въздействието на нормативните актове допринася за въвеждане на регулаторна рамка, която дава възможност на фирмите да се конкурират ефективно; стимулира предприемачеството, инвестициите и нововъведенията; допринася за икономическия растеж и създаването на нови работни места; гарантира свободен избор и оптимални цени за потребителите. Интегрирането на анализа за съответствието с правилата на конкуренция в общата оценка спомага за изработване на качествени нормативни или общи административни актове, които отчитат конституционния принцип за защита на свободната стопанска инициатива и свеждат до минимум евентуалните негативни въздействия върху конкурентната среда.

## **7. Кой изготвя оценката за съответствие с правилата на конкуренция**

Комисията за защита на конкуренцията е органът, оправомощен по силата на Закона за защита на конкуренцията да извършва анализ за съответствието на

проекти на актове или на действащи актове с правилата на конкуренция. Целта е да се подпомогнат държавните органи при изработването им и да се гарантира развитието на ефективен и свободен пазар.

Особено важно е да се потърсят съдействие и консултации с КЗК още в ранния етап от разработването на законодателството, за да има възможност комисията да предостави на съответните органи резултатите от своето проучване.

Трябва да се отбележи, че становищата на комисията за оценка за съответствието с правилата на конкуренцията нямат задължителен характер за компетентния орган. Тяхната цел е да предупредят за евентуалните негативни въздействия на планирания акт върху конкуренцията и да посочат възможни алтернативи за регулиране и в крайна сметка – да подпомогнат компетентния орган при вземането на обосновано решение..

## **8. Каква е процедурата за извършване на оценка за съответствие с правилата на конкуренция**

Като първа стъпка, всеки орган който работи по проект на нормативен или общ административен акт следва още в процеса на планирането и разработването му да извърши предварителна оценка доколко проектът би могъл да доведе до ограничаване на конкуренцията.

За целта органът може да използва контролния списък за първоначална оценка, включен в настоящите насоки (вж. част II от насоките).

В случай че държавният орган не е сигурен дали подготвяният акт отговаря на правилата на конкуренция, той може да поиска становище от КЗК въз основа на чл. 38, ал.1, т.8 от ЗЗК.

Комисията може да образува производство за съответствието с правилата на конкуренция на нормативен акт или общ административен акт по собствена инициатива или по искане на лицата, чиито интереси са засегнати от актове, издадени в противоречие със ЗЗК.

В резултат на анализа КЗК може да установи евентуални ограничения на конкурентната среда. В този случай тя може да препоръча алтернативни варианти за регулиране, които постигат същите цели, но ограничават конкуренцията в по-малка степен. Комисията може да предложи на компетентните органи или на сдружения на предприятия да изменят или отменят съответния действащ акт.

Решението на КЗК, с което тя приема становище относно съответствието на проекти или действащи актове с разпоредбите на ЗЗК, се изпраща на страните в производството и се публикува в публичния регистър на комисията. Решението не подлежи на обжалване.

## **II. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА НОРМАТИВНИЯ АКТ. ПРИМЕРИ И АЛТЕРНАТИВИ**

### **Контролен списък за първоначална оценка**

Първата стъпка при оценката на съответствието с правилата на конкуренция е да се установи дали проектът на нормативен акт или общ административен акт съдържа разпоредби, които биха могли да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар. За да се подпомогнат органите, отговорни за изготвянето на съответния акт при първоначалната оценка, в насоките е включен контролен списък, разработен в съответствие с Насоките за оценка на въздействието в

областта на конкуренцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

В контролния списък за първоначална оценка възможните ограничения на конкуренцията са разделени в 3 основни групи, обособени под формата на въпроси. Всяка група включва по няколко специфични ограничения, част от които могат да принадлежат към повече от една основна група. Така например, създаването на саморегулиращ или съвместно регулиращ режим би могло да доведе както до ограничаване на броя на участниците на пазара, така и до намаляване на стимулите те да се конкурират помежду си. Контролният списък за първоначална оценка не е изчерпателен.

В случай че отговорът на трите въпроса от контролния списък за първоначална оценка е „не“, актът едва ли ще доведе до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар. В случай че отговорът на който и да е от въпросите е „да“, то е възможно разпоредбите на нормативния или общия административен акт да окажат неблагоприятни последици върху конкуренцията, поради което е необходима последваща задълбочена преценка от КЗК.

## **КОНТРОЛЕН СПИСЪК ЗА ПЪРВОНАЧАЛНА ОЦЕНКА**

### **1. Ограничават ли се броят или кръгът от участници на пазара?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Предоставя изключителни права на един от участниците на пазара;
- Въвежда лицензионен, разрешителен или регистрационен режим като предпоставка за извършване на дадена дейност;
- Определя фиксиран брой на участниците на пазара;

- Ограничава възможността на някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга;
- Значително увеличава разходите за навлизане или излизане от пазара;
- Създава географски бариери за свободното движение на стоки или услуги.

## **2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Регулира или оказва съществено влияние върху цените;
- Ограничава възможностите за реклама;
- Въвежда изисквания за качество, които осигуряват предимство за някои участници на пазара или са над нивото, което много на брой добре информирани потребители биха избрали;
- Ограничава възможните канали за дистрибуция или географския район, в който доставчикът може да осъществява дейността си;
- Ограничава свободата на доставчиците сами да организират производствения си процес и да избират организационната си форма;
- Постава някои участници на пазара в привилегировано положение спрямо други.

## **3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Създава режим за саморегулиране или съвместно регулиране;
- Освобождава даден отрасъл или група доставчици от приложното поле на общото законодателство за защита на конкуренцията;

- Изисква или поощрява да бъде обменяна или публикувана информация за обем продукция, цени, продажби или разходи на производителя;
- Създава правна несигурност за новонавлизащите на съответния пазар предприятия.

#### **4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите?**

Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

- Ограничава способността на потребителите да решават от кого да купуват;
- Увеличава разходите на потребителите за смяна на доставчиците, намалявайки възможността на първите за мобилност.

По-долу са разгледани подробно отделните видове ограничения, като са дадени примери за регулации, които биха могли да имат антиконкурентен ефект. За улеснение на авторите на проекти на актове са посочени и примери за алтернативи на регулиране, чрез които е възможно да се постигнат целите на съответната секторна политика, но с по-малко ограничения.

#### **1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара**

Проектите на актове, които ограничават броя или кръга от участници на пазара е много вероятно да доведат до намаляване на конкуренцията. Създава се възможност за сключване на забранено споразумение между предприятията, ограничаване на иновациите и стимулите да се задоволят ефективно потребностите на потребителя. Това е вероятно да стане, при условие че проектът:

## **1.1. Предоставя изключителни права на един от участниците на пазара**

Предоставянето на изключителни права за извършване на определена дейност може да бъде оправдано от гледна точка на обществения интерес, например за насърчаване на инвестициите в изграждането на инфраструктура или научни изследвания, които е малко вероятно да бъдат осъществени без този стимул.

От друга страна, обаче, това може да доведе до елиминиране на конкуренцията, тъй като предприятието, на което е предоставено изключителното право, ще стане монополист на пазара и навлизането на нови участници ще бъде невъзможно. Това положение е много вероятно да доведе до по-високи цени, по-ниско качество на услугите и изоставане в технологично отношение. В такъв случай не съществува конкуренция „на пазара”, а евентуално – конкуренция „за пазара” (т.е. предприятията могат единствено да се конкурират за придобиване на правото да навлязат на съответния пазар).

С оглед на изложеното при изготвянето на проект на акт, предоставящ изключителни права, регулаторните органи трябва да направят преценка дали регулацията е оправдана и дали търсената цел може да бъде постигната с по-малко рестриктивни мерки.

### **Пример: Обществен превоз на пътници**

Предоставяне на изключителното право за извършване на обществен превоз на пътници по основните градски автобусни линии само на едно предприятие.

### **Пример: Водоснабдяване**

Предоставяне на изключително право на едно предприятие да осъществява водоснабдяване и канализационни услуги за битови нужди на определена територия.

**Алтернатива:** В случая конкуренция „на пазара“ не съществува. Ако регулаторният орган прецени, че предоставянето на изключителни права е оправдано от гледна точка на обществения интерес, то той би могъл да стимулира конкуренцията „за пазара“. Това може да стане чрез предоставяне на изключителното право посредством търг или провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка. Този подход е особено подходящ за секторите водоснабдяване, електроснабдяване, транспорт, телекомуникации. Конкуренцията може да бъде допълнително стимулирана чрез предоставяне на изключителното право за по-кратък период от време.

## **1.2. Въвежда лицензионен, разрешителен или регистрационен режим като предпоставка за извършване на дадена дейност**

Целта на лицензионните, разрешителните или регистрационните режими е да се осигури и гарантира високо качество на предоставяните услуги, тъй като само участници на пазара, отговарящи на поставените критерии могат да извършват дейност. Тези режими се въвеждат, за да защитят обществения интерес в специфични области, в които на потребителите им е трудно да направят правилна преценка относно качествата на дадена услуга, а погрешният избор би могъл да доведе до сериозни и неблагоприятни последици за тях.

От друга страна лицензионните, разрешителните или регистрационните режими могат да доведат до ограничаване на конкуренцията. Изисквания относно минимален капитал,

размер на работните помещения, натрупан професионален опит, географско разпределение и други представляват бариери за навлизане на нови участници на пазара. Ограничаването на конкуренцията на пазара води до намаляване на избора на потребителите и увеличаване на цените. По този начин, въвеждането на лицензионни, разрешителни или регистрационни режими е възможно да има като краен резултат защита на участниците на пазара, вместо защита на потребителите.

Допълнително утежнение е ограничаването на максималния брой лицензии и разрешителни за извършване на дадена дейност. В този случай дори и лицата, отговарящи на поставените изисквания няма да могат да навлязат на пазара.

Дългите процедури по предоставяне на разрешения за извършване на дейност също могат да имат ограничителен ефект, тъй като дават предимство на лицата, които вече са на пазара пред тези, които тепърва ще навлязат.

**Пример: Туроператорска или туристическа агентска дейност**

Въвеждането на **лицензионен режим** за извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност с цел защита на потребителите на туристическите услуги.

**Пример: Продажба на продукти за растителна защита**

Въвеждане на изискване за разрешение на лицата, които продават продукти за растителна защита.

**Пример: Търговия на дребно**

Въвеждане от общините на изискване за регистриране на търговските обекти.

**Алтернатива:** Положителен ефект върху конкурентната среда би имало намаляването на изискванията за започване и развитие на стопанската дейност. В случай че е необходим предварителен контрол, изискванията към стопанските оператори не трябва да са по-високи от необходимото за гарантиране на обществения интерес. За предпочитане е въвеждането на регистрационен режим, който предвижда по-опростена и ясна административна процедура, без субективна оценка по целесъобразност и свързан с изразходването на по-малък времеви и финансов ресурс от страна на предприятията. Алтернативна мярка би могла да бъде повишаването на способността на потребителите да вземат информирани решения, както и въвеждането на санкции в случаи на нарушения.

### **1.3. Определя фиксиран брой на участниците на пазара**

Възможно е броят на осъществяващите дадена стопанска дейност да е точно фиксиран. Мотивите за подобни регулации обикновено са свързани с осигуряването на достатъчно ниво на печалба за доставчиците, както и с предотвратяване на струпването на доставчици в големите градове за сметка на слабораселените райони, в които да не се предлага съответната услуга.

Но регулациите, които фиксират броя на участниците на пазара, на практика ограничават техният брой. В резултат намаляват стимулите на доставчиците да се конкурират помежду си като предлагат по-качествени продукти и услуги на по-ниски цени, доколкото всеки от тях би имал гарантирано ниво на печалба. Това важи в още по-голяма степен за слабораселените райони, в които подобна регулация би могла да доведе до създаването на предприятия с господстващо положение на определен пазар.

### **Пример: Аптеки**

Регулация, определяща точен брой на аптеките, които могат да съществуват в определено населено място, ограничава възможностите за навлизане на пазара, а оттам и броя на участниците на пазара.

**Алтернатива:** Липсата на регулация, която да фиксира броя на осъществяващите определена дейност във всяко населено място би довела до увеличаване на броя на участниците на пазара, поради което би трябвало да има достатъчно желаещи да осъществяват съответната дейност и в слаборазвитите райони. Въпреки това, ако е необходимо, осигуряването на наличието на определени продукти или услуги в слаборазвити райони може да бъде постигнато с алтернативни средства като напр. стимули за доставчиците, които осъществяват дейност в тези райони.

### **1.4. Ограничава възможността на някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга**

Възможността някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга може да бъде възпрепятствана чрез въвеждане на условия за участие в процедура за възлагане на обществена поръчка, които дават предимство или необосновано ограничават участието. Те могат да бъдат заложени още в обявлението и документацията, с които се обявява обществената поръчка или да бъдат въведени впоследствие (например, при оценка на офертите) с акт на компетентния орган.

Целта обикновено е да се стимулира малкия и среден бизнес, доставчиците от определени региони, предприятия, които водят специфична политика на трудова заетост (например, един от приоритетите им е да осигуряват работни места на хора в неравностойно положение) или предприятия, предоставящи единствено определения вид услуга или стока.

Този вид политика намалява възможността за някои предприятия да се конкурират за възлагането на обществената поръчка. От възможността за участие могат да бъдат лишени предприятия, които са способни да предложат по-благоприятни финансови и технически условия от предложените от участниците в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Това може да доведе до сключване на по-неблагоприятни за възложителя договори (по-високи цени и по-ниско качество).

### **Пример: Възлагане на обществени поръчки**

Дискриминационен критерий е например заложеното от възложителя изискване участниците да не могат да ползват подизпълнители при изпълнение на поръчката. Това изискване на практика лишава кандидатите от правото им при подготовката на оферта сами да преценят дали ще участват в обществената поръчка с подизпълнители или не.

### **Пример: Възлагане на обществени поръчки**

Въвеждане на изисквания по отношение на изпълнителите, които са завишени и не кореспондират на предмета и стойността на обществената поръчка. Това стеснява кръга от потенциални участници в процедурата и прави изискването дискриминационно.

**Алтернатива:** Целта за стимулиране на определени предприятия може да бъде постигната чрез по-малко рестриктивни, от гледна точка на конкуренцията мерки, сред които са предоставянето на държавни помощи в съответствие със законовите изисквания, данъчни облекчения и др.

### **1.5. Значително увеличава разходите за навлизане или излизане от пазара**

Целите на нормативна уредба, която предвижда значителни инвестиции за навлизане или излизане от пазара могат да бъдат свързани със защита на потребителите или опазване на околната среда.

Бариерите за навлизане на и излизане от пазара могат да имат негативно въздействие върху конкурентната среда и потребителите. Те възпират навлизането на нови участници на пазара, тъй като са свързани със значителни инвестиции. Това може да доведе до висока концентрация на пазара и наличието на предприятия с голям пазарен дял, което е предпоставка за злоупотреба с господстващо положение.

Разходи, които представляват бариера за навлизане на пазара са например изисквания за минимален първоначален капитал, опит при изпълнението на договори от дадения тип, наличие на минимален брой персонал, притежаващ съответната професионална квалификация.

Разходите за излизане от пазара са свързани с инвестирането на средства за изпълнение на по-високи от необходимото изисквания по отношение на защита на околната среда, здравето и сигурността на гражданите. Прекалено големите разходи за излизане от пазара могат да повлияят на първоначалното решение на икономическите оператори за започване на дейност.

#### **Пример: Изискване за определен брой МПС**

**Бариера за навлизане** на пазара може да бъде изискването всеки преподавател в учебен център за придобиване на правоспособност за управление на МПС да разполага с определен брой моторни превозни средства.

### **Пример: Рекултивация на пост-минни терени**

Барьера за излизане от пазара може да представлява изискването за рекултивация на пост-минни терени при приключване на дейността.

### **Пример: Лицензионни такси**

Въвеждането на високи лицензионни такси за осъществяване на определен вид стопанска дейност може да представлява бариера за малките или средни предприятия да навлязат на съответния пазар.

**Алтернатива:** При изготвянето на проекти на актове е необходимо техните автори да преценят доколко предприятията, желаещи да навлязат на пазара могат да отговорят на завишените изисквания и дали направените от тях разходи няма да се отразят съществено върху доходността им. В много случаи обаче са възможни малко на брой алтернативни начини за постигане на поставените цели – защита на потребителите и опазване на околната среда. С оглед да се намали анти-конкурентното въздействие на подобни разпоредби, компетентните органи могат да предвидят оказване на съдействие на стопанските субекти за покриване на изискванията. Възможно е също така ограничаване на изискванията до минимално необходимите за постигане на адекватно ниво на защита на потребителите.

## **1.6. Създава географски бариери за свободното движение на стоки или услуги**

Целта на регулаторните режими, създаващи географски бариери за свободното движение на стоки или услуги, може да бъде стимулиране на индустрията в икономически по-слабо развитите региони и на „прохождащите отрасли”.

Тази нормативна уредба, обаче, може да доведе и до отрицателни за конкуренцията последици. Възможно е степента на концентрация на пазара да се увеличи, което да засили пазарната мощ на предприятията. Редом с това, стесненият пазар ще доведе до намаляване на стимулите за иновации и до понижаване на продуктовото разнообразие. Всичко това може да окаже неблагоприятно влияние върху потребителите, които ще могат да избират между по-ограничен кръг от стоки и услуги и то на по-високи цени.

Създаването на географски ограничения представлява бариера за навлизане на пазара, тъй като в резултат на регулирането пазарът става географски и икономически по-малък.

Свободното движение на стоки, услуги, капитали и/или работна сила са „четирите свободи”, които съставляват основния стълб на единния вътрешен пазар в рамките на Европейския съюз. Чрез взаимния обмен на стоки, услуги, капитал и/или работна сила се гарантира свободната конкуренция на европейския пазар, с цел повишаване на ефективността и икономичността на използваните ресурси.

#### **Пример: Занаятчийска дейност**

Само членове на регионалната занаятчийска камара да могат да упражняват дейност на територията на съответната община.

#### **Пример: Данъчно облагане**

Освобождаване от данък на предприятия, които са регистрирани в регион с високо ниво на безработица.

**Алтернатива:** В случай, че авторите на актове сметат, че въвеждането на ограничения за свободното движение на стоки или услуги е оправдано от гледна точка на обществения

интерес, то те биха могли да фиксират по-кратък период на ограничението.

## **2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират**

Наличието на голям брой конкуренти не е достатъчно условие за развитието на пазари с ефективна конкуренция. Доставчиците могат да се конкурират чрез различни средства – цена, качество, канали за дистрибуция, обслужване, реклама. Регулации, които ограничават някоя от тези възможности, биха могли да доведат до ограничаване на конкуренцията между участниците на пазара.

Затова при първоначалната оценка за съответствието с правилата на конкуренция, е необходимо да се отговори на въпроса дали предложението **ограничават възможностите на доставчиците да се конкурират**. Това е вероятно да стане, ако проектът на акт:

### **2.1. Регулира или оказва съществено влияние върху цените**

Ценовото регулиране обикновено се осъществява чрез определяне на фиксирани, минимални или максимални цени за определени продукти или услуги. То може да се осъществява пряко или косвено. При прекия контрол границите на цените са определени в самия нормативен акт, докато при косвения определянето им е възложено на определен орган или организация, или е регламентиран начинът на формирането им (методика, насоки и др.). Дори политиката за определяне на фиксирани, минимални или максимални цени да има за цел защитата на потребителите, тя може да доведе до значителни неблагоприятни последици за конкуренцията.

Ценовото регулиране рядко е най-ефективното средство за постигане на гореспоменатата цел. Ценовият контрол може да доведе до ограничаване възможностите на участниците на пазара да се конкурират чрез използване на стратегии за намаляване на цената или за продуктова диференциация. Освен това актовете, които контролират или оказват съществено влияние върху цените, могат да създадат проблеми за ефективното функциониране на пазара. Това се дължи на факта, че се премахва възможността ценовите промени да действат като сигнал за уравновесяване на предлагането с търсенето, както се случва на пазар с реално действаща конкуренция.

Твърди се, че **фиксираните цени** имат за цел да осигурят ниски цени. Според икономическата теория, обаче, не е вероятно ценовото регулиране да доведе до цени, по-ниски от тези, които биха се формирали при свободна конкуренция.

Предназначението на **минималната цена** е да гарантира спазването на стандарти за качество и сигурност. Но сама по себе си тя не може да бъде гаранция за качество. Минималната цена не може да попречи на недобросъвестни доставчици да предлагат продукти или услуги с ниско качество. Те имат стимул да намаляват разходите си, тъй като при същата цена ще имат по-висока печалба, но това неизбежно се отразява и на качеството.

В други случаи минималните цени се въвеждат в резултат на изключително силна ценова конкуренция с цел защита на малки предприятия или такива с регионално значение.

Ефектът от минималните цени е, че съществуващите участници на пазара се защитават от конкуренция и се ограничава възможността за ценова конкуренция. Наличието на ценови под може да попречи на доставчиците да предлагат

своите продукти на цени под минималните. По този начин се премахва техният стимул да намират по-ефективни и иновативни начини, за да останат на пазара, което от своя страна води до по-ниски цени в полза на потребителите. В същото време минималната цена позволява на неефективни доставчици да останат на пазара.

**Максималните цени** обикновено се въвеждат с цел защита на потребителите. Но максималната цена би могла да се използва от участниците на пазара като координиращ механизъм за увеличение на цените, което би довело до цени, много близки до максималните. Възможно е към цената да бъдат включени допълнителни необявени такси с цел заобикаляне на максималната цена. Друг проблем при определянето на пределни цени е, че съществуването им намалява стимула на доставчиците да се конкурират на база иновация и качество, а не чрез цена. Това може да принуди някои от предприятията да излязат от пазара.

Цени, първоначално предназначени да играят ролята на **препоръчителни** или ориентировъчни, може в крайна сметка да се превърнат във фиксирани, тъй като наличието им ще помогне на конкурентните да координират ценовите си стратегии.

### **Пример: Цени на професионални услуги**

В много случаи регулирането на цените в сферата на свободните професии е възложено чрез нормативен акт на професионални организации, които могат да определят минимални, максимални или препоръчителни цени за услугите, предоставяни от техните членове.

**Алтернатива:** Най-ефективният гарант за качество и безопасност на продуктите е създаването на механизъм за контрол по отношение на изискванията, на които трябва да отговарят продуктите или услугите.

Потребителите могат да бъдат защитени и чрез повишаване на осведомеността им по отношение на равнището на цените, напр. чрез публикуване на исторически цени или проучвания на цените от независими организации.

## **2.2. Ограничава възможностите за реклама**

Ограниченията на възможностите за реклама обикновено се въвеждат с мотива, че на потребителите им е трудно да направят преценка по отношение на качеството на стоките или услугите, поради което трябва да бъдат предпазени. Такива ограничения се използват и като средство за ограничаване на потреблението на стоки или услуги с възможни негативни последици за обществото (напр. рекламата на цигари).

Ограниченията за реклама по правило имат антиконкурентен ефект. Те възпрепятстват потребителите да сравняват стоките и услугите, предлагани от различни участници на пазара.

Ограниченията намаляват способността на предприятията да информират потенциалните потребители за присъствието си на пазара и за характеристиките на продуктите, които предлагат. Те са особено неблагоприятни както за новонавлизащите предприятия, така и за по-ефективните участници на пазара, които нямат възможност да рекламират предимствата на своите продукти.

Забраната за реклами, които съдържат сравнение на цени, имат ясно изразен ограничителен ефект върху конкуренцията на пазара и в крайна сметка потребителите не могат да се възползват от конкуренцията между доставчиците.

Същевременно би следвало да се подчертае, че някои видове ограничения за реклама са допустими от гледна точка правилата на конкуренция, защото спомагат за

функционирането на ефективни пазари и по своята същност са проконкурентни. Такава е хипотезата на забраната за заблуждаваща реклама, регламентирана в Закона за защита на конкуренцията.

Въвеждането на ограничения за реклама трябва да бъде преценено внимателно, въз основа на ползите и недостатъците от подобна мярка.

### **Пример: Рекламирање на професионални услуги**

Много сектори успешно се предпазват от конкуренция чрез ограничения за реклама. Това важи в особено голяма степен за свободните професии, при които в редица случаи съществува забрана за рекламирање на предлаганите услуги с аргумента, че това е неетично и не е в интерес на потребителя.

**Алтернатива:** Алтернативно средство за защита на интересите на потребителите е провеждането на информационни кампании, а за ограничаване на свръхпотреблението – въвеждане на акцизи върху предлаганите стоки или услуги.

**2.3. Въвежда изисквания за качество, които осигуряват предимство за някои участници на пазара или са над нивото, което много на брой добре информирани потребители биха избрали**

Регулациите относно изисквания за качество често пъти са благоприятни за потребителите. Те спомагат за въвеждането на нови продукти, като гарантират съвместимостта между продуктите на различните производители. Същевременно обаче, тези актове могат да дадат неоправдано преимущество на някои доставчици спрямо други, например чрез изисквания за използване на определена технология или чрез поставянето на необосновано

високи критерии, които не могат или трудно могат да бъдат покрити от предприятията с по-ограничени ресурси.

Въвеждането на нови регулации относно изисквания за качество, които съществено се различават от действащите, могат значително да ограничат конкуренцията на пазара. Когато те са много по-високи от установените на пазара, те трудно могат или изобщо не могат да бъдат покрити от някои участници на пазара. Такъв е ефектът, когато за покриването на новите минимални изисквания за качество е необходима определен вид производствена технология, защитена с патент. Собственикът на патента има стимул да откаже лиценз на потенциалните си конкуренти. Дори технологиите да не са защитени с патент, малките предприятия, както и тези с по-малко ресурси, трудно могат да си позволят значителни инвестиции, за да отговорят на завишените законови изисквания от технологична гледна точка. Така те ще бъдат принудени да напуснат пазара, което ще има силно негативен ефект върху конкуренцията.

Прекалено високите изисквания за качество могат да ограничат свободата на доставчиците да предлагат продукти с различно качество, с цел да задоволят различен вид търсене. Те могат да са в ущърб на потребителите, които няма да могат да купуват предпочитани от тях по-евтини продукти, макар и с по-ниско качество. Затова изискванията за качество на стоките и услугите не трябва да се установяват над необходимото ниво за гарантиране на безопасността на потребителите.

За да се осигури определено ниво на качество, е възможно да бъдат въведени техническите изисквания. Задължението за покриване на тези изисквания обаче може да ограничи възможността на производителите за въвеждането на иновативни решения и да възпрепятства навлизането на нови участници на пазара.

### **Пример: Предлагање на храна и напитки при нискотарифни полети**

Много потребители предпочитат да пътуват с нискотарифни авиокомпаниии, макар те да не предлагат храна и напитки по време на полет. Въвеждане на изискване компаниите да осигуряват храна и напитки пренебрегва интересите на част от потребителите и ограничава свободата на участниците на пазара да предлагат различни продукти с цел задоволяване на различно търсене.

### **Пример: Химическа промишленост**

Нови технически изисквания към автомобилните гуми, които налагат промяна в технологията за производството им. Това може да повиши разходите за производство и да принуди голяма част от участниците на пазара да прекратят дейността си и да се насочат към друга дейност.

**Алтернатива:** При създаването на регулация относно изисквания за качество е за предпочитане промените да бъдат въведени постепенно, тъй като значителните и резки промени е много по-вероятно да повлияят отрицателно върху конкуренцията.

Когато изискванията за качество са въведени с цел защита на потребителите, алтернативно средство за постигане на същата цел би могло да бъде предоставянето на информация на потребителите за рисковете, свързани с продукта, или изискване за обявяване на определени характеристики на продукта. В случаите, в които от екологични съображения се предвиждат значителни промени в стандартите (напр. стандарти за вредни емисии), компетентните органи биха могли да минимизират възможните антиконкурентни ефекти чрез предоставяне на финансова, техническа или друга помощ най-вече на малките

предприятията, които трудно биха могли да отговорят на новите изисквания.

В редица случаи не е необходимо да се въвеждат изисквания за качество, тъй като репутацията на продавача сама по себе си може да е гаранция за това, особено когато потребителите могат да наблюдават качеството и правят повторни покупки. Изискванията, основаващи се на добри практики на пазара, са за предпочитане пред предписаните такива, защото дават възможност на доставчиците да приспособят своите продукти към стандарта и увеличават възможностите за избор на потребителите.

#### **2.4. Ограничава възможните канали за дистрибуция или географския район, в който доставчикът може да осъществява дейността си**

Мотивите за въвеждане на регулации, ограничаващи възможните канали за дистрибуция, обикновено са свързани със защита на потребителите. Това обаче ограничава броя на местата, от които могат да се закупят продуктите, намалява конкуренцията и съответно – избора на потребителите.

Географските ограничения имат подобен ефект. Обикновено те се въвеждат с цел осигуряване на предлагането на определени продукти или услуги в слабо населени райони.

##### **Пример: Лекарства**

Лекарствата обикновено се предлагат само в аптеки. Целта е да се гарантира безопасността на потребителите чрез присъствието на фармацевт при продажбата им. В същото време определени лекарства се продават без рецепта, широко употребявани са и при закупуването им не е необходима специална консултация от фармацевт. Затова изискването да

се продават единствено в аптеки, а не например и в супермаркети, е необосновано.

**Пример: Продажба на козметични продукти в аптеки**

В аптеките се продават и други продукти освен лекарства, като например козметични продукти. Въвеждането на ограничение за продажба на козметика в аптеките би намалило конкуренцията и би ограничило избора на потребителите.

**Алтернатива:** При въвеждане на ограничения по отношение на възможните канали за дистрибуция или географския район, в който доставчикът може да осъществява дейността си, трябва да се прецени дали те са необходими за осигуряване на безопасността на потребителите и на достъпа им до определени продукти или услуги. Алтернативна мярка за осигуряване на предлагането на определени продукти или услуги в слабо населени райони би могла да бъде въвеждането на стимули (напр. финансови облекчения) за доставчиците. По отношение на ограниченията за каналите за дистрибуция, алтернативно средство би могло да бъде въвеждане на изисквания за съхранение на продуктите.

**2.5. Ограничава свободата на доставчиците сами да организират производствения си процес и да избират организационната си форма**

Обикновено мотивите за въвеждане на подобни правила са да се гарантира отговорността на доставчиците към клиентите, избягването на конфликт на интереси и независимостта на участниците на пазара.

Регулации, които ограничават свободата на доставчиците сами да организират производствения си процес и да избират организационната си форма, им пречат

да бъдат изобретателни и иновативни, в резултат на което се намалява тяхната ефективност. Например би могло да се забрани партньорството с предприятия от друга сфера на стопанска дейност, което обаче ще попречи на участниците на пазара да развият своите продукти и услуги по иновативен начин и да въведат бизнес модели, позволяващи по-ефективно използване на ресурсите. По този начин се ограничават възможностите за конкуренция.

Регулации, въвеждащи характеристики на определени продукти или услуги, биха могли да ограничат иновациите. Трябва да се отчита, че е възможно с времето в резултат на научно-техническия прогрес и развитието на технологиите да се променят характеристиките на продуктите, както и начина на предлагането им. Неотчитането на гореспоменатите обстоятелства би довело до риск от предотвратяване на появата на иновативни продукти, което би било в ущърб на технологичното развитие и на интересите на потребителите за сметка на интересите на по-малко ефективни участници на пазара.

Въвеждането на производствени квоти също ограничава възможностите за конкуренция, тъй като предприятията не могат оптимално да използват производствения си капацитет и да постигнат икономии от мащаба, които биха постигнали при липса на подобни ограничения и ако сами определяха количеството произвеждана продукция.

### **Пример: Архитекти и строители**

Введено е изискване архитектите да нямат право да съвместяват дейността на архитект с дейността на строител, строителен предприемач или консултант. Така наложените ограничения на мултидисциплинарни дейности могат да намалят разнообразието на наличните услуги и да възпят развитието на нови бизнес модели.

**Алтернатива:** Съществуват алтернативни механизми, които могат да гарантират независимостта и етичните стандарти, като същевременно са по-малко ограничителни за конкуренцията. Такъв механизъм например е въвеждането на санкции за недобросъвестно изпълнение на задълженията от страна на доставчиците.

## **2.6. Постава някои участници на пазара в привилегировано положение спрямо други**

Всяка регулация, която поставя определени участници на пазара в привилегировано положение спрямо други, нарушава конкуренцията. Това се наблюдава, например, когато производителите са задължавани да използват точно определена технология. Това ограничение ще е в интерес на участниците на пазара, които вече използват такава технология, докато останалите предприятия ще трябва да направят необходимите инвестиции, за да преминат към нея.

Възможно е регулациите да предвидят новонавлизащите участници на пазара да се придържат към по-строги стандарти, докато за вече установените предприятия, макар и за определен период от време, да продължат да важат съществуващите до този момент по-леки правила. Подобни норми могат значително да нарушат равнопоставеността на стопанските субекти, тъй като ще доведат до увеличаване на разходите за някои доставчици (новонавлизащите предприятия или тези, които въвеждат нови производствени процеси). Това може да демотивира икономическите оператори да навлязат на пазара и да намали стимулите за иновации и конкурентен натиск.

### **Пример: Екологични изисквания**

Закон въвежда нови, по-строги екологични изисквания за производствените процеси. Тези правила обаче важат за

новонавлизащите предприятия, докато заварените участници на пазара са освободени от спазването им.

### **Пример: Възлагане на обществени поръчки**

С документацията за обществена поръчка свързана със строителство, възложителят поставя изискване участниците да притежават собствен бетонов възел. Тези предприятия са в привилегировано положение по отношение на предприятията, които макар и да не разполагат със собствен бетонов възел могат да изпълнят поръчката с нает от други лица.

**Алтернатива:** Въвеждането на подобни регулации трябва да бъде добре обмислено, тъй като често пъти то представлява опит за защита на установените участници на пазара от потенциална конкуренция. Антиконтурентният ефект може да бъде намален, като се предвиди правилата да действат за определен срок. При това периодът, в който определени предприятия са освободени от спазването на новите по-строги правила, трябва да е пропорционален на мотивите за допускане на изключение.

### **3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно**

Същността на ефективната конкуренция се състои във възможността на доставчиците да се състезават, като предлагат по-ниски цени, по-добро обслужване, по-добро качество на стоката или услугата, с цел да спечелят повече клиенти или да извоюват по-голям пазарен дял. В някои случаи предприятията могат да престанат да се конкурират, като съгласуват поведението си, за да си поделят даден пазар и колективно да увеличат печалбите си за сметка на потребителите.

Нормативната уредба може също да доведе до намаляване на стимулите на доставчиците да се конкурират активно, ако насърчава или улеснява сътрудничеството между тях. Съществува риск регулирането да има негативно въздействие върху конкурентната среда тогава, когато доставчиците имат съществена роля при разработването му. Това е вероятно да стане, ако проектът на акт:

### **3.1. Създава режим за саморегулиране или съвместно регулиране**

Държавните органи със законодателна инициатива могат да решат да ангажират професионална или браншова организация в процеса на регулиране. Подходът, при който заинтересованите организации разработват и следят за спазването на съответните правила, а държавата осигурява нужната нормативна основа и подкрепа за тяхното прилагане, е познат като режим на съвместно регулиране. В случай, че ролята на държавата е сведена до минимум и цялата отговорност за постигането на набеязаните цели и регулирането на професията или отрасъла е на организациите, то тогава става въпрос за саморегулиране.

Основните предимства на саморегулирането и съвместното регулиране са ниските административни разходи, оползотворяването на специфичния експертен опит и познания на професията или отрасъла, високата степен на ангажираност и изпълнение, по-високото доверие към уредбата от страна на организациите и техните членове.

Независимо, че тези регулаторни режими могат да донесат значителни ползи за отрасъла/ професията и обществото като цяло, съществува опасност правилата, изработени от професионалните организации, да имат негативен ефект върху конкуренцията и потребителите.

**Пример: Саморегулиране на свободните професии**  
(адвокати, нотариуси, архитекти, инженери и др.)

Съответните професионални организации могат да въведат правила, които биха могли да ограничат конкуренцията при упражняване на определена професия като напр. задължителни или препоръчителни цени, необосновано високи бариери за навлизане на нови участници в професията, забрани за реклама и ограничения относно бизнес структурата.

**Алтернатива:** Необходимо е периодично да се преразглеждат режимите на съвместно регулиране или саморегулиране, за да се прецени доколко съществуващите правила са необходими за защита на обществения интерес, дали са пропорционални и оправдани, доколко са нужни за успешното упражняване на професията. В този случай трябва да се отчитат и ползите, и вредите за потребителите.

### **3.2. Освобождава даден отрасъл или група доставчици от приложното поле на общото законодателство за защита на конкуренцията**

Възможно е секторно законодателство да предвижда отклонения от правилата на конкуренция. В някои случаи, по силата на нормативен акт, предприятията са задължени съвместно да определят цени и/или условия за покупко-продажба, да разпределят квоти за производство или пазари, да предоставя специални или изключителни права. Мотивът за тази уредба може да бъде подпомагане на по-успешното им налагане на пазара и повишаване на тяхната конкурентоспособност на външните пазари.

Независимо, че тази политика е насочена към подпомагане на определен отрасъл или сектор от икономиката, тя може да бъде в ущърб на конкуренцията и потребителите, тъй като способства за създаване на картели

или злоупотреба с господстващо положение. Това би противоречало на юриспруденцията и по-специално на решение на Съда на ЕО, с което се постановява, че държавите-членки не трябва да въвеждат или поддържат в сила мерки, които могат да доведат до неефективност на правилата на конкуренция<sup>3</sup>. Освобождаването на даден отрасъл или група производители/ доставчици от задължението за спазване на някои от правилата на конкуренция трябва да бъде сведено до минимум или да се отмени, освен ако не е налице неоспорим обществен интерес, който не може да бъде защитен по друг начин. В случай, че е належащо да се допуснат изключения, то техният антиконкурентен ефект трябва да бъде сведен до минимум.

**Пример: Квоти за производство и продажба на кибрит**

Нормативен акт предоставя изключителното право за производство и продажба на кибрит на няколко предприятия. Същевременно с него се определят и производствени квоти за всяко предприятие, което ограничава стимулите за ефективна конкуренция между тях.

**Алтернатива:** Въвеждане на тези отклонения от правилата на конкуренция за кратък период от време, извършване на анализ на резултатите от приложението на тази уредба и отменяне на освобождаването, незабавно след отпадане на необходимостта от тях.

**3.3. Изисква или поощрява да бъде обменяна или публикувана информация за обем продукция, цени, продажби или разходи на производителя**

Разпоредби, изискващи или поощряващи публикуването на информация относно цените,

---

<sup>3</sup> *Consortio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECJ 9 September 2003.

производствените обеми или продажбите на различните участници на пазара, целят да улеснят достъпа на потребителите до информация, особено на пазари, характеризиращи се с многобройни участници, които предлагат голямо разнообразие от продукти. Пример за това е изискването за публикуване на подробна и ясна информация относно цени и пакети от услуги на мобилните оператори.

От друга страна, обаче, се увеличава рискът от съгласуване на поведението на участниците на пазара и образуване на картел. Вероятността това да се случи е особено голяма на пазари, които се характеризират с наличието на ограничен брой конкуренти.

Трябва да се има предвид, че регулации, които не предвиждат публикуването на информация, но изискват или улесняват обмена на информация между конкуренти също биха могли да доведат до гореописаните антиконкурентни ефекти.

Практиката показва, че обмена или публикуването на детайлна индивидуална фирмена статистика, особено когато се извършва редовно, би могло да намали стимулите на участниците на пазара да се конкурират ефективно и да доведе в крайна сметка до повишаване на цените.

### **Пример: Превоз на пътници и товари**

Законодателство създава задължение за публикуване на цени и отстъпки за превоз на пътници и товари.

**Алтернатива:** В случаите, когато информацията се събира основно за целите на съответната политика, нейното публикуване може да бъде избегнато. Ако целта е да се улеснят потребителите или да се осигурят общи статистически данни за определен пазар, за предпочитане е да се изисква:

- обобщена информация, тъй като тя спомага в по-малка степен за образуването на картел, отколкото индивидуалната фирмена статистика;
- информация за минали периоди, тъй като тя в по-малка степен улеснява съгласуването на пазарно поведение, отколкото актуалната информация.

### **3.4. Създава правна несигурност за новонавлизащите на съответния пазар предприятия**

Липсата на яснота и противоречивостта на нормативната уредба могат да имат възпиращ ефект за навлизащите на пазара предприятия. Създаването на правна несигурност би имало особено неблагоприятно влияние в сектори на икономиката в процес на либерализация, тъй като целта за отваряне на пазара за нови участници няма да може да бъде постигната.

#### **Пример: Лицензии за отваряне на големи търговски центрове**

Липсата на ясни правила относно критериите (условията) за лицензиране на големи търговски центрове може да има възпиращо въздействие върху навлизащите на пазара предприятия. Вероятно е този ефект да бъде още по-значителен в случай, че фирмите трябва да заплатят и висока лицензионна такса.

#### **Пример: Енергетика**

Липсата на предвидимост за ценовите промени на енергоносителите пречи предприятията да планират своите инвестиционни намерения и да навлязат на нови пазари.

## **4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите**

### **4.1. Ограничава способността на потребителите да решават от кого да купуват**

Регулации, ограничаващи способността на потребителите да решават от кого да купуват, биха могли да бъдат въведени с цел да предпазят потребителите от погрешни решения и с цел подобряване на потребителския избор при наличие на опции, които са непълни, объркващи, подвеждащи или трудни за разбиране. Подобна ситуация възниква и когато вследствие на либерализация се появят нови пазари, които не са съществували преди, което фундаментално променя информацията, която се изисква да имат купувачите, за да пазаруват ефективно. Поради новия характер на продукта или услугата и евентуално тяхната сложност, потребителите биха могли да изпитат затруднения при оценяването и сравняването на различните оферти.

Ограниченията на избора на потребителите могат да доведат до намаляване на конкуренцията по отношение на цена и качество, дължащо се и на намалените стимули на доставчиците, останали на пазара, да отговорят на нуждите на потребителите като предлагат стоки или услуги с по-добри качествени характеристики на по-изгодни цени.

#### **Пример: Контактни лещи**

Регулация, забраняваща продажбата на контактни лещи без рецепта от очен лекар, би могла да попречи на потребителите да изберат вида лещи, които в максимална степен отговарят на търсеното от тях съотношение между качество и цена.

**Алтернатива:** Регулаторната цел би могла да бъде постигната без ограничения за конкуренцията като се повиши информираността на потребителите. По отношение на нови

пазари могат да се организират информационни и образователни кампании напр. чрез брошури или реклами по телевизията, които да информират потребителите за избора, който трябва да правят след дерегулацията.

#### **4.2. Увеличава разходите на потребителите за смяна на доставчиците, намалявайки възможността на първите за мобилност**

„Разходи за смяна” са тези, които потребителят трябва да направи при смяна на доставчик на стока или услуга.

Разпоредби, които предвиждат разходи за смяна, биха били оправдани от гледна точка на справедливостта на договорните условия, в случай че отразяват наличието на значителни реални разходи за доставчика. Например, при „пакетна продажба на продукти”, могат да бъдат предвидени санкции за преждевременно прекратяване на договор с цел възстановяване на направените разходи за дълготрайни активи (мобилни телефони апарати).

Налагането на разходи за смяна, обаче, би могло да има неблагоприятен ефект върху конкуренцията, тъй като създава бариери за навлизане на пазара на нови участници и ограничава конкуренцията между опериращите предприятия на този пазар предприятия.

Това важи в още по-голяма степен за наскоро реструктурирани отрасли, в които съществува исторически оператор, които има значителен пазарен дял. Съществува опасност той да наложи нови или по-високи разходи за смяна на оператор в отговор на конкурентния натиск.

#### **Пример: Мобилни телефонни услуги**

Клаузи в договори с потребителите на мобилни телефонни услуги, които налагат значителни неустойки в

случай, че потребителят реши да смени оператора преди изтичането на определен период.

### **Пример: Липса на преносимост на телефонен номер**

Липса на преносимост на телефонен номер, което може да направи смяната на доставчик сравнително непривлекателна заради причиненото на потребителя неудобство и наложените големи административните разходи.

**Алтернатива:** Въвеждането на правила, които гарантират преносимостта на телефонните номера и прави възможна мобилността на потребителите. В случай че е необходимо да има такса за смяна на доставчика, то тя трябва да бъде разходоориентирана.

## **III. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ОЦЕНКАТА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО С ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯ**

В процеса на оценката за съответствието с правилата на конкуренция, КЗК извършва задълбочен анализ на проектите на актове. Поместената по-долу таблица включва основните елементи в процеса на работа.

### **Основни елементи на оценката за съответствие с правилата на конкуренция**

- Определяне на предмета на оценка и кръга от засегнатите икономически субекти
- Предоставяне на възможност на лицата, засегнати от проекта на акт да направят своите коментари по предложената регулация;
- Определяне на необходимостта и целесъобразността на предложения акт;

- Определяне на алтернативни методи на регулиране, които ограничават конкуренцията в по-малка степен;
- Определяне на кръга от икономически субекти, които ще бъдат повлияни от предложените алтернативни методи;
- Определяне както на реалните последици от предложените алтернативни методи, така и на потенциалните и странични ефекти;
- Ясна и подробна обосновка на оценката за съответствие, вкл. на предлаганите алтернативни методи;
- Проследяване на ефекта на приетата нормативна уредба върху конкуренцията.

#### **IV. ПРИНЦИПИ НА ЕФЕКТИВНОТО ПРОКОНКУРЕНТНО РЕГУЛИРАНЕ**

Ефективна от гледна точка на конкуренцията е тази регулаторна рамка която е съобразена със следните принципи:

- необходимост и пропорционалност;
- минимално ограничаване на конкуренцията;
- ефективност;
- прозрачност;
- предвидимост.

##### **1. Необходимост и пропорционалност**

Всеки проект на акт трябва да има ясно определена цел. Когато постигането ѝ е свързано с пряко или косвено ограничаване на конкуренцията, трябва внимателно да се прецени дали действително има необходимост от тези ограничения и може ли целта да се постигне, без да се засяга конкуренцията. Необходимо е също така да се прецени дали целта е пропорционална на ограниченията, като се съпоставят

ползите от постигането ѝ с вредите от ограниченията върху стопанската дейност.

## **2. Минимално ограничаване на конкуренцията**

Дори ограниченията на конкуренцията да са необходими и пропорционални, това не е достатъчно, за да се обоснове ефективността на предлаганата нормативна уредба. От всички възможни алтернативи трябва да се избере тази, която води до минимално ограничаване на конкуренцията. Този въпрос трябва да бъде преценен още на етап подготовка на акта, за да се избегнат ненужни ограничения, които могат да бъдат премахнати много по-трудно впоследствие. Ако целта може да се постигне в достатъчна степен с по-малко ограничаващи конкуренцията механизми, то те са за предпочитане.

## **3. Ефективност**

За да бъде регулирането ефективно, на първо място целта на акта трябва да е ясно определена. В противен случай съществува много по-голям риск от въвеждане на ненужни ограничения.

Освен това нормативната уредба трябва да е лесно приложима. Ако спазването на правилата и механизмът за контрол са сложни и свързани с големи разходи, има вероятност те да не бъдат спазвани. В това отношение трябва да се има предвид, че многобройните препращания към разпоредбите на същия или други актове може да затрудни лицата, до които се отнася уредбата. Затова препращането следва да се прави по изключение, когато няма друга възможност да се уреди материята. Необходимо е също така, в съответствие със Закона за нормативните актове и Указът по приложението му, актовете по приложението на други нормативни актове изчерпателно да уреждат материята, до

която се отнасят, а подзаконовите актове да бъдат изготвени заедно със законопроекта.

Регулаторната рамка може да бъде ненужно усложнена в случай, че уредбата е разпръсната в множество нормативни актове, издадени от различни органи и не е спазен принципът за съгласуваност между различните по степен актове. Яснотата относно правомощията на органите, на които се възлага изпълнението им е от съществено значение за осъществяване на ефективен контрол за спазване на нормативната уредба.

#### **4. Прозрачност**

В редица случаи правилата, отнасящи се до определен сектор на икономиката се променят твърде често и се съдържат в множество актове. Това може значително да намали прозрачността на нормативната уредба, което от своя страна да затрудни навлизането на нови участници на съответния пазар.

Принципът за прозрачност следва да се прилага и при изготвянето на нормативната рамка. Затова особено важно е да се спазват изискванията на Закона за нормативните актове за публикуване на проектите на актове на интернет страницата за обществено обсъждане, както и за предварително съгласуване с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране. При тази процедура на заинтересованите лица се предоставя възможност за предоставяне на предложения и становища по проекта.

#### **5. Предвидимост**

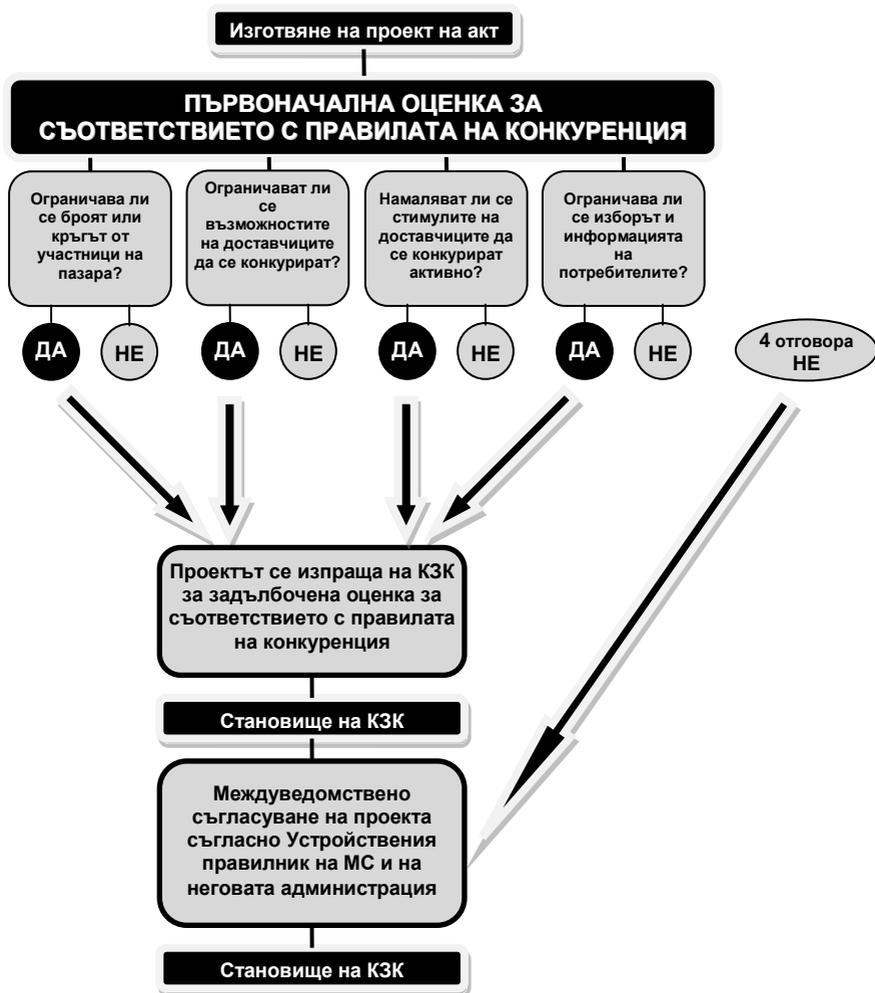
Стабилността на нормативна рамка е от съществено значение за защита на интересите на стопанските субекти. Честите промени създават несигурност, което от своя страна

е причина за възпрепятстване навлизането на пазара и за намаляване на инвестициите.

Желателно е регулациите да съдържат срокове за изпълнение на предвидените в тях мерки, което води до предвидимост, внушава доверие в системата и подчертава ангажираността на съответния орган.

Необходимо е да се избягва изненадващото въвеждане или промяна в нормативната уредба, без стопанските субекти да са били подготвени или да им е даден достатъчен срок за адаптиране към промените.

# V. СХЕМА НА ПРОЦЕСА НА ОЦЕНКА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО С ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯ



## **VI. КОНТАКТИ**

### **Как да се свържете с нас?**

Комисия за защита на конкуренцията

Адрес: София 1000, бул. „Витоша” 18

тел.: 02 935 61 13

факс: 02 980 73 15

Интернет страница на КЗК: [www.cpc.bg](http://www.cpc.bg)

Електронна поща: [cpcadmin@cpc.bg](mailto:cpcadmin@cpc.bg)

**GUIDELINES  
FOR ASSESSING THE COMPLIANCE  
OF REGULATORY AND GENERAL  
ADMINISTRATIVE ACTS WITH  
COMPETITION RULES**



# **I. OBJECTIVE AND SCOPE**

## **1. Scope**

The present Guidelines have been developed to assist the public authorities, including the executive authorities and the local government, in the process of identifying potential anticompetitive impacts at the early stages of drafting regulatory acts. They are based on the approach in this field, adopted by international institutions such as the European Commission (EC), and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as by the competition authorities in other EU member-states<sup>4</sup>.

The document sets criteria on the basis of which, without possessing in-depth knowledge in the field of competition, one can assess whether the proposed regulations might lead to restriction of competition. The Guidelines provide advice on achieving the objectives in a way that complies with the principles of free competition.

## **2. Good regulation principles**

The bodies responsible for drafting regulatory and general administrative acts use state regulation as a tool for achieving a number of social, economic, ecological and other objectives. On the other hand, the business in many cases perceives regulation as an unnecessary barrier that hampers the development of the market environment and affects the opportunities for competitive economic growth.

The intervention of the state in a free market is undoubtedly necessary when the so called market defects are manifested, and justified when it aims at protecting the public interests. At the same time, however, there is a risk for the

---

<sup>4</sup> The Guidelines were adopted by the CPC decision No1777/20.12.2011

regulation to impose too strict or unnecessary restrictions on competition, thus leading to increased process of goods and services and limited product range. That's why it is extremely important for the state intervention to be carried out in accordance with the good regulation principles by taking into account its influence on the competitive environment.

The Program for Better Regulation for the period 2008-2010 adopted by the Council of Ministers emphasizes the need for introducing an approach which should „ensure equal conditions for carrying out economic activities and should encourage competition”. The Program defines good regulation as a key to ensuring fair and competitive market environment and improving the citizens' welfare.

### **3. Impact assessment**

One of the operative measures for achieving this objective is the introduction of impact assessment of draft regulatory acts. Impact assessment is a process directed to improving state governance and ensuring that the validity of the discussed variants of public policies<sup>5</sup>. This activity is related to identifying, forecasting, analyzing and assessing the potential results, both positive and negative, of applying the respective act.

The complex impact assessment, in which the potential economic, financial social, ecological and other consequences of the planned act are being analyzed, is aimed at ensuring its compliance with the other policies, to reduce to the minimum the negative and optimize the positive consequences of its implementation. A key instrument to achieving this objective is the timely consulting of the draft acts with the stakeholders. That is why Article 32 of the Rules of Organization of the Council of

---

<sup>5</sup> Handbook on impact assessment in Bulgaria developed in the frame of project PHARE BG-0103.01 „Strategic planning and coordination” of the Council of Ministers.

Ministers and its Administration (promulgated, SG No 78 of 2009) obliges the members of the Council of Ministers to coordinate not only with the other ministers, but also with the other public bodies, the draft acts that are related to or affect their activities.

#### **4. Why is the assessment of compliance with competition rules necessary?**

Adopting a new or amending an effective act could have negative consequences for the free functioning of the market if it restricts the conditions for effective competition among economic operators. The negative impact on the competitive environment could harm the interests of consumers as it may lead to a limited choice of goods or services, or to higher prices.

For the purpose of avoiding the negative effect of implementing provisions which unjustifiably restrict free initiative in economic activities and deprive consumers of the advantages of an effective and working market, the draft acts need to be also assessed from the point of view of competition rules. The assessment of impact on competition needs to be used in addition to the general impact assessment of the planned regulation.

#### **5. What is the nature of the assessment of compliance with competition rules?**

The assessment of compliance with competition rules includes, on the one hand, an analysis of draft acts or effective acts with a view to identifying provisions which could unjustifiably restrict competition, and suggestions of less restrictive alternative regulation methods which could achieve the set objectives, on the other.

#### **6. Advantages of the assessment of compliance with competition rules**

The incorporation of the assessment of compliance with competition rules as an element of the overall impact assessment of regulatory acts contributes to the introduction of a regulatory framework which gives companies the opportunity to compete effectively, encourages entrepreneurship, investments and innovations, contributes to economic growth and job creation, ensures free choice and optimum prices for consumers. The integration of the analysis of compliance with competition rules in the overall assessment contributes to the drafting of regulatory and general administrative acts of good quality which take into account the constitutional principle of protection of free economic initiative and reduce to the minimum the potential negative impact on the competitive environment.

## **7. Who is responsible for carrying out the assessment of compliance with competition rules?**

The Commission on Protection of Competition is the body authorized under the Law on Protection of Competition to carry out an analysis of the compliance of draft or effective acts with competition rules. The aim of this analysis is to help the state authorities in the drafting of those acts and to ensure the development of an effective and free market.

It is of essential importance for the consultations with the CPC to be carried out at the early stage of drafting the respective acts so that the Commission has the required time to present to the stakeholders the results of its investigation.

It should be noted that the position statements of the CPC on the assessment of the compliance with competition rules are of non-binding nature for the competent authority. They aim at warning the competent authority of potential negative impact that the planned act may have on competition and to point out possible regulation alternatives and, in the end, help the competent authority in taking a justified decision.

## **8. What is the procedure for carrying out assessment of compliance with competition rules?**

As a first step, each body working on a draft regulatory or general administrative act needs to, in the process of its planning and drafting, carry out a preliminary assessment as to how likely it is for the draft act to lead to restriction of competition.

To that purpose, the body may use the checklist for preliminary assessment included in the present guidelines (see Part II of the Guidelines).

If the state body is not certain whether the planned act complies with competition rules, it may request a position statement from the CPC on the grounds of Article 38, para 1.8 of the Law in Protection of Competition (LPC).

The CPC might initiate proceedings for compliance with competition rules of a regulatory act or a general administrative act either on its own initiative or upon the request of the stakeholders whose interests have been affected by acts issued in contradiction with the provisions of the LPC.

As a result of the analysis the CPC may establish potential restrictions of the competitive environment. In this case it may recommend regulation alternatives which achieve the same objectives but restrict competition to a lesser degree. The CPC may propose to the competent bodies or associations of undertakings to amend or repeal the respective effective act.

The decision of the CPC by which it adopts a position on the compliance of draft or effective acts with the provisions of the LPC is sent to the parties in the proceedings and is published in the public registry of the Commission. The decision is not subject to appeal.

## **II. THE IMPACT OF A REGULATORY ACT. EXAMPLES AND ALTERNATIVES.**

### **Checklist for preliminary assessment**

The first step in assessing the compliance with competition rules is to establish whether the draft regulatory or general administrative act contains provisions which could lead to prevention, restriction or distortion of competition on the relevant market. In order to support the bodies responsible for drafting the respective act in the preliminary assessment, the guidelines contain a checklist designed in accordance with the Guidelines for impact assessment in the field of competition of the OECD.

In the checklist for preliminary assessment the potential restrictions of competition are divided into 3 main groups, and are formulated as questions. Each group contains a number of specific restrictions, some of which may belong to more than one main group. In this way, the establishment of a regulatory or self-regulatory regime could lead to both limiting the number of participants in the market and to a decrease in the number of stimuli for them to compete among one another. The checklist for preliminary assessment is not exhaustive.

If the answer to the three questions in the checklist for preliminary assessment is “no”, it is unlikely for the act to lead to prevention, restriction or distortion of competition on the relevant market. If the answer to any of the questions is “yes”, it is possible for the provision of the regulatory or general administrative act to exert negative consequences on competition which requires a further in-depth analysis on the part of the CPC.

#### **CHECKLIST FOR PRELIMINARY ASSESSMENT**

**1. Is the number or circle of participants in the market restricted?**

This is likely to happen if the draft act:

- provides exclusive rights to one of the participants in the market;
- introduces a licensing, permission of registration regime as a requirement for carrying out a given activity;
- sets a fixed number of participants in the market;
- restricts the opportunity of some of the participants in the market to provide a given good or service;
- considerably increases the costs for entering or getting out of the market;
- creates geographic barriers to the free movement of goods and services.

## **2. Are the opportunities for the suppliers to compete among one another limited?**

This is likely to happen if the draft act:

- regulates or exerts considerable impact on prices;
- restricts the opportunities for advertising;
- introduces quality requirements which give advantage to some participants in the market or go beyond the quality level that many well-informed consumers would choose;
- restricts the potential distribution channels or the geographic region in which the supplier could carry out its activities;
- restricts the freedom of suppliers to organize the production process themselves and to choose its form of organization;
- puts some participants in the market in a privileged position compared to other participants.

## **3. Is there a lower number of stimuli for the providers to compete actively?**

This is likely to happen if the draft act:

- creates a regime for self- or joint regulation;
- exempts a given sector or a group of suppliers from the field of application of the general competition protection legislation;

- requires or encourages the exchange or publishing of information for production volume, prices, sales or producer's costs;
- creates legal insecurity for the undertakings which have just entered the market.

#### **4. Is the choice and information provided to consumers restricted?**

This is likely to happen if the draft act:

- restricts the freedom of consumers to decide who to buy from;
- increases the costs of consumers for change of suppliers, reducing the opportunities of the consumers for mobility.

The different types of restrictions have been discussed in detail below, and examples are given of regulations that may have an anticompetitive effect. To make the job of the authors of draft acts easier, examples of alternative regulations are given which are likely to achieve the objectives of the respective sector policy but with fewer restrictions.

#### **1. Is the number or circle of participants in the market restricted?**

The draft acts which restrict the number or circle of participants in the market are very likely to lead to restrictions of competition. Opportunities are created for prohibited agreements between undertakings, restrictions of innovations and the stimuli for effectively satisfying the needs of consumers. This is likely to happen if the draft act:

##### **1.1. Provides exclusive rights to one of the participants in the market**

The provision of exclusive rights for carrying out a certain activity can be justified from the point of view of public interest, for example for encouraging investments in infrastructure building or scientific research, which are less likely to be realized at the absence of this stimulus.

On the other hand, however, this can lead to elimination of competition as the undertaking to which the exclusive right has been provided will start exercising a dominant position on the market and the entry of new participants will be impossible. It is very likely for such a situation to lead to higher prices, lower quality of the services and lagging behind from a technological point of view. In such a case there's no competition "on the market" but possible competition "for the market" (i.e. undertakings can only compete for acquiring the right to enter the relevant market).

With a view to the above, in drafting an act which provides exclusive rights, the regulatory bodies need to assess whether the regulation is justified and whether the set objective could be accomplished with fewer restrictive measures.

**Example: Public transport for passengers**

Providing an exclusive right for carrying out the public transport of passengers along the main city bus lines to only one undertaking

**Example: Water supply**

Providing an exclusive right to one undertaking to provide the water supply and sewerage services for domestic purposes on a given territory

**Alternative:** In this particular case there is no competition "on the market". If the regulatory body finds out that the provision of exclusive rights is justified from the point of view of the public

interest, it can encourage competition “for the market”. That can be achieved through the provision of an exclusive right by means of a tender or a public procurement procedure. Such an approach is particularly suitable for the sectors of water supply, electricity supply, transport, telecommunications. Competition can be additionally encouraged by means of providing the exclusive right for a shorter period of time.

## **1.2. Introduces a licensing, permission of registration regime as a requirement for carrying out a given activity**

The objective of the licensing, permission and registration regimes is to ensure a high quality of the provided services as only the participants on the market who manage to meet the required criteria, can carry out the respective activity. Those regimes have been introduced to protect public interest in specific areas in which consumers find it difficult to objectively judge the qualities of a given service, and in which the wrong choice could lead to serious and unfavorable consequences for them.

On the other hand, the licensing, permission or registration regimes could lead to restriction of competition. Requirements for minimum capital, size of the working premises, gained professional experience, geographical distribution and other, pose barriers to the entry of new participants in the market. The restriction of competition on the market leads to a limited choice on the part of consumers and increased prices. In this way the introduction of licensing, permission or registration regimes is likely to have as an end result the protection of the participants in the market, rather than the consumers.

An additional complication is the restriction of the maximum number of licenses and permissions for carrying out a certain activity. In this case the persons that satisfy the requirements won't be able enter the market.

The long procedures for providing licenses for carrying out an activity can also have a restrictive effect as they give advantage to the persons who are already on the market to those who are about to enter it.

**Example: The activities of tour operators or tour agents**

The introduction of a **licensing regime** for carrying out the activities of a tour operator or agent with a view to protecting the consumers of tourist services

**Example: Sales of plant protection products**

Introducing a requirement for obtaining a license for selling plant protection products

**Example: Retail trade**

A requirement introduced by the municipalities for registering trade facilities

**Alternative:** The less strict requirements for starting and developing economic activity would have a positive effect on the competitive environment. If preliminary control is needed, the requirements for economic operators shouldn't be higher than ensuring that the public interest has been satisfied. A registration regime needs to be introduced that envisages a simpler and clearer administrative procedure which does not include a subjective assessment of expedience and is related to less time and financial resources on the part of the undertakings. Improving the competence of the consumers to take informed decisions as well as the introduction of sanctions in case of infringements could serve as an alternative measure.

### 1.3. Sets a fixed number of participants in the market

It is possible for the number of persons carrying out certain economic activity to be fixed. The motives for such regulations are usually related to ensuring a sufficient level of profit for the suppliers as well as with preventing the concentration of suppliers in the big cities at the expense of the poorly populated regions where the respective service is not provided.

But the regulations that fix the number of participants in the market are in practice restricting their number. In this way, they reduce the number of stimuli for the suppliers to compete among one another by offering goods of higher quality and services at lower process to the extent to which each one of them would have a guaranteed level of profit. This applies to a greater extent to the less populated regions in which such a regulation would lead to the presence of undertakings enjoying dominant position on a given market.

#### **Example: Pharmacies**

A regulation defining a set number of pharmacies which can function in a given populated area limits the opportunities for entering the market and thus the number of participants in the market.

**Alternativea:** The lack of a regulation that fixes the number of those who carry out a certain activity in a given populated area would lead to an increase of the number of participants in the market and would result in a sufficient number of operators willing to carry out the respective activity in the poorly populated areas. Despite that, if necessary, the provision of certain goods or services in poorly populated regions could be achieved by alternative means such as stimuli for the suppliers who carry out activities in those.

#### **1.4. Restricts the opportunity of some of the participants in the market to provide a given good or service**

The opportunity for some participants in the market to provide a given good or service could be restricted by introducing conditions for participation in a public procurement procedure which either gives advantage to some participants, or unjustifiably limits the participation of others. Those conditions could be outlined in the tender announcement and tender documentation, or could be introduced at a later stage (e.g. proposal evaluation) by an act of the competent authority.

The objective is to stimulate small and medium business, the suppliers from specific regions, the undertakings implementing special employment policy (e.g. one of their priorities is to provide jobs to people in a disadvantaged position) or undertaking providing only the good or service in question.

This type of policy reduces the opportunity for some undertakings to compete among one another in a public procurement procedure. Undertakings which could offer more favorable financial and technical conditions from those offered by the participants in the public procurement may be deprived of the opportunity to participate in the tender. This may lead to the signing of contracts which are less favorable to the contractor (higher prices and lower quality).

##### **Example: Public procurement**

One of the discriminatory criteria, for example, is the requirement set by the contracting authority which forbids the participants in the tender to use sub-contractors in implementing the contract. In practice, this requirement deprives the tender applicants of their right to judge, in the process of preparing the offer, whether to use sub-contractors or not.

### **Example: Public procurement**

Introducing requirements with regard to the contractors which are far too high and do not correspond to the scope and value of the public procurement. This limits the circle of potential participants in the procedure and makes the requirement discriminatory.

**Alternative:** The objective of encouraging certain undertakings could be achieved through less restrictive from the point of view of competition measures, among which are the provision of state aid in accordance with the legal requirements, tax concessions, etc.

### **1.5. Considerably increases the costs for entering or getting out of the market**

The objectives of the legislation which envisages considerable investments for entering and getting out of the market could be related to consumer protection or environment protection.

The barriers to entering or getting out of the market can exert negative influence on the competitive environment and the consumers. They hold back the entry of new participants in the market because they are related to considerable investments. This could lead to high concentration on the market and the presence of undertakings with large market share which creates preconditions for abuse of dominant position.

The costs which could be regarded as barriers to entering the market are: requirements for minimum initial capital, experience in implementing contracts of the respective type, presence of a minimum number of personnel with the required professional qualification.

The costs for getting out of the market are related to the investment of funds for satisfying the higher than normal

requirements for environment protection and the health and security of citizens. The very high costs for getting out of the market could influence the initial decision of the economic operators to start economic activity.

**Example: A requirement for a certain number of vehicles**

A **barrier to entry** the market could be the requirement for each trainer at a training center to have a certain number of vehicles in order to be able to obtain a driver's license.

**Example: Re-cultivation of post-mine terrains**

The requirement for re-cultivation of post-mine terrains after completing the activity may be considered as a barrier to getting out of the market.

**Example: Licensing fees**

The introduction of high licensing fees for complementing a certain type of economic activity could be considered a barrier to entering the market for small and medium-sized enterprises.

**Alternative:** The authors of draft acts need to judge to what extent the undertakings which want to enter the market can satisfy the stricter requirements and whether the expenses they have made would have a significant impact on their profitability. In many cases, however, there are very few alternative ways for achieving the objectives that have been set – consumer protection and environment protection. With a view to reducing the anti-competitive impact of such provisions, the competent authorities may envisage to provide assistance to the economic subject so that they could meet the requirements. It is also possible for the requirements to be limited to the minimum requirements for achieving an adequate level of consumer protection.

## **1.6. Creates geographic barriers to the free movement of goods and services**

The objective of the regulatory regimes which create geographic barriers to the free movement of goods and services could be to stimulate the industry in the less economically developed regions and the “new sectors”.

This legislation, however, could lead to negative consequences for competition. It is possible for the level of concentration on the market to be higher, thus contributing to the market strength of undertakings. In addition to that, the narrower market would lead to a reduced number of innovations limited product range. All that could have an unfavorable impact on the consumers who will have to choose among a limited number of goods and services, offered at higher prices.

The creation of geographic limitations should be considered a barrier to entering the market as the market grows geographically and economically smaller as a result of the regulation.

The free movement of goods, services, capitals and/ or workforce, the “four freedoms”, is considered to be the main pillar of the single internal market within the European Union. The mutual exchange of goods, services, capital and/or workforce ensures free competition on the European market and increases the effectiveness and efficiency of the used resources.

### **Example: Craftsmanship**

Only the members of the regional crafts chamber have the right to exercise economic activity on the territory of the respective municipality

### **Example: Taxation**

Tax exemption for undertakings registered in a region with high level of unemployment

**Alternative:** If the authors of draft act consider the introduction of restrictions to the free movement of goods and services to be justified from the point of view of public interest, they could fix a shorter period for the restriction.

## **2. Are the opportunities for the suppliers to compete among one another limited?**

The presence of a large number of competitors is not a sufficient condition for the development of markets characterized by effective competition. Suppliers can compete among one another through different means: price, quality, distribution channels, service, and advertising. Regulations which restrict one of these opportunities could lead to restriction of competition among the participants in the market.

That is why in carrying out the initial assessment of compliance with competition rules, an answer needs to be found to the question of whether the offer **restricts the opportunities of suppliers to compete among one another**. This is likely to happen if the draft act:

### **2.1. Regulates or exerts considerable impact on prices**

Price regulation is usually carried out through determining fixed, minimum or maximum prices for certain products or services. It can be implemented in a direct or indirect way. In the case of direct control, the borders of the prices are determined in the regulatory act whereas in the indirect control, price fixing has been assigned to a specific body or organization, or a way (methodology, guidelines, etc.) for prices formation has been regulated. Even of the policy for determining fixed, minimum or

maximum prices aims at protecting consumers, it may lead to significant unfavorable consequences for competition.

Price regulation is only rarely the most effective means for achieving the above-mentioned objective. Price control may lead to restricting the opportunities of the participants in the market to compete by strategies for price reduction or product differentiation. What is more, the acts that control or exert considerable impact on prices may pose problems to the effective functioning of the market. This is due to the fact that the opportunity for price changes to act as an indication for finding a balance between demand and supply has been eliminated, as it happens on a market with effective real competition.

It has been argued that **fixed prices** aim at ensuring low prices. According to economic theory, however, it is not likely for price regulation to lead to prices lower than the ones which would be formed in the conditions of free competition.

The purpose of the **minimum price** is to guarantee that the standards for quality and safety have been met. But the minimum price on its own cannot serve as a guarantee for quality. The minimum price cannot stop unfair suppliers to offer goods or services of low quality. They have the incentive to reduce their costs as they will have higher profit for the same price, that that will unavoidably affect negatively the quality.

In other cases the minimum prices are introduced as a result of an extremely strong price competition with a view to ensuring the protection of small undertakings or undertakings of regional importance.

The effect of minimum prices is that the existing participants in the market are being protected by competition and the opportunity for price competition is limited. The presence of a price threshold may prevent the suppliers from offering their goods at pieces lower than the minimum prices. In this way, their

stimulus for finding more effective and innovative ways to remain on the market has been eliminated, which, on its part, leads to lower prices in favor of consumers. At the same time the minimum price provides in with the opportunity to stay on the market.

**Maximum prices** are usually introduced with the aim of protecting consumers. But maximum prices could be used by the participants in the market as a coordinating mechanism for price increase which would lead to prices very close to the maximum prices. It is also possible the maximum price to include additional unannounced fees with a view to going round the maximum price. Another problem in the determining of maximum prices has to do with the fact that their existence reduces the stimuli for the suppliers to compete on the basis of innovation and quality, and not price. Such a situation may force some of the undertakings to leave the market.

Prices, which initially were meant to play the role of **recommended** or approximate prices, may well turn into fixed prices as their existence will help the competitors coordinate their price strategies.

#### **Example: Prices for professional services**

In many cases the regulation of prices in the field of free professions has been assigned by a regulatory act of professional organizations which can set minimum, maximum and recommended prices for the services provided by their members.

**Alternative:** The most effective guarantee for quality and safety of the products is the establishment of a control mechanism with regard to the requirements that the goods and services need to meet.

Consumers can also be protected by raising their awareness with regard to the level of the prices by the publishing of past prices and surveys on prices carried out by independent organizations.

## **2.2. Restricts the opportunities for advertising**

The restrictions on the opportunities for advertising are usually introduced with the motive that consumers find it difficult to make a judgment on the basis of the quality of goods and that's why they need to be protected. Such restrictions are used as a means for limiting the consumption of goods and services that are likely to lead to negative consequence for the society (e.g. cigarettes advertisements).

As a rule advertising restrictions have an anticompetitive effect. They prevent the consumers from comparing the goods and services offered by different participants in the market.

Restrictions reduce the ability of undertakings to inform the potential consumers about their presence on the market and about the characteristics of the goods they offer. They are very unfavorable both for the undertakings which have just entered the relevant market and for the more effective participants in the market which do not have the opportunity to advertise the advantages of their goods.

There is a prohibition for advertisements that contain comparison of prices. Those advertisements have a clearly expressed restrictive effect on competition in the market and prevent the consumers from taking advantage of the competition among the suppliers.

At the same time, it has to be emphasized that some restrictions for advertisements are acceptable from the point of view of the rules of competition because they contribute to the functioning of effective markets and are precompetitive in their essence. Such is the hypothesis of the prohibition of misleading advertisements, regulated in the Law on Protection of Competition.

The introduction of advertising restrictions needs to be carefully analyzed on the basis of the advantages and disadvantages of such a measure.

**Example: Advertising professional services**

Many sectors successfully protect themselves from competition through advertising restrictions. This holds true to a great extent for the free profession for which in a number of cases there is a prohibition for advertising the offered services under the excuse that this is not ethical and is not in the interest of consumers.

**Alternative:** An alternative way for protecting the interest of consumers is the launching of information campaigns. And the imposing of excise duty on the offered goods and services offers a way for limiting overconsumption.

**2.3. Introduces quality requirements which give advantage to some participants in the market or go beyond the quality level that many well-informed consumers would choose**

The regulations on the quality requirements are often favorable to consumers. They contribute to the introduction of new products by ensuring the compatibility between the goods of different producers. At the same time, however, these acts may give unjustified advantage to some suppliers compared to others, for example by introducing requirements for the use of a specific technology, or through setting unjustifiably high criteria which cannot be met or can hardly be met by undertakings that possess limited resources.

The introduction of new regulations with regard to quality requirements which are considerably different from the existing ones could considerably restrict competition on the market. When those requirements are much higher than the ones that have been

established on the market, they can hardly be met by some of the participants in the market. Such is the effect when for meeting the minimum quality requirements, the undertaking has to use a special patented production technology.

The owner of the patent has interest in refusing a license to his/ her potential competitors. Even if the technologies are not protected by a patent, the small undertakings, such as the ones with limited resources, can hardly afford to make considerable investments in order to meet the too strict legislative requirements from a technological point of view. In this way, they will be forced to leave the market, which will have a negative effect on competition.

The extremely high quality requirements may restrict the freedom of suppliers to offer goods of different quality in order to satisfy different types of demands. They can be to the detriment of consumers who will not be able to buy the less expensive goods they prefer, despite the fact that they are of lower quality. That's why the quality requirements for goods and services shouldn't be established above the level sufficient to guarantee the safety of consumers.

For the purpose of ensuring a certain level of quality, some technical requirement may be introduced as well. The obligation for meeting these requirements, however, may restrict the opportunities of the producers to use innovative decisions and to impede the entry of new participants in the market.

**Example: Offering of food and drinks at low cost flights**

Many consumers prefer to use low cost air carriers despite the fact that they don't offer food and drinks during the flight. The introduction of a requirement for the air carriers to provide food and drinks during the flight disregards the interests of some of the consumers and restricts the freedom of the participants in the

market to offer different products aimed at different types of demand.

**Example: Chemical industry**

New technical requirements to the motor tires which require a change in their production technology. That could increase the production costs and to force a large part of the participants in the market to cease their activity and to move to another activity.

**Alternative:** In drafting regulations with regard to quality requirements it is recommended for the changes to be introduced gradually as considerable and abrupt changes are much more likely to have a negative impact on competition.

Once the quality requirements have been introduced with the purpose of protecting consumers, an alternative means for achieving the same purpose would be the provision of information to consumers about risks related to the product, or a requirement for announcing certain characteristics of the product. In the cases in which considerable changes to the standards have been envisaged out of ecological considerations (e.g. standards for harmful emissions), the competent authorities would be able to minimize the potential anticompetitive effects through providing financial, technical or other assistance, mainly to the small undertakings which could hardly meet the new requirements.

In a number of cases no quality requirements need to be introduced as the reputation of the seller can serve as a guarantee for quality, especially when the consumers can observe the quality and make further purchases. The requirements based on good market practices are preferred to the prescribed requirements as they provide the supplier the opportunity to adapt their products to the standard and increase the options among which consumers can choose.

## **2.4. Restricts the potential distribution channels or the geographic region in which the supplier could carry out its activities**

The motives for introducing regulations that restrict the potential distribution channels are usually related to consumer protection. This approach, however, limits the number of places from which the products can be purchased, restricts competition and, respectively, the choice of consumers.

Geographic restrictions have a similar effect. They are usually introduced with the aim of ensuring the provision of certain goods and services in poorly populated regions.

### **Example: Drugs**

Drugs are usually offered only in pharmacies. The aim is to ensure the safety of consumers by the presence of a pharmacist at the moment of purchase. At the same time there is a wide range of non-prescription drugs the purchase of which does not require consultations with a pharmacist. That is why the requirement for such drugs to be distributed only in pharmacies, and not for example in supermarkets, is not justified.

### **Example: Selling of cosmetic products in pharmacies**

There are other products that are offered at pharmacies, such as cosmetic products. The introduction of restrictions for selling cosmetic products in pharmacies would restrict competition and would limit the choice of consumers.

**Alternative:** In introducing restrictions with regard to the potential distribution channels or the geographic region in which the supplier can carry out its activities, it needs to be assessed whether they are necessary for ensuring the safety of consumers and for their access to certain goods and services. An alternative measure to the provision of certain goods or services in poorly

populated regions may be the introduction of stimuli (e.g. financial alleviations) for suppliers. With regard to the restrictions for distribution channels, the introduction of a requirement for product storage may serve as an alternative.

## **2.5. Restricts the freedom of suppliers to organize the production process themselves and to choose its form of organization**

Usually the motives for introducing such rules have to do with ensuring the responsibility of the suppliers to the clients, the avoiding of conflicts of interest and the independence of the participants in the market.

Regulations that restrict the freedom of the suppliers to organize the production process themselves and to choose its form of organization, restricts their creativeness and innovation, thus reducing their effectiveness. For example, partnerships with undertakings from another sphere of economic activity could be prohibited which would prevent the participants in the market from developing their goods and services in an innovative way and from introducing business models that allow for more effective use of resources. In this way, the opportunities for competition are being restricted.

Regulations which introduce characteristics for certain goods or services could restrict innovations. It should be noted that with time and as a result of the scientific progress and the development of technologies, the characteristics of products may be changed, as well as the way in which they are offered. Not taking into account the above mentioned circumstances would lead to the risk of preventing the appearance of innovative products, which would be to the detriment of technological development and of the interests of consumers at the expense of the interests of less effective participants in the market.

The introduction of production quotas also restricts the opportunities for competition as the undertakings won't be able to make an optimal use of their production capacity and to achieve the economies of scale that they would be able to achieve without such restrictions and if they determined the quantity of their production.

**Example: Architects and builders**

A requirement has been introduced according to which architects do not have the right to combine the activity of an architect with that of a builder, construction investor or consultant. The impose restrictions on multidisciplinary activities could limit the range of the existing services and to impede the development of new business models.

**Alternative:** There are alternative mechanisms which could guarantee independence and certain ethical standards, while at the same time being less restrictive to competition. Such mechanism, for example, is the introduction of sanctions for unconscientious carrying out of obligations on the part of the suppliers.

**2.6. Puts some participants in the market in a privileged position compared to other participants**

Every regulation which puts certain participants in the market in a privileged position compared to other participants, distorts competition. Such a situation can be observed, for example, when producers are obliged to use a strictly defined technology. Such a restriction would be in the interest of those participants in the market which are already using this technology while the other undertakings would have to make certain investments in order to start using it.

It is possible for the regulations to require the participants who have recently entered the market to adhere to stricter

standards while the undertakings which are already established on the market are still following, although for a limited period of time, the existing, less strict rules. Such regulations could significantly distort the equality between economic subjects as they will lead to an increase in the costs for some suppliers (the undertakings which have just entered the market or those which are introducing new production processes). Such a situation could have a discouraging effect on the economic operators and could reduce the number of stimuli for innovations and competitive pressure.

**Example: Ecological requirements**

A law introduces new, stricter ecological requirements for the production processes. These rules however, apply to the undertakings which have just entered the market whereas the existing undertakings are exempt from adhering to these rules.

**Example: public procurement procedures**

By means of the documentation for public procurement procedure for construction work, the contracting authority sets the requirement for the participants to have their own concrete centre. All undertakings which have such a center are in a privileged position compared to the undertakings which, despite the fact that they do not have a concrete center, are able to do the job by subcontracting other undertakings.

**Alternative:** The introduction of such regulations has to be carefully considered as often times it serves as an attempt to protect the established participants in the market from potential competition. The anticompetitive effect can be reduced by stating that the rules would be valid for a certain period of time. What is more, the period for which certain undertakings are exempt from observing the newer and stricter rules, needs to be proportionate to the motives for accepting exceptions.

### **3. Are the opportunities for the suppliers to actively compete among one another limited?**

The nature of effective competition has to do with the opportunity of suppliers to compete by offering lower prices, better services, better quality of the good or the service, with the aim of winning more clients and acquiring a larger market share.. In some cases the undertakings can stop competing by coordinating their behavior so that they can share a given market and collectively increase their profit at the expense of consumers.

The legislation could also lead to a reduction in the stimuli suppliers have to compete actively by means of encouraging or facilitating the cooperation between them. There is a risk for the regulatory act to have a negative impact on the competitive environment when the suppliers have a significant role in its drafting. This is likely to happen if the draft act:

#### **3.1. Creates a regime of self- or joint regulation**

The state bodies with legislative initiative can decide to involve a professional or branch organization in the regulatory process. The approach through which the engaged organizations develop and monitor the adherence to the respective rules and the state ensures the required regulatory basis and support for their implementation, is known as a regime of joint regulation. In case that the role of the state has been reduced to a minimum and the whole responsibility for achieving the set objectives and the regulation of the profession and the branch is in the hands of the organizations, we have an example of self-regulation.

The main advantages of self-regulation and joint-regulation are the low administrative costs, the utilization of the specific expert experience and knowledge in the profession or the branch, the high level of commitment and implementation, the stronger trust in the regulation on the part of the organizations and their members.

Regardless of the fact that these regulatory regimes can bring significant benefits to the branch/ profession and the society as a whole, there is a danger for the rules developed by professional organizations to have a negative effect on competition and consumers.

**Example: Self-regulation of free professions** (lawyers, notaries, architects, engineers, etc.).

The respective professional organizations can introduce rules which could restrict competition in the exercising of a given profession such as for example obligatory or recommended prices, unjustifiably high barriers to entering the market of new participants in the profession, advertising prohibitions and restrictions with regard to the business structure.

**Alternative:** The regimes for self- or joint regulation need to be reviewed on a regular basis in order to find out to what extent the existing rules are necessary for protecting the public interest, whether they are proportional and justified, to what extent they are needed for successfully exercising the respective profession. In this case, both the benefits and the harms for the consumers need to be taken into account.

### **3.2. Exempts a given sector or a group of suppliers from the field of application of the general competition protection legislation**

The sector legislation may envisage deviations from competition rules. In some cases, on the strength of a regulatory act, the undertakings are obliged to: jointly set prices and/or conditions for purchasing and selling of goods and services; allocate production quotas or markets; provide special or exclusive rights. The motive for such a regulation could be to support the successful operation of those undertakings on the market as well as to enhance their competitiveness on the external markets.

Regardless of the fact that this policy is directed to supporting a certain branch or sector of the economy, it can be to the detriment of competition and consumers as it contributes to the creation of cartels or abuse with dominant position. Such a policy would go counter to jurisprudence and more specifically to a decision of the Court of the EC which provides that the member-states shouldn't introduce or enforce measures which could lead to ineffectiveness of the rules of competition<sup>6</sup>. Exempting a given branch or a group of producers from the obligation for observing some of the competition rules should be reduced to the minimum or repealed, except for the presence of indisputable public interest which cannot be protected in any other way. In case it is urgent for exceptions to be allowed, their anticompetitive effect needs to be reduced to the minimum.

**Example: Quotas for the production and sales of matches**

A regulatory act provides the exclusive right for production and sale of matches to several undertakings. Along with the regulatory act, production quotas were set for each undertaking, which restricted the stimuli for effective competition among them.

**Alternative:** The introduction of these deviations from the rules of competition for a short period of time, carrying out an analysis of the result of applying the legislation and repealing the exemption right after there is no longer need for the deviations from the rules.

**3.3. Requires or encourages the exchange or publishing of information for production volume, prices, sales or producer's costs**

---

<sup>6</sup> *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)*, ECJ 9 September 2003.

Regulations that require or encourage the publishing of information with regard to the prices, production volumes or the sales of the different participants in the market aim at facilitating the access of consumers to information, especially on markets characterized by a large number of participants which offer a great variety of products. An example for that is the requirement for publishing detailed and clear information on prices and packages of services of mobile operators.

On the other hand, however, there is greater risk of concerted behavior of the participants on the market and participation in a cartel. This is more likely to happen on markets characterized by the presence of a limited number of competitors.

It has to be taken into account that regulations that do not envisage the publishing of information but require or facilitate the exchange of information between competitors could also lead to the anticompetitive effects described above.

Practice shows that the exchange or publishing of detailed individual company statistics, especially when carried out on a regular basis could reduce the stimuli for the participants in the market to compete effectively and could in the end lead to increased prices.

**Example: transportation of passengers and cargos**

The legislation creates an obligation for publishing prices and discounts for transportation of passengers and cargos

**Alternative:** In the cases in which the information is gathered mainly for the purposes of the respective policy, its publishing may be avoided. If the purpose is to provide assistance to consumers or to provide general statistical data for a given market, the following information should be required:

- summarized information as it is less likely to lead to participation in a cartel compared to individual company statistics;
- information about past periods as it is less likely to lead to concerted market behavior compared to up-to-date information.

### **3.4. Creates legal uncertainty for the undertakings which have just entered the market**

The lack of clarity and the contradictory nature of the regulatory framework may have a restraining effect for the undertakings which have just entered the market. The creation of legal insecurity would have an especially unfavorable influence in economic sectors undergoing liberalization as it will be hard to achieve the objective of opening the market for new participants.

#### **Example: Licenses for opening big trade centers**

The lack of clear rules with regard to the criteria (conditions) for licensing the big trade centers may have a restraining influence on the undertakings which are entering the market. Probably this effect will be more significant if the undertakings have to pay a higher licensing fee.

#### **Example: Energy**

The lack of foreseeability of the price changes of energy dissipators prevents the undertakings from planning their investment intentions and to enter new market.

### **4. Is the choice of and information provided to consumers limited?**

#### **4.1.Has the ability of consumers to decide who to buy from been restricted?**

Regulation that restrict the ability of consumers to decide who to buy from could be introduced with the aim of protecting the consumers from wrong decisions or with the aim of improving consumers' choice at the presence of options which are incomplete, confusing, misleading or hard to understand. Such a situation could also arise when, as a result of liberalizations, new markets appear which have not existed before, which fundamentally changes the scope of the information that consumers need to have in order to shop effectively. Due to the new character of the product or the service, and maybe their complexity, consumers may have difficulties in assessing and comparing different offers.

The restrictions of the choice of consumers may lead to restriction of competition with regard to price and quality as a result of the reduced stimuli for the suppliers who have remained on the market to satisfy the needs of consumers by offering goods and services of better quality and at lower prices.

##### **Example: Contact lenses**

A regulation that forbids the selling of contact lenses without a prescription from an oculist may prevent consumers from choosing that type of lenses which to a maximum extent correspond to the ratio between quality and price they are looking for.

**Alternative:** The regulatory aim could be achieved without restricting competition by raising the awareness of consumers. With regard to new markets, information and educational campaigns could be organized, e.g. through brochures and TV advertisements, which inform consumers about the choice they have to make after the regulation.

## **4.2. Increases the costs of consumers for change of suppliers, reducing the opportunities of the consumers for mobility**

„Change costs” are the costs that the consumer needs to make when changing the supplier of a good or service.

Provisions that envisage change costs would be justifiable from the point of view of the fairness of the conditions under the contract, if they reflect the presence of significant actual costs for the supplier. For example, in the “package sale of products” sanctions could be envisaged for premature termination of a contract with the aim of reimbursing incurred costs for fixed assets (mobile phones).

Imposing change costs, however, could have unfavorable effects on competition as it creates barriers to entering the market by new participants and restricts competition among the undertakings operating on the relevant market.

This is also valid for the recently restructured branches in which there is a well-established operator that has a large market share. There is a risk for this operator to impose new or higher costs for change of operator in response to the competitive pressure.

### **Example: Mobile phone services**

Provisions in the contracts with the consumers of mobile phone services which impose considerable penalties if the consumers decide to change the operator after a certain period of time.

### **Example: Lack of transferability of a mobile phone number**

The lack of transferability of a phone number could make the change of operator considerably unattractive due to the inconvenience for the consumer and the imposed large administrative costs.

**Alternative:** The introduction of rules which guarantee the transferability of phone numbers and make possible the mobility of consumers. If there should be a fee for change of operator, it should be cost oriented.

### **III. MAIN ELEMENTS OF ASSESSING COMPLIANCE WITH COMPETITION RULES**

In the process of assessing compliance with competition rules the CPC carries out an in-depth analysis of the draft acts. The table below presents the main elements included in this process.

#### **Main elements of assessing compliance with competition rules**

- Defining the subject of the assessment and the circle of affected economic subjects;
- Providing the persons affected by the draft act with the opportunity to give their comments on the proposed regulation;
- Defining the need and expedience of the proposed act;
- Setting alternative methods for regulation which restrict competition to a lesser degree;
- Defining the circle of economic subjects which will be affected by the proposed alternative methods;
- Defining the actual consequences of the proposed alternative methods and the potential side effects;
- Clear and detailed justification of the assessment of compliance, including the proposed alternative methods;
- Tracing the effect of the adopted regulatory act on competition.

## **IV. PRINCIPLES OF EFFECTIVE PRO COMPETITION REGULATION**

Effective from the point of view of competition is the regulatory framework which takes into account the following principles:

- necessity and proportionality;
- minimum restriction of competition;
- effectiveness;
- transparency;
- predictability.

### **1. Necessity and proportionality**

Each draft act should have a clearly defined objective. When the achievement of this objective is related to the direct or indirect restriction of competition, it has to be carefully assessed whether there is an actual need for those restrictions or whether the objective can be achieved without restricting competition. It also needs to be assessed whether the objective is proportionate to the restrictions by comparing the benefits of achieving the objective with the harms done as a result of the restrictions on economic activity.

### **2. Minimum restriction of competition**

Even if the restrictions of competition are necessary and proportionate, this is not sufficient to justify the effectiveness of the proposed regulatory framework. Of all possible alternatives, the alternative should be chosen that would lead to minimum restriction of competition. This issue has to be assessed at the level of preparing the act in order to avoid unnecessary restrictions which would be much more difficult to eliminate at a later stage. If the objective can be achieved to a sufficient degree

with less mechanisms that restrict competition, those mechanisms should be preferred.

### **3. Effectiveness**

For a regulation to be effective, first of all the objectives of the act have to be clearly defined. If that is not the case, the risk of introducing unnecessary restrictions is much higher.

What is more, the regulatory framework needs to be easy to apply. If the adherence to the rules and the control mechanisms are complicated and related to high costs, most probably they won't be observed. It has to be kept in mind that the numerous references to the provisions of the same or other acts may create problems for the persons to whom the act applies. That's why referencing needs to be done only as an exception, when there's no other ways for regulating the subject matter. Compliance needs to be ensured as well with the Law on regulatory acts and the Decree on its implementation, the acts on the implementation of other regulatory acts to regulate comprehensively the subject matter they refer to, and secondary legislation to be drafted along with the draft act.

The regulatory framework may be unnecessarily complicated if the regulation is dispersed in many regulatory acts, issued by different bodies and if the principle of coordination among the acts on the different levels has not been observed. The clarity with regard to the competencies of the bodies which are responsible for implementing the respective acts is of great importance for exercising effective control on observing the regulatory framework.

### **4. Transparency**

In a number of cases the rules that apply to a specific sector of the economy change too often and contain a great number of acts. This situation could significantly reduce the

transparency of the regulatory framework thus making it difficult for new participants to enter the relevant market.

The principle of transparency needs to be applied in the process of drafting the regulatory framework. That is why it is extremely important for the requirements of the Law for regulatory acts, for publishing draft acts on the website for public discussions as well as for preliminary coordination of the draft acts with the bodies whose authorities are related to the subject of the regulation. In this procedure, the stakeholders are provided with the opportunity to present proposals and positions on the draft act.

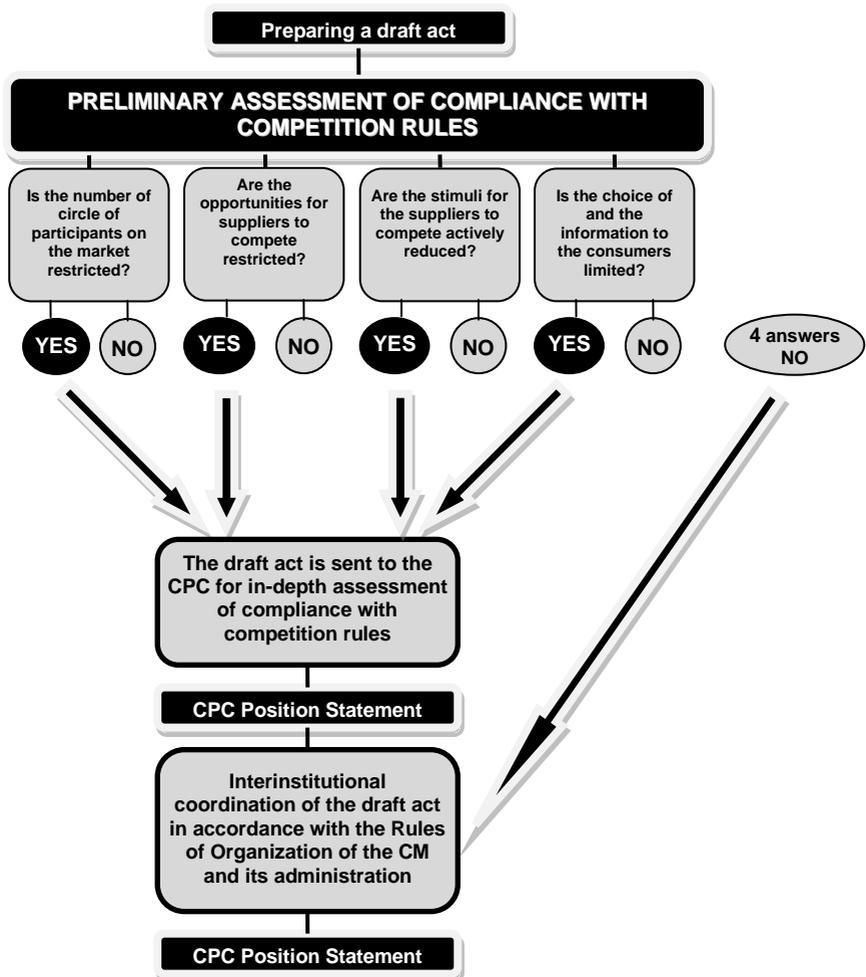
## **5. Predictability**

The stability of the regulatory framework is of great significance for protecting the interests of economic subjects. The regular changes create uncertainty, which, on its part, is the reason for impeded market entry and reduced investments.

The regulations should contain deadlines for the measures they envisage which leads to foreseeability, creates trust in the system and puts emphasis on the commitment of the respective body.

The surprising changes to the regulatory framework should be avoided with the economic subjects being unprepared, or without giving them sufficient time to adapt to the changes.

## V. A DIAGRAM OF THE PROCESS OF ASSESSING COMPLIANCE WITH COMPETITION RULES



## **VI. CONTACTS**

### **How to get in touch with us**

Commission on Protection of Competition

18 Vitosha Blvd, 1000 Sofia

Tel: 02 935 61 13

Fax: 02 980 73 15

CPC Website: [www.cpc.bg](http://www.cpc.bg)

Email: [cpcadmin@cpc.bg](mailto:cpcadmin@cpc.bg)

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

|  |    |
|--|----|
| I. ЦЕЛ И ОБХВАТ .....  | 3  |
| II. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА НОРМАТИВНИЯ АКТ.<br>ПРИМЕРИ И АЛТЕРНАТИВИ.....                          | 8  |
| III. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ОЦЕНКАТА ЗА<br>СЪОТВЕТСТВИЕТО С ПРАВИЛАТА НА<br>КОНКУРЕНЦИЯ ..... | 40 |
| IV. ПРИНЦИПИ НА ЕФЕКТИВНОТО<br>ПРОКОНКУРЕНТНО РЕГУЛИРАНЕ.....                              | 41 |
| V. СХЕМА НА ПРОЦЕСА НА ОЦЕНКА ЗА<br>СЪОТВЕТСТВИЕТО С ПРАВИЛАТА НА<br>КОНКУРЕНЦИЯ .....     | 45 |
| VI. КОНТАКТИ .....   | 46 |

**CONTENTS**

I. OBJECTIVE AND SCOPE .....49

II. THE IMPACT OF A REGULATORY ACT. EXAMPLES  
AND ALTERNATIVES.....54

III. MAIN ELEMENTS OF ASSESSING COMPLIANCE  
WITH COMPETITION RULES .....83

IV. PRINCIPLES OF EFFECTIVE PRO COMPETITION  
REGULATION .....84

V. A DIAGRAM OF THE PROCESS OF ASSESSING  
COMPLIANCE WITH COMPETITION RULES .....87

VI. CONTACTS.....88

# SCF

Sofia Competition Forum

Комисия за защита на конкуренцията  
бул. Витоша №18  
София 1000  
България

Commission on Protection of Competition  
18 Vitosha Blvd.  
1000 Sofia  
Bulgaria  
[www.cpc.bg](http://www.cpc.bg)

United Nations Conference on Trade and Development  
Palais des Nations, 8-14, Av. de la Paix  
1211 Geneva 10  
Switzerland  
[www.unctad.org](http://www.unctad.org)

support growth  
support growth  
convergence  
efficiency convergence  
efficiency success trust trust  
success future  
success future  
future