



ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

Законодателство и практика на КЗК по ЗЗК 2020-2024 г.



Институт за
пазарна
икономика

2024



Съфинансирано от
Европейския съюз



ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА



ИНСТИТУТ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ

Тази публикация е създадена в рамките на инициатива „Наблюдение на дейностите по защита на свободната конкуренция на КЗК“, финансирана от Европейския съюз и фондация „Институт Отворено общество – София“ (ИООС). Изразените възгледи и мнения са единствено на автора(ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или на Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA) или на ИООС Нито Европейският съюз, нито EACEA, нито ИООС могат да бъдат държани отговорни за тях.

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	3
Защита на конкуренцията – законодателство и практика	4
Контрол върху концентрациите между предприятия	5
Забрана за нелоялна конкуренция.....	7
Злоупотреба с монополно или господстващо положение	9
Забрана за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне	13
Забранени споразумения, решения и съгласувателни практики	16
Застъпничество за конкуренция.....	18
Секторни анализи	20
Изводи и наблюдения	22

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АССО	Административен съд – София област
ВАС	Върховен административен съд
ЗЗК	Закон за защита на конкуренцията
ЗК	Закон за концесиите
ЗОП	Закон за обществените поръчки
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
МС	Министерски съвет
НС	Народно събрание

Въведение

Свободната конкуренция е в основата на пазарната икономика. Тя осигурява стопанска ефективност и предлага на потребителите по-широк избор на стоки и услуги, с по-високо качество и на по-ниска цена, като в дългосрочен план насърчава иновациите, предприемачеството и повишаването на продуктивността.

Най-общо законодателството в областта на конкуренцията трябва да задава рамка от правила, мерки и инструменти, които да предотвратяват и/или санкционират действия или бездействия, които водят до ограничаването на конкуренцията на пазара. Такива, да припомним, могат да са забранени споразумения, решения и съгласувани практики; злоупотреба с монополно или господстващо положение; концентрации между предприятията; нелоялна конкуренция. През 2021 г. към тези заплахи за свободната конкуренция в закона се добавя и забраната за нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранително продукти.

Ролята на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) като независим орган за защита на свободната конкуренция е от изключителна важност. Тя е оправомощена да прилага Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Закона за концесиите (ЗК) чрез взимане на решения, постановяване на определения (произнасяне по въпроси, с които не се решава спорът по същество), разпореждане и образуване на производства за установяване на нарушения и налагане на санкции.

В настоящото изследване фокусът е върху решенията на Комисията за защита на конкуренцията при прилагане на Закона за защита на конкуренцията през последните пет години.

Защита на конкуренцията – законодателство и практика

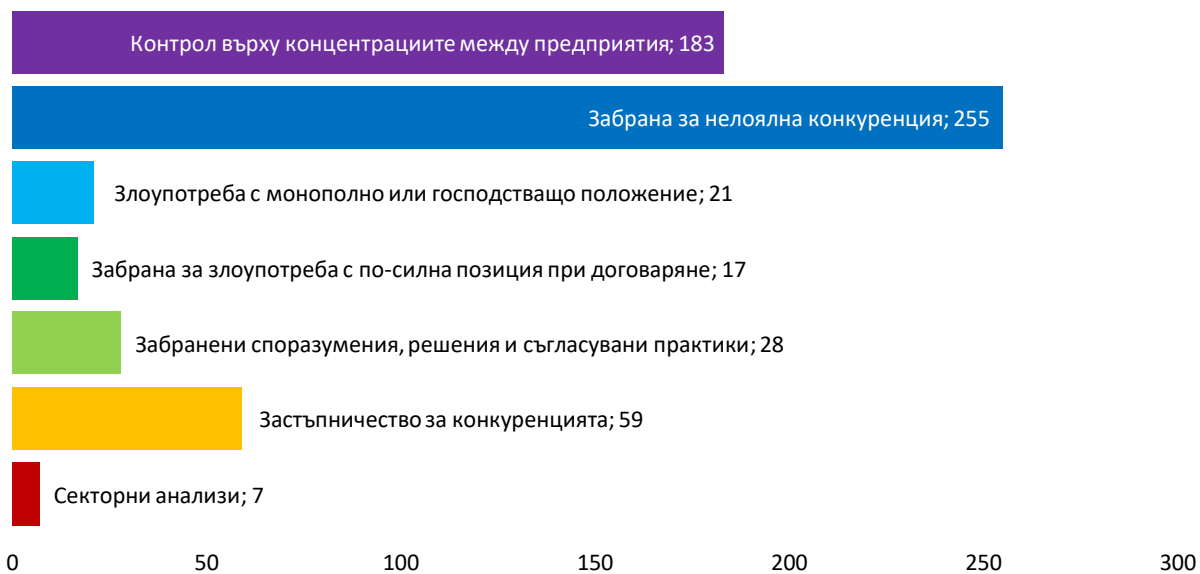
Според Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) извършва дейността си чрез:

- 1) Контрол върху концентрациите между предприятия
- 2) Забрана за нелоялна конкуренция
- 3) Злоупотреба с монополно или господстващо положение
- 4) Забрана за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне
- 5) Забранени споразумения, решения и съгласувани практики
- 6) Застъпничество за конкуренцията
- 7) Секторни анализи

През последните пет години (периода от 2019 до 2023 г.) КЗК е взела общо 570 решения в областта на защитата на конкуренцията.

Най-голям дял имат решенията, свързани със забраната за нелоялна конкуренция – 255 (45% от взетите решения), а на следващо място са решенията по контрола върху концентрациите между предприятия – 182 (32% от взетите решения). Най-малко за последните пет години пък са извършените секторни анализи – 7 (1%).

Решения на КЗК по ЗЗК, 2019-2023, по предмет, брой



Големият брой производства и разнообразието на разглежданите казуси показва натовареност и интензивна работа, при това обхващащи пъстра палитра от икономически сектори и продуктови пазари.

Решенията на КЗК по всеки от различните предмети заслужава специално внимание.

Контрол върху концентрациите между предприятия

Решения на КЗК по 33К, 2019-2023, по предмет, брой



Една от ключовите отговорности на комисията е контролът върху концентрациите между предприятията – целта е, най-общо, да се предотврати сливанията и придобиванията да създадат предпоставка за формиране на пазарни участници с твърде голяма сила, което да се превърне в заплаха за конкуренцията в определен икономически отрасъл. За петте години от 2019 до 2023 г. включително решенията са общо 183. Законът предвижда задължително предварително уведомяване пред комисията при определени прагове на оборотите на участващите предприятия.

В над 70% от случаите концентрацията се разрешава, а в над 20% - КЗК постановява, че дадената сделка не представлява концентрация или не попада в обхвата на чл. 24 от закона, тъй като оборотът им не надхвърля определените прагове.

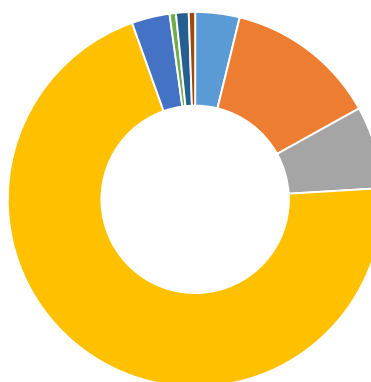
Може би по-интересни са останалите малко на брой, но значително по-интересни решения.

С общо седем решения през последните пет години КЗК започва задълбочено проучване на пазарна сделка. Пет от казусите са в последните две години, като четири от тях са в сферата на телекомуникациите, а един – в сферата на млекопреработването. При два от тях концентрацията вече е разрешена от страна на КЗК. Останалите две задълбочени проучвания са от 2019 г. и водят до решение за забрана концентрацията - единствените случаи на забрана за последните пет години. Единият е в сферата на електроразпределението и търговията е електрическа енергия (за придобиването на предприятията на ЧЕЗ от страна на Еврохолд), а другият – във военната индустрия (за придобиването на Дунарит от ЕМКО). Причините за забраната се различават. В сделката с ЧЕЗ комисията посочва, че тя би довела до господстващо положение на обединената група, а при тази с Дунарит – че представлява хоризонтална концентрация. Впоследствие ВАС отменя решението на КЗК и Еврохолд придобива активите на ЧЕЗ.

Само в един случай (през 2019 г.) КЗК налага санкция. Санкцията е в размер на 65 хил. лв. и е заради това, че „Агрия Груп Холдинг“ АД не е уведомила, че придобива „Кехлибар“ ЕООД през 2016 година. Според решението на комисията сделката не засяга негативно конкурентната среда в производството, преработката и търговията със зърнени и маслодайни култури, но това, че компанията не уведомява предварително регулатора, се наказва със санкция с превантивна цел.

Решения на КЗК с предмет "Контрол върху концентрациите между предприятията", 2019-2023 г.

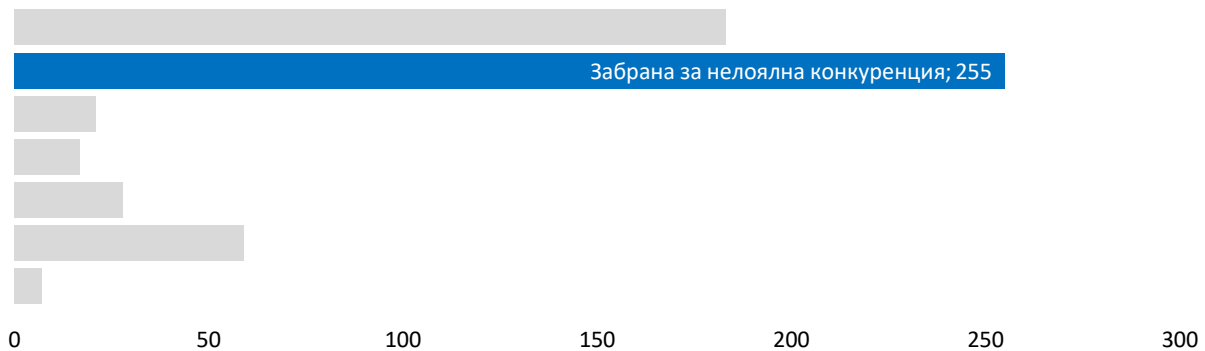
- започва задълбочено проучване
- постановява, че дадена сделка не попада в обхвата на чл.24 ЗЗК
- постановява, че дадена сделка не представлява концентрация
- разрешава концентрацията
- прекратява производството
- образува производство
- забранява концентрацията
- налага имуществена санкция



Тук изрично трябва да се спомене, че вероятно има и случаи, които остават извън полезрението на комисията. Така например наскоро ИПИ [насочи вниманието](#) към евентуална предстояща смяна на собствеността на активите на Лукойл в България, в която концентрацията едновременно има признаци и на вертикална интеграция, и на господстващо положение при производството на течни горива и управлението на данъчните складове и търговията на едро. Именно КЗК е органът, който има ключова роля при предотвратяване на някои форми на концентрация, които позволяват злоупотреба с монополно положение, ограничения за навлизане на нови участници на пазара и увреждане на интересите на потребителите.

Забрана за нелоялна конкуренция

Решения на КЗК по 33К, 2019-2023, по предмет, брой

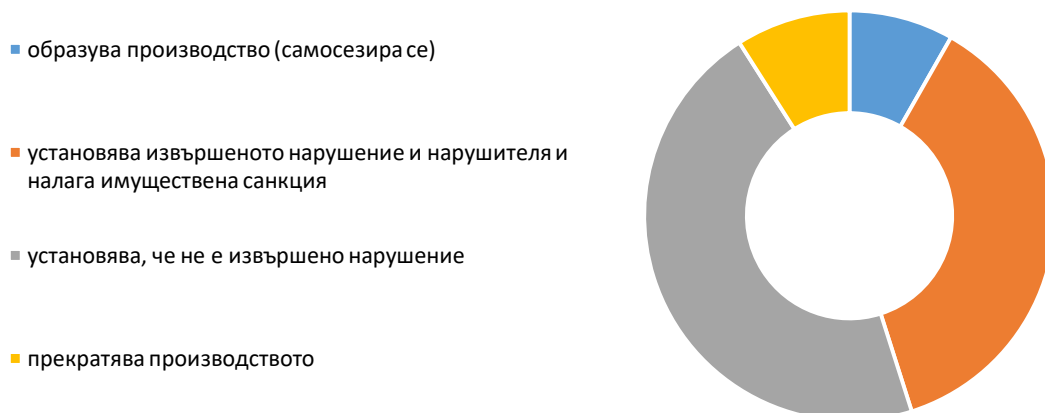


За последните пет години Комисията за защита на конкуренцията е разгледала над 250 случая, свързани с нелоялна конкуренция на пазара. Броят им представлява почти половината от решенията (общо 570) на Комисията по Закона за защита на конкуренцията за периода 2019-2023 година.

Общата формулировка в 33К определя нелоялната конкуренция като „всяко действие или бездействие при осъществяване на стопанска дейност, което е в противоречие с добросъвестната търговска практика и уврежда или може да увреди интересите на конкурентите“ (чл. 29 от 33К). Законът изрично забранява:

- Увреждането на доброто име на конкурентите;
- Въвеждане в заблуждение;
- Заблуждаваща и сравнителна реклама;
- Имитация;
- Нелоялно привличане на клиенти;
- Разгласяване на производствени или търговски тайни.

Решения на КЗК по забрана за нелоялна конкуренция, 2019-2023 г.



В близо половината от решенията (117 случая или 46% от всички с този предмет) КЗК установява, че няма нарушение и нелоялна конкуренция.

В 94 от случаите (37% от всички с този предмет) комисията установява извършено нарушение и налага санкция.

В периода от 2019 до 2023 г. включително наложените санкции са за близо 30 млн. лева. Трябва да се отбележи, че размерът на глобите е процент от оборота на компаниите, така че най-големите суми говорят по-скоро за размера на фирмата-нарушител, а не толкова за тежестта на нарушението. Разбира се, големите компании имат по-голямо влияние на съответните пазари и евентуалната вреда върху конкуренцията е предполагаемо по-значима. Някои от големите вериги за хранителни стоки и тук са под прожекторите на регулатора като основни участници на пазара.

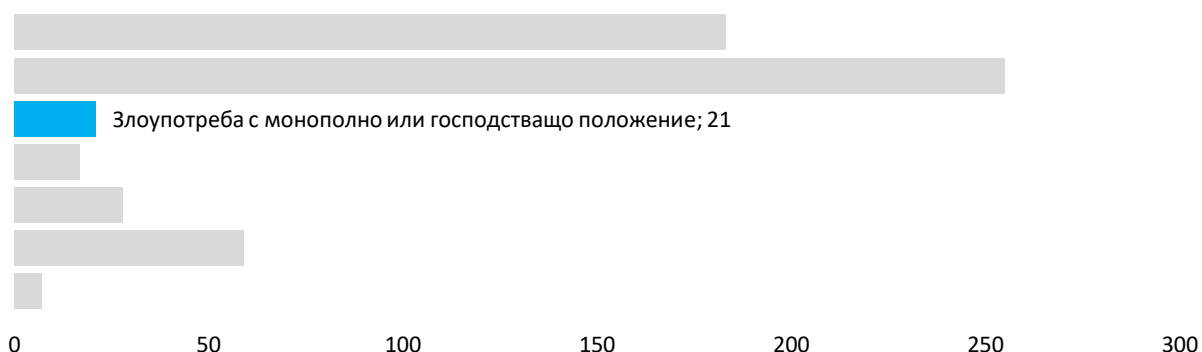
Най-високата санкция формира половината сума, а седемте най-големи санкции, всяка за по над 500 хил. лв., образуват 85% от общата сума на всички наложени глоби за нелоялна конкуренция. В седемте случая компаниите са санкционирани заради различни нарушения на забраната – имитация, увреждане на доброто име на конкурентите, сравнителна или заблуждаваща реклама.

Правят впечатление множеството случаи на санкции заради реклама. Докато забраната за заблуждаващата реклама е сравнително разбираема, тази за сравнителна реклама звучи многозначителна и донякъде подлежаща на разнопосочни интерпретации. Законът забранява *реклама, която пряко или косвено идентифицира конкурента или предлагани от него стоки или услуги* (чл. 34, ал. 1 от ЗЗК). Същевременно сравнителната реклама се разрешава, *когато сравнява стоки или услуги, задоволяващи еднакви потребности или предназначени за една и съща цел* (чл. 34, ал. 2, т. 2 от ЗЗК). Тази постановка е поредното доказателство за свръхдетайлното регулиране на пазарните субекти (ако някой изобщо си избере този начин на реклама) и подценяването на рационалното поведение на потребителите (ако някой изобщо би го оценил)¹. Остава въпросът и кои са случаите на нелоялна конкуренция, които са останали „под радара“ на регулатора и не са анализирани и разгледани.

¹ По този повод ИПИ е и българският партньор на Институтът за икономически изследвания в Лондон, който публикува [Международния индекс на държавата „Бавачка“](#).

Злоупотреба с монополно или господстващо положение

Решения на КЗК по 33К, 2019-2023, по предмет, брой



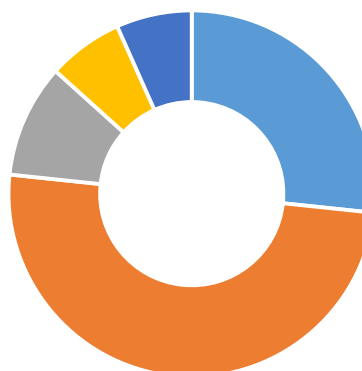
През последните пет години Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е взела и публикувала решения по общо 30 случая на злоупотреба с монополно или господстващо положение на пазара - една от компетенциите на комисията по защита на конкуренцията, която привлича изключително силно обществено внимание. От тези 30 случая 21 са ограничени само до злоупотреба с монополно или господстващо положение, а останалите 9 са в комбинация с проверки за установяване на забранени споразумения (картели), решения и съгласувани практики.

Според Закона за защита на конкуренцията, господстващо е положението на предприятие, което с оглед на своя пазарен дял, финансови ресурси, възможности за достъп до пазара, технологично равнище и стопански отношения с други предприятия може да попречи на конкуренцията на съответния пазар, тъй като е независимо от своите конкуренти, доставчици или купувачи.

Законът забранява поведението на предприятия с монополно или господстващо положение, както и на две или повече предприятия със съвместно господстващо положение, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите, като налагане на цени, ограничаване на дейността, неравни условия, поставяне на допълнителни задължения, необоснован отказ за доставка на стока или услуга.

Решения на КЗК по проверки за злоупотреба с монополно или господстващо положение, 2019-2023 г.

- установява извършеното нарушение и нарушителя и/или налага имуществена санкция
- установява, че не е извършено нарушение
- одобрява поети задължения и определя срок за изпълнението им
- образува производство (самосезира се)
- друго



В точно половината от разгледаните казуси комисията е установила, че не е извършено нарушение. В някои от тях КЗК преразглежда предишни решения след намеса на ВАС. През 2023 г. в два случая

КЗК установява, че няма извършено нарушение. Единият е за съмнения за необоснован отказ за доставка на медикамента Вентолин на един от доставчиците, а в другия БНР счита за необосновано повишаването на цената на правата за използване на музикален репертоар.

По-долу е представен пълен списък на случаите, в които КЗК установява, че няма извършено нарушение, защото сами по себе си са интересни и защото показват широката палитра от сектори, в които се иска намеса от страна на регулатора.

Решения на КЗК по проверки за злоупотреба с монополно или господстващо положение, в които е установено, че НЕ Е ИЗВЪРШЕНО НАРУШЕНИЕ, 2019-2023 г.			
Дата на решение	Инициатор	Отвeтник	Основна тема на искането
21.12.2023	"СТИНГ" АД	"ФЪОНИКС ФАРМА" ЕООД	Съмнения за необоснован отказ за доставка на Вентолин.
07.12.2023	БЪЛГАРСКО НАЦИОНАЛНО РАДИО (БНР)	СДРУЖЕНИЕ "МУЗИКАУТОР"	Повишаване на цената за БНР за използване на музикалния репертоар на Музикаутор през 2016 г.
13.10.2022	"ТРЕГЕР" ООД	"СОФИЙСКА ВОДА" АД	Съмнения за необосновано много проверки и наложени глоби относно отпадните води на Метрополитан Хотел София.
05.05.2022	"Г.Т. СОЛАР" ООД	"ЕЛЕКТРОРАЗ-ПРЕДЕЛЕНИЕ СЕВЕР" АД	Поставяне на задължение за изграждане на съоръжения за присъединяване при условие, че има възможност за присъединяване към съществуващи съоръжения
05.05.2022	"ПАУЕРСКРИЙН - БЪЛГАРИЯ" ЕООД; "ПАУЕРСКРИЙН ЧР" С.Р.О.	ТЕРЕКС ГБ ЛТД, ИРЛАНДИЯ	Отказ от доставка на стоки – трошачни и пресевни машини, и на резервни части за тях.
02.12.2021	"ИД ИНДЪСТРИ" ЕООД; "МОТТО - ИНЖЕНЕРИНГ" ЕООД	"ЕВН БЪЛГАРИЯ ЕЛЕКТРОРАЗ-ПРЕДЕЛЕНИЕ" АД; "ЕВН БЪЛГАРИЯ ЕЛЕКТРО-СНАБДЯВАНЕ" АД	Прекъсване на достъпа до ЕРМ и преустановяване от крайния снабдител на доставката на електроенергия заради отказ от случване на договор за достъп до мрежата.
28.10.2021	"ОПТИЛАН" ЕООД; "ЦИФРОВА КАБЕЛНА ТЕЛЕВИЗИЯ" ООД	"БТВ МЕДИА ГРУП" ЕАД; "НОВА БРОУДКАСТИН Г ГРУП" ЕООД	Различаващи се цени за една и съща програма на различните платформени оператори.
15.07.2021	"ЙОТОВ И СИН БЪЛГАРИЯ" ООД	АЕРО ВОДОХОДИ АЕРОСПЕЙС А.С.	Отказ от предоставяне на техническа документация за самолети.
15.07.2021	"САПИАВАНТ" ЕООД	"СТАМАР 2013" ЕООД	Отказ от доставка на слухови апарати и аксесоари.

25.02.2021	"ТАЛАР ФУУДС" ЕООД	"ВЕСЕЛИНА ТРЕЙД" ЕООД; "АКВАБАР" ООД	Ограничаване възможността за предоставяне на услугата по обработка на готови салати чрез определена уникална технология.
05.12.2019	АГЕНЦИЯ "МИТНИЦИ"	"СОФИЙСКА ВОДА" АД	Отказ за изграждане на водопроводно отклонение с водомерен възел до границите на имот.
21.11.2019	"УЕБГРАУНД" ЕООД	"НЕТ ИНФО" АД; "НОВА БРОУДКАСТИН Г ГРУП" АД	Съмнения, че общата рекламна тарифа на Нет Инфо и Нова води до пряко или косвено определяне на цени или други търговски условия и поставяне сключването на договори в зависимост от поемането от другата страна на допълнителни задължения или от сключването на допълнителни договори, които по своя характер или съгласно обичайната търговска практика не са свързани с предмета на основния договор или с неговото изпълнение.
25.07.2019	"СТЕМО" ООД	КРИПТО АГ; "ТЕХНОЛОГИКА" ЕАД	Съмнения за необосновано прекратяване на договор, налагане на необосновано високи цени за продажба на криптографски средства и налагане на допълнителни условия, несвързани с предмета на договора.
18.04.2019	"ФАСТ ПЕЙ ХД" АД	"ЧЕЗ ЕЛЕКТРО БЪЛГАРИЯ" АД; "ЧЕЗ РАЗПРЕДЕ- ЛЕНИЕ БЪЛГАРИЯ" АД; "ЧЕЗ БЪЛГАРИЯ" ЕАД	Съмнения за налагане на нелоялни търговски условия и прилагане на различни условия за един и същ вид договори по отношение на определени партньори.
04.04.2019	СЪЮЗ НА ХОТЕЛИЕРИТЕ НА ЗЛАТНИ ПЯСЪЦИ	"ЗЛАТНИ ПЯСЪЦИ" АД	Заради промяна на обстоятелствата молителите считат, че клаузата в приватизационните договори, касаеща плащането на инфраструктурни вноски, следва да бъде обявена за нищожна или да бъдат подписани анекси относно нейното отпадане.

В осем от случаите през последните пет години има установено нарушение, постановява се неговото прекратяване и е наложена имуществена санкция. През 2023 г. има три случая на такова решение - два от тях касаят Лукойл.

В началото на 2023 година КЗК установява нарушение и глобява компанията с близо 68 млн. лева. Инициатор на искането е „ОМВ България“ ООД, който посочва, че „Лукойл-България“ ЕООД злоупотребява с господстващото си положение на пазара за търговия на едро с автомобилни горива. Според компанията чрез няколко последователни промени в Правилата за формиране на продажната цена при продажба на едро на автомобилни горива Лукойл премахва възможността негови клиенти на едро, закупуващи по-големи количества горива, да получават количествена отстъпка, като по този начин прилага ценова преса.

В другия случай КЗК се самосезира след сигнал от Върховната административна прокуратура относно несъответствието между значителния спад в цената на суровия петрол в световен мащаб (с 47,4%) през м. март 2020 г. и намаляването на цените на дребно на автомобилните горива в страната (с около 11%) в същия период. Комисията установява нарушение в злоупотреба с господстващо положение, постановява прекратяването му и налага санкции. То се изразява в злоупотреба с господстващо положение на пазара на съхранение на автомобилни горива чрез

непредоставяне на достъп на вносителите и производители на автомобилни горива в собствени данъчни складове, ограничаване на вноса по море чрез блокиране на данъчните складове, свързани с ПТ Росенец и ПТ Петрол – Варна, както и непредоставяне на достъп до нефтопродуктопроводите на групата за транспортиране на горива на други производители и вносителите, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите като ограничи вноса на автомобилни горива в страната. Имуществената санкция за „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД е близо 140 млн. лв., а за „Лукойл-България“ ЕООД – над 55 млн. лева.

Третото решение за 2023 г., с което се установява нарушение, касае „Миле България“ ЕООД. Нарушението се изразява в участие на предприятието в споразумение, постигнато с клиентите му – търговци на дребно на електроуреди от бранда Miele, с предмет „определяне на цени за препродажба към краен клиент“, което по своята цел нарушава конкуренцията на пазара на търговия на дребно с домакински електроуреди от среден към висок и от висок клас на територията на страната. КЗК санкционира предприятието с 1,6 млн. лв. и постановява прекратяване на нарушението.

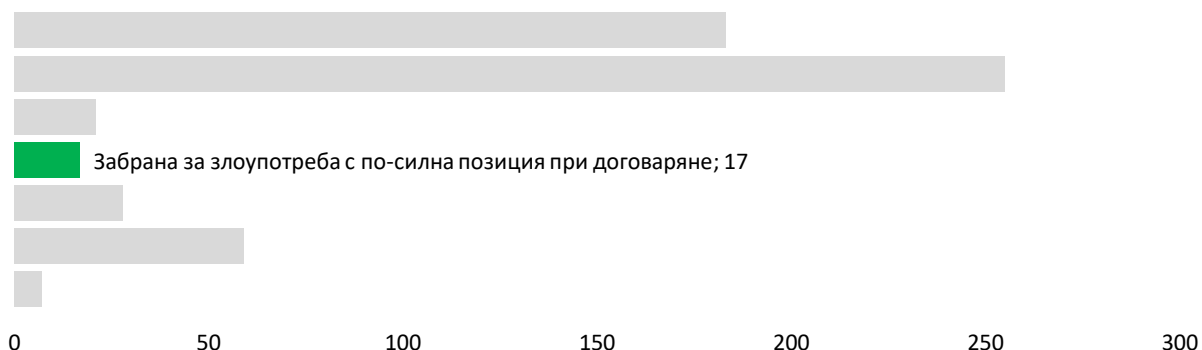
В три случая за последните пет години са одобрени поети задължения и комисията е определила срок за изпълнението им. През 2023 г. КЗК се произнася по искане от 2021 г. на „Българска железопътна компания“ ЕАД (БЖК ЕАД) за извършено нарушение от страна на Държавно предприятие „Национална компания Железопътна инфраструктура“ (ДП НКЖИ), изразяващо се в прилагане на различни условия по отношение на еквивалентни сделки с други търговски партньори. ДП НКЖИ предлага да поеме съответните задължения, с които не допуска поставяне на контрагентите си в неравностойно положение. Задълженията трябва да се изпълнят в 14-дневен срок и да бъдат доказани пред КЗК в 30-дневен срок.

През последните пет години едва две от образуваните производства са по инициатива на самата комисия след подаден сигнал. Едното е от 2021 г. и е за установяване на евентуално извършено нарушение от страна на „Водоснабдяване и канализация – Варна“ ООД, изразяващо се в налагане на цени за покупка и други нелоялни търговски условия. Няма информация производството да е приключило. Другото – от 2020 г. е производството, с което Лукойл се глобява през 2023 г., описано по-горе.

Изглежда КЗК рядко се самосезира за започване на проверка на поведението на монополите, при това – само след получен сигнал. През последните три години това не се е случвало нито веднъж. Нещо повече – в двата последни случая на самосезиране решението на комисията се взема след много голям период от време. Едното производство отнема три години, а другото, описано по-горе – вече трета година няма информация да е приключило.

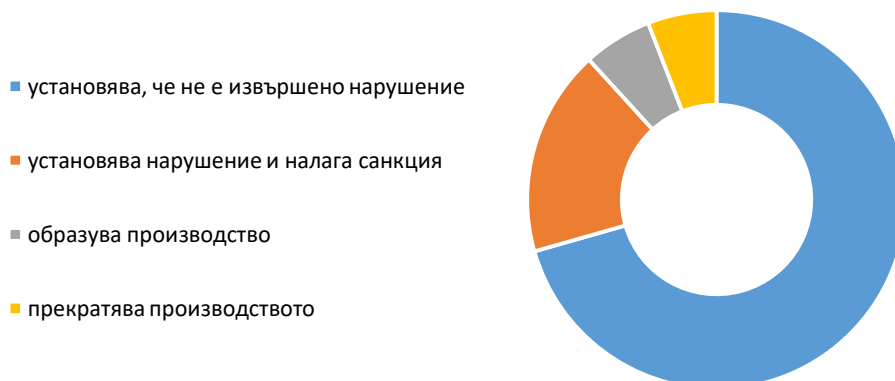
Забрана за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне

Решения на КЗК по 33К, 2019-2023, по предмет, брой



Законът определя като недобросъвестна практика поведението на предприятие (чрез действие или бездействие) в по-силна пазарна позиция, което уврежда интересите на друго предприятие в по-слаба позиция при конкретно договаряне. До 2021 г. тези разпоредби в Закона за защита на конкуренцията (33К) имат общо приложение за пазара, а от 2021 г. са въведени по-детайлни дефиниции, забрани и ограничения специално за дейностите, свързани с доставка и търговия със селскостопански и хранителни продукти, а при останалите стопански дейности се прилагат по общите текстове за нелоялни търговски практики и конкуренция.

Решения на КЗК по забрана за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне, 2019-2023 г.



През последните пет години КЗК взима 17 решения в случаи на злоупотреби с господстващо положение. В 12 от производствата (71%) КЗК решава, че няма извършено нарушение.

При три случая КЗК установява извършено нарушение и налага имуществена санкция на нарушителя. Всеки от тях заслужава внимание и показва същността на работата на държавата по предотвратяване на недобросъвестните търговски практики, както на хоризонтално ниво – практиката и аргументацията по решенията на самата комисия, така и при своеобразния тест на обжалването на решенията в съда.

Важно е да се отбележат и възможните действия от страна КЗК. От една страна, тя може да постанови прекратяване на нарушението. От друга страна, чрез налагането на имуществени санкции се цели едновременно и ефективно наказване на нарушителя, и постигане на възпиращ

ефект, т.е. обща и специална превенция срещу евентуално повтаряне на извършеното нарушение. При определяне на размера на имуществената санкция КЗК се ръководи от тежестта и продължителността на нарушението, както и смекчаващите и утежняващите отговорността обстоятелства, както и постигането на превенцията (като не може да превиши максималния размер, определен в ЗЗК).

Ето трите казуса от последните пет години, при които КЗК установява нарушение:

- **Съхраняване на стволони клетки**

През 2018 г. лаборатория за стволони клетки (Медицински център „Афродита“ ООД – МЦ Афродита) обвинява конкретна болница (Университетска специализирана болница за активно лечение по акушерство и гинекология „Селена“ ООД – УСБАЛАГ „Селена“), че прекратява съвместния им договор и предлага нов, който е ощетяващ. Причината за това действие може да се търси в това, че доставчикът на услугата подписва нов договор с тъканна банка „Селена Целс“ ЕООД (създадена в края на 2017 г.), чийто управител е съдружник в УСБАЛАГ „Селена“ ООД.

КЗК разглежда искането и през 2019 г. излиза с решение, че няма извършено нарушение, тъй като МЦ Афродита не е в голяма степен зависим от болницата на съответния пазар при множество родилни болнични заведения.

След решението на КЗК през 2019 г. МЦ Афродита иска от Административния съд – София област (АССО) да отмени решението на Комисията, но той не намира съществени пропуски в анализа на КЗК и отказва отмяна на решението. През 2020 г. МЦ Афродита жали решенията на АССО и КЗК пред Върховния административен съд (ВАС). В решението ВАС счита, че след като ползвателя на услугата генерира основен дял в приходите на доставчика на същата следва да се приеме, че лечебното заведение разполага с по-силна позиция на договаряне. Отделно, съдът счита, че трябва да се разглежда увреждането на интересите при конкретната сделка, независимо от това, че на пазара има множество други родилни заведения. В тази връзка съдът постановява връщане на делото като преписка на КЗК за налагане на санкция.

С ново решение от 2021 г. КЗК налага санкция в размер на 2576 лв. (определен дял от размера на нетните приходи на болницата, реализирани от извършването на пробовземане на стволони клетки при раждане), както и направените в производството разноски в размер на 800 лева.

- **Платежни услуги**

През 2019 г. „Фаст Пей ХД“ АД (дружеството притежава правата върху интегрирания софтуер „EasyPay“ за заплащане на комунални и битови сметки на едно гише) обвинява предприятията от групата ЧЕЗ, че в края на 2016 г. прекратяват действащите дългогодишни договорни отношения и предлагат нови такива, които са неизгодни. Докладът на КЗК посочва, че интересите на „Фаст Пей ХД“ АД са накърнени, тъй като вследствие на загубата от правоотношението с ответните дружества е застрашено от съществено намаляване на дейността си. Това е така, тъй като видно от икономическия и фактически анализ, дружеството е икономически зависимо от възможността на клиентите на „ЧЕЗ Електро България“ АД, „ЧЕЗ Разпределение България“ АД и „ЧЕЗ България“ ЕАД именно при него да заплащат задължения си. С промяна на условията по договора с ответните дружества предприятието губи съществена част от приходите си, като е принудено да предоставя безплатна услуга на ответните дружества, за да запази конкурентоспособността си на пазара.

КЗК постановява прекратяване на нарушението, налага на трите дружества санкция от общо 4,4 млн. лв. и им възлага плащане на разноските за производството в размер на 2900 лева.

- **Търговия със спиртни напитки**

„Кети-94“ ООД е производител на спиртни напитки, чиято реализация е насочена предимно на българския пазар, за търговска верига Кауфланд. През 2016 г. дружеството сигнализира КЗК, че Кауфланд необосновано изисква „Кети-94“ ООД да намалява доставните си цени и поставя като условия определени годишни ценови параметри, което продължава до прекратяване на търговските отношения през 2016 г. от страна на Кауфланд. КЗК счита, че този модел на поведение на търговската верига е недобросъвестен спрямо неговия доставчик, уврежда неговите интересите като по-слаба страна при договарянето, както и интересите на потребителите, и налага на Кауфланд имуществена санкция в размер на 157 981 лева.

Кауфланд жали решението на КЗК пред ВАС. Съдът посочва, че от страна на КЗК не са направени необходимите фактически установявания, които да обосноват правните изводи за установяване или не на нарушение на забраната. Поради тези нарушения съдът отменя решението на КЗК изцяло, включително в частта на наложената имуществена санкция, и връща преписката на Комисията за ново произнасяне. Освен това съдът счита, че КЗК трябва да направи изследване на пазара и възможностите за намиране на алтернативен партньор на доставчика.

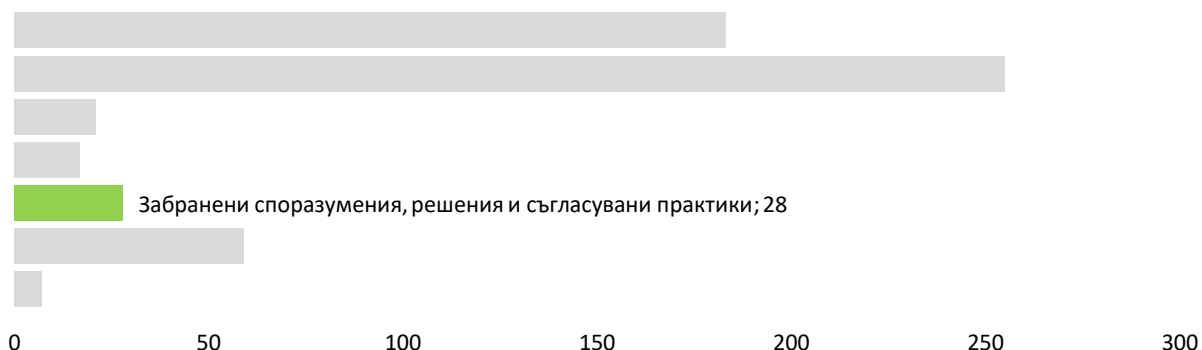
През 2020 г. след нов анализ на случая КЗК отново установява нарушение и този път наложената имуществена санкция е 343 417 лева.

Общи наблюдения

Броят на възникналите казуси, в които се разглежда евентуална злоупотреба с по-силна позиция е сравнително нисък през последните пет години - 17 от общо 570 решения на КЗК по ЗЗК. Още по-малко пък са установените от КЗК злоупотреби. В два от трите случая решенията на комисията са обжалвани пред съда. В единия КЗК променя същността на решението си. Прави впечатление и различният подход в различните случаи и на КЗК, и на ВАС. От практиката не става ясно дали водещи са условията на конкретните договорни отношения и силата на позициите на спорещите в тях или по-голямо значение има пазарната структура и условия в дадения икономически сектор, както и възможните алтернативи на по-слабата страна. Остава въпросът и за това дали има пропуски в случаите, в които не е установено нарушение, както и изключително ограниченото самосезиране на комисията и в този предмет на дейност.

Забранени споразумения, решения и съгласувателни практики

Решения на КЗК по 3ЗК, 2019-2023, по предмет, брой



За последните пет години Комисията за защита на конкуренцията е разгледала общо 28 случая с предмет „Забранени споразумения, решения и съгласувани практики“, като шест от тях са тясно свързани и с проверки на „Злоупотреба с монополно или господстващо положение“ (описани по-горе).

Законът за защита на конкуренцията забранява практиките, при които всякакъв вид споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия, както и съгласувани практики на две или повече предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар, като:

- пряко или косвено определяне на цени или други търговски условия;
- разпределяне на пазари или източници на снабдяване;
- ограничаване или контролиране на производството, търговията, техническото развитие или инвестициите;
- прилагане на различни условия за един и същ вид договори по отношение на определени партньори, при което те се поставят в неравноправно положение като конкуренти;
- поставяне на условия за сключване на договори в зависимост от поемането от другата страна на допълнителни задължения или от сключването на допълнителни договори, които по своя характер или съгласно обичайната търговска практика не са свързани с предмета на основния договор или с неговото изпълнение.

От 28-те решения на КЗК с този предмет за периода 2019-2023 г. с три се установява, че няма извършено нарушение. С девет от решенията пък се образува производство по инициатива на комисията. През 2023 г. заради повишаване на цените на бързооборотните стоки (включително яйцата и млечните продукти) КЗК се самосезира по три такива казуса с ответници големите вериги за хранителни стоки, птицевъдите и млекопреработвателите. Вече година - производствата стартират през март 2023 г. - те не са приключени. Това обаче не трябва да се приема за изненада, предвид че секторните анализи обикновено отнемат на комисията значително време – това за олиото отне две години.

Най-много са решенията, с които се установява извършеното нарушение и нарушител и се налага санкция – цели 12. За три от тях срещу Лукойл и Миле, свързани и със „Злоупотреба с монополно или господстващо положение“, са описани по-горе.

Други три от установените нарушения и наложените глоби са от 2021 г. и 2019 г. за картел на редица фирми при санирането на сгради в Пловдив, Търговище и Гоце Делчев. В решението на комисията се посочва, че „Тъй като установеното в настоящото производство нарушение представлява картел, който принципно се счита за най-тежката форма на ограничаване на конкуренцията, КЗК определя основен размер на санкциите на ответните дружества в размер на 8% от приходите на всяко дружество от съответните дейности.“ В същото време обаче голяма част от фирмите отчитат ниски или дори нулеви обороти за съответната последна финансова година и окончателният размер на санкциите е значително намален. Бърза справка показва, че отделните санкции по трите решения са общо 61, като само в 20 от тях оборотите са достатъчни за плащане на пълния размер на санкцията. Така вместо да се наложат глоби за общо 1,4 млн. лв., те са за 869 хил. лева (60%).

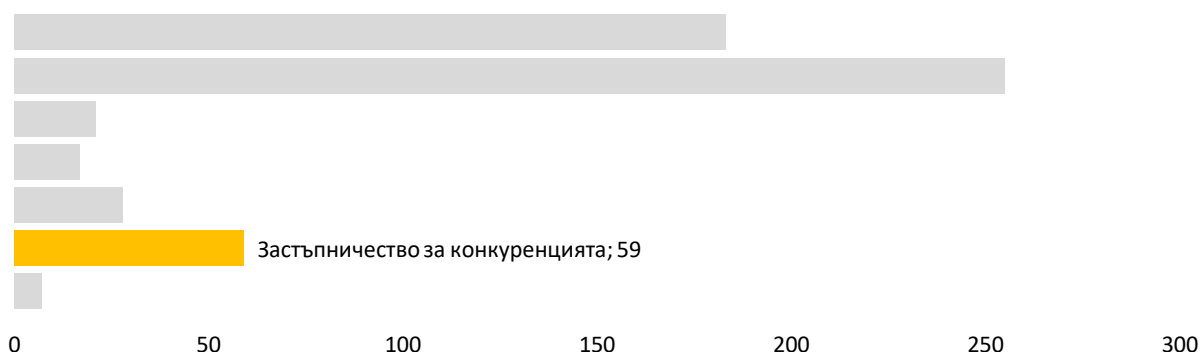
Сред другите установени през последните пет години нарушения и наложени глоби са такива, свързани с:

- вертикални споразумения с дистрибутори и сервиси за автомобили (с наложени санкции на четири компании за общо близо 400 хил. лв.);
- възпрепятстване на проверка за манипулиране на процедури за обществени поръчки (три санкции на обща стойност 51 хил. лв.) – интересно е да се види в детайли какви методи са използвани в [този случай](#) за възпрепятстване на КЗК);
- налагане на допълнителни задължения за доставки на детски дрехи (глобата е за една фирма и е в размер на близо 2 млн. лв.);
- две производства срещу определяне на препродажни цени на продукти, свързани с отглеждането на бебета (наложените санкции на двете компании са за общо почти 1 млн. лв.);
- картел между участници в обществена поръчка по предоставяне на услуги за печатна и външна реклама, връзки с обществеността и публичност (санкцията е еднаква за трите компании – по 7 хил. лв. всяка) – интересно е, първоначално определената от КЗК санкция за две от трите компании е общо за над 200 хил. лв., но комисията решава размерите да бъдат намалени до санкцията на третата фирма (която действително е спечелила въпросната поръчка), т.е. 7 хил. лева.

Прави впечатление, че работата на КЗК относно прилагането на забранени споразумения, решения и съгласувани практики основно засяга картели при обществени поръчки, отново горивата и определяне на цени за препродажба към краен клиент. Ясно е, че тези порочни практики трябва да се борят, а КЗК е ключов орган за пресичането и наказването им. Остават въпросите за забавянето на някои производства (като тези за хранителните продукти), възможностите за справяне с пречките пред разследванията на комисията (като при случая с обществената поръчка по-горе) и може би най-важното - кои други случаи и потенциални нарушения са останали извън ползрението на КЗК през годините.

Застъпничество за конкуренция

Решения на КЗК по 33К, 2019-2023, по предмет, брой



Застъпничеството за конкуренцията е определено в Закона за защита на конкуренцията по следния начин: „За да защити свободната инициатива в стопанската дейност и да предотврати ограничаването или нарушаването на конкуренцията, комисията извършва оценка за съответствието с разпоредбите на този закон на: 1. проекти на нормативни или нормативни административни и общи административни актове; 2. действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове; 3. проекти на актове на сдружения на предприятия, които регулират дейността на членовете им.“ (чл. 28 от 33К).

Решения на КЗК по застъпничество за конкуренция, 2019-2023 г.



В тази връзка основна част от работата на КЗК с този предмет е приемането на становище. За последните пет години – в периода 2019-2023 г., от общо 59 решения за застъпничество за конкуренцията над половината са приетите становища (32), с 21 се прекръпява или образува производство (КЗК се самосезира), а със 6 се предлага изменение или отмяна на акт.

Приетите становища са на разнообразни теми и засягат много различни въпроси. Така например сред седемте становища на КЗК през 2023 г. има такива, свързани със проекти на нормативни актове, срещу длъжностни лица, относно взети решения, разглеждащи нормативната уредба в даден сектор. Пример за последното е становището на Комисията във връзка със съответствието с правилата на конкуренцията на нормативната уредба, регламентираща ценообразуването на лекарствените продукти без лекарско предписание. Становището е изготвено по искане на

министъра на здравеопазването, в чието министерство е получен сигнал от Българския фармацевтичен съюз (БФС) за това, че в нормативната уредба липсва механизъм, гарантиращ и регулиращ печалба за търговците на едро и дребно с лекарствени продукти. Според БФС определената пределна цена на лекарствата създава възможности за ощетяване на търговците на дребно. Анализът на КЗК заключава, че въвеждането на ценова регулация с фиксирани надценки би ограничило допълнително конкуренцията на съответния пазар и не би било от полза за благосъстоянието на потребителите (пациентите).

С друго интересно становище КЗК проверява дали поставянето на изискване за отдаване под наем на поземлен имот от страна на Столичния общински съвет е въведено ненужно и умишлено с цел конкретно лице да спечели конкурса. Става въпрос за имот, който ще се използва за паркинг в режим на абонаментно платено паркиране (свързан с обществената услуга „Паркирай и пътувай“), а в конкурса се допускат само участници, които в последните 5 години са управлявали най-малко 3 паркинга и най-малко 2000 паркоместа. Заключение на КЗК е, че въвеждането на изискване за опит в подобни конкурси ненужно ограничава конкуренцията. Според КЗК и в духа на свободната конкуренция по-широкият избор от участници би дал по-голяма възможност за избор на наемател, който ще предостави евентуално най-качествената услуга по отдаване на паркоместа под наем и съответно максимално ще се удовлетвори интереса на местната общност.

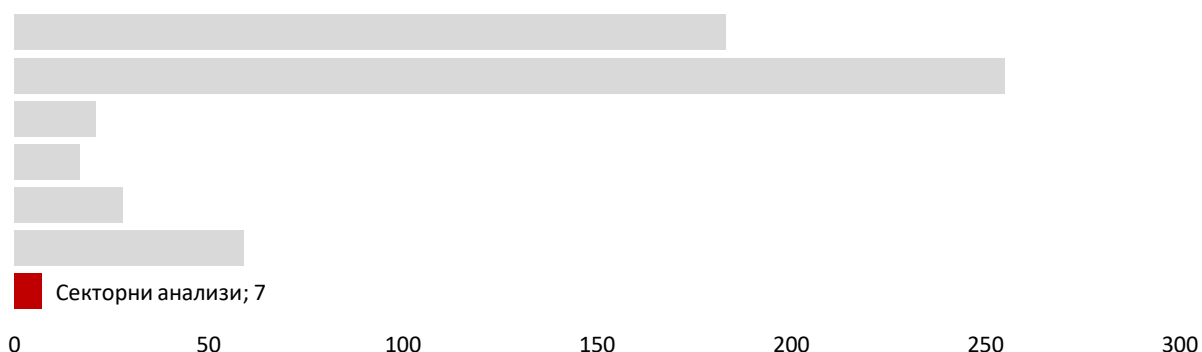
През 2023 г. образуваните производства са две. Едното е за коментирания дефицит на лекарства в последните месеци на годината. КЗК прави заключение, че е необходима задълбочена оценка за съответствието с правилата на конкуренция на нормативната уредба, регламентираща условията за доставка и продажба на лекарства от паралелен внос от страни членки на Европейския съюз, за да се прецени дали са налице ограничения на конкуренцията, а ако има такива – дали са оправдани с оглед на постигане на други цели от обществено значение и дали тези цели могат да бъдат постигнати, без да се ограничава конкуренцията. Колко време ще отнеме на КЗК да излезе със становище предстои да разберем.

Вторият случай на самосезиране на КЗК е във връзка със становище на ИПИ против Проекта на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти (становището е достъпно [тук](#)). ИПИ счита, че регулациите за навлизане в професията (като предложените и тук изключителни права и изисквания за образование, стаж, изпити) ограничават броя на участниците на пазара, намаляват конкуренцията и стимулират по-високи цени. От друга страна, регулациите на дейността (като изисквания за формата на бизнеса, поставяне на допълнителни реквизити, регулярни задължения – за обучения, събрания, деклариране) картелират гилдията, оскъпява услугите, стимулира появата на сив пазар, ограничава разширяването на бизнес дейността и овластява браншовите организации да влияят директно на пазара.

Като цяло практиката на КЗК по застъпничеството за конкуренцията подкрепя и утвърждава принципите на свободния пазар. Остават въпросите за дълбочината на изследване, навременната реакция и казусите, които остават извън ползването на регулатора.

Секторни анализи

Решения на КЗК по 33К, 2019-2023, по предмет, брой



Извършването на секторни анализи е една от основните дейности на Комисията за защита на конкуренцията. Според закона, КЗК по своя преценка образува производство за извършване на секторен анализ „в случаите, в които конкуренцията в даден сектор, отрасъл, подотрасъл или регион може да бъде предотвратена, ограничена или нарушена“. На база на изводите в анализа, КЗК може да информира държавни органи за необходимостта от предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда в сектора, да предостави анализа за ползване от Народното събрание (НС) и/или от Министерския съвет (МС) при подготовката на стратегии и планове за развитие на съответните сектори на икономиката, и може би най-важното – може да образува производство за установяване на нарушение по отношение на злоупотреба с монополно или господстващо положение и забранени споразумения и съгласувани практики (напр. – картел).

Секторният анализ предполага проучване на пазара, което се прави според приета от Комисията методика. Най-общо то включва определяне на съответния географски или продуктов пазар, конкурентните условия по отношение на търсене и предлагане, бариерите за навлизане, участниците и положението на всеки от тях, определяне нивото на концентрация.

В периода 2019-2023 г. КЗК е направила седем секторни анализа.

Тъй като броят на направените секторни анализи е сравнително малък, за анализа е необходимо разширяване на изследвания период.

През последните две десетилетия КЗК приема 22 секторни анализа. Освен трите анализа за бензина, които са направени за около половин година, в останалите случаи секторните анализи отнемат средно почти две години. Това се случи и с анализа на олиото. След като преди две години Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) реши да провери защо цената на олиото е висока и въпреки че към момента този проблем изглежда решен с връщането на цената на стойности отпреди няколко години, наскоро анализът беше финализиран и публикуван. Основното заключение е, че „наблюдаваните през разглеждания период ценови тенденции в страната се базират на обективни икономически фактори, както и на такива, породени от международната обстановка“. Интересното е, че при толкова време за анализ Комисията не влиза дълбочина да изследва дали има различна динамика в цените в България и други страни от единния пазар, дали има някаква ценова координация на местния пазар, какво става с продажбите на дребно и др. под.

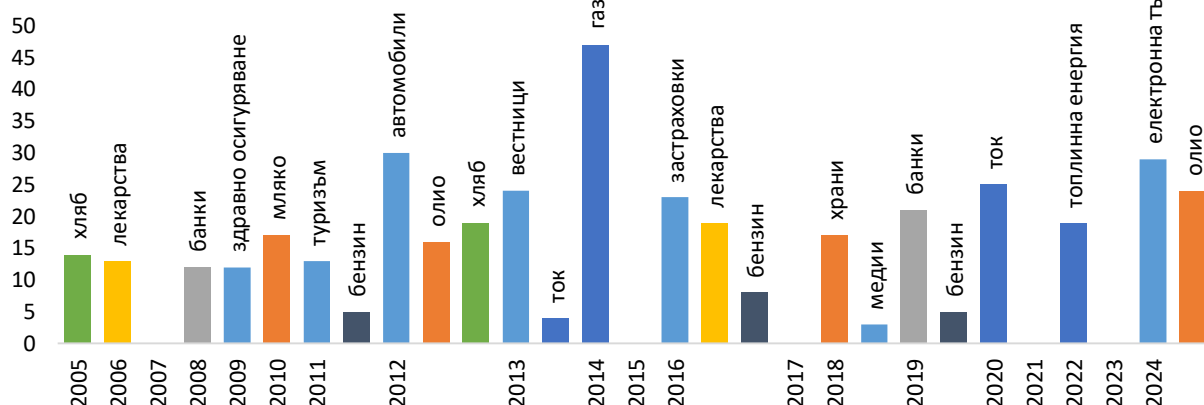
Друг анализ, започнал в края на 2021 г. за електронната търговия, все още се чака.

През годините анализите на КЗК са в разнообразни сектори, но преобладават тези на производството и търговията с храни (включително с мляко, хляб, олио), горивата, електроенергията, лекарствата.

Секторни анализи на КЗК по година на приемане, основен сектор и продължителност на извършването (в месеци)

Източник: ИПИ по данни на КЗК

Бележка: *неприключил секторен анализ



През 2023 г. обявените от комисията приоритети пък включват наблюдението на секторите на електронната търговия (в момента тече секторен анализ по темата), енергийния сектор, горива, храни (в момента тече секторен анализ за олиото), финансовите услуги.

Върху вече споменатата методика впрочем се основат и проучванията в рамките на производствата по установяване и санкциониране на основните нарушения и ограничения на конкуренцията - пазарната концентрация, злоупотребите с монополно и господстващо положение, картелите и други забранени споразумения. Така например, при сливане или придобиване на предприятия, КЗК първо прави т.нар. ускорено проучване, а ако „концентрацията поражда сериозни съмнения, че в резултат на осъществяването и съществено ще се възпрепятства ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение“, комисията трябва да извърши задълбочено проучване.

Доколкото ускореното проучване се извършва за до 25 работни дни, срокът за задълбоченото проучване е 90 работни дни (с възможност за удължаване с още 25 дни) и всяко заинтересовано лице може да представи информация или становище относно ефекта на концентрацията върху конкуренцията на съответния пазар. В много отношения задълбоченото проучване е сходно на един цялостен секторен анализ - то трябва да установи същите най-важни параметри на пазарната среда. И докато за много от секторните анализи, както стана дума по-горе, на комисията са нужни много месеци, често над година, то решението от януари т.г. за одобряване на придобиването на Булсатком от Виваком стъпва върху проучване за малко над един календарен месец. Трябва да се отбележи, че комисията не е правила секторен анализ на пазара на телекомуникации, въпреки че чрез дейността си по контрол върху концентрациите през последните години е извършвала четири задълбочени проучвания на пазара през отделни сделки между предприятията в бранша.

Изводи и наблюдения

1. Комисията за защита на конкуренцията извършва голям обем от дейност във връзка със защитата на конкуренцията в нейните основни аспекти: контрол върху концентрациите между предприятия, нелоялна конкуренция, злоупотреба с монополно или господстващо положение, злоупотреба с по-силна позиция при договаряне, забранени споразумения, решения и съгласувани практики, застъпничество за конкуренция, секторни анализи.
2. От всички 570 решения в областта на защитата на конкуренцията най-голям дял имат решенията, свързани със забраната за нелоялна конкуренция – близо половината. Най-малко пък са секторните анализи.
3. Големият брой производства и разнообразието на разглежданите казуси показва натовареност и интензивна работа, при това обхващащи пъстра палитра от икономически сектори и продуктови пазари. Същевременно при всеки от предметите стои въпросът за това кои случаи остават извън ползрението на КЗК.
4. В отделни случаи на КЗК отнема дълго време да вземе решение или да извърши анализ.
5. Част от решенията на комисията биват обжалвани, а в определени случаи, например противодействието на злоупотреба с по-силна позиция, се наблюдава различен подход в отделните случаи и на КЗК, и на ВАС.
6. КЗК рядко се самосезира за започване на проверка на поведението на монополите, при това – само след получен сигнал
7. Регулирането на сравнителната реклама създава възможности за различна практика в отделните случаи.
8. Почти липсва решения за наличие на концентрация между предприятия – практиката на КЗК много по-често потвърждава липса на концентрация на пазарите.