

ОТЧЕТ

на КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

за периода 23.05.2025 – 23.05.2026 г.

Първата година от мандата на новия състав на Комисията за защита на конкуренцията беше година на институционално преосмисляне, ускорено правоприлагане и възстановяване на доверието в ролята на националния орган по конкуренция. Тя беше година, в която Комисията не просто администрираше производства, а постави в центъра на своята работа въпроса за реалното състояние на пазарите, за защитата на обществения интерес и за способността на държавата чрез своите законови инструменти да противодейства на пазарни изкривявания там, където те засягат най-пряко живота на гражданите, устойчивостта на бизнеса и функционирането на икономиката.

Конкуренцията не е абстрактна правна категория. Тя е условие за справедлив достъп до стоки и услуги, за по-ниски бариери пред бизнеса, за по-добро качество, за избор на потребителите и за икономика, в която пазарната сила не може да бъде използвана за сметка на обществото. Затова защитата на конкуренцията е едновременно правна, икономическа и обществена задача. В отчетния период Комисията прие именно това разбиране като основа на своето поведение – да бъде активен, видим, предвидим и отговорен регулатор, който не чака проблемите да се задълбочат, а използва в пълен обем предоставения му от закона инструментариум, за да ги идентифицира, анализира и адресира своевременно.

Този подход означаваше промяна в логиката на правоприлагането. Комисията премина от преимуществено реактивен модел към проактивно регулаторно поведение, при което отделните производства, анализи, проверки, санкционни действия, контролът върху концентрациите, наблюдението на нелоялните търговски практики, застъпничеството за конкуренцията и институционалното сътрудничество не се разглеждат като изолирани правомощия, а като взаимно свързани инструменти за цялостно въздействие върху конкурентната среда. Законът за защита на конкуренцията предоставя система от институти, които имат смисъл именно когато се използват последователно, интегрирано и с ясно определени обществени приоритети.

В основата на новия мандат беше поставена **публичността**. Тя не беше възприета като допълнение към дейността на Комисията, а като принцип на управление и като гаранция за институционална отговорност. Комисията започна последователно да информира обществото за значимите си действия, да разширява публичния диалог със заинтересованите страни и да прави видими процесите, чрез които се формират приоритетите и се прилагат правилата на конкуренцията. Създаването на *постоянно действащ Обществен съвет към КЗК*, с участието на национално представителните

работодателски организации, синдикатите и организациите за защита на потребителите, беше ключов елемент от тази политика. Чрез него приоритетите на Комисията бяха поставени на обществено обсъждане, а конкурентната политика беше изведена от рамките на тясно експертната администрация и превърната в тема на открит институционален и обществен разговор.

Публичността имаше и друг важен ефект – тя засили доверието, че Комисията може да бъде отворен и предвидим регулатор. Повишената комуникационна активност, регулярното оповестяване на действията, публичните обсъждания, срещите с браншови организации, работодатели, синдикати, потребителски организации, институции и експертни общности показаха, че защитата на конкуренцията не може да се осъществява зад затворени врати. Тя изисква информираност, диалог и отчетност, но и ясна воля за действие там, където се установяват дефицити в пазарната среда.

Още в началото на мандата Комисията **актуализира своите приоритети** и насочи ресурсите си към сектори със съществено социално-икономическо значение – храни, фармация, горива и енергетика, финансов сектор, както и други пазари с пряко значение за гражданите и икономиката. Тези сектори не бяха избрани случайно. Те са структуроопределящи за страната, влияят върху конкурентния процес в редица други отрасли и имат непосредствено отражение върху благосъстоянието на потребителите. Именно поради това Комисията прие, че в тези области не е достатъчно да се реагира само на отделни сигнали или изолирани казуси. Необходимо е пълноаспектно изследване на пазарните структури, веригите на доставка, поведението на участниците, бариерите пред навлизане, концентрацията на пазарна сила, нормативната рамка и възможните регулаторни дефицити.

В този нов модел **секторният анализ беше изведен като един от основните регулаторни инструменти на Комисията**. В досегашната практика той често е възприеман като експертно-аналитично производство с ограничен практически ефект. Новият състав на КЗК преосмисли тази роля и показа, че секторният анализ е най-подходящият инструмент за всеобхватно въздействие върху цели сектори на икономиката и върху национални или регионални пазари. Неговото значение е именно в това, че позволява да се изследват не само отделни нарушения, но и цялостното функциониране на пазара – структурата, участниците, концентрацията, бариерите за навлизане, нормативната среда, саморегулациите, поведението по веригата на доставки и възможните структурни изкривявания.

Секторният анализ е проблемно ориентиран инструмент. Неговата цел не е само да опише състоянието на даден пазар, а да подпомогне формулирането на стратегически управленски решения за възстановяване или подобряване на конкурентната среда. Поради това заключенията от секторните анализи имат значение и за Народното събрание, Министерския съвет, органите на изпълнителната власт и местното самоуправление при подготовката на политики, стратегии, програми и планове за развитие на съответните

сектори на икономиката. Така КЗК изведе секторния анализ от рамката на вътрешноадминистративното проучване и го превърна в инструмент за институционален диалог, публичност и последваща отговорност.

Особено значение за този подход имаха последните изменения в Закона за защита на конкуренцията. Новата възможност Комисията да приема предварителни заключения относно състоянието на конкуренцията в анализирания сектор създаде по-голяма прозрачност и позволи навременното им обществено обсъждане. Същевременно възможността КЗК да предлага мерки на компетентните органи и задължението тези органи да информират Комисията за конкретните мерки, които ще предприемат, както и сроковете за тяхното реализиране превърнаха секторния анализ в механизъм за реално регулаторно въздействие. Това е една от важните институционални промени през първата година от мандата – Комисията не просто установява проблеми, а ги поставя публично, предлага решения и проследява дали компетентните органи поемат своята отговорност.

Най-ясно тази нова философия пролича в **сектора на храните**. Комисията образува *широкомащабен секторен анализ на пазара на хранителни стоки от първа необходимост*, който обхваща цялата верига на предлагането – от производството и дистрибуцията до търговията на дребно. За по-малко от шест месеца беше приет първият междинен секторен анализ с предварителните заключения относно състоянието на конкуренцията в сектора на модерната търговия на дребно със селскостопански и бързооборотни хранителни продукти. Анализът изведе структурни деформации, регионални дисбаланси, проблеми по веригата на доставки, въпроси за разпределението на добавената стойност между производители, преработватели и търговци, както и необходимост от мерки за подобряване на конкурентната среда.

Работата в сектора на храните показва как секторният анализ може да се превърне в реален инструмент за регулаторно въздействие. Той не остана експертен документ без последици, а постави основата за публично обсъждане, за предложения към компетентните органи, за задълбочаване на проучванията в конкретни направления и за използване на други правни инструменти на Комисията. В резултат на анализа КЗК задълбочи проучването по отношение на ценовата политика, отстъпките, надценките и търговските условия между доставчици и търговци; структурата на пазара на дребно в социално-икономически по-слабо развити региони; пазарите на производство, преработка и търговия с мляко и млечни продукти; както и пазарите на плодове и зеленчуци.

В това направление особено значение имаше *първото в работата на КЗК производство с последващ контролен характер по отношение на концентрациите* – образуваното по своя инициатива производство, свързано с разрешената през 2023 г. концентрация между „Тирбул“ ЕАД и „Обединена Млечна Компания“ ЕАД. То беше образувано за проверка дали концентрацията е извършена при условията и по начина, при които е била разрешена, включително дали са изпълнени заявените намерения и очаквани

положителни ефекти, които са били основен мотив за разрешаване на сделката. Тази проверка има принципно значение, защото показва, че контролът върху концентрациите не се изчерпва с еднократното произнасяне по една сделка. Когато разрешаването на концентрация е основано върху конкретни ангажименти, инвестиционни намерения и очаквани ползи за пазара и потребителите, Комисията има основание и институционална отговорност да проследи дали тези заявени намерения са реализирани на практика. Така инструментът на концентрационния контрол беше свързан със секторния анализ и с последващото наблюдение на пазарната структура в един от най-чувствителните подсектори – млякото и млечните продукти.

Следващият етап от работата на Комисията в сектора на храните беше *преминаването от общия секторен анализ към конкретни правоприлагащи действия по Глава седма „б“ от ЗЗК*. На 21.05.2026 г. Комисията образува две производства срещу „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД и „Максима България“ ЕООД, търговска верига „Т-Маркет“, за установяване на възможни нелоялни търговски практики спрямо доставчици и производители. Тези производства са пряк резултат от данните, събрани в рамките на секторния анализ и от задълбоченото проучване на ценовата политика, отстъпките, надценките и търговските условия между големите търговски вериги и техните доставчици и производители. Именно тук се вижда в най-чист вид интегрираното използване на законовия инструментариум – секторният анализ идентифицира структурни деформации и рискови практики, последващото проучване събира конкретни доказателства, а правоприлагането по Глава седма „б“ насочва намесата към конкретното поведение на конкретни пазарни участници.

Значението на тези производства надхвърля отделните търговски вериги. Комисията вече не разглежда нелоялните търговски практики по веригата за доставки като периферен институт, а като съществен елемент от цялостната защита на конкуренцията и на справедливата пазарна среда в сектора на храните. Данните от задълбоченото проучване сочат възможни практики като изискване за плащания от доставчици към купувача, които не са пряко свързани с продажбата на селскостопански и хранителни продукти; изискване за годишно предоговаряне и намаление на цени без отчитане на обективни фактори; искания за намаления със задна дата; както и предупреждения или предприемане на ответни търговски действия спрямо доставчици, които упражняват свои договорни или законни права. По този начин Комисията използва Глава седма „б“ от ЗЗК като инструмент за въздействие върху дисбалансите по веригата на доставки и за защита на по-слабите участници в нея – производителите и доставчиците, особено когато те са малки и средни предприятия.

Тези две производства имат и силен превантивен ефект. Те бяха образувани след като Комисията вече беше заявила при представянето на междинния секторен анализ, че саморегулацията в сектора е предпочитан път, но при липса на реално привеждане на отношенията с производителите и доставчиците към изискванията на закона ще последва самосезиране и образуване на производства. Така КЗК показва, че публичният диалог и

предупреждението не заместват правоприлагането, а го предхождат и усилват. Това е нов стандарт на институционално поведение – първо пълно изследване на сектора, след това публично поставяне на проблемите, след това възможност за корекция от страна на участниците и накрая конкретна правна намеса при наличие на данни за продължаващи нарушения.

В контекста на секторния подход към пазара на храните особено показателно е производството срещу „Билла България“ ЕООД, приключило с Акт № 691/24.07.2025 г. на КЗК. С него Комисията установява нарушение на правилата за нелоялна конкуренция във връзка с рекламирането на 80 % слънчогледово масло като екстра върджин маслиново масло, за което налага имуществена санкция на дружеството в размер на 207 551,78 евро. Случаят има значение не само като отделно санкционно производство, а като част от по-широкия институционален фокус върху търговските практики, ценовите процеси, прозрачността на пазара и защитата на потребителите в сектора на храните. Той показва, че секторният подход на КЗК не се изчерпва със секторни анализи, мониторинг и профилактично-регулаторни действия, а включва и активно използване на инструментите срещу нелоялната конкуренция при конкретни практики, способни да засегнат добросъвестните търговски отношения, доверието на потребителите и нормалното функциониране на конкурентната среда.

Секторът на храните беше обект на конкретни превантивни действия и извън рамката на класическия секторен анализ, антитръстовите производства, производствата за нелоялна конкуренция и нелоялни търговски практики по веригата на доставки. Във връзка с медийни публикации за очаквано повишение на *цените на слънчогледовото олио поради прогнози за намален добив* на маслодаен слънчоглед през 2025 г., Комисията започна *предварително проучване*. Беше изискана информация от институции и пазарни участници относно функционирането на пазара на маслодаен слънчоглед и производните от него продукти, включително от Агенция „Митници“, Министерството на земеделието и храните и производители на слънчогледово олио. Проучването имаше ясно превантивна функция – да установи дали са налице обективни обстоятелства за изменение на цените или дали съществуват практики, които могат да доведат до неоправдано поскъпване вследствие на договаряне между пазарни участници, злоупотреба с пазарна сила или други антиконкурентни нарушения. Данните показаха, че добивът на маслодаен слънчоглед е достатъчен да задоволи потреблението в страната, а изпреварващите действия на Комисията изиграха предупредителна роля за участниците на пазара.

Производството за евентуална тръжна манипулация при обществени поръчки за доставка на болнична храна е особено показателно за последователното приоритизиране на сектора на храните и за интегрираното използване на инструментите на ЗЗК извън класическия секторен анализ. След постъпил на 02.10.2025 г. сигнал от народен представител за възможно нарушение по чл. 15, ал. 1 от ЗЗК от страна на „Мастър-пик“ ЕАД, „Парти фууд“ АД и „Болкан мийл“ ЕООД, Комисията извърши предварително проучване и анализ на обществени поръчки за доставка на болнична храна за периода

2022-2025 г., като установените данни насочват към възможни форми на тръжна манипулация – „разпределяне на пазари“ и подаване на „оферти за прикритие“, чрез които се създава привидност за конкуренция при предварително координирано поведение. Значимостта на това производство надхвърля отделните участници, защото засяга едновременно публичния ресурс, качеството на храната в лечебните заведения и правата на пациентите. Именно поради тази обществена чувствителност КЗК предприе интензивни процесуални действия: образува производство по самосезиране, извърши внезапни проверки на място на 08.01.2026 г. в офисите на „Мастър-пик“ ЕАД и „Парти фууд“ АД и на 09.01.2026 г. на адреса на „Болкан мийл“ ЕООД, след съдебно разрешение и със съдействието на МВР, иззе документи, електронна кореспонденция и информация от мобилни устройства чрез специализиран форенсик софтуер, поиска и получи разрешение за достъп до трафични данни, изпрати въпросници до възложители и страни по производството и анализира значителен обем допълнителна документация. С последващото предявяване на твърдения за извършено нарушение по преписка КЗК/1/2026 спрямо „Мастър-пик“ ЕАД, „Парти фууд“ АД, „Болкан мийл“ ЕООД и „Анири Б“ ЕООД Комисията показва, че в сектора на храните действа чрез секторни анализи и превантивни проучвания, но също и чрез пълния санкционен и доказателствен инструментариум на антитръста, когато събраните данни сочат риск от тежко нарушение с пряко отражение върху обществения интерес.

По този начин секторът на храните се превърна в пример за интегрирано прилагане на инструментариума на ЗЗК – секторен анализ, обществено обсъждане, препоръки към институциите, мониторинг на поведението на пазарните участници, проверка за евентуални забранени споразумения, наблюдение на нелоялните търговски практики по веригата на доставка, образувани антитръстови производства, образувани производства по глава 7б от ЗЗК, предварителни проучвания, както и засилено взаимодействие с други контролни и регулаторни органи. Това е моделът, който Комисията разви през отчетния период: не единична намеса, а последователна регулаторна стратегия, насочена към цял сектор с висока обществена чувствителност.

Същият подход беше приложен и във **фармацевтичния сектор**. Лекарствоснабдяването е пазар, но и въпрос за обществена сигурност, здравна защита и достъп до основни права. Недостигът на лекарства, паралелният износ, вертикалната интеграция, отношенията между търговци на едро и аптеки, достъпът до лекарствени продукти и възможността определени пазарни участници да влияят върху снабдяването са въпроси, които изискват комплексна реакция. Поради това Комисията образува *секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на търговия на едро и дребно с лекарствени продукти*, с цел да установи дали проблемите във фармацевтичния сектор се дължат само на обективни обстоятелства или са свързани и с изкривяване на пазарната среда и евентуални антиконкурентни практики.

Във фармацевтичния сектор обществената значимост на конкуренцията придобива особено остър характер, защото достъпът до лекарства не е само пазарен въпрос, а условие за опазване на здравето, непрекъснатост на терапията и реално упражняване на основни права от страна на пациентите. Зачестилите сигнали за липси на лекарствени продукти, включително за социално значими заболявания и медикаменти, заплащани напълно или частично с публични средства, поставят въпроса дали недостигът се дължи единствено на обективни фактори – производствени затруднения, ограничени доставки, увеличено търсене или глобални пазарни процеси, или пък е свързан и с изкривявания в лекарствоснабдителната верига. Поради това Комисията насочи анализа си към цялостното функциониране на вертикално свързаните пазари – от производство, внос и търговия на едро до търговия на дребно, включително към рисковете, произтичащи от паралелния износ, неравноправното третиране на аптеки, разпределението на ограничени количества и вертикалната интеграция между търговци на едро и аптечни структури. Макар вертикалната интеграция да може да създава ефективности, по-добра логистика и сигурност на доставките, в условия на ограничени количества и недостатъчна прозрачност тя може да породри риск от приоритизиране на собствени обекти, откази или забавяне на доставки към независими аптеки и създаване на предпоставки за изкуствен дефицит или паралелен износ за сметка на потребностите на българските пациенти.

В рамките на този сектор Комисията използва инструмента и на контрола върху концентрациите. *Разрешаването под условие на придобиването на контрол върху аптеки „Медия“ от „Фьоникс България“ ЕООД* показва, че оценката на концентрациите може да бъде използвана не формално, а като реален механизъм за предотвратяване на бъдещи антиконкурентни ефекти. Наложените мерки за гарантиране на прозрачно и недискриминационно разпределение на определени лекарствени продукти и за контрол върху рисковете, свързани с достъпа до чувствителна информация чрез аптечен софтуер, са пример за практическо регулаторно въздействие, което надхвърля простото разрешаване или забраняване на една сделка. Тук Комисията показва, че концентрационният контрол е инструмент за защита на структурата на пазара, на конкуренцията и в крайна сметка – на пациентите и потребителите.

Във фармацевтичния сектор Комисията използва и *инструмента на застъпничеството за конкуренцията*, като образува производство за проучване дали нормативната уредба *относно доставката на лекарства, които не са разрешени за употреба в България, но се реимбурсират с публични средства*, гарантира ефективна конкуренция. Производството е образувано след сигнал на народен представител и публично изнесени данни за съществени разлики в доставните цени на едни и същи лекарствени продукти в различни болници в страната. Според посоченото в сигнала доставките се извършват без открита процедура по Закона за обществените поръчки, което създава риск от неефективно разходване на значителен публичен ресурс. Предварителното проучване на КЗК е установило проблеми като липса на централизирани рамкови споразумения от страна на министъра на здравеопазването и практиката

болниците да възлагат доставки за ограничени количества и кратки периоди, което води до по-високи единични цени и по-неблагоприятни условия за публичните възложители. Така Комисията показва, че застъпничеството за конкуренцията може да бъде използвано като самостоятелен регулаторен инструмент – не за санкциониране на конкретно предприятие, а за идентифициране и преодоляване на нормативни и административни ограничения, които предпоставят наличието на възможности за изкривяване на пазара, увеличават разхода на публични средства и засягат достъпа на пациентите до лечение.

Секторът на горивата също остана във фокуса на Комисията поради прякото му отражение върху цялата икономика. Цените на горивата влияят върху транспортните разходи, логистиката, цените на стоки и услуги, инфлационните процеси и покупателната способност. Макар Комисията да не е ценови регулатор и да няма пряка функционална компетентност да определя или контролира цените на дребно, тя има задължение да следи дали пазарната динамика не е резултат от съгласувани практики, злоупотреба с господстващо положение или други форми на изкривяване на конкуренцията. В този сектор КЗК образува ново *текущо антитръстово производство, свързано с търговската политика и стратегията на дружества от групата „Лукойл“* на вертикално свързаните пазари на бензин А-95Н и дизелово гориво, като освен това паралелно извършва също мониторинг и събиране на информация за пазара.

Посоченото ново антитръстово производство срещу „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД и „Лукойл-България“ ЕООД беше образувано през 2025 г. след постъпили сигнали, съдържащи твърдения за умишлено ограничаване на вноса и търговията на едро с горива в страната. То е насочено към проучване на търговската политика и поведението на дружествата от групата на вертикално свързаните пазари на реализация на бензин А-95Н и дизелово гориво, в контекста на евентуално нарушение на националните и европейските правила за злоупотреба с господстващо положение. По този начин Комисията надгради резултатите от предходни производства и санкционна практика в сектора с ново, текущо разследване, насочено към отделни проявления на пазарно поведение, свързани със структурата на достъпа, условията на снабдяване, търговията на едро и отражението им върху пазара на дребно.

В рамките на засиления мониторинг на пазара на моторни горива Комисията предприе и *предварително проучване, свързано с доставките на биоетанол и производството на горива с добавка биоетанол*. Повод за него бяха публикации и данни за затруднения при снабдяването с биокомпонент, който е задължителен елемент при производството на бензини. В хода на проучването беше изискана информация от Агенция „Митници“, „Лукойл България“ ЕООД и „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД. Установените затруднения бяха от временен характер и се дължаха на повишено търсене на бензини, намалено предлагане на биоетанол в Европа, както и на отказани и забавени доставки от производител в Унгария. Превантивните действия на Комисията, реализирани в

координация с компетентни институции, не допуснаха траен дефицит на биоетанол в страната и гарантираха нормалното функциониране на участниците на пазара на горива.

Работата в сектора на горивата показва и друго измерение на ролята на Комисията – *превантивното институционално въздействие*. В условия на геополитическа несигурност и риск от пазарни сътресения КЗК отправи препоръки към органите на изпълнителната власт за предприемане на интегрирани превантивни действия, насочени към предотвратяване на изкривявания на пазара. Комисията може да бъде санкциониращ орган след настъпване на нарушение, но и институция, която навременно насочва вниманието към възможни рискове и подпомага координираното действие на държавата при запазване на рамките на своята независимост и компетентност.

Особено показателно в това отношение беше *предварителното проучване на пазара на горива във връзка с кризата на пазара на горива*. За първи път, в съответствие с новите законови възможности и политиката на публичност, Комисията прие и публикува резултатите от предварително проучване, което по своя обхват, дълбочина и аналитичност има характер, близък до секторен анализ. То обхваща вертикално свързаните пазари на производство и внос, съхранение, първична продажба от производство и внос, търговия на едро и търговия на дребно, като анализира поведението на пазарните участници, но и действията на държавата в условия на криза. Това проучване превърна предварителната проверка в реален инструмент за ранно предупреждение, институционална превенция и формулиране на конкретни антикризисни мерки. В резултат Комисията предложи пакет от 23 мерки на пазара на горива, насочени към ограничаване на ефектите от кризата, гарантиране на сигурността на доставките, повишаване на пазарната прозрачност и защита на икономиката и потребителите.

Този подход има особена обществена стойност, защото превенцията при горивата означава не просто контрол върху един сектор, а защита на цялата икономическа верига – транспорт, земеделие, производство, логистика, услуги и крайно потребление. Комисията изведе като ключова необходимост осигуряването на достъп до критична инфраструктура, недопускане на спекулативно задържане на количества, наблюдение на ценовото поведение по вертикалната верига, диверсификация на доставките, постоянен мониторинг на наличности и търговски потоци, както и въвеждане на инструменти за по-голяма публичност на ценовите и пазарните данни. Така КЗК показва, че в условия на криза конкурентното право не е пасивна рамка, а инструмент за стабилизиране на пазарната среда, когато се прилага навременно, системно и в координация с компетентните органи.

Наред със секторите с пряко социално отражение върху цените, здравето и енергийната сигурност, Комисията изведе като самостоятелна линия на работа и **устойчивото развитие**. Постигането на устойчиво развитие беше включено сред основните приоритети в дейността на КЗК, като то се разбира не като абстрактна екологична цел, а като необходимост от баланс между социално оправдано,

екологосъобразно и икономически ефективно развитие. Прилагането на конкурентното право допринася именно за този баланс, защото ефективната конкуренция стимулира иновациите, качеството и избора, осигурява по-ефективно разпределение на ресурсите, ограничава неоправданото нарастване на разходите и защитава потребителите от непропорционално прехвърляне на тежести.

В тази връзка новият състав на Комисията образува *секторен анализ на конкурентната среда на пазара, свързан с управление на отпадъци от електрическо и електронно оборудване – т.нар. продуктови такси*. Това производство има особено значение, защото свързва конкуренцията, цените, екологичната политика и защитата на потребителите. Комисията изследва цялата верига – от пускането на пазара на електрическо и електронно оборудване до дейностите по събиране, рециклиране и оползотворяване на отпадъци. Фокусът на анализа е върху факторите, които влияят върху формирането на лицензионните възнаграждения, заплащани на организациите по оползотворяване, и върху тяхното отражение върху крайните цени на електрическото и електронно оборудване.

Поводът за това производство беше предварително проучване, инициирано по сигнал на Асоциацията на индустриалния капитал в България и във връзка с публично поставени въпроси за значително увеличение на екотаксите. В сигнала са изразени съмнения за евентуални нарушения на конкуренцията, включително за координирани действия между лицензирани организации чрез едновременно повишение на екотаксите от 8 до 10 пъти. Същевременно спецификата на сектора, сложната регулаторна среда и противоположните твърдения на участниците наложиха да бъде използван именно секторният анализ като най-подходящ инструмент за всеобхватна оценка на поведението на участниците на различните нива и на причините за повишението на лицензионните възнаграждения.

Работата по този сектор отново показва интегрирания подход на Комисията. В рамките на проучването КЗК изиска информация от компетентните институции, включително от Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда и Изпълнителната агенция по околна среда; сигналът беше препратен и до НАП и КЗП за действия в рамките на техните правомощия; Комисията събра информация и по линия на сътрудничеството с други национални органи по конкуренция в Европейския съюз. Така секторният анализ при продуктовите такси се превърна в пример как конкурентната политика може да подпомогне устойчивото развитие – не чрез отстъпление от правилата на конкуренцията, а чрез осигуряване на прозрачност, ефективност и недопускане екологични разходи да бъдат непропорционално прехвърляни върху потребителите и гражданите.

Този анализ има и по-широко значение за бъдещото развитие на конкурентната политика. В условията на зеления преход Комисията ще следи дали предприятията спазват правилата на конкуренцията и дали не използват екологични аргументи като прикритие за

неоправдано повишаване на разходи, координирано поведение или заблуждаващо представяне на ползите от своите продукти и практики. Затова устойчивостта не е отделена от конкуренцията – тя е нейно продължение в среда, в която екологичните цели трябва да се постигат чрез прозрачни, ефективни и конкурентни механизми, а не чрез създаване на нови затворени пазари, непрозрачни такси или неравнопоставеност между участниците.

По отношение на направлението за устойчиво развитие, Комисията постанови важно решение в производство по разрешаване на концентрация, в рамките на което бяха зачетени редица въздействия на европейската регулация в областта на опазването на околната среда. С Решение № 195/25.02.2026 г. Комисията разреши под условие Салентайн Пропъртийс 1 Б.В., Нидерландия (част от циментовия производител Групата „Титан“, към която принадлежи и „Златна Панега“ АД) да придобие контрол върху Джаба Чименто Санайи Ве Тиджарет Аноним Ширкети, Турция. В хода на производството КЗК установи, че сделката води до хоризонтално припокриване при реализацията на сив цимент в страната – пазар, който се характеризира с високо ниво на концентрация, определяно от позициите на тримата национални производители, но за първи път беше отчетено въздействието на екологичното законодателство върху националния пазар, тъй като той е подложен на съществен конкурентен натиск от вноса на сив цимент от Турция, чието ценово предимство се дължи на факта, че производителите от трети страни не са адресати на строгите екологични такси на ЕС. В този контекст Комисията взе предвид и очакваното въвеждане на Механизма за корекция на въглеродните емисии на границите (СВАМ), както и обстоятелството, че към момента на произнасянето в България все още не са приети специфични подзаконови актове или ръководни документи за националното му прилагане.

Наред със секторните проучвания, през отчетния период **Комисията постави особен акцент върху една от най-тежките форми на антиконкурентно поведение – картелите и в частност тръжните манипулации**. Тези нарушения имат изключително висока степен на обществена вреда, защото засягат конкурентите на пазара, а също и начина, по който се разходва публичният ресурс. Когато участници в обществени поръчки съгласуват поведението си, разпределят възложители, подават прикриващи оферти или предопределят кой ще бъде избран за изпълнител, вредата се прехвърля върху държавата, общините, публичните системи и гражданите. Затова борбата с тръжните манипулации беше изведена като самостоятелна и приоритетна линия на правоприлагане, която свързва антитръстовите правомощия на Комисията с контрола върху ефективното разходване на публични средства.

Тръжните манипулации са особено трудни за разкриване, защото по своята същност представляват скрито координирано поведение между конкуренти, което външно може да изглежда като нормално участие в обществена поръчка. Ефективното

противодействие на тези нарушения изисква съчетаване на няколко инструмента: предварителен анализ на процедурите, работа със сигнали от възложители и контролни органи, анализ на поведението на участниците, преглед на ценови предложения, технически оферти и електронни следи, внезапни проверки на място, форенсик анализ на цифрови доказателства, снемане на устни обяснения, изискване на данни от държавни органи и използване на програмата за освобождаване или намаляване на санкции.

Борбата с тръжните манипулации е пример за правоприлагане, което не може да бъде формално. Тя изисква активна, аналитична и доказателствено обезпечена работа, защото нарушението често се разкрива не чрез един документ, а чрез съвкупност от индикатори – повтаряемост на участници, сходство на оферти, близко време на подаване, еднакви технически или езикови грешки, използване на общи консултанти, общи електронни следи или модели на „редуване“ на победители.

През 2025 г. *Комисията образува нови производства по Глава трета от ЗЗК*, включително производства, свързани с твърдения за манипулиране на процедури по възлагане на обществени поръчки. Сред тях беше производството срещу дружества, участващи в обществени поръчки *за доставка и дейности, свързани със специализирана техника* за нуждите на различни възложители, както и производството за евентуални тръжни манипулации при обществени поръчки *за приготвяне и доставка на храна за лечебни заведения*.

Особено показателен е случаят с *обществените поръчки за доставка на болнична храна*. Той има двойно обществено значение: от една страна, става дума за публичен ресурс; от друга – за услуга, която пряко засяга пациенти и лечебни заведения. След получен сигнал от народен представител Комисията анализира проведени поръчки за доставка на болнична храна на територията на София за периода 2022-2025 г., в които проверяваните дружества са участвали като конкуренти. В предварителното проучване са идентифицирани данни за възможно разпределяне на възложители между участниците и за подаване на оферти за прикритие – поведение, което цели да създаде привидност за конкуренция, докато реалният избор на изпълнител вече е координиран. Това е същинската обществена опасност на тръжните манипулации: те запазват външната форма на състезание, но изпразват от съдържание самия конкурентен процес.

В рамките на това производство Комисията извърши внезапни проверки на място след съдебно разрешение от Административен съд София-област и със съдействието на служители от отдел „Специализирани полицейски сили“ към МВР. Тези проверки не са рутинен контролен акт, а най-интензивният способ на Комисията за събиране на доказателства при скрити антиконкурентни нарушения. При тях служителите на КЗК могат да получават достъп, да преглеждат и изземват документи, електронна кореспонденция, записи и цифрови носители, включително чрез специализирана форенсик техника за възстановяване, удостоверяване на автентичност и анализ на цифрова информация. Именно този тип доказателства са ключови при картелите, защото

формалните документи по обществената поръчка често прикриват, а не разкриват координираното поведение.

По това производство КЗК използва и допълнителни процесуални инструменти – снемане на устни обяснения, изискване на информация от държавни органи, изпращане на въпросници до възложители и ответни страни, както и анализ на значителен обем хартиена и електронна документация. В рамките на проучването са изисквани данни за IP адреси от Агенцията по обществени поръчки, изпратени са въпросници до възложители и ответни страни, а събраните форенсик доказателства са анализирани паралелно с допълнително предоставена документация от болници и дружества.

За първи път в работата на Комисията, въз основа на новите й правомощия по ЗЗК, след получено съдебно разрешение от Председателя на Софийски градски съд бяха изисквани трафични данни от доставчици на интернет достъп. Развива се нов доказателствен стандарт в работата на КЗК – не само преглед на офертите, а съчетаване на документален, цифров, поведенчески и институционален анализ.

През 2026 г. този подход беше развит с още по-голяма процесуална активност. Комисията извърши *проверки на място по разследването за картел при обществени поръчки за доставка на храна в болници*, също така извърши *проверки на място и по разследване за картел при обществени поръчки за доставка, монтаж и поддръжка на IT оборудване*, образувано по сигнал от директора на ГДБОП в качеството му на възложител. В рамките на тези производства Комисията използва интензивните си правомощия за достъп, преглед и изземване на документи, електронна кореспонденция и цифрова информация, включително чрез специализирана форенсик техника.

Ясно се откроява управленският процес на преминаване към активен доказателствен модел, при който КЗК не се ограничава до писмени становища и документи, а използва целия процесуален инструментариум, необходим за разкриване на нарушения, които по своя характер са скрити, координирани и трудно доказуеми.

Разследването при доставката, монтажа и поддръжката на IT оборудване показва друг тип риск при обществените поръчки – рискът от координация в технологични и специализирани пазари, където ограничен брой участници, сходни технически предложения и специфичен предмет на поръчката могат да затруднят възложителя при разпознаване на антиконкурентното поведение. Комисията извърши задълбочено предварително проучване и разгледа поръчките за периода 2024-2026 г., в които дружествата участват като конкуренти. Установените данни насочват към възможна координация в действията на дружествата и предопределяне на избора на възложителя относно това кой участник да бъде определен за изпълнител. Този случай е важен, защото показва, че тръжните манипулации не са ограничени до традиционни или нискотехнологични пазари, а могат да засегнат и сектори, свързани с дигитализацията, информационната инфраструктура и сигурността на публичните институции.

Към тези производства се добави и разследването за *евентуално забранено споразумение и/или съгласувана практика при обществени поръчки за изпълнение на договори по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. за програмен период 2021-2027 г.*, образувано по сигнал от Министерството на регионалното развитие и благоустройството. С решение от 16.04.2026 г. Комисията образува производство по преписка № КЗК/370/2026 за евентуално нарушение по чл. 15 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС срещу „Еврика ЗМ“ ЕООД, „Елемент 2002“ ЕООД, Сдружение „Клъстер Варна Бизнес Консулт“, „Алекс-Пак“ ЕООД и „Маркетингови проучвания 2020“ ЕООД. Това беше третото разследване за картел, образувано от Комисията от началото на 2026 г., след производствата за доставка на болнична храна и за доставка, монтаж и поддръжка на IT оборудване.

Предмет на проверяваните процедури по пряко договаряне, финансирани с европейски средства, е организиране на специализирани обучения, обмяна на опит и добри практики за повишаване на капацитета на служители на територията на няколко общини. КЗК анализира участието на дружествата в множество процедури за възлагане на обществени поръчки със сходни възложители, предмет, участници или други общи характеристики, включително обществени поръчки на общините Велинград, Разград, Севлиево, Горна Оряховица и Елена. Това разширено сравнение между отделни процедури позволи на Комисията да търси не изолиран пропуск в една обществена поръчка, а възможен повтарящ се модел на координирано поведение между участници.

Това производство има особено значение, защото е свързано с европейски средства и с програми, насочени към регионално развитие и повишаване на административния капацитет на общините. Когато тръжна манипулация засяга процедури, финансирани с европейски ресурс, последиците не се изчерпват с по-висока цена или неправилен избор на изпълнител. Те могат да подкопаят доверието в управлението на средствата от ЕС, да компрометират целите на публичните програми и да създадат риск от повторемост на порочни модели в различни общини. Анализът на КЗК е пример как Комисията може да търси не просто единично нарушение, а повтарящ се модел на координация в сходни процедури с близък предмет, участници и електронни следи.

Особено важна стъпка беше *предявяването на твърдения за картел срещу общо седем дружества в две отделни производства* – за обществените поръчки за доставка на болнична храна и за доставка на машини и оборудване за добива и строителството. По тези производства КЗК проведе проверки на място, но използва също така и редица механизми, характерни за съвременното антитръстово правоприлагане, включително анализ на обмен на чувствителна търговска информация, съгласуване на ценови и търговски параметри и прилагане на програмата за освобождаване или намаляване на санкции при участие в таен картел. Този подход е показателен за съчетаването на санкционни, разследващи, превантивни и стимулиращи инструменти – проверки на място, форенсик анализ, предявяване на твърдения, leniency механизъм, обучение на

възложители, насърчаване на подаването на сигнали и последваща възможност за санкции до 10 % от оборота.

В първото производство – за доставката на болнична храна, събраните данни сочат възможен обмен на чувствителна търговска информация между участници чрез трето лице – консултант. Това е важен елемент от съвременната практика при тръжните манипулации, защото координацията невинаги се осъществява чрез пряк контакт между конкурентите. Тя може да бъде опосредена чрез общ консултант, общ технически подготвител, посредник или лице, което разполага с информация за офертите, ценовите параметри или намеренията на отделните участници. Поради това Комисията насочи анализа си освен към поведението на формалните участници в обществената поръчка, също така и към ролята на лица, които подпомагат подготовката на оферти и могат да се превърнат в канал за обмен на чувствителна информация.

Особено показателно е изключително краткото време, в което Комисията достигна до етапа на предявяване на твърдения за извършено нарушение. От решението за образуване на производството през декември 2025 г. до предявяването на твърденията през май 2026 г. изминаха малко над 4 месеца, като за този кратък срок Комисията достигна до един от най-важните процесуални етапи – предявяване на твърдения за извършено нарушение.

Този срок е показателен на фона на обичайната сложност на картелните производства. Разследванията за картели, особено когато са свързани с картелите под формата на тръжни манипулации, по правило са сред най-трудните и продължителни производства в конкурентното право. Те изискват събиране и анализ на голям обем документи, електронна кореспонденция, цифрови следи, ценови предложения, модели на участие в обществени поръчки, връзки между участници и евентуални посредници. В практиката на Европейската комисия и на националните органи по конкуренция в държавите от ЕС и ОИСР подобни разследвания обичайно се измерват в години, а не в месеци.

Ето защо постигнатият от КЗК срок има самостоятелно институционално значение. Той показва, че новият състав на Комисията поставя борбата с тръжните манипулации сред своите приоритети, но освен това организира и работата си така, че общественият интерес да бъде защитаван в реално време. Бързината тук не е само административен показател. Тя е част от ефективността на правоприлагането: колкото по-рано се достигне до ясно формулиране на твърденията за нарушение, толкова по-бързо страните получават процесуална яснота, толкова по-рано обществото вижда реакцията на регулатора и толкова по-силен е превантивният ефект спрямо всички участници в системата на обществените поръчки.

Производството за доставка на болнична храна е пример за нов стандарт в работата на КЗК – бързо, доказателствено обезпечено и обществено значимо конкурентно правоприлагане. То показва, че бързото конкурентно правоприлагане не означава

прибързаност, а способност на институцията да мобилизира своевременно целия си процесуален и експертен капацитет, когато са налице данни за тежко нарушение, засягащо публичния ресурс, интересите на пациентите и доверието в обществените поръчки.

Второто производство – за доставка на машини и оборудване за добива и строителството, показва друга характерна форма на тръжна манипулация: съгласуване на ценови и търговски параметри между предприятия при участие в процедури на различни възложители. Тук КЗК използва натрупания опит от проверки на място и анализ на електронни и хартиени доказателства, за да установи дали външно самостоятелните оферти всъщност са резултат от координирано поведение.

Наличието на искане за намаляване или освобождаване от санкция по реда на програмата *leniency* е особено значимо, защото показва, че Комисията не разчита само на принудително събиране на доказателства, а използва и стимулиращи механизми за разкриване на тайни картели отвътре. Това е съществено за ефективността на антитръстовото правоприлагане, тъй като картелите по правило са прикрити, доказването им е сложно, а участниците имат силен интерес да не оставят явни следи от координацията.

По отношение на тръжните манипулации съществено значение имат и новите технологични възможности. Електронната среда на обществените поръчки създава следи, които могат да бъдат анализирани – време на подаване на оферти, IP адреси, сходства в документи, идентични грешки, повтаряеми шаблони, поведение на участниците в различни процедури. Затова бъдещото развитие на противодействието на тръжните манипулации е свързано с електронен скрининг на офертите, използване на аналитични инструменти и потенциално приложение на изкуствен интелект за откриване на рискови модели. В приоритетите за 2026 г. Комисията вече е поставила акцент върху възможността за директен и автоматичен достъп на националните органи по конкуренция до платформите за обществени поръчки, както и върху актуализиране на Насоките на КЗК с оглед новите насоки на ОИСР и европейската практика.

Работата по тръжните манипулации показва и още един важен институционален резултат – *ефектът от обучението и партньорството с възложителите*. През последните години Комисията системно развива насоки, обучения и практически инструменти за разпознаване на индикатори за манипулиране на обществени поръчки. Тази дейност вече води до по-голяма активност от страна на възложители, министерства, агенции, общини и контролни органи, които подават сигнали при установяване на съмнителни модели. Така превенцията и правоприлагането се свързват в единна система: възложителите се научават да разпознават рисковете, сигналите се насочват към КЗК, Комисията извършва предварително проучване, а при наличие на достатъчно данни преминава към производство, проверки на място и доказване на нарушението.

Този подход вече има ясно измеримо изражение. Ако през 2023 г. са били подадени само 2 сигнала от възложители за съмнения за тръжна манипулация, а през 2024 г. – 5

сигнала, то в рамките на мандата на новия състав активните сигнали за тръжни манипулации вече достигат значително по-висок обем - 31, като 25 от тях са постъпили след 23.05.2025 г. Това означава, че преобладаващата част от текущия сигнален масив в тази област е формирана именно след началото на новия мандат на Комисията.

Тази динамика е показателна не просто за количествено увеличение на сигналите, а за качествена промяна в начина, по който възложителите и контролните органи възприемат ролята на КЗК. Сигнализирането за тръжни манипулации вече не е изолирана реакция при отделен съмнителен случай, а част от изграждаща се институционална култура за ранно разпознаване на антиконкурентно поведение при разходване на публичен ресурс. Възложителите започват по-активно да прилагат на практика индикаторите, заложиени в Насоките на КЗК за противодействие срещу тръжните манипулации, и да възприемат Комисията като естествен институционален адресат при съмнения за прикрита координация между участници в обществени поръчки.

Засиленият обем на сигналите се вписва и в по-общата тенденция на активизиране на антитръстовото правоприлагане. През 2025 г. в Комисията са постъпили общо 308 запитвания и сигнала, съдържащи твърдения за нарушения на антитръстовите правила, при 92 подадени сигнала през 2024 г. Тези данни показват рязко разширяване на входящия поток от информация към Комисията и нарастващо доверие, че подадените сигнали ще бъдат реално проверени, анализирани и при необходимост трансформирани в производства.

Важно е, че увеличението на сигналите не остава само статистически факт. То вече се превръща в конкретно правоприлагане – активните антитръстови производства са 25, като 10 от тях са по чл. 15 от ЗЗК, а 8 от тези производства са именно за тръжни манипулации. След началото на новия мандат са образувани и нови антитръстови преписки, включително по чл. 15 от ЗЗК, а Комисията е извършила проверки на място на 5 дружества по две производства – за болнична храна и за ИТ оборудване, след съдебно разрешение и със съдействието на МВР.

Увеличеният брой сигнали следва да се възприема като показател за повишена чувствителност на институционалната среда към една от най-вредните форми на антиконкурентно поведение. Той показва, че новият състав на Комисията е успял да превърне борбата с тръжните манипулации от формално заявен приоритет в реално работещ механизъм – чрез обучение, насоки, публичност, доверие, предварителни проучвания и бързо преминаване към производства там, където събраните данни обосновават съмнение за нарушение.

Така тръжните манипулации се превърнаха в самостоятелен тест за новия модел на работа на Комисията. При тях ясно се вижда защо отделните институти на ЗЗК не могат да се разглеждат изолирано. Самосезирането и предварителното проучване осигуряват входа към системата; проверките на място и форенсик анализът осигуряват доказателствената основа; сътрудничеството с възложителите, АОП, МВР, ГДБОП,

министерства и контролни органи разширява информационния обхват; leniency програмата създава стимул за разкриване на вътрешна информация; публичността има превантивен и дисциплиниращ ефект; а санкционните правомощия дават реална последица при установено нарушение. Това е интегрирано правоприлагане в най-практическият му вид – от сигнал до системен анализ, от анализ до проверка, от проверка до доказателства, от доказателства до предявяване на твърдения и санкционна отговорност.

Работата по картелите и в частност по тръжните манипулации като най-тежката форма на картелиране има и по-широк институционален ефект. Тя създава реална връзка между правоприлагането по ЗЗК и защитата на публичния интерес при обществените поръчки. Именно тук интегрираният модел на Комисията се проявява извън секторната логика: сигналите от възложители, народни представители, министерства и контролни органи се превръщат в предварителни проучвания; предварителните проучвания – в производства; производства – в проверки на място и анализ на цифрови доказателства; а събраните доказателства – в предявяване на твърдения и потенциални санкции. Така КЗК не просто реагира на отделни нарушения, а изгражда системен капацитет за противодействие на една от най-вредните форми на пазарно изкривяване, при която конкуренцията се заменя от координация, а публичният ресурс се превръща в предмет на предварително договорено разпределение.

Самостоятелно значение в работата на Комисията има и **дейността по Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите**. Тя е пряко свързана с конкурентната среда, тъй като КЗК има двойна роля при обществените поръчки – от една страна като орган по обжалването, а от друга страна като орган по конкуренция, който разследва картели под формата на тръжни манипулации. Чрез обжалването по реда на ЗОП Комисията вижда процедурната страна и законосъобразността при самото провеждане от страна на възложителите на обществените поръчки, а чрез антитръстовите производства – пък скритата координация между самите участници. Обществените поръчки са един от най-важните канали, чрез които публичният ресурс се превръща в икономическа възможност за бизнеса. Когато достъпът до този ресурс е ограничен чрез незаконосъобразни условия, дискриминационни критерии, неправилни действия на възложителите или непрозрачни процедури, вредата не е само за конкретния участник. Тя засяга качеството на публичните услуги, ефективността на разходването на бюджетните средства и доверието в институциите. Ето защо контролът на КЗК по ЗОП не е техническа въззивна функция, а част от по-широката защита на конкуренцията и публичния интерес.

През 2025 г. тази дейност имаше значителен обем и показва способността на Комисията да осигурява непрекъсваемост и бързина на административния процес. В КЗК са депозираны 1371 жалби по ЗОП, по които са образувани 967 преписки и са постановени 1144 акта, от които 650 са постановени след избора на новия състав на КЗК. От началото

на 2026 г. до 15 май са постъпили още 486 жалби, образувани са 342 преписки и са постановени 366 акта. Това показва, че промяната в управлението на институцията не е довела до забавяне, а напротив – до запазване и ускоряване на производствената динамика.

Практическото значение на тази дейност се вижда и от резултатите по същество. В три решения Комисията е наложила имуществени санкции на възложители, като общият размер на санкциите по реда на ЗОП за отчетния период е 5 616 221,90 лева. Така контролът по обществените поръчки има освен корективна, но и дисциплинираща функция – той възстановява законосъобразното развитие на конкретни процедури и едновременно с това създава превенция за бъдещото поведение на възложителите.

През отчетния период **КЗК разви особено важна профилактично-регулаторна функция, която не се изчерпва с последващо санкциониране, а се проявява в изпреварващо наблюдение, събиране на данни, публично предупреждение, институционална координация и възпиране на рисково пазарно поведение още преди то да произведе трайни вредни последици.** Тази функция е особено значима при пазари със силен социален ефект – лекарства, храни, горива, енергетика, електронна търговия и електронни административни услуги, където дори краткотрайни изкривявания могат да се пренесат върху цените, достъпа до основни стоки и услуги, устойчивостта на малкия бизнес и равнопоставеността между участниците.

Във *фармацевтичния сектор* този подход беше приложен чрез секторния анализ на пазарите на търговия на едро и дребно с лекарствени продукти, образуван с Решение № 598/19.06.2025 г. В хода на секторното разследване във връзка с постъпващи сигнали за необосновано повишаване на цените на определени лекарства в аптечната мрежа, КЗК изпрати *въпросници до около 400 аптеки от цялата страна*, с които се изисква информация колко пъти, кои доставчици и за кои периоди са увеличили цените — за цялата 2025 г., за декември 2025 г., януари 2026 г. и прогнозно за март 2026 г. Чрез този процесуален способ Комисията събра и процедира по компетентност легитимна информация за това кой участник, на кое ниво от веригата, кога и по какви причини е променял цени или условия, но изпълни и превантивна функция – самото изпращане на въпросниците и публичното наблюдение на сектора поддържа дисциплиниращо спрямо участниците на пазара. Това е особено важно, защото достъпът до лекарства е пряко свързан с правото на здраве и с непрекъснатостта на терапията, а недостигът на медикаменти и спекулативните практики по отношение на тях не е просто пазарен проблем, а въпрос на обществена сигурност.

Същият модел беше използван и в *сектора на храните* във връзка с подготовката за въвеждане на еврото. След приемането на междинния секторен анализ за модерната търговия с Определение № 1141/01.12.2025 г. Комисията публично изведе структурните деформации по веригата на доставки, регионалните дисбаланси и проблемите с ценовата политика на търговските вериги. Това имаше самостоятелен регулаторен ефект: големите вериги, функциониращи по модела на модерната търговия, предприеха дългосрочни

промоционални кампании и мерки за задържане на цените на основни храни с цел осигуряване на стабилизиране и предвидимост на цените на храните в процеса по преминаване към единната европейска валута.

Паралелно с това, при данни за покачване на цените в малките магазини, работещи по модела на традиционната търговия поради завишаване на доставни цени на хранителните продукти, КЗК разшири наблюдението си върху сектора по цялата верига на доставки и чрез *въпросници до над 150 малки магазина в областните градове* Благоевград, Бургас, Велико Търново, Варна, Видин, Враца, Габрово, Добрич, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Разград, Русе, Силистра, Сливен, Смолян, Стара Загора, Търговище, Хасково, Шумен и Ямбол, дисциплинира търговците на дребно и техните доставчици, при които съществуваше риск и имаше данни за спекулативно повишаване на доставните цени с потенциал да предизвика силно ценово въздействие върху вертикално свързания пазар на дребно и сериозна инфлационна спирала.

Особено важно е, че това наблюдение не следва да се разглежда изолирано като действие извън класическите правомощия на Комисията, а като част от по-широката роля на националния орган по конкуренция по внимателно наблюдение на чувствителни пазари и ранно предотвратяване на поведения, които могат да доведат до съществено изкривяване на конкурентната среда. Макар КЗК да не е ценови регулатор и да няма правомощия пряко да определя или контролира цените на хранителните продукти, Комисията има задължение да следи за процеси, които могат да създадат предпоставки за координирано поведение, злоупотреба с пазарна сила, спекулативни практики или структурни деформации по веригата на доставки.

Именно в това се състои профилактично-регулаторната функция на антимонополния орган – не да се намесва административно в свободното формиране на цените, а чрез наблюдение, събиране на информация, публичност и ранно институционално присъствие да ограничава риска от развитие на антиконкурентни модели на поведение. В условията на силна инфлационна чувствителност и обществено напрежение подобни действия имат особено значение, защото дори ограничени по време спекулативни процеси при хранителните продукти могат бързо да произведат значителен социален и икономически ефект.

Извършеното наблюдение на традиционната търговия на дребно и вертикално свързаните пазари на доставки представлява пример за модерно конкурентно правоприлагане, при което Комисията се стреми да не допуска настъпването на трайни пазарни деформации, а използва инструментите на ранното наблюдение и превенцията за ограничаване на риска от последващо антиконкурентно поведение. Именно чрез подобен тип действия КЗК започва постепенно да изгражда модел на активно и превантивно регулаторно присъствие в секторите с най-висока обществена чувствителност.

Такъв превантивен ефект беше постигнат и при предварителното проучване на *пазара на слънчогледово олио*. КЗК започна проучването след публикации за очаквано повишение на цените поради прогнози за намален добив, като изиска информация от Министерството на земеделието и храните, Агенция „Митници“ и преработватели. Последващият институционален анализ показва, че наличните количества са достатъчни да задоволят вътрешното потребление, поради което не са налице обективни икономически предпоставки за непазарно поскъпване. По този начин самото предварително проучване, проведено съвместно с други институции, имаше възпиращ ефект и не позволи очакванията за недостиг да бъдат използвани като основание за необосновано ценово поведение.

В *сектора на горивата* профилактично-регулаторната роля на КЗК се прояви още по-ясно. На 04.03.2026 г., непосредствено след началото на кризата, Комисията отправи препоръки за *ранна профилактика на евентуално антиконкурентно поведение*, изискващи гарантиране на достъп до данъчни складове, пристанищна и тръбопроводна инфраструктура, за недопускане на спекулативно задържане на горива и за съобразяване на цените на едро с реалните разходи. В последвалото предварително проучване КЗК установи *риск от т.нар. „задържане на цената“ на едро*, което може временно да отложи ценовия шок за потребителите, но същевременно свива маржовете на малките търговци, създава риск от ценова преса, фалити на малки бензиностанции и допълнителна концентрация на пазара. След публичното поставяне на тези рискове и засиления мониторинг на Комисията беше наблюдавано коригиращо поведение на пазара – разширяване на маржа чрез понижаване на цените на едро и различна динамика при цените на дребно, което показва, че ранната регулаторна намеса може да стабилизира пазарното поведение преди да се стигне до необратими структурни последици.

Същият подход беше приложен и при проведеното *предварителното проучване за биоетанола*. При сигнали за затруднени доставки на задължителната биодобавка за бензина КЗК, заедно с Министерството на енергетиката и Агенция „Митници“, предприе превантивни действия, които не допуснаха траен дефицит на биоетанол и гарантираха нормалното функциониране на участниците на пазара на горива. В този случай ефектът от регулаторната намеса на КЗК не се състои в последваща санкция, а в ранно институционално въздействие върху ключови участници, включително дружествата от групата „Лукойл“, с цел да се предотвратят недостиг и ценово отражение.

Профилактично-регулаторната функция на Комисията се прояви и *при електронните административни услуги*. На 10.07.2025 г. КЗК започна проверка по сигнал на „Информационно обслужване“ АД за възможно ограничаване на конкуренцията при онлайн услугата на Столична община за смяна на адресна регистрация, достъпна единствено чрез квалифициран електронен подпис, издаван от конкретен доставчик. Сигналът постави въпроса дали ограничаването на достъпа само до един доставчик на удостоверителни услуги не принуждава гражданите да ползват конкретно дружество и не нарушава конкуренцията между доставчиците на квалифицирани удостоверителни

услуги. Още в хода на предварителното проучване беше постигнат коригиращ ефект – след намесата на КЗК Столична община публикува на платформата информация, че същата административна услуга може да бъде заявена и чрез портала www.egov.bg, а Комисията отправи указание да бъдат осигурени възможности за електронна автентикация и чрез други доставчици. Този случай е особено показателен, защото антиконкурентната практика беше пресечена още на предварителен етап, без да се изчаква тя да се утвърди като траен модел на публично администрирана пазарна привилегия.

Към тази линия на действие се отнася и *съвместната акция на КЗК, КЗП, КРС и Асоциация „Активни потребители“ във връзка с кампаниите „Черен петък“*. Целта беше засилен контрол върху заблуждаващи намаления, изкуствено завишаване на цените преди промоция, липса на реални наличности и други нелоялни търговски практики, които засягат както потребителите, така и конкурентната среда. Тук превантивният ефект произтече от предварителното публично предупреждение, че търговците са поставени в режим на повишено внимание още преди началото на кампаниите, което ограничава стимулите за агресивни и подвеждащи практики.

Профилактично-регулаторната роля на Комисията се прояви и при *контрола върху концентрациите и енергийния сектор*. В рамките на последващ контрол КЗК започна проверка на разрешената през 2023 г. концентрация между „Тирбул“ ЕАД и „Обединена Млечна Компания“ ЕАД, за да установи дали са изпълнени заявените ангажименти и очаквани положителни ефекти, които са били мотив за разрешаване на сделката. По сходен начин, при проверка във връзка със сделки в енергийния сектор, Комисията изиска информация относно „ТЕЦЕКО“ ЕАД и достигна до изводи за концентрационноправната квалификация на сделката, като за резултатите беше уведомен и секторният регулатор КЕВР. Същевременно въз основа на резултатите от това проучване със законодателната промяна на ЗЗК от края на 2025 г. бяха разширени хипотезите за преминаване към задълбочено проучване в производствата по разрешаване на концентрации. Тази линия на поведение е важна, защото показва, че КЗК не разглежда разрешаването на концентрации като еднократен формален акт, а като част от по-широк контрол върху пазарната структура, особено в чувствителни сектори като храни, енергетика и критична инфраструктура.

Промененият подход на новия състав на Комисията към производствата по разрешаване на концентрации се откроява при две ключови произнасяния на КЗК по такива производства - разрешаването под условие на придобиването на контрол върху аптеки „Медея“ от „Фьоникс България“ ЕООД и разрешението под условие Салентайн Пропъртис 1 Б.В., Нидерландия (част от циментовия производител Групата „Титан“, към която принадлежи и „Златна Панега“ АД) да придобие контрол върху Джаба Чименто Санайи Ве Тиджарет Аноним Ширкети, Турция. Първото производство беше представено подробно по-горе при разглеждането на интегрираното правоприлагане в сектора на фармацията, а второто – по отношение на устойчивото развитие. Посочените две решения ясно показват възприятието на Комисията, че производствата по разрешаване на

концентрация имат практическо регулаторно въздействие, което надхвърля простото разрешаване или забраняване на една сделка. Тук Комисията показва, че концентрационният контрол е инструмент за защита на структурата на пазара и на конкуренцията.

Особено важно значение за развитието на профилактично-регулаторната функция на Комисията има *мащабът и икономическата тежест на пазарите, които КЗК приоритизира и наблюдава пряко в своята дейност през 2025-2026 г.* Анализът на официалните статистически и пазарни данни показва, че секторите на храните, горивата и фармацията формират пазари с изключително висока стойност, пряко отражение върху потребителските разходи, инфлацията, публичния ресурс и социалната стабилност. Именно поради това в условията на динамична икономическа среда и засилена обществена чувствителност ранното наблюдение и превантивното въздействие върху тези пазари придобиват ключово значение.

Само през 2024 г. общият обем на пряко наблюдаваните от Комисията пазари на храни, горива и фармация надхвърля приблизително 23 млрд. евро, което ясно онагледява защо тези сектори бяха поставени в центъра на дейността на КЗК през първата година от мандата. Този мащаб сам по себе си обосновава необходимостта конкурентното право да бъде използвано освен като санкционен инструмент, също и като механизъм за ранно идентифициране на рискове, стабилизиране на пазарната среда и ограничаване на потенциални структурни деформации.

Най-голям по обем остава секторът на храните. По окончателни данни на НСИ за 2024 г. продажбите на дребно на храни, напитки и тютюневи изделия възлизат на приблизително 14,99 млрд. евро. Особено значим е фактът, че само основните хранителни стоки – плодове и зеленчуци, мляко и млечни продукти, яйца, месо и месни продукти, хляб и хлебни изделия, хранителни масла и мазнини – формират оборот от над 7,24 млрд. евро. При тези стоки, които имат най-пряко отражение върху ежедневно потребление и благосъстоянието на домакинствата, дори ограничени пазарни изкривявания могат да доведат до значими социални и икономически последици.

Данните от секторния анализ на КЗК потвърждават, че секторът на храните е белязан от сериозни структурни деформации по цялата верига на доставки – от производството и преработката до търговията на дребно. Именно поради това Комисията започна да използва профилактично-регулаторната функция като инструмент за ранно въздействие върху пазара чрез секторни анализи, широкомащабни въпросници, публични обсъждания, засилен мониторинг и взаимодействие с други институции. В този контекст значението на превантивните действия далеч надхвърля класическото антитръстово правоприлагане. При пазар с годишен оборот от близо 15 млрд. евро дори малки изменения в поведението на основните участници могат да окажат отражение върху инфлацията, покупателната способност и социалната стабилност.

Особено показателен е и пазарът на горива. По данни от продажбите на дребно на бензиностанциите през 2024 г. общият обем на продажбите на горива на дребно, включително ДДС и акциз, възлиза на приблизително 5,07 млрд. евро. От тях около 1,02 млрд. евро се формират от продажби на бензин, 3,62 млрд. евро от дизелово гориво и приблизително 434 млн. евро от пропан-бутан. Данните за 2025 г. показват запазване на сходни мащаби – приблизително 5,04 млрд. евро общи продажби на дребно.

Тези стойности доказват, че секторът на горивата остава един от най-чувствителните пазари за икономиката. Горивата имат пряк ефект върху транспорта, логистиката, производството, земеделието, цените на храните и цялостната инфлационна динамика. Именно поради това Комисията предприе засилен мониторинг и предварителни проучвания още в началния етап на кризата на пазара на горива през 2026 г. В условията на пазар с годишен оборот над 5 млрд. евро профилактично-регулаторната функция придобива критично значение, защото позволява ранно идентифициране на рискове, ограничаване на спекулативни очаквания и предотвратяване на последващи структурни деформации.

Фармацевтичният сектор също е сред пазарите с изключително висока обществена и икономическа значимост. По данни на НСИ продажбите на дребно на фармацевтични, медицински и ортопедични стоки през 2024 г. възлизат на приблизително 2,81 млрд. евро, а по пазарни оценки на IQVIA обемът на фармацевтичния пазар достига приблизително 2,99 млрд. евро продажби по цени на дребно. Данните за 2025 г. сочат допълнително нарастване до около 3,32 млрд. евро.

Затова лекарствоснабдяването, освен социално чувствителен сектор, се дефинира и като стратегически икономически сектор. При пазар с подобен финансов обем дори ограничени деформации – недостиг на лекарства, непрозрачно разпределение на количества, вертикална интеграция или ограничения в достъпа на независими аптеки – могат да окажат пряко влияние върху достъпа до лечение, публичните разходи за здравеопазване и правата на пациентите. Именно поради това КЗК започна да използва секторния анализ, концентрационния контрол, въпросниците до аптечната мрежа и производствата по застъпничество за конкуренцията като взаимно свързани инструменти за ранно въздействие върху пазара.

Общият обем на наблюдаваните пазари ясно откроява защо през първата година от мандата Комисията започна да развива по-силно изразена профилактично-регулаторна функция. Пазарите на храни, горива и фармация не са просто отделни икономически сектори, а критични системи за функционирането на икономиката и обществото. При тях дори временни изкривявания могат да произведат значителни социални и икономически ефекти. Именно поради това ранното наблюдение, секторният анализ, предварителните проучвания, публичността и координацията с други институции се превръщат в ключови инструменти за защита на конкурентната среда, стабилността на пазарите и обществения интерес.

Профилактично-регулаторната функция на КЗК през този период се изразява в способността на Комисията да въздейства върху пазарите преди настъпването на необратими вредни последици. Чрез секторни анализи, предварителни проучвания, въпросници, публични предупреждения, междуинституционално сътрудничество, последващ контрол върху концентрации и наблюдение на публично администрирани електронни услуги, ***Комисията изпълнява ролята на общ икономически регулатор, който не само санкционира нарушения, но и регулира очакванията, дисциплинира участниците и предотвратява пазарни изкривявания в сектори с пряко значение за гражданите, бизнеса и икономическата стабилност.***

Именно поради доказаните си практически ефекти тази профилактично-регулаторна функция ще продължи да бъде самостоятелен приоритет в работата на КЗК и през следващия период.

Статистиката за първата година от мандата на новия състав на Комисията също говори за качествено пренасочване на институционалната активност към приоритетни, обществено значими и доказателствено сложни направления.

В рамките на първата година от мандата на новия състав на Комисията са образувани 1067 производства, постановени са 1530 акта на комисията, от които 768 решения, 380 определения и 382 разпореждания, а общият брой на постъпилите сигнали по всички функционални направления надхвърля 600.

В областта на секторните анализи Комисията поддържа 4 активни секторни производства, 3 от които новообразувани – храни, фармация и продуктови такси, наред с електронната търговия. Има приет един междинен секторен анализ в областта на храните и Комисията е на финален етап по още три – фармация, плодове и зеленчуци и електронна търговия. Така секторният анализ се превърна в централен инструмент за регулаторно въздействие и пазарно наблюдение.

В областта на антитръстовото правоприлагане са активни 25 производства, от които 10 по чл. 15 от ЗЗК, включително 8 за тръжни манипулации, 9 по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 ДФЕС и 6 със смесен предмет. В рамките на мандата са извършени проверки на място в 5 търговски дружества по две производства, включително с използване на цифрови и форенсик доказателства, а за първи път в работата на КЗК е използван достъп до трафични данни по производство за тръжна манипулация.

В областта на нелоялната конкуренция и забранените търговски практики за отчетния период са активни 25 производства, включително 3 производства по Глава седма „б“ от ЗЗК срещу големи търговски вериги, две от които образувани от новия състав на Комисията, образувани са 23 производства, постановени са 25 решения, а наложените санкции възлизат на 726 092 лева.

При контрола върху концентрациите в рамките на първата година от мандата на новия състав на Комисията са постъпили 51 уведомления, образувани са 47 производства, постановени са 47 решения, налице са 12 висящи производства, проведено е 1 задълбочено проучване с наложени мерки, осъществени са 4 преднотификационни консултации и са разгледани 403 европейски уведомления.

В направлението на обществените поръчки за отчетния период са постъпили 1384 жалби, образувани са 972 преписки и са постановени 1440 акта, от които 678 решения, 380 определения и 382 разпореждания. Само в периода от началото на 2026 г. до 15.05.2026 г. са постъпили 486 жалби, образувани са 342 преписки и са постановени 366 акта, което говори не само за запазване на високата производствена динамика по това направление, но и за ускоряване на работата на Комисията.

Сигналната активност бележи отчетлив ръст през този период – в антитръста само за тръжни манипулации активните сигнали са 31, от които 25 са постъпили след началото на новия мандат (за сравнение през 2023 г. сигналите са само 2, а през 2024 г. - 5). По направление нелоялна конкуренция са постъпили над 200 сигнала и около още 200 по другите функционални направления от работата на Комисията, както следва:

Сигнали	2023	2024	За 1 година от мандата
Постъпили сигнали	158	155	633
- вкл. по антитръст	64	92	326
- вкл. за тръжни манипулации	2	5	25
Сигнали по анонимния канал	167	167	653

Комисията засили работата си по антитръст, нелоялна конкуренция, нелоялни търговски практики, контрол върху концентрациите и обществени поръчки. Повишеният брой сигнали, засилената комуникация с възложители, по-активното използване на предварителни проучвания и самосезиране, както и интензифицирането на работата след избора на новия състав доказват, че публичността и активното правоприлагане взаимно се усилват. Колкото по-видима и предвидима е Комисията, толкова повече гражданите, бизнесът и институциите я разпознават като орган, към който могат да се обръщат при съмнения за нарушения на конкурентната среда.

Особено показателно за промяната в работата на Комисията през първата година от мандата е *рязкото повишаване на сигналната активност по всички функционални направления*. Този ръст не следва да се разглежда само като статистически показател. Той е институционален индикатор за възстановяване на доверието в КЗК, за промяна в

публичното възприятие за ефективността на Комисията и за нарастващо убеждение сред гражданите, бизнеса и институциите, че подадената информация ще бъде реално проверена и при необходимост ще доведе до конкретни действия.

Данните са особено убедителни. *Общият брой на постъпилите сигнали* нараства от 158 през 2023 г. и 155 през 2024 г. до 633 за първата година от мандата. Това означава увеличение с приблизително **308,4% спрямо 2024 г.** и с около **300,6% спрямо 2023 г.** Така само в рамките на една година след избора на новия състав входящият поток от сигнали се увеличава повече от четири пъти спрямо предходните две години.

Още по-отчетлив е ръстът при антитръстовите сигнали. Те се увеличават от 64 през 2023 г. на 92 през 2024 г., а за първата година от мандата достигат 326. Това представлява увеличение с **254,3 % спрямо 2024 г.** и с **409,4 % спрямо 2023 г.** Именно този показател е особено важен, защото антитръстовите сигнали обикновено са свързани с най-тежките и сложни форми на антиконкурентно поведение – картели, тръжни манипулации и злоупотреби с господстващо положение.

Най-силен в относително изражение е *ръстът при сигналите за тръжни манипулации*. Те нарастват от 2 през 2023 г. и 5 през 2024 г. до 25 за първата година от мандата. Това означава увеличение с **400 % спрямо 2024 г.** и с **1150 % спрямо 2023 г.** Тези данни са изключително показателни, защото тръжните манипулации са една от най-вредните форми на нарушение на конкуренцията – те засягат пряко публичния ресурс, качеството на обществените услуги и доверието в процедурите за възлагане.



Фиг. 1

Особено показателен за промяната в общественото и институционалното възприятие за работата на Комисията е рязкото увеличение на *сигналите, подадени чрез анонимния канал*. Докато през 2023 и 2024 г. броят на тези сигнали остава практически непроменен – по 167 сигнала годишно, то за първата година от мандата на новия състав те достигат 653. Това представлява увеличение с приблизително 291 % спрямо предходните две години.



Фиг. 2

Този ръст има особено значение, защото анонимният канал обикновено се използва при съмнения за тежки нарушения на конкуренцията – картели, тръжни манипулации, злоупотреби с господстващо положение и други форми на антиконкурентно поведение, при които подателите на информация често се опасяват от икономически или търговски последици. Именно поради това значителното увеличение на анонимните сигнали е индикатор не само за по-висока активност, а за нарастващо доверие, че предоставената информация ще бъде реално анализирана, защитена и използвана ефективно в правоприлагането.

Повишеното използване на анонимния канал следва да се разглежда и като резултат от значително по-активната публична и институционална роля на Комисията през периода 2025-2026 г. Публичното оповестяване на производства, извършването на проверки на място, използването на форенсик анализ, достъпът до цифрови доказателства и трафични данни, както и засилената работа по тръжни манипулации и чувствителни пазари създадоха видима промяна в начина, по който КЗК се възприема от бизнеса и институциите. Комисията започна да се разпознава като орган, който не само формално

регистрира сигнали, а реално провежда проверки, разследвания и последващи процесуални действия.

Особено важно е, че увеличението на анонимните сигнали съвпада с периода, в който Комисията започна по-интензивно да използва предварителните проучвания, самосезирането и интегрираното правоприлагане. Това онагледява наличието на пряка връзка между активното институционално поведение и готовността на участниците на пазара да предоставят информация за евентуални нарушения. Колкото по-видима, предвидима и активна става Комисията, толкова повече предприятия, възложители и граждани започват да използват нейните механизми за сигнализиране.

Ръстът на сигналите по анонимния канал не следва да се разглежда само като количествен показател. Той е индикатор за възстановяване на институционалното доверие, за повишена чувствителност към нарушенията на конкуренцията и за постепенно изграждане на среда, в която пазарните участници започват по-активно да съдействат за разкриване на антиконкурентно поведение.

Повишената сигнална активност е резултат от няколко взаимно свързани процеса.

На първо място, тя отразява значително по-високата публичност и видимост на Комисията след избора на новия състав. КЗК започна активно да представя своите действия, да оповестява значими производства, секторни анализи и предварителни заключения, както и да поддържа диалог с бизнеса, възложителите, синдикатите, браншовите организации и институциите. Така Комисията започна да се възприема като видим и предвидим икономически регулатор.

На второ място, ръстът на сигналите е резултат от демонстрирана способност за реално правоприлагане. Увеличението не остава само на входа на институцията. То вече се трансформира в конкретни производства, проверки на място, предварителни проучвания, използване на цифрови доказателства, форенсик анализ и достъп до трафични данни при производство за тръжна манипулация. Това е особено важно, защото доверието в регулатора се изгражда не чрез декларации, а чрез видими действия.

Увеличението на сигналите не следва да се разглежда като административно натоварване, а като показател за оживяване на институционалната среда около Комисията. Колкото по-активна, публична и предвидима става КЗК, толкова повече гражданите, предприятията, възложителите и държавните органи я разпознават като институция, към която могат да се обърнат при съмнения за нарушения на конкурентната среда.

Особено значение има активизирането на възложителите и публичните институции при сигналите за тръжни манипулации. Ръстът от 5 сигнала през 2024 г. до 25 за първата година от мандата доказва, че възложителите започват по-често да разпознават индикатори за манипулиране на процедури и да сезират КЗК. Това е важна промяна, защото борбата с тръжните манипулации не може да бъде ефективна без активното

участие на самите възложители, които първи могат да забележат сходни оферти, идентични грешки, необичайно поведение на участници или други признаци на координация.

В обобщение, ръстът на сигналната активност през първата година от мандата е един от най-силните количествени показатели за качествената промяна в работата на КЗК. Увеличението с над **308 %** на общия брой сигнали, с над **254%** на антитръстовите сигнали и с **400 %** на сигналите за тръжни манипулации спрямо 2024 г. показва, че новият модел на работа и управление вече произвежда реален институционален ефект. Тази тенденция има и по-широко обществено значение. Конкурентното право започва да се възприема като инструмент за защита не само на отделни предприятия, а на обществения интерес като цяло. В секторите на храните, лекарствата, горивата и обществените поръчки сигналите към Комисията вече се свързват с въпроси като цени, инфлация, достъп до основни стоки и услуги, качество на публичните услуги и защита на публичния ресурс.

Статистиката очертава именно новия модел на работа на КЗК – едновременно висока производствена динамика, засилен секторен фокус, активизирано антитръстово правоприлагане, по-ефективен контрол върху обществените поръчки, използване на по-интензивни доказателствени инструменти и системно разгръщане на всички правомощия на Комисията като единна стратегия за защита на конкуренцията и обществения интерес. Комисията започва да се възприема като действащ, ефективен и търсен регулатор, способен да реагира на пазарни изкривявания и да защитава конкуренцията, бизнеса, потребителите и публичния ресурс.

През отчетния период Комисията утвърди и по-широкото разбиране, че **ефективната конкурентна политика изисква взаимодействие между институциите**. В икономически сектори със сложна регулаторна структура нито един орган не разполага самостоятелно с всички инструменти за пълно въздействие. Това мотивира КЗК да провежда активна политика на сътрудничество с други държавни органи, регулатори, академични институции и граждански организации.

На 06.06.2025 г. беше подписано *споразумение между КЗК, НАП и КЗП* за синхронизиране на действията, обмен на информация и координация във връзка с изискванията на Закона за въвеждане на еврото в Република България, като фокусът на съвместния мониторинг обхваща сектори с висока социална значимост – храни, горива, фармация, телекомуникации, електронна търговия и финансови услуги. Този модел беше надграден и чрез *споразумението между КЗК, КЗП и КРС* от 27.06.2025 г., насочено към съвместни действия за предотвратяване на необосновано покачване на цените на стоки и услуги преди и след въвеждането на еврото, като механизмът е предвиден да продължи да действа и след този процес. Особено значение имаше и *споразумението между КЗК и УНСС* от 11.11.2025 г., което създаде рамка за сътрудничество в областта на конкурентното право и икономиката, включително при анализи, оценки, методики,

правила и модели; именно с подкрепата на УНСС беше разработена и картата на обектите от модерната търговия, използвана в секторния анализ на храните. С такава насоченост е и подписаното на 10.03.2026 г. споразумение между *КЗК и Аграрен университет – Пловдив*, чиито специалисти ще бъдат ангажирани също във връзка с провежданото секторно разследване в сектора на храните.

Институционалното сътрудничество се прояви не само чрез формални споразумения, но и в самите секторни и предварителни проучвания. В секторния анализ на храните КЗК изиска и използва информация от Министерството на земеделието и храните, Агенция „Митници“, НАП, КЗП, НСИ, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ), както и от браншови организации и участници по веригата на доставки. В предварителното проучване за слънчогледовото олио и царевичната съвместните проверки и обменът на данни между КЗК, МЗХ, Агенция „Митници“ и ДКСБТ показаха, че не са налице пазарни или обективни предпоставки за повишаване на цените, а при биоетанола активните съвместни действия на КЗК, Министерството на енергетиката и Агенция „Митници“ не допуснаха траен дефицит и гарантираха нормалното функциониране на пазара на горива. Координационният подход беше приложен и при кампаниите „Черен петък“, при които КЗК, КЗП, КРС и Асоциация „Активни потребители“ обявиха съвместни действия за засилен контрол върху заблуждаващи намаления, изкуствено завишаване на цени, липса на наличности и други нелоялни практики, засягащи едновременно потребителите и конкурентната среда.

Тази политика на насърчаване на институционалното взаимодействие не отнема от независимостта на Комисията за защита на конкуренцията, а засилва ефективността на държавното въздействие там, където проблемите са комплексни и засягат едновременно конкуренцията, секторната регулация, данъчния контрол, потребителската защита, и обществения интерес.

Съществена част от промяната беше и законодателното развитие на инструментите, с които Комисията разполага. С тях в националното конкурентно законодателство бяха въведени модерни инструменти, които позволяват на КЗК да действа по-бързо, по-прозрачно и с по-силен превантивен ефект.

Измененията в ЗЗК създадоха по-добри възможности за публичност и ефективност на *секторните анализи* – включително приемане на предварителни заключения, обществено обсъждане, отправяне на мерки към компетентните органи и задължение тези органи да информират Комисията за предприетите действия. Новата ал. 4 на чл. 91 от ЗЗК, която даде възможност Комисията да приема с определение предварителни заключения по секторен анализ, превърна анализа в динамичен инструмент за навременно публично поставяне на проблемите. Именно на това основание беше приет и междинният секторен анализ в сектора на храните с Определение № 1141/01.12.2025 г.

Същевременно новата редакция на чл. 91, ал. 6 от ЗЗК позволява на КЗК да предлага на компетентните държавни органи, включително органите на изпълнителната власт и местното самоуправление, конкретни мерки за подобряване на конкурентната среда, както и да предоставя анализа на Народното събрание и Министерския съвет при подготовката на стратегии, програми и планове за развитие на съответните сектори. Новата ал. 8 на чл. 91 от ЗЗК пък допълнително засилва регулаторния ефект, като въвежда задължение компетентните органи в тримесечен срок да информират писмено Комисията какви мерки ще предприемат и в какви срокове ще ги реализират. Така секторният анализ се превърна от предимно експертен инструмент в механизъм за институционално въздействие, публична отчетност и последваща отговорност.

Бяха въведени *най-модерните институти в областта на контрола върху концентрациите*. С измененията в чл. 24 от ЗЗК беше въведена възможност за доброволно предварително уведомяване за концентрация, когато не са изпълнени условията за задължително уведомяване, както и т.нар. „call-in“ опция – правомощие на КЗК с мотивирано определение да изиска подаване на уведомление за концентрация в срок до шест месеца от нейното осъществяване, когато са налице предвидените в закона условия. Това е особено важно за чувствителни пазари и сделки, които формално могат да останат под праговете за задължително уведомяване, но реално да породят риск за конкурентната структура на пазара.

Модернизиран беше и *доказателственият инструментариум на Комисията*. Практиката през отчетния период показва нарастващото значение на електронните, цифровите и форенсик доказателства, включително при внезапни проверки на място и разследвания за тръжни манипулации. Правомощието на КЗК да изземва или получава електронни, цифрови и форенсик доказателства е от ключово значение при скрити антиконкурентни нарушения, защото осигурява достъп до документи на електронен носител, електронна кореспонденция и информация от мобилни устройства чрез специализиран форенсик софтуер. Този инструмент беше надграден, като проверките на място процесуален способ за събиране на доказателства вече могат да се извършват и в рамките на производствата по секторни разследвания.

Съществената роля на КЗК през отчетния период вече стъпва не само върху активната управленска политика на новия състав, но и върху модернизирана законодателна рамка – междинни секторни анализи, обществено обсъждане, задължение на компетентните органи за последващи мерки, нови възможности при контрола върху концентрациите и по-силен доказателствен инструментариум. Именно тези нововъведения позволяват на Комисията да действа като общ икономически регулатор, който не допуска пазарните изкривявания да се задълбочат, а ги идентифицира, публично ги поставя, ангажира компетентните институции и въздейства дисциплиниращо върху участниците на пазара още в хода на предварителните и секторните проучвания.

Особено важно за институционалната легитимност на КЗК беше и успешното приключване на прегледа на Република България от Комитета по конкуренция на ОИСР по отношение на правото и политиката по конкуренцията. Това беше международно признание за положените усилия, но и потвърждение, че българският национален орган по конкуренция може да се развива в съответствие с най-високите стандарти на съвременното конкурентно право и правоприлагане. Комисия за защита на конкуренцията е водещо ведомство по отношение на политиката на конкуренцията в Междуведомствения координационен механизъм за присъединяване на Република България към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и същевременно е и националният орган на Република България, отговорен за прилагане на правото на Европейския съюз в областта на конкуренцията. Членството на България в ЕС допълнително изисква Комисия за защита на конкуренцията да участва активно и в прилагането на правилата по конкуренция на Съюза, в сътрудничество с Европейската комисия и националните органи по конкуренция на страните членки, а именно: Европейска мрежа по конкуренция (ECN), Комитет по конкуренция на ОИСР, Консултативен комитет по ограничителни практики и господстващо положение и Работни групи към Европейската комисия.



Фиг. 3

В заключение може да се обобщи, че първата година от мандата на новия състав на Комисията за защита на конкуренцията очерта нова институционална рамка: публичност, приоритетност, бързина, секторен фокус, интегрирано използване на правомощията и активна защита на обществения интерес. Тази рамка не е само управленска заявка, а практически модел на работа, реализиран в най-чувствителните за обществото сектори – храни, фармация и горива. Именно в тях Комисията показва, че конкурентното право може да бъде инструмент за реално въздействие върху икономическите процеси, когато се прилага системно, смело и прозрачно.

Към тази рамка се добавя и работата в областта на устойчивото развитие и продуктите такси – сфера, в която Комисията постави конкурентното право в контекста на зеления преход, защитата на потребителите и ефективното функциониране на екологично регулирани пазари. По този начин КЗК показва, че устойчивостта не е извън конкурентната политика, а е част от нея, когато става дума за прозрачност на разходите, недопускане на координирано поведение, ефективно управление на ресурсите и справедливо разпределение на тежестите между бизнеса, потребителите и обществото.

Същата логика се прояви и в последователната работа срещу картелите под формата на тръжни манипулации – сфера, в която Комисията демонстрира, че защитата на конкуренцията е пряко свързана със защитата на публичния ресурс, качеството на публичните услуги и доверието в обществените поръчки. Така активното антитръстово правоприлагане, секторните анализи, контролът върху концентрациите, наблюдението на нелоялните търговски практики, предварителните проучвания и институционалното сътрудничество се подредиха в единна система за въздействие – система, която не допуска рисковите практики да се превърнат в устойчив пазарен модел, а търси ранно, доказателствено обезпечено и обществено видимо противодействие.

Настоящият отчет представя резултатите от тази първа година не като сбор от отделни производства, а като последователна политика за възстановяване и укрепване на ролята на Комисията за защита на конкуренцията като ключов регулатор на пазарната среда. Основният извод от отчетния период е ясен: ефективната защита на конкуренцията изисква активна институция, която вижда пазарите в тяхната цялост, разбира обществената значимост на своите действия и използва всички законови инструменти не само за санкциониране на нарушения, но и за предотвратяване на пазарни изкривявания, за подобряване на регулаторната среда и за защита на гражданите, бизнеса и икономиката на страната.