



**ГОДИШЕН ДОКЛАД**  
**ЗА ДЕЙНОСТТА НА**  
**КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**  
**2023 ГОДИНА**

## СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	3
II. ЗАБРАНЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ, РЕШЕНИЯ И СЪГЛАСУВАНИ ПРАКТИКИ	12
III. ЗЛОУПОТРЕБА С МОНОПОЛНО И ГОСПОДСТВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ	18
IV. КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯ	27
V. СЕКТОРНИ АНАЛИЗИ	43
VI. НЕЛОЯЛНА КОНКУРЕНЦИЯ И ЗАБРАНЕНИ ТЪРГОВСКИ ПРАКТИКИ	45
VII. ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ЗА КОНКУРЕНЦИЯТА	62
VIII. ДЕЙНОСТ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ	68
IX. НАЛОЖЕНИ ГЛОБИ И ИМУЩЕСТВЕНИ САНКЦИИ ПО ЗЗК и ЗОП	89
X. ДЕЙНОСТ ПО ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КОМИСИЯТА	89
XI. ЕВРОПЕЙСКИ ВЪПРОСИ	91
XII. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО	96
XIII. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ФИНАНСОВА ДЕЙНОСТ	99
XIV. ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕНОСТТА, ИНФОРМАЦИОННО ОСИГУРЯВАНЕ НА МЕДИИТЕ, ПРОТОКОЛНА ДЕЙНОСТ	106
XV. ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА 2024 г.	107
XVI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	115
XVII. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА	116

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Правилата за защита на конкуренцията изпълняват ролята на основни правила за пазарната икономика. Конкуренцията е безценна за поддържане на покупателната способност на потребителите. През изминалата 2023 година в много държави от Европейския съюз бяха наблюдавани високи нива на цените на определени стоки. Органите за защита на конкуренцията могат да се намесват при повишаване на цените, когато това е резултат от забранено споразумение или от антиконкурентни практики на предприятие с господстващо или монополно положение. Техните цели са насочени към подобряване на конкуренцията, което като понятие е по-широко от разбирането за повишаване благосъстоянието на потребителите. Конкуренцията не е само въпрос на цена, тъй като тя се изразява в по-голямо разнообразие от продукти и насърчава появата на нови услуги. Натискът, упражняван от техните конкуренти, стимулира компаниите да популяризират продукцията си, да се открояват чрез оригиналност, качество на услугата или като се обръщат към нови клиентски сегменти. Борбата срещу антиконкурентните практики е от полза не само за потребителите, тъй като тя гарантира, че компаниите се конкурират равнопоставено една с друга. Именно това е ролята на политиката на конкуренция, която позволява да се възстанови конкурентното съревнование, когато то е възпрепятствано от забранени споразумения, нелоялни практики или злоупотреба с господстваща позиция. Ролята на органа за защита на конкуренцията при разкриването на тези практики е от решаващо значение за функционирането на пазарите.

През 2023 година Комисия за защита на конкуренцията (КЗК, Комисията) продължи да бъде активно ангажирана и да наблюдава състоянието на конкурентната среда в различните икономически сектори. Това доведе до образуване на няколко производства по собствена инициатива, целящи да гарантират спазването на правилата на конкуренция, защитата на обществен интерес и този на крайните потребители. През цялата изминала отчетна година Комисията изпълняваше стриктно своите дългосрочни приоритети.

Настоящият годишен доклад представя в детайли цялостната дейност на Комисия за защита на конкуренцията през 2023 година за различните области, в които тя упражнява правомощия. Постигнатите резултати през предходната година показват, че КЗК запази динамиката на своята работа с цел да бъде осигурено ефективно правоприлагане, както на конкурентното законодателство в страната, така и на законодателството, свързано с разпределяне на публичните финанси. По този начин КЗК изпълни своята мисия да съблюдава за стриктното

спазване на Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите.

Пълноправното членство на България в ЕС допълнително изисква Комисия за защита на конкуренцията да участва активно в прилагането на правилата по конкуренция на Съюза, в сътрудничество с Европейската комисия и националните органи по конкуренция на страните членки. Ролята, която изпълнява КЗК, като национален орган по конкуренция в държава от Европейския съюз, е да гарантира непротиворечивото прилагане на националните и общностните правила по конкуренция и по този начин ефективно да бъде прекратено и предотвратено нарушаването на тези правила.

Комисия за защита на конкуренцията е независим специализиран държавен орган, чиято основна задача е да гарантира защитата и да създава условия за развитие на конкуренцията и свободната инициатива в стопанската дейност, включително и чрез упражняването на контрол за законосъобразност на разходваните бюджетни средства чрез системата на обществените поръчки и предоставянето на концесии.

Правомощията на Комисията са уредени в Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Закона за концесиите (ЗК).

В изпълнение на правомощията си по ЗЗК, Комисията приема решения, с които установява наличието или липсата на нарушения, представляващи злоупотреба с монополно или господстващо положение, забранени споразумения или съгласувани практики. Компетентността на КЗК обхваща също установяването на нарушения, свързани с нелоялна конкуренция и със злоупотреба с по-силна позиция при договарянето. Комисията осъществява и контрол върху концентрациите между предприятия, като може да разреши, включително и под условие, или да забрани осъществяването на дадена сделка. Част от правомощията на Комисията са свързани с изготвянето на секторни анализи и осъществяване на застъпничество за конкуренцията, които се използват като ефективни инструменти, за да бъдат направени изводи за конкурентната среда или отправени предложения към компетентните органи на изпълнителната власт и на местното самоуправление да отменят или изменят нормативни разпоредби, които водят до нарушение на правилата на конкуренцията.

КЗК е органът, пред който се обжалват относно тяхната законосъобразност и всички актове, действия или бездействия на възложители и концеденти в процедури за възлагане на обществени поръчки или предоставяне на концесии. Съгласно Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите, КЗК може да

спре процедура по възлагане на обществена поръчка, съответно по предоставяне на концесия, да разреши предварително изпълнение на решения за избор на изпълнител, при наличието на определени условия, както и да наложи имуществени санкции и глоби в предвидените от закона случаи.

Комисия за защита на конкуренцията е националният орган на Република България, отговорен за прилагане на правото на Европейския съюз в областта на конкуренцията.

## 1. Кратка статистика за дейността

През 2023г. Комисия за защита на конкуренцията образува общо **1191 производства**, което е с повече от 300 на брой преписки спрямо предходната година. Водещи по численост са производствата по Закона за обществените поръчки – **1088** производства, следвани от **102** на брой производства, образувани по Закона за защита на конкуренцията. През 2023г. е образувано **1** производство по Закона за концесиите.

Постановени са общо **1343 решения и определения**, което е с повече от 300 акта спрямо предходната година и надхвърля обичайния максимум от над 1000 акта, с които Комисията се произнася ежегодно. Със **110** решения КЗК е приключила производства, образувани по реда на ЗЗК, със **701** решения се е произнесла окончателно по преписки по ЗОП и с **1** решение – по Закона за концесиите.

С всички постановени от нея актове КЗК е приключила съответните производства по ЗЗК, ЗОП и ЗК или е предявила твърдения за извършени нарушения, наложила е глоби на физически лица за извършени от тях нарушения на ЗЗК, или санкции за непредоставяне на информация, а с останалите актове КЗК се е произнесла по други въпроси от нейната компетентност, като например образуване на производство по собствена инициатива, налагане на временни мерки по реда на ЗОП и др.



През отчетната 2023г. Комисията отново постигна висока събираемост на своите вземания, произтичащи от имуществени санкции и глоби, наложени с нейни решения, които са влезли в сила през годината. В резултат на това са събрани вземания в размер на **2 497 068,93 лева** (два милиона четиристотин деветдесет и седем хиляди шестдесет и осем лева и деветдесет и три стотинки), което представлява над **90%** събираемост на вземанията за годината. По всички останали незаплатени задължения се очаква резултат от образувани изпълнителни производства. Чрез високите нива на събираемост на влезлите в сила имуществени санкции и глоби, Комисията постига ефективност на своите решения и оказва дисциплиниращ ефект върху поведението на предприятията.

## **2. Постигнати цели и акценти в дейността през 2023 г.**

Основната задача на Комисия за защита на конкуренцията е да гарантира прилагане на правилата, които насърчават и налагат конкуренцията в публичния и частния сектор, в светлината на принципите на функциониране на пазарна икономика и свободна конкуренция. Изпълнявайки тази задача, действията на Комисията подкрепят нивото на конкуренция в българската икономика, което се отразява в подобряване на качеството и цената на наличните стоки и услуги и укрепването на вътрешния пазар, като най-висша ценност на европейската интеграция. По този начин се постига и основната мисия на националния орган по конкуренция, а именно да осигури условия, в които пазарите да доставят повече ползи за потребителите, бизнеса и обществото като цяло.

В контекста на динамичната социално-икономическа и политическа обстановка, правоприлагането в областта на конкуренцията е важен инструмент в процеса по възстановяването на икономиката след пандемията и укрепването на вътрешния пазар, като най-висша ценност на европейската интеграция. Бизнесът и потребителите повече от всякога се нуждаят от конкурентни цени, разнообразие и иновации, а конкурентното право трябва да се адаптира, за да отговори адекватно на променящата се действителност. Предвид това в областта на антитръста, през 2023 г. Комисията изпълни основните цели, заложи като приоритети в годишния доклад за 2022 г., свързани с **повишаване на ефективността на противодействието на забранените споразумения и злоупотребите с монополно или господстващо положение**, с оглед постигането на свободното функциониране на пазарите в интерес на потребителите и икономиката в България като цяло и в контекста на **развиващия се технически**

**прогрес и предизвикателствата, свързани с динамично променящата се международна икономическа и геополитическа обстановка.**

В изпълнение на предвидените приоритети, Комисия за защита на конкуренцията извършваше **постоянен мониторинг на поведението на участниците на пазарите в сектор фармация, енергетика, горива, производство и търговия с храни** предвид, че същите имат структуроопределящо значение за икономиката на страната, влияят значително на конкурентния процес и в други икономически сектори и засягат пряко благосъстоянието на гражданите като потребители. В тази връзка могат да се дадат следните примери от дейността на Комисията през отчетната година:

През 2023 г. Комисията постанови 2 знакови за историята и практиката на институцията решения, свързани със **сектор горива**, постановени в рамките на производства по Глава четвърта от ЗЗК, с които наложи рекордни по размер санкции на предприятията от Групата Лукойл. Решенията на Комисията са важни и предвид факта, че горивата имат структуроопределящо значение за икономиката на страната, влияят значително на конкурентния процес и в други икономически сектори, вкл. сектор храни и засягат пряко обществения интерес, благосъстоянието на потребителите и обществото като цяло. По-конкретно, в свое производство Комисията установи извършено нарушение по чл. 21, т. 2, т. 5 от ЗЗК и чл. 102, б. „б“ от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) от страна на „Лукойл-България“ ЕООД и „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД, гр. Бургас, изразяващо се в злоупотреба с господстващо положение на пазара на съхранение на автомобилни горива чрез непредоставяне на достъп на вносители и производители на автомобилни горива в собствени данъчни складове, ограничаване на вноса по море чрез блокиране на данъчните складове, свързани с ПТ Росенец и ПТ Петрол – Варна, както и непредоставяне на достъп до нефтопродуктопроводите на групата за транспортиране на горива на други производители и вносители, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите като ограничи вноса на автомобилни горива в страната. Комисията съгласува решението си с Европейската комисия и за установеното нарушение наложи имуществена санкция на ответните дружества в общ размер на 195 136 175 лева. С друго решение Комисията установи извършено нарушение по чл. 21 от ЗЗК от страна на „Лукойл-България“ ЕООД, изразяващо се в злоупотреба с господстващо положение чрез прилагане на ценова преса спрямо конкурентите на дружеството при търговията на едро с моторни горива на територията на страната, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията на пазарите на горива и да засегне интересите на потребителите. КЗК наложи имуществена санкция на дружеството в размер на 67 771 454 лева.

През отчетния период КЗК бе изключително активна и в **сектор Храни**, като предприе съответните действия съгласно правомощията си и по своя инициатива образува три производства за установяване на евентуално извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК, под формата на забранени споразумения и решения на сдружения на предприятия, от страна на редица участници на всички нива на дистрибуция в хранителния сектор и техни обединения. За да обезпечи събирането на достатъчно преки доказателства за наличието на евентуални тайни договори между участниците в сектор Храни, след получени съдебни разрешения от Административен съд – София област, Комисията, със съдействието на служители на МВР, извърши три изненадващи проверки на място в офисите на някои от участниците на пазара, като иззе копия на документи и електронна кореспонденция, с цел установяване наличието на обмен на чувствителна търговска информация или координирано пазарно поведение между производителите, търговците и техните обединения в сектор Храни.

Насърчаването на ефективна конкуренция на всички нива на дистрибуционната верига в **сектор Фармация** бе също част от основните приоритети в антитръстовата дейност на Комисията през 2023 г. В рамките на годината, в свое решение, Комисията извърши детайлен анализ на поведението на търговец на едро с лекарствени продукти във връзка с твърдения за недостиг или ограничени складови наличности на конкретен медикамент. Именно съгласно заложените годишни цели Комисията продължи да извършва непрекъснат мониторинг и анализ на сектора, предвид установените през изминалата година чести и продължителни липси на медикаменти за тежки и хронични заболявания, както и ролята на участниците на всяко едно от нивата по веригата на доставка на лекарствени средства в страната. Извършените анализи допълнително затвърдиха заключенията на Комисията за нуждата от стимулиране на конкурентния процес в посока подобряване на условията за увеличаване на паралелния внос на лекарства, преустановяване на евентуални злоупотреби, във връзка с периода на действие на патентната защита върху активни вещества, улесняване навлизането на пазара на генерични лекарствени продукти и др.

В изпълнение на един от основните приоритети за дейността на Комисията през 2023 г. – **борбата срещу манипулирането на обществените поръчки**, Комисията образува по своя инициатива производство за установяване на забранено споразумение с цел манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки. В рамките на годината Комисията предяви твърдения за извършено нарушение на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК, изразяващо се в забранено споразумение за манипулиране на множество обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната, чиято цел е предотвратяване, ограничаване



или нарушаване на конкуренцията на пазара на производство и продажба на професионални обувки на територията на страната.

Активното противодействие и ефективност на Комисията при разкриването на тръжни манипулации в обществените поръчки се дължат на изградената специфична експертиза и усилията ѝ към осъществяване на по-задълбочен мониторинг на процедурите за възлагане на обществени поръчки в социално-значими сектори на икономиката, постигнато чрез сътрудничество с други държавни органи и органи на местната власт, провеждащи процедури в качеството им на възложители. В тази връзка КЗК насочи усилията си и в посока **повишаване осведомеността и провеждане на обучения на възложители за по-ефективна превенция и откриване на тайни споразумения при възлагане на обществени поръчки**, с оглед намаляване на риска от такъв тип забранени споразумения. По-конкретно през 2023 г. експерти от Комисията участваха като лектори на обучение по темата за противодействие на тръжните манипулации на служители от Агенция за социално подпомагане, функционално ангажирани с подготовката, провеждането, изпълнението и мониторинга на обществени поръчки, финансирани по Програма за храни и основно материално подпомагане 2021-2027 г. (ПХОМП), съфинансирана от Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+), както и в две обучения организирани от Министерството на транспорта и съобщенията, предвид изискванията на Европейската комисия за повишаване осведомеността на възложителите с цел засилване на конкуренцията при провеждането на обществени поръчки.

През отчетната година **Комисията активно си сътрудничи с Европейската комисия (ЕК) във връзка с изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (понастоящем членове 101 и 102 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)).** По-конкретно, в рамките на три производства за установяване на извършени нарушения по чл. 15 и по чл. 21 от ЗЗК и по чл. 101 и по чл.102 от ДФЕС, в изпълнение на задълженията на европейското законодателство, КЗК уведоми ЕК за заключенията си за извършени нарушения от страна на „Лукойл-България“ ЕООД и „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД, гр. Бургас и от страна на „Миле България“ ЕООД, както и за намерението си да одобри предложени задължения, от страна на Държавно предприятие „Национална компания железопътна инфраструктура“. След успешно и ползотворно сътрудничество между двете институции, ЕК оцени високо знанията и експертизата на КЗК в областта на конкуренцията и съгласува с одобрение решенията на Комисията.

През 2023 г. Комисията постигна основните цели, заложи като приоритети в годишния доклад за 2022 г., свързан с дейността по извършването на **контрол върху концентрациите между предприятия.**

В рамките на отчетната година Комисията работи по изготвянето на проект на **документ (Насоки относно контрола върху концентрациите)**, имащ за цел да **повиши осведомеността относно проучванията на КЗК, да подобри нивото на предвидимост и да осигури условия за по-добро сътрудничество между участниците в концентрациите и регулатора.** В проекта са разписани материално-правните и процедурни аспекти, както и подхода, прилаган при оценката на концентрациите.

През отчетната година Комисията **активно си сътрудничи с ЕК и националните органи по конкуренция (НОК) на държавите членки по отношение прилагането на чл. 22 от Регламента за сливанията** и приетите през м. март 2021 г. Насоки за прилагане механизма за препращане по чл. 22 от Регламента за сливанията за определени категории случаи на концентрации между предприятия. Комисията, след анализ на наличната информация по съответния случай, се присъедини към иницираното от националните органи по конкуренция искане за препращане по реда на чл. 22 от Регламента за сливанията – Случай М.11033 - Adobe/Figma. ЕК изрази съгласие да оцени сделката, тъй като са изпълнени правните изисквания на чл. 22 от Регламента на сливанията, за което информира националните органи по конкуренция, в т.ч. КЗК, иницирали/присъединили се към отправеното искане за препращане.

В изпълнение на заложените в годишния отчет за 2022 г. приоритети през 2023 г., свързани с дейността по извършване на контрол върху концентрациите между предприятия, Комисията продължи да извършва **мониторинг на медийни публикации и други източници на информация относно осъществени придобивания/сливания между предприятия** и други форми на трайна и качествена промяна във вида на упражнявания контрол, с цел да установи дали е изпълнен състава на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК за задължително предварително уведомяване.

През отчетния период КЗК по искане на лицата по чл. 78, ал. 1 от ЗЗК проведе **преднотификационни срещи по планирани сделки**, на които бяха обсъдени информацията и доказателствата, които следва да представят страните по концентрацията, за да се оцени ефекта върху конкуренцията на засегнатите съответни пазари.

Най-честите нарушения в областта на нелоялната конкуренция, установени през 2023 г., са по чл. 35 от ЗЗК (имитация), следвани от нарушения по чл. 29 от ЗЗК (нарушение на общата забрана за нелоялна конкуренция) и нарушение на забраната за нелоялно привличане на клиенти по чл. 36 от ЗЗК.

През 2023 година КЗК изпълни заложения в своята дейност приоритет да съдейства за развитието на конкурентната среда чрез упражняване на правомощията си по застъпничество за конкуренцията. За постигане на целта Комисията изготви становища относно действащата нормативна уредба или предложени нейни изменения, за да бъде тази уредба ефективна от гледна точка на конкуренцията, като не поставя бариери за навлизане на нови участници на съответния пазар и стимулира процеса на ефективна конкуренция между предприятията на него. През 2023г. КЗК прие становища, с някои от които отправи препоръки, тъй като бе установено противоречие с правилата на конкуренцията в обществено значими сектори. Така например КЗК прие, че въвеждането на ценова регулация с фиксирани надценки по нива на реализация на лекарствените продукти без лекарско предписание, би ограничило допълнително конкуренцията на съответния пазар. Също така със свое становище КЗК предложи допълнение в Закона за платежните услуги и платежните системи с цел улесняване достъпа на физически лица до платежна сметка за основни операции. През отчетния период обект на оценка бе също Проект на Наредба за Централния регистър за проследимост на храните.

При упражняване на правомощията си по Глава двадесет и седма от ЗОП, КЗК продължи да съдейства за изясняването на материалноправни и процесуалноправни въпроси в областта на обществените поръчки. Когато се обжалва решение за откриване на процедура или решение за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, най-често твърденията за нарушения, съдържащи се в жалбите, са свързани с: поставянето от възложителите на дискриминационни критерии за подбор и/или условия в техническите спецификации или такива, които са в нарушение на принципа за пропорционалност; липса на мотиви за неразделяне на поръчката на обособени позиции или незаконосъобразно обединяване на разнородни дейности или доставки; поставяне на изисквания за представяне, при подаване на заявлението/офертата, на допълнителни документи към ЕЕДОП за декларирани в него обстоятелства; незаконосъобразна методика, респективно критерии за възлагане и др., неспазване на стандартизираните образци на договори, утвърдени от Агенцията по обществени поръчки, въвеждане на изискване за представяне на банкови гаранции по образец. В това отношение няма промяна спрямо предходните години.

Комисия за защита на конкуренцията участва с представители в дейността на Комитета по конкуренцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и неговите работни органи, както и в дейността на Регионалния център на ОИСР в Будапеща. Активното участие на представители на националните органи в работата на ОИСР е приоритет на българското правителство с оглед на поставената цел за приемането на Република България в организацията. Основната дейност във връзка с присъединяването на страната ни към ОИСР, към която бе ангажирана и КЗК, беше изготвянето на Първоначален меморандум на Република България, който представлява първа самооценка на съответствието на българското законодателство, политики и практики с действащите правни инструменти на ОИСР. Комисия за защита на конкуренцията изготви самооценки по 11 правни инструмента на ОИСР в областта на конкуренцията, които бяха включени в Първоначалния меморандум. След одобрението на меморандума от Министерски съвет на 17.11.2022 г., същият бе връчен на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. КЗК участва с принос по компетентност и в изготвянето на самооценки по правни инструменти на ОИСР, по които водещи са други ведомства от българската администрация.

Освен представените накратко резултати, постигнати от Комисията, дейността на КЗК през 2023 г. ще бъде представена в детайли за всяка от нейните области.

## **II. ЗАБРАНЕНИ СПОРАЗУМЕНИЯ, РЕШЕНИЯ И СЪГЛАСУВАНИ ПРАКТИКИ**

### **1. Образуване на производства**

През 2023 г. Комисията образува **6 (шест) производства**<sup>1</sup>, които имат за предмет установяване наличието или липсата на нарушение по Глава трета „Забранени споразумения, решения и съгласувани практики“ от ЗЗК и/или по чл. 101 от Договора за Функциониране на Европейския Съюз (ДФЕС).

Две от производствата са образувани на основание чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗЗК по искане на засегнато лице, както по чл. 15 от ЗЗК, така и по чл. 101 от ДФЕС. Едното производство касае евентуално извършено нарушение, засягащо конкуренцията на пазара на дистрибуция на сладоледени изделия на територията

---

<sup>1</sup> Две от производствата са образувани както за установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК, така и за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в броя образувани производства по Глава четвърта от ЗЗК. Само едно от посочените производства не е образувано и по чл. 101 от ДФЕС, тъй като касае локален пазар.

на България, а другото за евентуално нарушение на конкуренцията във връзка с дейността по предоставяне на услуги в областта на инвестиционното проектиране<sup>2</sup>.

Останалите четири производства са образувани с решение на Комисията, по нейна инициатива, на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК. Три от тях са инициирани във връзка с проучване наличието на евентуално антиконкурентно поведение по чл. 15 от ЗЗК и/или чл. 101 от ДФЕС от страна на редица участници на всички нива на дистрибуция в хранителния сектор и техни обединения. Предмет на производствата е установяване на евентуално антиконкурентно поведение от страна на участници на пазара, чиято цел или резултат е предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията при търговията с хранителни продукти, както и по отношение на производството, дистрибуцията и/или търговията на дребно с млечни продукти и яйца в страната. Повод за самосезиране на Комисията бе наблюдаваното в началото на 2023 г. значително увеличение на цените на основните бързооборотни стоки в страната. В тази връзка КЗК първоначално инициира извършването на икономически анализ на пазарната ситуация, който безспорно установи, че значителният ценови ръст на хранителните продукти на едро и на дребно чисто обективно не намира пазарна обосновка в разходите на производителите и другите участници във веригата за дистрибуция, като за целта, Комисията сравни волатилността при стойностите на основните ценообразуващи фактори за съответния период. Така събраната информация даде основание КЗК да се самосезира, за да провери дали повишението на цените се дължи на антиконкурентно координирано поведение между основните пазарни участници, сред които несъмнено са и големите търговски вериги.

Последното производство, образувано по инициатива на Комисията във връзка с приложимостта на разпоредбите на Глава трета от ЗЗК, е в резултат на предварително проучване по постъпил сигнал от възложител на обществени поръчки, при което са установени редица индикатори, пораждащи съмнение за наличие на тръжна манипулация във връзка с проведена обществена поръчка с предмет, касаещ дейностите свързани с проектиране, строителство и авторски надзор на пътни съоръжения. Всичко това даде достатъчно основания на Комисията да се самосезира, за да установи дали е налице извършено нарушение по чл. 15 от ЗЗК.

По така образуваните през 2023 г. шест производства експертите на Комисията извършиха редица процесуални действия в изпълнение на законоустановените правомощия на КЗК по събиране на информация при извършване на проучванията и изискаха писмени и електронни доказателства от

---

<sup>2</sup> Производството е образувано и по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой производства по чл. 21 от ЗЗК.

страните в производствата, други предприятия, държавни органи и органи на местното самоуправление.

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

През 2023 г. Комисията постанови общо **2 (две) решения**<sup>3</sup> във връзка с прилагането на чл. 15 от ЗЗК по производства, едното от които е образувано 2021 г., а другото 2022 г.

С постановените решения на основание:

а) **чл. 60, ал. 1, т. 2, т. 3 във връзка с чл. 77, ал. 1, т. 1, т. 2 от ЗЗК** Комисията установи извършеното нарушение и наложи имуществени санкции на нарушителите - **1 (едно) решение**<sup>4</sup>.

б) **чл. 5, предл. 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16.12.2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)**<sup>5</sup>, както и чл. 60, ал. 1, т. 6 и т. 8 във връзка с чл. 75, ал. 2 от Закона за защита на конкуренцията Комисията одобри предложение за поемане на задължения - **1 (едно) решение**<sup>6</sup>.

През 2023 г. на основание **чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК** Комисията постанови **1 (едно) определение** за предявяване на твърдения за извършено нарушение на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК, изразяващо се в забранено споразумение за манипулиране на множество обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната.

Предявяването на твърдения за извършено нарушение е правен институт, който за първи път се въвежда в законодателството с приемането и влизането в сила на новия Закон за защита на конкуренцията (ДВ, бр. 102 от 28.11.2008 г., в сила от 02.12.2008 г.). Той е изцяло съобразен с най-добрите практики в областта на конкурентното право и съответства на практиката на Европейската комисия. В антитръстовите производства, когато разследващият орган прецени, че има достатъчно данни за извършено нарушение, е необходимо преди постановяване на решение по същество да приеме и предяви на страните твърдения за извършено нарушение. В тях се посочват установените факти и обстоятелства и се излагат икономическите и правни изводи, до които органът е достигнал, даващи

<sup>3</sup> Решенията са и по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой решения, постановени по чл. 15 и по чл. 21 от ЗЗК.

<sup>4</sup> Решението е и по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой решения, постановени по чл. 15 и по чл. 21 от ЗЗК.

<sup>5</sup> Понастоящем чл.101 и чл.102 от ДФЕС.

<sup>6</sup> Решението е и по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой решения, постановени по чл. 15 и по чл. 21 от ЗЗК.

основание да се счита, че е извършено нарушение. След предявяване на твърденията за нарушение страните в производството имат възможност да представят становища и да изложат своите възражения, както и да представят допълнителни доказателства, които Комисията взема предвид при постановяване на окончателното си решение.

### Производства и актове по Глава трета от ЗЗК за периода 2019-2023 г.



През 2023 г., се запазва тенденцията от предходните години Комисията да приоритизира и разпределя ресурсите си по начин, който да гарантира оптимално ниво на защита и насърчаване на ефективния конкурентен процес с фокус сектори със социална обществена значимост, както и към извършване на предварителни проучвания с цел самосезиране на Комисията за установяване на евентуални тържни манипулации. В тази връзка през отчетната година КЗК бе постоянно и активно ангажирана с проблемите, свързани със същественото повсеместно покачване на хранителните продукти на едро и на дребно в страната, което се отрази съществено по отношение приключване на висящите производства. В резултат, броят на постановените решения за приключване на производства, се запази като този от 2022 г. От друга страна, видно от графиката, с оглед инициативите предприети от Комисията в сектор Храни, през 2023 г. спрямо 2022г., броят на образуваните производства бележи ръст, което ще се отрази съществено върху броя на постановените актове през 2024 година. През 2023 г. броят на постановените определения за предявяване на твърдения за извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК и/или чл. 101 от ДФЕС бележи спад предвид, че през годината приоритет по отношение антитръстовите производства бе

установяването на нарушения с особена важност за икономиката на България, свързани със злоупотреби с господстващо положение в сектор Горива и посочените проучвания в сектор Храни.

Така например, във връзка с правомощията ѝ по събиране на информация и с оглед предмета на посочените по-горе три производства, свързани с евентуални нарушения на конкуренцията при търговията с хранителни продукти, **Комисията извърши 3 внезапни проверки на място** в офисите на ЛИДЛ БЪЛГАРИЯ, Сдружение „Съюз на птицевъдите в България“ и Сдружение „Национална асоциация на млекопреработвателите“. Правомощието на Комисията по чл. 50, ал. 2, т. 4 от ЗЗК да изземва или получава електронни, цифрови и форенсик доказателства е от особено значение за осигуряване на достъп до документи на електронен носител, съхранявани от предприятията, както и за достъп до тяхната електронна кореспонденция. Действията по проверките на място се извършиха от служители на КЗК, със съдействието на служители на МВР, след получено съдебно разрешение от Административен съд – София област. От офисите на проверяваните предприятия се изеха копия на документи и електронна кореспонденция, които Комисията предстои да анализира в детайли, с оглед установяване наличието на обмен на чувствителна търговска информация или координирано пазарно поведение между производителите, търговците и техните обединения в сектор Храни.

Машабът и стандартите на доказване на подобни антитръстови нарушения изискват Комисията да събере голямо количество данни и информация, на базата на които да се извърши икономически и правен анализ на разглежданото поведение. В тази връзка, впоследствие Комисията допълнително изиска голям обем информация от над 50 участници на пазара по веригата на производство – доставка – търговия на едро и дребно, сред които производители и търговци на мляко и млечни продукти, както и сдружения на предприятия в сектора. Анализът ще проследи доколко ценовите тенденции са повлияни от обективни икономически фактори или са следствие от изкривяване на пазарната среда, посредством прилагане на евентуални антиконкурентни практики, които са в състояние реално да доведат до нарушаване на конкуренцията на взаимосвързаните пазари и до необоснован ръст на цените.

При спазване на правото на страните да бъдат изслушани от Комисията по реда на чл. 76 от ЗЗК, през 2023 г., в открити заседания бяха проведени **3 (три) изслушвания** по 3 производства с предмет установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС.



### 3. Наложени имуществени санкции и глоби

През 2022 г. КЗК наложи имуществени санкции за извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК в общ размер на **1 609 078 лв.**

### 4. Примери от практиката

С **Решение № 634/29.06.2023 г.** на основание чл. 60, ал. 1, т. 2, т. 3, т. 12 и т. 24 и чл. 77, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЗК, Комисията установи, че „Миле България“ ЕООД, е извършило нарушение на разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 1 от ЗЗК и чл. 101, пар.1, а) от ДФЕС, изразяващо се в участие в споразумение, постигнато с клиентите му – търговци на дребно на електроуреди от бранда Miele, с предмет определяне на цени за препродажба към краен клиент, което по своята цел предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията на пазара на търговия на дребно с домакински електроуреди от среден към висок и от висок клас на територията на страната и наложи имуществена санкция на „Миле България“ ЕООД в размер на 1 609 078 лв. Поведението представлява забранено споразумение както по националното право, така и съгласно правото на Европейския съюз, тъй като същото може значително да повлияе върху модела на търговия между държавите членки. В рамките на производството Комисията си сътрудничи ползотворно с Европейската комисия и съгласува решението на КЗК, във връзка с изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (понастоящем чл. 101 и чл. 102 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)).

С **Определение № 565/15.06.2023 г.**, на основание чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК, КЗК преяви твърдения за извършено нарушение на чл. 15, ал. 1 от ЗЗК, изразяващо се в забранено споразумение за манипулиране на множество обществени поръчки, провеждани от различни възложители в страната. Адресати на определението са „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД, „Техномат-Меркурий“ ЕООД и Трудово-производителна кооперация на инвалиди „Здравоход“. Производството пред КЗК е образувано по самосезиране вследствие на сигнал от Министерство на отбраната, съдържащ съмнения за антиконкурентно поведение от страна на „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД и „Техномат-Меркурий“ ЕООД. В хода на предварителното проучване бяха установени обстоятелства, които пораждат съмнения за евентуални забранени споразумения и/или съгласувани практики при участието на посочените в сигнала лица, както и други стопански субекти, в

обществени поръчки с предмет „доставка на обувки“ и „доставка на работно облекло“.

След образуване на производството по преписката, в КЗК постъпи сигнал и от Министерство на вътрешните работи (МВР), съдържащ твърдения за извършено нарушение на чл. 15 от ЗЗК от страна на същите предприятия в процедури за възлагане на обществени поръчки за доставка на униформено облекло и обувки, провеждани от МВР. В рамките на образуваното производство бе събрана и анализирана информация за участието на ответните страни в множество обществени поръчки с предмет „доставка на обувки“, като Комисията подробно разгледа участието им в общо 10 процедури за възлагане на обществени поръчки от вида „открита процедура“, 6 процедури за сключване на рамково споразумение и 28 процедури за вътрешен конкурентен избор по рамково споразумение, всички с предмет „доставка на обувки“.

Въз основа на всички събрани данни и обстоятелства, Комисията прие, че адресатите на Определение № 565/15.06.2023 г. - „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД, „Техномат-Меркурий“ ЕООД и Трудово-производителна кооперация на инвалиди „Здравоход“ участват в забранено споразумение и/или съгласувана практика – картел по смисъла на § 1, т. 5 от ЗЗК, имащ за цел предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на пазара на производство и продажба на професионални работни обувки на територията на страната чрез манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки, провеждани от различни възложители, посредством определяне на цени и разпределяне на пазари по смисъла на чл. 15, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗЗК.

### **III. ЗЛОУПОТРЕБА С МОНОПОЛНО И ГОСПОДСТВАЩО ПОЛОЖЕНИЕ**

#### **1. Образувани производства**

През 2023 г. в Комисията са образувани **5 (пет)**<sup>7</sup> производства с предмет установяване наличието или липсата на извършени нарушения по Глава четвърта „Злоупотреба с монополно или господстващо положение“ от ЗЗК, като **четири** от тях са образувани по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушение на ЗЗК, а **едно** от тях е образувано във връзка с влязло в сила решение

---

<sup>7</sup> Две от производствата са образувани както за установяване на нарушения по чл. 15 от ЗЗК, така и за установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в броя образувани производства по Глава трета от ЗЗК

на ВАС, с което преписката е върната за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона.

Предмет на проучване в производствата е поведението по чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от ДФЕС на предприятия, активни на пазарите на дистрибуция на сладоледени изделия, телекомуникационния, електроенергийния и здравен сектор в страната, както и във връзка с дейността по предоставяне на услуги в областта на инвестиционното проектиране.

По така образуваните производства, експертите на Комисията извършиха редица процесуални действия, в изпълнение на законоустановените правомощия на КЗК, по събиране на информация при извършване на проучванията и изискаха писмени и електронни доказателства от страните в производствата, други предприятия, сдружения на предприятия, държавни органи и органи на местното самоуправление. Предстои фактически и правен анализ на събраната документация.

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

През отчетния период Комисията, на основание чл. 74, ал. 1, т. 3 от ЗЗК постанови **2 (две) определения** за предявяване на твърдения за извършено нарушение. През 2023 г. Комисията постанови общо **5 (пет)** решения във връзка с прилагането на чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от ДФЕС по производства, образувани в периода от 2020 г. до 2022 г. Броят на постановените решения е разпределен, както следва: **2 (две)** – по производства, образувани през 2020 г.; **2 (две)** – по производства, образувани през 2021 г., и **1 (едно)** – по производство, образувано през 2022 г.

С постановените решения на основание:

а) чл. 60, ал. 1, т. 2, т. 3 и т. 12 и чл. 77, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЗК Комисията установи извършеното нарушение и наложи имуществени санкции на нарушителите - **2 (две) решения**, като Комисията постанови също прекратяване на нарушението.

б) чл. 60, ал. 1, т. 5 във връзка с чл. 74, ал. 1, т. 1 от ЗЗК Комисията установи, че не е извършено нарушение по чл. 21 от ЗЗК – **2 (две) решения**.

б) чл. 5, предл. 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16.12.2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора, както и чл. 60, ал. 1, т. 6 и т. 8 във връзка с чл. 75, ал. 2 от Закона за защита на конкуренцията, Комисията одобри предложение за поемане на задължения - **1 (едно) решение**<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Решението е и по чл. 15 от ЗЗК, поради което в настоящия отчет същото е включено и в общия брой решения, постановени по чл. 15 и по чл. 21 от ЗЗК.

## Производства и актове по Глава четвърта от ЗЗК за периода 2019-2023 г.



Видно от графиката, през 2023 г. спрямо 2022 г., броят на образуваните производства бележи лек спад, докато броят на постановените решения по Глава четвърта от ЗЗК, запазва тенденцията от предходната година. През отчетната година броят на постановените определения за предявяване на твърдения за извършени нарушения по чл. 21 от ЗЗК и/или чл.101 от ДФЕС бележи ръст спрямо този през предходната година.

При спазване на правото на страните да бъдат изслушани от Комисията по реда на чл. 76 от ЗЗК, през първото полугодие на 2023 г. бяха проведени **2 (две)** изслушвания по 2 производства с предмет установяване на нарушения по чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС.

### 3. Наложени имуществени санкции и глоби

През 2023 г. с 2 (две) свои решения Комисията наложи имуществени санкции за извършени нарушения по чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от ДФЕС в общ размер на **262 907 629 лв.**

#### 4. Примери от практиката

С **Решение № 184/16.02.2023 г.**, постановено по преписка № КЗК-864/274/2021 г., КЗК наложи имуществена **санкция в размер на 67 771 454 лв.** за извършено от „Лукойл-България“ ЕООД нарушение по чл. 21 от ЗЗК, изразяващо се в злоупотреба с господстващо положение чрез прилагане на ценова преса спрямо конкурентите на дружеството при търговията на едро с моторни горива на територията на страната, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията на пазарите на горива и да засегне интересите на потребителите.

С **Решение № 332/ 04.04.2023 г.** постановено по преписка № КЗК-255/2020 г., КЗК наложи имуществена **санкция в общ размер на 195 136 175 лв.** за извършено от „Лукойл-България“ ЕООД и „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД, гр. Бургас нарушение по чл. 21, т. 2, т. 5 от ЗЗК и чл. 102, б. „б“ от ДФЕС, изразяващо се в злоупотреба с господстващо положение на пазара на съхранение на автомобилни горива чрез непредоставяне на достъп на вносители и производители на автомобилни горива в собствени данъчни складове, ограничаване на вноса по море чрез блокиране на данъчните складове, свързани с ПТ Росенец и ПТ Петрол – Варна, както и непредоставяне на достъп до нефтопродуктопроводите на групата за транспортиране на горива на други производители и вносители, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите като ограничи вноса на автомобилни горива в страната.

Комисията установи, че групата Лукойл притежава най-голямата складова и свързана с нея транспортна инфраструктура, което заедно с високия пазарен дял на пазара на съхранение на автомобилни горива, я прави господстващо предприятие на съответния пазар. Въз основа на направения анализ на поведението на дружествата се установи, че предприятията прилагат цялостна стратегия, състояща се от няколко антиконкурентни практики, които прилагани последователно и съвкупно в период от над 5 години, поставят бариери пред вноса на горива, възпрепятствайки го изцяло или правейки го икономически неефективен. Предвид това, Комисията достигна до заключенията, че дружествата от групата са извършили злоупотреба с господстващо положение чрез съвкупност от действия, изразяващи се в непредоставяне на услуги по прием и съхранение на горива в собствени данъчни складове, ограничаване на достъпа до данъчните складове, свързани с най-големите морски петролни терминали в страната и непредоставяне на достъп до нефтопродуктопроводите на групата за транспортиране на внесени горива.

Поведението представлява злоупотреба с господство както по националното право, така и съгласно правото на Европейския съюз, тъй като ограничавайки вноса на територията на страната, може значително да повлияе върху модела на търговия между държавите членки. В рамките на производството Комисията си сътрудничи с Европейската комисия и съгласува решението на КЗК, във връзка с изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (понастоящем чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС).

През отчетния период с **Решение № 1352/21.12.2023 г.**, постановено по преписка № КЗК-109/2021 г., Комисията за защита на конкуренцията одобри предложение за поемане на задължения на Държавно предприятие „Национална компания железопътна инфраструктура“ (ДП НКЖИ), във връзка с предявени твърдения за извършено нарушение по чл. 21, т.3 от ЗЗК и чл. 102, б. в) от ДФЕС, постановени с Определение № 67/19.01.2023 г. на КЗК.

Производството пред КЗК е образувано по искане на „Българска железопътна компания“ ЕАД - дружество участник на пазара на железопътни товарни превози.

Въз основа на събраната в хода на производството информация и на извършения икономически и правен анализ, в предварителните си заключения Комисията формира конкурентни опасения по отношение на някои практики на ДП НКЖИ, поради тяхната потенциалната възможност да поставят дружество от икономическата група на ДП НКЖИ - БДЖ ТП в по-изгодна конкурентна позиция спрямо останалите железопътни превозвачи, участници на пазара на железопътни товарни превози. В тази връзка, на основание чл. 75, ал. 1 от ЗЗК ДП НКЖИ предложи поемане на задължения, с които да се постигне преустановяване на горепосоченото поведение.

С предложението за поемане на задължения, ДП НКЖИ предложи да предприеме действия, които са пряко свързани с конкурентните опасения на Комисията и способстват за пълното им и ефективно преодоляване. НКЖИ предложи да установи и поддържа занапред еднакви условия за услугите свързани с достъп и използване на железопътната инфраструктура на територията на страната и за тези свързани с достъп и пренос на ел. енергия през електроразпределителните му мрежи, чрез: 1) въвеждането на два единни стандартни договора за предоставянето на тези услуги, които ще публикува на интернет страницата си и чрез 2) въвеждането на Общи условия за отсрочване и разсрочване на задължения на железопътните превозвачи, в съответствие с които дружеството да извършва дейностите свързани с отсрочване и разсрочване по ясен и недискриминативен начин.

Комисията установи, че предложението съдържа равни и конкретни условия, приложими за всички превозвачи, както и прозрачен механизъм за отсрочване и разсрочване на задължения на железопътните превозвачи. В тази връзка, Комисията извърши допитване до участниците на пазара, т.нар. Маркет тест, съгласно ал. 3 на чл. 75 от ЗЗК, като публикува в електронния регистър съобщение за предложените задължения. Доколкото предложението за поемане на задължения е пряко свързано с предмета на производството и отговаря на предявените твърдения за извършено нарушение, съответства на целите на закона и е в интерес на потребителите, КЗК е на мнение, че по този начин се създава възможност за подобряване на конкурентната среда на пазара на железопътни товарни превози.

С оглед всичко гореизложено, Комисията одобри предложените задължения като подходящи за отстраняване на евентуалните пречки пред конкуренцията, след като се увери в съответствието им с Правилата на КЗК за разглеждане на предложения за поемане на задължения по ЗЗК (Правилата).

В рамките на производството Комисията си сътрудничи с Европейската Комисия, като информира и съгласува заключенията си в настоящото решение, в изпълнение на задължението си за прилагане на общностното право в тясно сътрудничество с ЕК.

## **5. Други дейности, свързани с правоприлагането по Глава трета и Глава четвърта от ЗЗК и чл.101 и чл.102 от ДФЕС**

### *1. Предварителни проучвания на получени сигнали, съгласно чл.38а от ЗЗК.*

През 2023 г. бяха получени **64 сигнала**, съдържащи твърдения за нарушения на антиръстовите правила. Всички сигнали са проучени и подателите им са уведомени за правомощията на КЗК и извършените от нея действия. Запазва се наблюдаваната през последните години тенденция за повишение на постъпилите сигнали с твърдения за осъществени манипулации на обществени поръчки, като по тях през отчетния период бе извършено задълбочено предварително проучване в сътрудничество с възложители и по част от сигналите бяха образувани производства за установяване на нарушения по Глава трета от ЗЗК. През 2023 г. през новосъздадената платформата за анонимно подаване на сигнали постъпиха допълнително 167 сигнала, като голяма част от постъпилата информация по тях не касае твърдения за нарушения на разпоредбите на ЗЗК.

С оглед разпоредбите на ЗЗК сигналите, под формата на молба, жалба, искане или друг документ, който не отговаря на формалните изисквания на закона, сами по себе си не са основание за образуване на производство пред КЗК.

Подобна информация обаче би могла да бъде изключително ценна за работата на Комисията и след предварително проучване на твърденията да доведе до самосезиране по реда на чл.38, ал.1, т.1 от ЗЗК. В тази връзка КЗК разглежда всеки получен сигнал с оглед неговата конкретика и с цел да се направи преценка дали са налице основателни съмнения за евентуално извършено нарушение на разпоредбите на ЗЗК и съответно дали да се образува производство по реда на ЗЗК.

## *2. Мониторинг върху фармацевтичния и хранително-вкусовия сектор*

Предвид наблюдаваното повишение на цените на основните бързооборотни стоки в страната през 2023 г. и с оглед честите и продължителни липси на някои лекарствени продукти, усилията на експертите от отдел „Антитръст“ бяха насочени и към извършване на постоянен **мониторинг върху пазарите от фармацевтичната и хранително-вкусовата промишленост и търговия.** Извършиха се и предварителни проучвания на множество сигнали на граждани, свързани със съмнения за евентуални антиконкурентни практики в различни сектори от икономиката. Експертите продължават да следят за наличие на съмнителни изменения на цените, които трудно биха могли да бъдат обяснени с обективни фактори, за наличие на евентуални координирани действия на някои участници на пазарите, свързани с преустановяване или ограничаване на доставките на продуктите или услугите в даден сектор, както и за други забранени от ЗЗК практики.

## *3. Мониторинг върху търговията с течни и твърди горива*

За поредна година усилията на експертите от отдел „Антитръст“ бяха насочени към осъществяване на постоянен **мониторинг на пазарите на твърди и течни горива в страната.** Бяха извършени предварителни проучвания по постъпили сигнали от граждани, както и на медийни публикации, основно свързани с цените на твърди и течни горива, намаленото предлагане на дървесен материал, както и значително повишаване на неговата цена през последните години.

Предвид това, Комисията извърши задълбочено предварително проучване на условията на конкуренция на пазара на твърди горива, в т.ч. предлагането на дървесен материал, като проследи поведението на участниците на съответния пазар, актуалните ценови и пазарни тенденции. В хода на проучването се установи, че се наблюдава значително увеличаване на търсенето на дървесина в резултат от повишаването на цените на другите енергоизточници, както и че е налице недостиг на суровини в световен мащаб, особено след започване на войната в Украйна и на изключването от пазара на дървесина на големи участници като Русия и Украйна. Това от своя страна води до драстично поскъпване на



енергийните източници, преориентиране на населението към дърва за огрев, като по-евтин и достъпен източник, както и до презапасяване.

Секторът на горивата е постоянно наблюдаван от КЗК, за което свидетелстват множеството решения на Комисията, както и текущите производства. КЗК неведнъж е установявала бариери пред свободната конкуренция и е отправяла препоръки към компетентните органи за предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда.

В допълнение към осъществявания мониторинг на пазара, експерти на Комисията като членове на Консултативния съвет за сътрудничество между държавните органи и лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход към МИИ взеха участие в провежданите срещи и дискусии и при изготвянето на различни документи, правила и процедури.

Предвид високия обществен интерес и значимостта на сектора за икономиката на страната, Комисията ще продължи да осъществява мониторинг на пазара, отчитайки всички външни и вътрешни фактори, оказващи влияние върху пазара в страната и при изпълнение на своите функции, които са изчерпателно предвидени в ЗЗК.

#### *4. Противодействие на тръжните манипулации*

Разкриването на тръжни манипулации, продължи да бъде основен приоритет в дейността на Комисията и през 2023 г. През годината регулярно се извършваше детайлно **проучване на новопостъпили сигнали, съдържащи данни за възможни манипулации на обществени поръчки**. В рамките на тези проучвания бе извършена подробна проверка на предоставените данни, на публично достъпната информация от Централизираната автоматизирана информационна система на АОП и Търговския регистър, както и бе изискана множество документация от Възложители, АОП и участници. Когато в резултат на предварителното проучване се съберат достатъчно индикатори, обосноваващи съмнение за извършено нарушение по чл. 15 от ЗЗК, се подготвя решение за образуване на производство. В резултат на такива предварителни проучвания през 2023 г. е образувано 1 ново производство за установяване на извършени нарушения по чл. 15 от ЗЗК.

#### *5. Сътрудничество с ЕК и международна дейност*

Съгласно чл.3, ал.1 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16.12.2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от ДФЕС (понастоящем чл.101 и чл.102 от ДФЕС), когато национален орган по конкуренция прилага националното си законодателство към споразумение, решение или съгласувана практика по смисъла на чл.101 и спрямо поведение на злоупотреба по смисъла на чл.102 от ДФЕС, които могат да повлияят върху

търговията между страните-членки, същият винаги трябва да прилага паралелно и тези разпоредби. Предвид това Регламентът задължава всички национални органи по конкуренция в ЕС да прилагат посочените европейски разпоредби за защита на конкуренцията в тясно сътрудничество помежду си. За тях се предоставят широки права за обмен на информация и за съдействие при извършване на разследванията, за да може сътрудничеството между тях да бъде ефективно и да води до непротиворечиво прилагане на европейските правила за конкуренция. Сътрудничеството включва задължението на всеки национален орган по конкуренция да уведоми ЕК за всички образувани национални производства, свързани с прилагането на чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС и преди приемане на решение, с което се изисква прекратяване на нарушение, се приемат ангажименти или се оттегля възможността за прилагане на регламент за групово освобождаване от забрана.

Компетентният национален орган да прилага чл.101 и чл.102 от ДФЕС, е Комисия за защита на конкуренцията, която в рамките на предвиденото от Регламента сътрудничество, е и член на Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК), в която участва и самата ЕК (чрез Генерална дирекция „Конкуренция“). ЕМК представлява механизъм за оптимално разпределение на случаите и размяна на информация между членовете ѝ. Отново с оглед прилагане на общностното законодателство в тясно сътрудничество, КЗК също така е част и от Консултативен комитет, който се състои от представители на всички органи по конкуренция на държавите-членки. ЕК се допитва до Консултативния комитет по ограничителни практики и господстващо положение, преди да вземе решение. За обсъждането на отделните казуси консултативният комитет се състои от представители на органите по конкуренция на държавите-членки.

5.1. През 2023г. в рамките на три образувани производства за установяване на евентуални нарушения на разпоредбите на чл.15 и чл.21 от ЗЗК и/или чл.101 и чл.102 от ДФЕС, в изпълнение на задълженията на европейското законодателство, КЗК уведоми ЕК за заключенията си за извършени нарушения от страна на „Лукойл-България“ ЕООД и „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД, гр. Бургас и от страна на „Миле България“ ЕООД, както и за намерението си да одобри предложени задължения, от страна на Държавно предприятие „Национална компания железопътна инфраструктура“. След успешно и ползотворно сътрудничество между двете институции, ЕК оцени високо знанията и експертизата на КЗК в областта на конкуренцията и съгласува с одобрение решенията на Комисията.

5.2. През 2023 г. експерти от Комисията взеха участие в няколко работни срещи в рамките на ЕМК, на които се дискутираха различни въпроси, свързани с прилагането на чл. 210 а от Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти,

който освобождава споразумения за устойчивост на селскостопански производители от общата забрана за антиконкурентни споразумения по чл. 15 от ЗЗК и чл. 101, ал. 1 от ДФЕС.

5.3. През 2023 г. експерти от отдел Антитръст изготвиха отговори по **69 въпросника от Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) и Международната мрежа по конкуренция (ММК)** и взеха участие в **43 срещи, уебинари и обучения**, организирани както от Европейската и Международната мрежи по конкуренция, така и от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, отделни национални ведомства по конкуренция и други организации. През отчетния период се наблюдава значително повишение на постъпилите въпросници и организирани срещи, уебинари и обучения в рамките на Европейската и Международната мрежи по конкуренция.

5.4. Експерти от Комисията участваха активно в дискусиите и въпросниците във връзка с актуализацията на *Известие на ЕК за определяне на съответния пазар*, както и по повод предприетата инициатива от страна на ЕК по изготвяне на *Насоки за прилагането на чл. 102 от ДФЕС по отношение на изключващи злоупотреби* и във връзка с преразглеждането на *Регламент (ЕС) № 330/2010 на Комисията от 20 април 2010 година* за прилагането на член 101, параграф 3 от ДФЕС относно категориите вертикални споразумения и съгласувани практики (VBER) и Насоките на ЕК относно вертикалните ограничения.

6. Експерти от отдел „Антитръст“ участваха също в дискусиите и при изготвяне на докладите във връзка с **международния проект „Изчислителен антитръст“**, организиран от Център Кодекс към Университета Станфорд и ръководен от проф. Тибо Шрепел. Целта на проекта е да създаде мрежа от антитръстови и конкурентни ведомства за обсъждане на изчислителни нововъведения и тяхното приложение.

## **IV. КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯ**

### **1. Образуване на производства**

През 2023 г. постъпиха общо **37 (тридесет и седем)** уведомления<sup>9</sup> за разрешаване на концентрации между предприятия и Комисията образува общо

---

<sup>9</sup> По едно от тях, постъпило в края на 2023 г. е образувано производство в началото на 2024 г. (КЗК/11/Бореалис/Интегра Пластике).

**40<sup>10</sup> (четиридесет)** производства на основание чл. 38, ал. 1, т. 6 от ЗЗК.

За отчетния период няма образувани производства по инициатива на Комисията в случаите на чл.78, ал.3 от ЗЗК и съответно не са били наложени и мерки за възстановяване на ефективната конкуренция съгласно чл. 90 ЗЗК.

## **2. Постановени решения**

През 2023 г. Комисията постанови общо **40 (четиридесет)** решения по Глава пета от ЗЗК, **четири** от които по образувани в края на 2022 г. производства<sup>11</sup>. От тях:

- **на основание чл.60, ал.1, т.14, във връзка с чл.82, ал.3, т.2 от ЗЗК** Комисията разрешава концентрацията между предприятия - **30** решения;

- **на основание чл.60, ал.1, т.13, във връзка с чл.82, ал.3, т.1, предл. първо от ЗЗК** Комисията постановява, че сделката не представлява концентрация – **3** решения;

- **на основание чл.60, ал.1, т.13, във връзка с чл.82, ал.3, т.1, предл. второ от ЗЗК** Комисията постановява, че сделката не попада в обхвата на задължението за предварително уведомяване – **3** решения;

- **на основание чл. 60, ал. 1, т. 1, във връзка с чл. 83, ал. 1 от ЗЗК** Комисията започва задълбочено проучване – **3** решения;

- **на основание чл. 60, ал. 1, т. 6, във връзка с чл. 41, т. 5 от ЗЗК** Комисията прекратява производство – **1** решение;

КЗК по **общо 30** от образуваните производства, в рамките на извършване на ускорено проучване по реда на чл. 80 и чл. 81 от ЗЗК, разреши безусловно осъществяването на нотифицираните сделки. След извършването на анализ на конкурентната среда преди и след тяхното осъществяване, КЗК достига до извода, че същите не водят до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение.

За отчетния период КЗК, в рамките на задълбочено проучване по реда на чл. 83 и чл. 84 от ЗЗК, постанови **едно** решение, с което разреши „Тирбул” ЕАД да придобие едноличен контрол върху „Обединена Млечна Компания“ ЕАД<sup>12</sup>. Сделката е разрешена на основание чл. 26, ал. 5 от ЗЗК предвид ползите, които се

<sup>10</sup> Три от производствата са образувани по постъпили в края на 2022 г. уведомления за концентрации (КЗК/19/23 г.; КЗК/20/23 г. и КЗК/37/23 г.), а едно производство (КЗК/32/23 г.) е образувано на основание решение на ВАС.

<sup>11</sup> Решение № 25/12.01.23 г. ( по КЗК-720/2022 г. Решение № 26/12.01.23 г. (по КЗК-777/2022 г.); Решение № 27/12.01.23 г. (по КЗК-799/2022 г.) и Решение № 68/19.01.2023 г. (по КЗК/782/2022 г.).

<sup>12</sup> Решение № 25/12.01.2023 г.

очаква да настъпят в резултат на нейното осъществяване. Комисията смята, че чрез предвидените инвестиции концентрацията цели модернизиране на технологичното развитие и оптимизация на съответната стопанска дейност, което неминуемо ще доведе до подобряване на пазарните структури, по-добро задоволяване интересите на потребителите и като цяло положителният ефект има превес над отрицателното въздействие върху конкуренцията на съответните пазари. В своята оценка Комисията отчете, че твърденията от Уведомителя ползи са удостоверени с надлежни доказателства и са своевременни. Наред с това ползите произтичат от конкретната сделка, характерни са за нея и са насочени към развитие на икономическия прогрес в разглеждания сектор, както и към по-добро задоволяване потребностите на потребителите.

През 2023 г. КЗК започна задълбочено проучване по реда на чл. 83 и сл. **по три** от образуваните производства за оценка на концентрации между предприятия.

*С Решение № 102/26.01.2023 г.* Комисията започна задълбочено проучване на сделката относно намерението на „Виваком България“ ЕАД да придобие пряк/косвен едноличен контрол върху „Нетуоркс-България“ ЕООД, „Онлайн Директ“ ЕООД, „ТВН Дистрибуция България“ ЕООД и „Телко Инфраструктури“ ЕООД. Производството е образувано на основание Решение №1 1725/16.12.2022 г. на ВАС, който оставя в сила решението на Административен съд София област (АССО) и изцяло споделя направените изводи на първоинстанционния съд.

Според АССО, за да достигне до обосновани и правилни изводи за ефекта на нотифицираната концентрация върху изследваните пазари, КЗК е следвало да извърши задълбочено проучване по смисъла на чл. 83 и сл. от ЗЗК. Съдът приема, че в конкретния случай са били налице индикации за съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответния пазар, но КЗК не е предприела действия по извършване на задълбочено проучване, с което е допуснала съществено процесуално нарушение, довело до неизясняване на релевантните факти и обстоятелства, свързани с предвидената концентрация. В своето решение Комисията е обсъдила единствено постъпилите по преписката данни за пазарната тежест на участващите в концентрацията предприятия, без да анализира регионалните пазари, на които оперират придобиваните дружества и ефекта от окрупняването спрямо останалите пазарни участници. В този смисъл, съдът намира, че в случая са били налице предпоставките за извършване на задълбочено проучване на засегнатите съответни пазари. КЗК е следвало да установи, чрез провеждане на задълбочено проучване, налице ли е значително засягане на конкуренцията на пазара, като вземе предвид че такова засягане не винаги е резултат само от създаването на господстващо положение, но може да настъпи и вследствие на промяна в условията на конкуренция след осъществяването на концентрацията. При наличие на съмнения за възпрепятстване на конкуренцията

в резултат на концентрацията, е било наложително провеждането на задълбочено проучване, чрез което да се гарантира в максимална степен правилността на осъществяваната от КЗК преценка за ефекта на концентрацията върху пазара. Ето защо съдът приема, че оспореното решение е постановено в противоречие с нормата на чл. 35 от АПК, задължаваща административният орган да издаде индивидуален административен акт след изясняване на всички относими факти и обстоятелства.

Предвид изложеното, Решение № 690/01.07.2021г. на КЗК е отменено, а преписката върната на административния орган за ново произнасяне при спазване на предвидените в Глава десета от ЗЗК правила и съобразно дадените в настоящото съдебно решение указания.

С Решение №11725 от 16.12.2022 г. ВАС, Четвърто отделение, оставя в сила решението на Административен съд София област, като изцяло споделя направените изводи на първоинстанционния съд.

В изпълнение на задължителните за Комисията указания по тълкуване и прилагане на закона, за да достигне до обосновани и правилни изводи за ефекта на нотифицираната концентрация върху засегнатите съответни пазари, КЗК започна задълбочено проучване по смисъла на чл. 83 и сл. от ЗЗК.

*С Решение №1203/16.11.2023 г. започна задълбочено проучване на сделката относно намерението на „Юнилинк България“ ЕООД да придобие пряк едноличен контрол върху „Ес Ди Ай Груп“ АД.*

В хода на ускореното проучване по чл. 80 от ЗЗК, Комисията установи, че в разглеждания случай е налице хоризонтално припокриване между дейностите на участниците в концентрацията на пазара на дистрибуция на застрахователни продукти от застрахователни брокери с национален географски обхват. Фокусът в дейността на придобиващата група, посредством „Ай Енд Джи Иншурънс Брокерс“ ООД и на придобиваното предприятие „Ес Ди Ай Груп“ АД е в сферата на Общото застраховане. Водеща застраховка и за двамата участници в сделката е „Гражданска отговорност, свързана с притежаването и използването на МПС“, при дистрибуцията на която в резултат на сделката придобиващата група ще заеме лидерско място с дял от 25,73% за 2022 г., притежавано преди сделката от придобиваното предприятие (с 16,8% за 2022 г.). На следващо място, Комисията стига до извода, че обединената група ще има значителна преднина пред останалите участници на пазара и при застраховка „Помощ при пътуване“ с пазарен дял 23,13%, отново формиран преимуществено от „Ес Ди Ай Груп“, добавъчният дял на което е 17,57% за 2022 г.

При анализа на конкурентната среда Комисията заключи, че структурата на пазара е силно раздробена с ясно диференцирани продукти. Консолидираният пазарен дял на участниците в концентрацията многократно ще изпревари този на

останалите основни участници на пазара, което на практика би имало потенциал да доведе до концентриране на пазара и до съществено предимство пред останалите конкуренти. Чрез планираната концентрация ще бъде елиминирана конкуренцията между участниците в концентрацията, а обединяването им в една икономическа група би могло да доведе до засилване на пазарната мощ предвид, че същите са водещи участници на засегнатия съответен пазар.

С оглед установените пазарни позиции на участниците в сделката и структурата на пазара, на който оперират, Комисията стига до извода, че нотифицираната сделка поражда сериозни съмнения за съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция. В тази връзка, Комисията прие за необходимо да извърши задълбочено проучване, за да направи своите крайни заключения доколко потенциално съществуват посочените по-горе възможности за обединената група и как такова едно поведение би се отразило негативно върху ефективната конкуренция на пазара на дистрибуция на застрахователни продукти.

*С Решение № 1356/21.12.2023 г. КЗК започна задълбочено проучване на сделката относно намерението на „Юнайтед Груп България“ ЕООД да придобие пряк едноличен контрол върху „Вива Корпорейт България“ ЕООД и непряк върху „Булсатком“ ЕООД и неговите дъщерни дружества.*

В хода на ускореното проучване по реда на чл. 80 от ЗЗК Комисията установи, че с оглед дейностите на участниците в концентрацията е налице хоризонтално припокриване на пазарите на дребно на разпространение на ТВ програми и на предоставяне на фиксиран достъп до интернет с национален географски обхват. Участниците в концентрацията се намират във вертикални отношения на пазара на разпространение на телевизионни програми на едро, географският обхват на който Комисията определя също като национален. Допълнително, КЗК анализира и ефекта от сделката при предоставянето на посочените електронни съобщителни услуги в пакет, доколкото Виваком и Булсатком предоставят платена телевизия и интернет достъп и под формата на „пакетни услуги“. Предвид установените пазарни позиции на участниците в сделката и структурата на пазарите, на които оперират, Комисията стига до извода, че в резултат на сделката се увеличава риска за конкуренцията от гледна точка на пазарната сила на новообразуваната структура и намаляване броя на конкурентите, които имат действителна възможност да оказват реален конкурентен натиск върху новата група. В тази връзка, Комисията прие за необходимо да извърши задълбочено проучване, за да направи своите крайни заключения за въздействието, което ще окаже сделката върху конкуренцията на засегнатите съответни пазари.

През 2023 г. Комисията постанови **общо три** решения, с които прие, че нотифицираните сделки не представляват концентрация по смисъла на чл. 22, ал.1, т. 2 от ЗЗК.

С *Решение № 499/25.05.2023 г.*<sup>13</sup> КЗК прие, че придобиването на пряк едноличен контрол върху „Файър“ АД от страна на „Пейнетикс“ АД е операция между предприятия, които не са независими едно от друго, а принадлежат към една икономическа група, в която има единство на търговската политика. Следователно, поради липсата на независимост между засегнатите предприятия, не е изпълнен елемент от фактическия състав на разпоредбата на чл. 22 от ЗЗК и същата е неприложима към планираната сделка.

С *Решение № 861/14.09.23 г.*<sup>14</sup> Комисията постанови, че придобиването на 100% от дружествените дялове на дъщерни предприятия на „Кристъл Асет Мениджмънт“ ЕООД и на „Прима Консулт Индъстри“ ЕООД от страна на „Петрол“ АД не представлява концентрация между предприятия, тъй като не е налице качествена и трайна промяна в упражнявания контрол. В конкретния случай придобиваните предприятия нямат друга търговска дейност освен отдаване под наем на притежаваните от тях недвижими имоти, оборудване и съоръжения с предназначение бензиностанции, които считано от 2010 г. и понастоящем се отдават под наем на „Петрол“ АД. Предвид тези обстоятелства КЗК прие, че към датата на разглежданото уведомление, „Петрол“ АД вече осъществява самостоятелен и ефективен контрол върху тях, упражнявайки фактическа власт върху тези обекти в продължение на над 10 години, и то без прекъсване. Следователно нотифицираната операция за придобиване на право на собственост върху дружествата, респективно върху апортираните в техния капитал търговски обекти-бензиностанции, не води до промяна на лицето, което понастоящем упражнява контрол върху тях на дълготрайна основа. Наред с това, сделката не оказва влияние върху пазарната структура, доколкото управлението и ресурсите на обектите (бензиностанции) са били и остават под контрола на „Петрол“ АД .

С *Решение № 1252/30.11.23 г.*<sup>15</sup> Комисията постанови, че сделката, предмет на договор за продажба и обратно наемане на активи от 25.11.2022 г., сключен между „Виваком България“ ЕАД и „Булсатком“ ЕООД, не води до осъществяване на концентрация между предприятия по смисъла на Глава пета от ЗЗК. В резултат от конкретната сделка в продължителен период от време фактическата власт и

---

<sup>13</sup> по КЗК/286/23 г.

<sup>14</sup> по КЗК/744/23 г.

<sup>15</sup> по КЗК/128/23 г. В рамките на образуваното производство КЗК извърши оценка и на Договора за продажба на активи от 24.11.2022 г., доколкото уведомлението се отнася за трансакции, сключени в двугодишен период между един и същ продавач и двама различни купувачи, но от една и съща икономическа група.



контрол върху активите ще остане за „Булсатком“ и няма да премине върху „Виваком“. Доколкото нотифицираната сделка не води до промяна на лицето, което и понастоящем осъществява контрол върху целените обекти, то сделката не оказва влияние върху пазарната структура. Допълнително договорът за продажба и обратно наемане на активи не предвижда прехвърляне на абонати от „Булсатком“ към „Виваком“. С оглед на това, придобиването от „Виваком“ на правото на собственост върху елементите за фиксирана електронна съобщителна мрежа няма да предостави на „Виваком“ допълнително присъствие на пазара на телевизионно разпространение на дребно и/или на пазара на предоставяне на фиксиран достъп до интернет на дребно.

През отчетния период КЗК постанови **общо 3 (три) решения**<sup>16</sup>, с които установи, че нотифицираните концентрации не попадат в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК. Следователно за уведомителите не е възникнало задължение за предварително уведомяване. Съгласно трайната практика, в случаите когато сделката не покрива праговете за оборот по чл. 24, ал. 1 от ЗЗК, Комисията не извършва пазарен анализ, респ. не изследва ефектите върху конкурентната среда след нейното осъществяване.

През 2023 г. Комисията постанови **1 (едно) решение**<sup>17</sup>, с което прекрати на основание чл. 41, т. 5 от ЗЗК образуваното производство, поради оттегляне на подаденото уведомление за разрешаване на концентрация.

През 2023 г. Комисията **не е наложила** имуществени санкции по чл. 100 и/или глоби по чл. 102 от ЗЗК, тъй като не е установила извършени нарушения по Глава пета от ЗЗК.

### 3. Постановени определения

През отчетната 2023 г. КЗК прие **общо 5 (пет) определения**, две от които за конституиране на заинтересована страна по реда на чл. 43, ал. 2, т. 1 от ЗЗК, едно за конституиране на ответна страна по образувано на основание чл. 38, ал. 1, т.1 от ЗЗК производство, едно за обединяване в общо производство на преписки и едно определение за присъединяване на материали по преписката.

Комисията с *Определение № 206/23.02.23 г.* и *Определение №397/27.04.23 г.* конституира като заинтересовани страни по образувано производство (преписка

---

<sup>16</sup> Р. № 473/18.05.23 г. по КЗК/269/23 г.; Р. № 601/22.06.23 г. по КЗК/385/23 г. и Р. № 1323/14.12.23 г. по КЗК/1070/23 г.

<sup>17</sup> Р. № 396/27.04.2023 г. по КЗК/237/23 г.

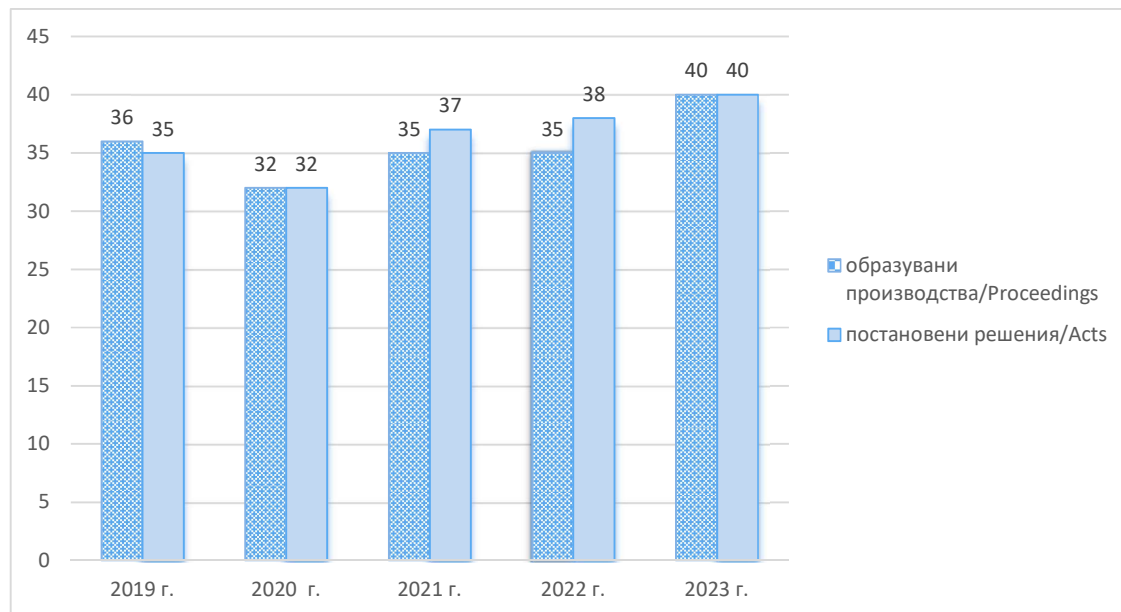
КЗК/863/22 г.) лицето Пламен Генчев и „Йеттел България“ ЕАД. КЗК прие, че е налице правен интерес за тяхното конституиране като заинтересовани лица в горепосоченото производство и като такива могат да участват в процеса на проучването съгласно разписаните в ЗЗК правомощия.

С *Определение № 398/27.04.23 г.*, на основание чл. 63 от ЗЗК във връзка с чл. 43, ал. 1 от ЗЗК, Комисията конституира като ответна страна в производството по преписка КЗК/863/2022 г. Словения Бродбанд С.а.р.л., Люксембург. КЗК прие, че събраните в хода на проучването доказателства съдържат индикации за участието на това дружество в ненотифицираната сделка, което не е конституирано като ответна страна в производството.

С *Определение № 138/02.02.23 г.* Комисията, на основание чл. 63 от ЗЗК, обедини в общо производство преписки № КЗК/21/2022 г. и № КЗК/32/2023 г., доколкото резултатите от проучванията по тях са взаимно свързани и изискват цялостно проучване и единен анализ на всички относими обстоятелства. Уведомител по двете нотифицирани концентрации е един субект - „Виваком България“ ЕАД, като и двете сделки са част от общата икономическа стратегия на Придобиващата група да придобива нови телекомуникационни бизнеси/активи в различни държави. Фактичката обстановка и по двете производства е идентична, доколкото се касае за едни и същи засегнати от сделката пазари. Допълнително, Комисията взе предвид и указанията на съда, дадени с Решение №11725/16.12.2022 г. на ВАС и Решение №318 от 28.03.2022 г. на АССО, съгласно които при наличие на поредица от няколко искания за оценка на концентрация, подадени от един субект и в сравнително кратък период от време, Комисията трябва да извърши задължителна комплексна преценка на засегнатите съответни пазари след обсъждане на всички искания.

С *Определение № 227/02.03.23 г.* Комисията на основание чл. 63 от ЗЗК допусна присъединяване на документи по преписка №КЗК/128/2023 г. към преписка № КЗК/863/2022 г. с оглед спазване принципите за съразмерност (чл. 6 от АПК), бързина и процесуална икономия (чл. 11 от АПК).

**Образувани производства и постановени решения по Глава пета от 33К за периода 2019 -2023 г.**



Видно от графиката, след откроявания макар и не толкова значим спад, отчетен през 2020 г., през 2023 г. броят на образуваните производства и постановени решения в областта на концентрациите постепенно нараства спрямо този през предходните две години. През отчетния период КЗК изрази съгласие ЕК да оцени общо четири концентрации, подлежащи на нотификация освен пред българския национален орган по конкуренция, така и пред други НОК на държави-членки на ЕС (случаи COMP/M.10988 - BROOKFIELD/CAMECO/WESTINGHOUSE; COMP/M.11100 - MUTARES/WALOR INTERNATIONAL; COMP/M.10988 - BROOKFIELD / CAMECO / WESTINGHOUSE; COMP/M.11344 - WT / FEI). След анализ на информацията, съдържаща се в мотивираните искания на уведомителите по тези сделки, КЗК установи, че са изпълнени кумулативните правни изисквания на чл. 4, ал. 5 от Регламента за сливанията. Позовавайки се и на основните принципи на Насоките на ЕК относно препращане на преписки за концентрации, КЗК прецени, че ЕК е в най-добра позиция да оцени въпросните сделки.

#### 4. Икономически сектори, в които са осъществени концентрации на националния пазар през 2023 г. <sup>18</sup>

През 2023 Комисията извърши оценка и постанови решения за разрешаване на концентрации между предприятия в следните икономически сектори/пазари: телекомуникационен сектор (3 решения); строителен сектор (3 решения); фармация (2 решения); енергетика (2 решения); млекопреработвателен сектор (2 решения); аграрен сектор (2 решения); търговия с горива (2 решения); по едно решение на пазарите на: банкови продукти; козметика; химически продукти; метални изделия; хранителни добавки; производство и продажба на ОВК инсталации; застрахователни продукти; застрахователно посредничество; спедиция; продажба на гъвкави опаковки; дистрибуция на алкохолни напитки; недвижими имоти; търговия с велосипедни компоненти и медийни услуги.

#### 5. Примери от практиката

С Решение № 923/21.09.2023 г. Комисията разреши Си Си Бевереджъс Холдингс II“ Б.В., Нидерландия да придобие едноличен контрол върху „Браун-Форман Финланд“ Ой, Финландия. В хода на ускореното проучване се установи, че сделката ще окаже въздействие върху пазара на дистрибуция на едро на водка на територията на страната.

Пазарът за производство и разпространение на водка е дефиниран като отделен продуктов пазар, който би могъл допълнително да бъде сегментиран според цената, тъй като марки водка, чиято цена е близка, са по-склонни да се конкурират за едни и същи клиенти, отколкото марките в друг ценови клас. По отношение на географския обхват, Комисията заключи, че конкурентните и пазарни условия за разпространението на продукта в България са хомогенни за цялата територия на страната, като няма съществени пречки за дистрибуция и транспортните разходи са сравнително незначителни за единица продукт. В допълнение се наблюдават „силно изразени национални предпочитания и поведение на потребление“, а „покупките се извършват централизирано на национално равнище“.

Извършеният в хода на производството анализ показва, че засегнатият от сделката съответен пазар се характеризира със значителен брой активни участници - местни и чуждестранни, които предлагат голям брой търговски марки водка. По-голяма част от конкурентите са със сходно или по-голямо пазарно присъствие от това на придобиващата контрол група. След осъществяване на

---

<sup>18</sup> Включва само постановените решения за разрешаване на концентрация между предприятия (общо 30)

сделката участниците в концентрацията ще продължат да срещат ефективен конкурентен натиск както от страна на местни производители/дистрибутори (като ВП Брандс Интернешънъл, СИС Индъстрийс, Софсток Лтд и др.), така и на големи международни икономически групи, опериращи на засегнатия пазар (в това число Polmos Bielsko-Biała S.A., Roust, Pernod Ricard). В тази връзка консолидираната група няма да бъде независима в своето търговско поведение от конкурентите и клиентите на разглеждания пазар.

Предвид пазарното положение на придобиващата група на пазара на дистрибуция на водка на едро и фактът, че дистрибуцията на водка Finlandia на българския пазар се извършва от дружество, част от придобиващата контрол група и преди осъществяване на концентрацията, Комисията стига до извода, че не са налице нито вертикални, нито хоризонтални ефекти, които да ограничат конкуренцията на съответния пазар. Концентрацията е разрешена безусловно на основание чл. 26, ал. 4 от ЗЗК.

Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

**С Решение № 1056/19.10.2023 г.** Комисията разреши „Смърфит Капа България“ ЕООД да придобие частта от търговското предприятие на „Артемис“ ООД, свързана с производството и продажбата на пластмасови фолиа и фолиеви опаковъчни торби тип „торба в кутия“ („bag-in-box“), както и имоти, притежавани от „Хел Бул Истейт“ ООД и използвани за осъществяването на този бизнес.

В разглеждания случай Комисията установи, че планираната сделка води до хоризонтално припокриване на пазара на гъвкави опаковки на територията на ЕИП. В хода на проучването КЗК определи пазарното положение на участниците в концентрацията на база брой продадени опаковки, както общо на пазара на гъвкави опаковки (в ЕИП), така и алтернативно в сегмента гъвкави опаковки за хранителни продукти, включително: (а) млечни продукти, (б) напитки и (в) сладкарски изделия. В своята оценка Комисията взе предвид обстоятелството, че участниците на пазара обслужват търсенето на гъвкави опаковки в множество държави на територията на ЕИП, а не го ограничават до държавата на производството. Следователно налице е висока степен на движение на вноса и износа на продуктите между държавите в Европа. На засегнатия съответен пазар оперират множество европейски и международни доставчици, както и навлизат нови европейски конкуренти. Допълнително, в резултат от въведения в ЕС данък от 1 януари 2021 г. върху пластмасите, с единна ставка на целия пазар, цените на продуктите са сходни във всички държави-членки на ЕС. Съвкупността от посочените фактори, предпоставя наличието на хомогенни условия на конкуренция в рамките на ЕИП. Въз основа на цялостната оценка на нотифицираната сделка, КЗК не прие за основателни опасенията, изразени от „Винекс Славянци“ АД, че „Смърфит Капа България“ ЕООД ще наложи монопол

върху продажбите на "bag-in-box" в Източна Европа, както и че ще увеличи цените на предлаганите продукти. Според КЗК, всяко сериозно увеличаване на цените на предлаганите от обединеното предприятие продукти не би могло да бъде изгодно за същото, поради липсата на значителна пазарна мощ и произтичащата от това възможност клиентите без значителни разходи и трудности да преминат към други алтернативни доставчици. Същевременно, по данни на уведомятеля, редица конкуренти (в т.ч. ВІВ Poland, Tessereaux, AZ Pack, Liquibox, Technologia) наскоро са закупили нужната техниката, за да разширят производствения си капацитет. В тази връзка придобиващото предприятие не би имало стимул да повиши пазарните цени, при положение че неговите конкуренти биха били в състояние да реагират, като увеличат значително производството си в отговор на подобна търговска стратегия.

Въз основа на извършената оценка, Комисията прие, че нотифицираната сделка не би могла да доведе до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение.

Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

**С Решение № 1253/30.11.2023 г.** Комисията разреши „Софарма Трейдинг“ АД да придобие контрол върху 9 (девет) търговски обекта за търговия на дребно с лекарствени продукти от верига аптеки „Роял Фармаси“.

В конкретния случай стопанските ресурси, върху които се придобива контрол, действат като търговски обекти (аптеки), формиращи самостоятелен оборот, чрез който са представени на съответния пазар. Следователно сделката, изразяваща се в придобиването на обособен бизнес, представлява концентрация по смисъла на чл. 22, ал. 1, т. 2 от ЗЗК.

Комисията установи, че нотифицираната сделка води до хоризонтално припокриване на пазара на търговия на дребно с лекарствени продукти, като анализира пазарното положение на участниците в концентрацията както на национално, така и на локално ниво - територията на градовете, където тяхната дейност се припокрива (София, Перник и Дупница). Концентрацията поражда и вертикални ефекти, доколкото дружествата от групата „Софарма“ участват на пазарите на производство на лекарствени продукти („Софарма“ АД) и търговия на едро с лекарствени продукти („Софарма Трейдинг“ АД), които се явяват вертикално свързани с пазара на търговия на дребно с лекарствени продукти.

Комисията извърши оценка на пазарното положение на участниците в планираната концентрация на засегнатия съответен пазар на база реализиран оборот и брой регистрирани аптеки. Общият им пазарен дял на национално ниво, определен на база реализиран оборот, е в границите [10-20]%, като същият се формира основно от придобиващото предприятие. По критерий брой

регистрирани аптеки консолидираният дял на участниците след концентрацията възлиза на [5-10]%. Комисията установи, че в градовете, където е налице хоризонтално припокриване, участниците в планираната сделка се конкурират с редица други вериги аптеки, сред които по-големите са Медея, Марешки, Субра, Нота Бене, Ремедиум София, Профарма, Витания, Нове Фарм, Прополис, Тасев Перник, Калин Иванов Перник, Давков Дупница, Надежда Дупница, Хелиос Дупница, Ремедия и др. Следователно според КЗК, наличието на достатъчен брой аптеки, в т.ч. в районите където са разположени придобиваните аптеките, предполага възможност за достатъчен алтернативен избор в полза на крайния потребител.

На пазара на производство на лекарствени продукти (пазар нагоре по веригата) са активни 56 регистрирани български производители, като „Софарма“ АД е с дял [0-5]%. Наред с местните производители, участници на пазара са и множество значими чуждестранни производители, които разполагат със съответните разрешения за употреба на лекарствени продукти (Roche, Abbvie, Merck Sharp Dohme, Pfizer, Astrazeneca, Glaxosmithkl.Pharm, Bayer, Sandoz и др.).

По отношение на другия вертикално свързан пазар - пазарът на търговия на едро с лекарствени продукти, Комисията заключи, че предвид неговата структура „Софарма Трейдинг“ АД не притежава такава пазарна сила, която да му даде възможност или стимул да възпрепятства или ограничи доставките на ЛП. В тази връзка намира за неоснователни изразените от „Марешки Холд“ опасения, че е възможно да се затвори дистрибуцията на лекарствени продукти в рамките на аптечната мрежа, с която дистрибутора („Софарма Трейдинг“ АД) е интегриран и да отказва доставки към останалите клиенти. Според КЗК обединената група не би имала стимула да намали кръга от клиенти на засегнатия пазар. Доколкото делът на „Софарма“ на националния пазар на производство на лекарствени продукти е под [0-5]%, а „Софарма Трейдинг“ АД няма водеща роля на пазара на търговия на едро с лекарствени продукти, Комисията стига до извода, че евентуално ограничаване на доставките на произведените от групата лекарства единствено чрез своя дистрибутор, би било икономически нецелесъобразно, тъй като евентуално би я лишило от значителна част от нейните приходи.

По отношение на изложените от Министерство на здравеопазването и на Българския фармацевтичен съюз опасения, свързани с окрупняване на т.н. „дълги вериги“ чрез придобиването на „къси вериги“, както и с наличието в страната на вертикално интегрирани структури на фармацевтичния пазар, според Комисията тези доводи по същество са свързани с действащата регулация на фармацевтичния пазар. Доколкото вертикалната интеграция е законово допустима, сама по себе си не би могла да бъде довод против осъществяване на планираната концентрация, освен ако в резултат на нея значително би се възпрепятствала конкуренцията,

особено в резултат на установяване или засилване на господстващо положение, което в конкретния случай не е налице.

С оглед цялостния анализ, на основание чл. 26, ал. 4 от ЗЗК, Комисията безусловно разреши концентрацията.

Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

## **6. Дейност по прилагане на Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия**

КЗК е компетентна да осъществява контрол върху концентрациите с национално измерение, а тези които достигат праговете по чл.1 от Регламент № 139/2004 г. на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент за сливанията) попадат под изключителната юрисдикция на ЕК. В същото време Регламентът предоставя възможност за изменение на оригиналната юрисдикция с оглед концентрацията да бъде оценена от най-подходящия орган по конкуренция (ЕК или национален орган по конкуренция). Правните изисквания и сроковете за пренасочване на концентрациите от или към ЕК са разписани подробно в Насоките на ЕК относно препращане на преписки за концентрации (Насоките).

В тази връзка и съгласно Регламента за сливанията, националните органи по конкуренция (НОК) на държавите-членки може да инициират препращане на случаи на концентрации от или към ЕК след анализ на качената в Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) информация и документи по съответния случай.

КЗК извърши анализ на информацията, съдържаща се в общо 357 постъпили по горепосочения ред уведомления и мотивирани искания за концентрации между предприятия, чийто срок за изразяване на становище е в рамките на отчетната 2023 г., с оглед преценка за евентуално прилагане на процедурата по препращане от/към ЕК в съответствие с Регламента за сливанията и Насоките.

За периода 01.01.23 г. - 31.12.23 г. КЗК не упражни правомощията си за отправяне на искане за препращане на случаи по концентрации с общностно измерение от ЕК към КЗК, тъй като не са изпълнени кумулативните правни изисквания по чл. 9, ал.2 от Регламента за сливанията.

За отчетния период КЗК не е имала основание да изрази позиция по постъпилите в ЕК мотивирани искания по реда на чл. 4, ал. 4 от Регламента за сливанията.

За същия отчетен период КЗК изрази съгласие ЕК да оцени общо четири случая на концентрации, тъй като са изпълнени правните изисквания за препращане по чл. 4, (5) от Регламента за сливанията. Предвид наднационалния



обхват на засегнатите съответни пазари и нотифицирането им пред поне три държави-членки, ЕК е в най-добра позиция да оцени тези сделки (случаи COMP/M.10988 - BROOKFIELD/CAMECO/ WESTINGHOUSE; COMP/M.11100 - MUTARES/WALOR INTERNATIONAL; COMP/M.10988 - BROOKFIELD / CAMECO / WESTINGHOUSE; COMP/M.11344 - WT / FEI).

През отчетния период КЗК, след извършен анализ на информацията, съдържаща се в документите, качени в ЕМК, се присъедини към иницираното от Австрийския орган по конкуренция („BWB”) искане за препращане към ЕК на случай М.11033 по придобиване на едноличен контрол от Adobe, Inc. („Adobe“), САЩ върху Figma, Inc. („Figma“), САЩ. КЗК прецени, че транзакцията изпълнява двете правни изисквания, посочени в чл. 22 от Регламента за сливанията.

По отношение на първия критерий, сделката има потенциал да засегне търговията между държавите членки. Участниците в концентрацията осъществяват дейност в световен мащаб. Откритите потенциално засегнати от сделката продуктови пазари са с обхват по-широк от националните граници. Относно втория критерий, КЗК споделя опасенията на австрийския орган по конкуренция и направената от ЕК предварителна оценка за евентуални едностранни хоризонтални ефекти, посредством засилване пазарната позиция на Adobe и елиминиране на конкурентния натиск от страна на Figma като участник и конкурент на засегнатите пазари. Основателни се явяват и опасенията на австрийския орган по конкуренция за възможни антиконкурентни конгломератни ефекти, предвид значителната пазарна позиция на Adobe на някои от съответните пазари. Тези опасения биха били релевантни и по отношение на България, предвид обстоятелството, че участниците в концентрацията генерират приходи и в страната.

ЕК изрази съгласие да оцени горепосочената сделка, тъй като отговаря на изискванията за препращане по реда на чл. 22 от Регламента за сливанията.

По случаи М.11212 - Qualcomm/Autotalks и М.11241 - EEX/Nasdaq Commodities, Комисията не се присъедини към иницирано от НОК на държавите членки искане за препращане на сделките към ЕК. Въз основа на получената информация, според КЗК не би могло да се направи предварително заключение за значително засягане на конкуренцията на територията на страната. Следователно не е изпълнен вторият кумулативен критерий за препращане по реда на чл. 22 от Регламента за сливанията.

### ***6.1. Участие в работни срещи в рамките на европейската и на международната мрежи по конкуренция***

Част от дейността на отдел „Концентрации“ бе свързана и с участието на експерти в проведени срещи и уебинари, както и с попълването на въпросници в рамките на европейската и на международната мрежи по конкуренция. Експерти

от отдел „Концентрации“ участваха активно в дискусиите във връзка с актуализацията на Известие на ЕК за определяне на съответния пазар.

В рамките на Международната мрежа по конкуренция (ММК) бяха организирани поредица от уебинари, свързани с оценка на дигиталните пазари при концентрации (емпирични доказателства и одобрявани мерки за запазване на ефективната конкуренция) и с оценка на нехоризонталните сливания (теория на вредата; емпирични доказателства) и одобряване на мерки за запазване на ефективната конкуренция на засегнатите съответни пазари).

През отчетния период Комисията взе участие в проведения Консултативен съвет за обсъждане на ревизираното Известие на ЕК за прилагане на опростена процедура по оценка на концентрациите, както и в Консултативния съвет за обсъждане заключенията на ЕК на оценената от нея концентрация - случай M.10807 - VIASAT / INMARSAT.

## **7. Други дейности**

### **7.1. Следене на публикации в медиите и други източници на информация**

В качеството си на национален орган по конкуренция и в изпълнение на своите законови правомощия по Глава пета от ЗЗК, Комисията извършва постоянен мониторинг на процесите по придобиване на дялове, части от предприятия и предприети преобразувания, с цел да установи кои от тези сделки представляват концентрация между предприятия по смисъла на чл. 22 от ЗЗК и подлежат на задължително предварително уведомяване по смисъла на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК.

За отчетния период КЗК не са образувани производства на основание чл. 38, ал.1, т.1 от ЗЗК.

### **7.2. Провеждане на преднотификационни консултации**

През 2023 г. Комисията, в съответствие с приетите в края на 2020 г. Правила за осъществяване на преднотификационни контакти относно контрола върху концентрациите между предприятия, извърши общо две преднотификационни срещи.

Консултациите бяха свързани основно с оглед подготовката на уведомления в съответствие с изискванията на чл.79, ал.1 ЗЗК и приетия с Решение № 1384/19.12.2019, изм. и допълнен с Решение № 603/10.06.2021 г., образец на уведомление за концентрация и указания за попълване.

Освен уточняване на необходимата информация и доказателства, които следва да представят страните по съответната планирана концентрация, в рамките на преднотификационните срещи се дискутираха и въпроси, свързани с правната форма на сделката, начина на изчисляване на праговете за оборот по реда на чл. 24 от ЗЗК и дефинирането на съответните пазари, върху които концентрацията се очаква да окаже въздействие.

## V. СЕКТОРНИ АНАЛИЗИ

### 1. Текущи производства

**1.1. КЗК е образувала секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на производство и търговия на слънчогледово олио и пшенично брашно** на територията на страната, във връзка с рязкото повишаване на цените им в началото на месец март 2022 г. В рамките на секторния анализ бяха изпратени въпросници до: 1) институции и браншови организации в сектора, сред които: Министерство на земеделието /МЗ/, Министерство на икономиката и индустрията (МИИ), Национален съюз на земеделските кооперации в България, Национална Асоциация на зърнопроизводителите, Сдружение на производителите на растителни масла и маслопродукти в България и Системата за агропазарна информация - „САПИ“ ЕООД; до 2) предприятия, участници на съответните пазари - зърнопроизводители и зърнохранилища, мелнични предприятия и производители на слънчогледово олио.

Основната цел на секторните анализи е да се изследват в дълбочина пазарните сили и техните ефекти върху съответния сектор. В рамките на тези производства, КЗК определя и анализира характеристиките и структурата на съответните пазари от страна на търсенето и предлагането, бариерите за навлизане, пазарното положение на участниците на съответните пазари, степента на пазарна концентрация, динамиката в сектора, нормативната уредба, саморегулациите и прави изводи за състоянието на конкурентната среда.

В хода на настоящото проучване са установени основните участници на всеки един от пазарите по веригата на доставка на рафинирано слънчогледово олио и пшенично брашно, бариерите за навлизане на съответните пазари, анализирани са условията за производство и доставка на суровина, необходима за производството на пшенично брашно и слънчогледово олио, както и затрудненията, свързани с това. Комисията подробно разгледа условията за

реализация на готовата продукция, в т.ч. по дистрибуционни канали. Предстои обобщаване на резултатите от проучването и анализиране на посочените конкурентно-правни проблеми от участниците на съответните пазари, с цел установяване на необходимостта от издаване на препоръки от КЗК до компетентните органи за предприемане на мерки за подобряване на конкурентната среда на пазарите на производство и търговия със слънчогледово олио и пшенично брашно на територията на страната.

В хода на проучването в производството КЗК среща трудности от правно-административен характер, свързани с:

1) липсата на актуални регистри за част от предприятията, обхванати от проучването, като: зърнохранилища и търговци на зърно в страната, мелнични предприятия (производители на брашно);

2) липсата на данни на НСИ за общия обем на пазара на пшенично брашно в страната – по стойност и в натурални показатели, а също така и свързани с оперативната дейност на анкетиранията предприятия, като например несъпоставимост на данните, поради представянето им в различни мерни единици от страна на анкетиранията дружества, по отношение на общия обем на произведената продукция; информацията за производствен капацитет; различен сменен режим на работа, разлики в счетоводната отчетност и др.

Анализът ще проследи доколко ценовите тенденции са повлияни от обективни икономически фактори или са следствие от изкривяване на пазарната среда, посредством прилагане на евентуални антиконкурентни практики, които са в състояние реално да доведат до нарушаване на конкуренцията на взаимосвързаните пазари и до необоснован ръст на цените.

**1.2. КЗК е образувала и секторен анализ на конкурентната среда на пазара на електронна търговия с потребителски стоки и услуги на територията на страната.** В рамките на проучването, Комисията изпрати въпросници до над 50 пазарни участници, търговци на едро и дребно, извършващи дейност на територията на страната, както и до местни и глобални платформени оператори.

Бяха проведени експертни срещи с представители на бизнеса, с Българска Е-комерс Асоциация (БЕА) и с Българската хотелиерска и ресторантьорска асоциация (БХРА), на които бяха обсъдени въпроси, свързани с механизма на функциониране на пазара, условията на конкуренция, бизнес модела и процесите на ценообразуване на предлаганите стоки и услуги.

На следващо място експерти на Комисията взеха активно участие в провешите се работни срещи в рамките на Европейската мрежа по конкуренция, посветени на цифровия преход, на които се дискутираха различни въпроси, свързани с дигиталните пазари, както и с прилагането на двата нови регламента на ЕС, известни като Акт за цифровите пазари и Акт за цифровите услуги. Този пакет от мерки, предлага комплексни и силно напредничави норми за регулация на цифровата индустрия.

В хода на проучването беше установено, че по своя характер и механизъм онлайн и традиционната търговия формират различни пазари, които в същото време могат да бъдат част от последователен процес от действия до достигане на съответната стока или услуга до крайния клиент. В рамките на електронната търговия могат да бъдат обособени два основни подпазара или сегмента, а именно онлайн предлагане на стоки и на услуги. През анализирания период предварителните заключения на Комисията водят до извода, че продължава навлизането на нови участници при онлайн продажбите, включително на чуждестранни платформи и все повече иновативни технологични решения, като онлайн маркетингът става все по-силно застъпен. Навлизането на електронната търговия се наблюдава във все повече отрасли от икономиката, като се запазва темпа на нарастване през последните няколко години на електронната търговия на продукти и услуги към крайни потребители в България. Откритите тенденции сочат към възможно разширяване на пазара и извън националните граници.

Като основни проблеми се открояват сивата икономика и липсата на единна международна правна рамка, регламентираща трансграничната търговия, и част от препоръките на участниците на пазара са именно за предприемане на действия по посока преодоляването им.

## **VI. НЕЛОЯЛНА КОНКУРЕНЦИЯ И ЗАБРАНЕНИ ТЪРГОВСКИ ПРАКТИКИ**

### **1. Образуване на производства**

През посочения период в Комисията са образувани общо **46** (четиридесет и шест) производства, от тях **44** (четиридесет и четири) имащи за цел да установят наличието или липсата на нарушения по Глава седма от ЗЗК „Забрана за нелоялна конкуренция“, едно производство по Глава седма „а“ (отм.) от ЗЗК „Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне“ (върнато от ВАС за ново разглеждане) и едно

производство по Глава седма „б“ от ЗЗК „Нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти“ (самосезиране). От тях 36 (тридесет и шест) са образувани по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушение на ЗЗК, 6 (шест) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК с Решение на КЗК за самосезиране и 4 (четири), върнати от АССО и ВАС за ново произнасяне.

## **2. Постановени решения**

През отчетния период Комисията постанови общо 51 (петдесет и едно) решения във връзка с прилагането на Глава седма, седма „а“ (отм.) и седма „б“ от ЗЗК, в това число 4 (четири) решения за образуване на производство по собствена инициатива.

С 23 (двадесет и три) от постановените решения Комисията установява общо 36 извършени нарушения, представляващи нелоялна конкуренция от страна на ответни предприятия и/или физически лица.

а) на основание чл. 98, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, Комисията установява извършеното нарушение и нарушителя по някои от разпоредбите на Глава седма от ЗЗК – 23 решения;

б) на основание чл. 98, ал. 1, т. 3 от ЗЗК, Комисията установява, че не е извършено нарушение по разпоредбите на Глава седма и Глава седма „а“ от ЗЗК – 14 решения;

в) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК, Комисията образува производство – 6 решения;

г) на основание чл. 98, ал. 1, т. 4 от ЗЗК, прекратява производството – 8 решения.

## **3. Наложени имуществени санкции и глоби**

С 23 (двадесет и три) решения Комисията е наложила имуществени санкции и/или глоби общо в размер на 1 750 704 лв. за извършени нарушения по Глава седма от ЗЗК.

През отчетния период Комисията е наложила имуществени санкции и/или глоби, както следва:

- за нарушение на общата забрана за извършване на нелоялна конкуренция по чл. 29 от ЗЗК – в общ размер 415 080 лв.;

- за нарушение на забраната за увреждане на доброто име по чл. 30 от ЗЗК – в общ размер 175 лв.

- а нарушение на забраната за въвеждане в заблуждение по чл. 31 от ЗЗК – в общ размер 45 000 лв.;

- за нарушение на забраната за заблуждаваща и сравнителна реклама по чл. 32, ал. 1 във вр. с чл. 33 от ЗЗК – в общ размер 626 635 лв.;

- за нарушение на забраната за имитация по чл. 35 от ЗЗК – в общ размер 140 360 лв.;

- за нарушение на забраната за нелоялно привличане на клиенти по чл. 36 от ЗЗК - в общ размер от 523 454 лв.;

#### **4. Най-чести нарушения**

Най-честите нарушения в областта на нелоялната конкуренция, установени през 2023 г., са по чл. 35 от ЗЗК (имитация), следвани от нарушения по чл. 29 от ЗЗК (нарушение на общата забрана за нелоялна конкуренция) и нарушение на забраната за нелоялно привличане на клиенти по чл. 36 от ЗЗК.

#### **5. Примери от практиката**

**КЗК санкционира „Техноком трейд“ ЕООД за заблуждаваща реклама и „Абофарма България“ ЕООД за нарушение по общия състав за нелоялна конкуренция.**

Комисията за защита на конкуренцията установи извършено нарушение по чл. 32, ал. 1 във връзка с чл. 33 от ЗЗК (заблуждаваща реклама) от страна на „Техноком трейд“ ЕООД и наложи имуществена санкция на дружеството в размер на 511 025 лв. – 2,5% от общия оборот на дружеството за 2022 г. КЗК наложи имуществена санкция на „Абофарма България“ ЕООД в размер на 112 650 лв. – 2,5% от общия оборот на дружеството за 2022 г. за извършено нарушение на общата забрана за нелоялна конкуренция по чл. 29 от ЗЗК. И двете нарушения са свързани с продуктите „Абофарма Магнезий 1000“ и по-конкретно тяхната опаковка и реклама.

Производството е образувано служебно от КЗК (самосезиране). Обект на проучване е поведението на „Техноком трейд“ ЕООД и „Абофарма България“ ЕООД във връзка с провеждането на рекламна кампания за популяризирането хранителни добавки „АбоPharma Магнезий 1000 ликуид ягода“, „АбоPharma Магнезий 1000 ликуид портокал“ и „АбоPharma Магнезий 1000 с удължено действие“ и възможността за въвеждане в заблуждение относно действителното съдържание на елемента магнезий в рекламираните добавки и посоченото на

опаковките на тези продукти число 1000 като част от регистрираната търговска марка „АВОРНАРМА Магнезий 1000“.

В хода на производството е установено, че участието на двете ответни страни в процеса от вноса до пускането на пазара, разпространението на анализираниите хранителни добавки и тяхната реклама е различно. Съответно поведението на всяко едно от тях е анализирано в контекста на съставомерността му с разпоредбите на Глава седма от ЗЗК, съобразно конкретното участие на всяко едно от тях в посочения по-горе процес.

В решението КЗК установява, че „Техноком Трейд“ ЕООД (в качеството му на рекламодател) изгражда цялостна подвеждаща рекламна стратегия за популяризиране на търговска марка „АВОРНАРМА Магнезий 1000“. Дружеството популяризира продуктите - „АВО РНАРМА Магнезий 1000 ликуид ягода“, „АВО РНАРМА Магнезий 1000 ликуид портокал“ и „АВО РНАРМА Магнезий 1000 с удължено действие“, в наименованието на които присъства посочената марка (вкл. и числото 1000), като по-този начин се създава възможност за заблуда относно съдържанието на количеството магнезий, вложено в тези продукти (в 1 таблетка съдържанието на чист магнезий в случая е 500 mg, като в течната форма в един стик се съдържат 2500 mg магнезиев цитрат, което съответства на 200 mg магнезий).

Изборът на числото 1000 е съзнателен и целенасочен, присъства в търговската марка и е използвано при налагането на пазара на различни продукти, в които не кореспондира съдържанието на магнезий на това число. Общото и водещото при рекламното съдържание, представяно в различни комуникационни канали, без значение от конкретния продукт (различна форма – таблетна или течна) е представянето на бранда „Магнезий от Абофарма“ „АбоPharma Магнезий“, а наименованието „Магнезий 1000“ се показва като част от опаковките на продуктите, елемент от композицията на търговската марка.

Използването и визуализацията на числа при търговската комуникация на хранителни добавки е наложена практика на пазара. Същевременно обаче следва да се отчита, че „числото“ представлява абстрактно математическо понятие за означаване на количество, броене и измерване. В конкретния случай числото 1000, което е част от търговската марка, е използвано по такъв начин, че се откроява на опаковките на продуктите и първосигнално се възприема като мерна единица, количество. Използване на числа на опаковките на конкурентните продукти магнезий обичайно е свързано (дори и без изрично посочване на мерна единица след него) с вложеното количество магнезий в хранителните добавки.

КЗК обръща особено внимание на факта, че „Техноком Трейд“ ЕООД като търговец на хранителни добавки, следва да съблюдава и да бъде отговорен за начина, по който популяризира предлаганите от него продукти, още повече когато става въпрос за продукти, които имат пряко отношение към здравето. Именно поради тази причина представянето на информация (в случая за количеството на



съответния елемент) следва да бъде максимално ясна и да не се създават възможности за заблуда, като за това следва да носи отговорност търговецът, който ги разпространява.

В конкретния случай, независимо, че формално информация за препоръчителния дневен прием (съществена информация за потребителя) присъства на опаковката (посочена на етикета) в съответствие с нормативната уредба, тя не присъства в рекламните материали на процесните продукти (нито в рекламните клипове, нито в листовките или брошурите). Единственото число (1000), използвано и визуализирано в рекламите, няма никакво отношение към конкретното количество магнезий, съответстващо на препоръчителната дневна доза. Използването на различни числа върху опаковката (препоръчителен дневен прием, количество на елемента магнезий и нищо не значещо число, използвано на опаковката и ясно открояващо се в рекламите) още повече може да объркат потребителя.

С Решение № 996/12.10.2023 г. КЗК установява, че „Абофарма България“ ЕООД е извършило нарушение по чл. 29 от ЗЗК, изразяващо се в недобросъвестно използване на наименованието „АВОРНАРМА Магнезий 1000“ и по-конкретно числото 1000 на опаковките на хранителните добавки „АВОРНАРМА Магнезий 1000 таблетки с удължено действие“, „АВОРНАРМА Магнезий 1000 ликуид ягода“ и „АВО РНАРМА Магнезий 1000 ликуид портокал“. Недобросъвестното поведение е осъществено чрез създаването на дизайн на опаковките на тези продукти, където е изобразена марката „АВОРНАРМА Магнезий 1000“. Всяка една от анализираните хранителни добавки - таблетна и течна (аромат на портокал и ягода) форма има различно съдържание на елемента магнезий, като в нито една от тях то не кореспондира на изписаното на лицевата страна на опаковките и силно открояващо се число 1000.

КЗК счита за заблуждаваща информацията на опаковката и начина на нейната визуализация (използвана в рекламните материали), независимо от факта, че на нея присъства конкретното количество на магнезий вложено в тях. Наличието на две различни числа, едното от които се откроява (със значително по-голяма изобразение), също така е предпоставка за объркване.

С решението се постановява прекратяване на нарушението, свързано с начина на използване на марката на опаковките на процесните продукти.

### **КЗК санкционира „Сладък път“ ООД за имитация**

С Решение № 995/12.10.2023 г. Комисията наложи имуществена санкция на „Сладък път“ ООД в размер на 1% от размера на нетните приходи от продажби на дружеството за 2022 г., равняващи се 37 510 лв. за извършено нарушение по чл. 35, ал. 1 от ЗЗК.

Производството е образувано по искане от страна на „Зив“ ЕООД, в което се твърди, че дружеството е правопреемник на правата върху комбинирана марка „Обикновени бисквити Захарен комбинат“, с която от момента на нейната регистрация на 25.04.2004 г. се обозначават произвеждани и разпространявани обикновени бисквити, следвайки една и съща отличителна визия, едни и същи цветови комбинации, налагайки собствен непроменен разпознаваем облик. След придобиване на правата върху марката дружеството установява, че на пазара от „Сладък път“ ООД се предлагат и разпространяват обикновени бисквити, обозначени с етикети в цветова комбинация, шрифт, словни и графични елементи с висока степен на сходство, граничещо с идентичност с притежаваната от „Зив“ ЕООД марка и дизайн.

Ответното дружество поддържа, че собственикът на марка „Обикновени бисквити Захарен комбинат“ „Скегуй корпорейшън“ ЕООД (праводател на „Зив“ ЕООД), инициира среща с предложение до „Сладък път“ ООД да произвежда обикновени бисквити за възложителя с негова марка. Преговорите между дружествата продължават няколко месеца, като достигат до финализиране и подписване на договор. За целта „Сладък път“ ООД закупува от производител на фолио най-минималното възможно количество фолио – 50 кг., с цел да се уточни рецептурата и да се тества опаковането на бисквитите на производствената линия – 2 пробни малки партии, до изчерпването на фолиото. В резултат на постигнати договорки между „Скегуй корпорейшън“ ЕООД и „Зив“ ЕООД, усилията на „Сладък път“ ООД в посока финализиране на договора се оказват напразни, а така също и направените от дружеството разходи в тази посока. При получаване на предупредително писмо от „Зив“ ЕООД, „Сладък път“ ООД изпраща писмо, в което уверява, че пробното производство е прекратено и счита въпросът за приключен, като се подчертава, че се касае за 2 (две) партии с обем общо от 2600 кг. на стойност от около 12 500 лева без ДДС.

В хода на проучването по производството се установява, че придобитата от „Зив“ ЕООД комбинирана марка „Обикновени бисквити захарен комбинат Кристал АД Пловдив“ е регистрирана на 25.04.2006 г., като продукти обикновени бисквити се произвеждат, рекламират и разпространяват с непроменена опаковка от 2015 г. до 17.01.2022 г., когато е направена промяна, изразяваща се в премахване на надпис от долната част на опаковката с добавяне на друг в средната част. Въпреки смяната на текстовете, използваните от 2015 г. и към настоящия момент водещи цветове, шрифт, словни и графични елементи са непроменени.

По отношение на „Сладък път“ ООД се установява, че в дейността си разпространява обикновени бисквити в опаковки, върху които са изобразени собствени комбинирани изображения и фигуративни елементи, като същевременно дружеството произвежда и разпространява захарни изделия с марки на различни възложители – търговски вериги. Върху тези опаковки

присъстват изображения, предоставени от възложителите, но не присъства лого на „Сладък път“ ООД, словосъчетание „сладък път“ или указание за дружеството като производител на продуктите. След 05.07.2022 г. „Сладък път“ ООД разпространява и обикновени бисквити от 130 гр. с опаковки, които се различават от обичайно произвежданите от „Сладък път“ ООД.

При обсъждане на доказателства по производството се установява, че присъствието на пазара на обикновени бисквити, обозначени с комбинирана марка „Обикновени бисквити захарен комбинат Кристал АД Пловдив“ е повече от 8 години с характерните белези на опаковката, за които се твърди имитация. Правоприемството и ползването на марката е без прекъсване от всеки един от притежателите към съответния момент, което води до наложеност и отличителност на марката и нейната разпознаваемост сред потребителите. Дългогодишното присъствие на пазара на обикновени бисквити с процесната опаковка предполага, че е постигнато търсеното от рекламната кампания налагане на продуктите на пазара с конкретната опаковка и тяхната разпознаваемост.

След съпоставяне на външния вид на спорните продукти, Комисията намира, че приликите са достатъчни да създадат възможност за заблуда на потребителите относно производителя на продукта. Общите елементи в цялостния дизайн на двата продукта оставят впечатлението, че се касае за различни модификации и опаковки на продукт, произвеждан от един и същ производител. Присъствието и при двата продукта на сходни централни елементи измества вниманието от наличните разлики в и около тези елементи. Цялостното оформление на опаковката на ответното дружество е такова, че създава спонтанна асоциативна връзка с вече трайно установени на пазара „Обикновени бисквити Захарен комбинат Кристал АД Пловдив“. Комисията отчита, че за наличието на така осъществената имитация не е необходимо детайлно изследване на идентични или сходни отделни знаци, с които страните обозначават сходните си продукти, тъй като релевантна в случая е цялостната визия на продукта, която чрез установената в конкретния случай имитация сочи висока степен на сходство между дизайните на опаковките на продуктите.

Комисията приема, че след преустановяване на преговорите със „Скегуей корпорейшън“ ЕООД, „Сладък път“ ООД в желанието си да реализира налични продукти, поръчва собствена опаковка за тяхната продажба. При избора на дизайн обаче „Сладък път“ ООД не само че не е положило достатъчно усилия да избегне приближаването до дизайна на опаковките на продуктите на „Зив“ ЕООД, а напротив – постигнато е изключително сходство в цялостния външен вид с присъстващите вече на пазара и известни обикновени бисквити. Поведението на ответното дружество недвусмислено сочи, че е търсено сходство с дизайна на опаковките на продуктите на подателя на искането, с цел възползване от наложеното от него реноме на пазара и реализиране на продажби на собствената

продукция, поради което Комисията приема, че е извършено нарушение на чл. 35, ал. 1 от ЗЗК от страна на „Сладък път“ ООД.

При определяне на имуществената санкция Комисията е отчетла продължителността на процесното деяние и възможните неблагоприятни правни последици, като счита, че ответното дружество е могло да съобрази поведението си с добросъвестната търговска практика своевременно, като не пуска на пазара обикновени бисквити с опаковка, сходна на тази на продуктите на подателя на искането. Възможността за повече реализирани продажби за сметка на своите конкуренти предвид сходството в опаковката е напълно реална. Тази възможност от своя страна води и до засягане интересите на конкуренти в голяма степен. Като естествена последица от това се стига до изкривяване в търсенето, деформиране на конкурентната среда и възможни загуби за конкурентите.

### **КЗК санкционира „Бергон Интернет” ЕООД за нелоялно привличане на клиенти**

С **Решение № 740/27.07.2023 г.** по преписка № КЗК-535/2022 г., образувана по искане на „Добруджа Кабел“ ЕООД, Комисията санкционира „Бергон Интернет” ЕООД за извършено нарушение по чл. 36, ал. 4 от ЗЗК – продажба на стоки или услуги по цени, по-ниски от разходите за производството и реализацията им.

В своето искане „Добруджа Кабел“ ЕООД посочва, че от страна на „Бергон Интернет“ ЕООД са извършени нарушения, свързани с предлагането на интернет достъп, платена телевизия и пакети с комбинация на двете услуги при неизпълнение на задълженията по ЗЕС, недеклариране на данни пред регулаторите КРС и СЕМ, предлагане на дългосрочни заблуждаващи промоционални цени на услугите, както и разпространението им на цени под разходите за реализация, което води до нелоялно привличане на клиенти.

По отношение на предлагането на телевизионна и интернет услуга, самостоятелно и в пакет, КЗК приема наличието на извършено нарушение по чл. 36, ал. 4, като прилага разпоредбата на чл. 47, ал. 7 ЗЗК – приема за доказани фактите, относно които страната или заинтересованото лице са възпрепятствали събирането на поисканата от тях информация.

От фактическа страна в производството е установено, че ответното предприятие „Бергон Интернет“ ЕООД не е предоставило пълна и точна информация след изискването и от КЗК и в нарушение на задължението му за съдействие по реда на чл. 47, ал. 6 от закона. Не са представени калкулация за формирането на цената на услугите, стойността на разходите по предлагането им, справка за разходите на всеки един пакет или услуга и др.

Без така изисканите доказателства и информация КЗК не би могла да проведе обективно и цялостно проучване и поради това административният орган приема, че е възпрепятстван в проучването и прилага презумпцията на чл. 47, ал. 7 от ЗЗК, като приема за доказан факт обстоятелството, че дружеството предлага своите услуги под разходите за реализация и действията му изпълняват хипотезата на чл. 36, ал. 4 ЗЗК.

По-конкретно мотивите на КЗК са следните:

Ответната страна възпрепятства събирането на поисканата от КЗК информация и доказателства, като не предоставя пълни, точни и ясни данни, с които да се установи ценообразуването на услугите достъп до интернет и платена телевизия, както и на пакетите от тези две услуги, за всеки един план и пакет поотделно. Съответно, при липсата на данни за пълната себестойност (преки и непреки разходи) и разпределението на разходите по отделни услуги и абонаментни планове/пакети същата не може да бъде съпоставена с продажните цени на услугите и не може да бъде направен извод има ли продажба на услуги под разходите за тяхното осъществяване и реализация. Така описаното поведение КЗК третира като такова, целящо да затрудни и попречи на установяването на обективната истина и с оглед на чл. 47, ал. 7 от ЗЗК приема за доказани фактите, за които са поставени въпроси и изискани доказателства, а именно фактът на продажба на услугите на „Бергон Интернет“ ЕООД по цени, по-ниски от разходите за разпространението им. Този извод се подкрепя и от установеното фактическо обстоятелство, съгласно което от деклариранияте от ответника данни пред КРС е видно, че за 2022 г. дружеството реализира приходи, многократно по-ниски от разходите за дейността за предоставяне на ТВ услуга, като превишение има дори само по отношение на разходите за уреждане на авторски права за ТВ програми, като не са взети предвид другите непреки разходи. С други думи, заключенията на КЗК се подкрепят и от други данни, събрани по производството.

Водена от горните съображения КЗК приема, че с предлагането на своите телекомуникационни услуги „Бергон Интернет“ ЕООД осъществява състава на нарушение по чл. 36, ал. 4 от ЗЗК.

### **Комисията санкционира „Никаса Билдинг“ ЕООД за заблуждаваща и забранена сравнителна реклама**

С **Решение № 960/05.10.2023 г.** по преписка № КЗК- 204/2023 г., образувана по искане на „Бенефит Системс България“ ООД, Комисията установи нарушения по чл. 32, ал. 1, във връзка с чл. 33, ал. 1 и с чл. 34 от ЗЗК, извършени от „Никаса Билдинг“ ЕООД, представляващи заблуждаваща и забранена сравнителна реклама. Наложените санкции на дружеството са съответно 27 160 лв. (4% от оборота за 2022 г.) и 20 370 лв. (3% от оборота за 2022 г.).

**По чл. 32, ал. 1, вр. чл. 33, ал. 1 ЗЗК (заблуждаваща реклама):**

В своето искане „Бенефит Системс България“ ООД (което предлага спортни и възстановителни услуги чрез карти MultiSport) посочва, че ответното дружество разпространява на сайта си посланието **„Ексклузивен достъп до най-предпочитаните спортни обекти“**. Впоследствие, с допълнителна молба от 10.04.2023 г. дружеството искател разширява искането си и с твърдение за заблуждаващия характер на **публикация със заглавие „Бенефит услуга по време на инфлация: как Coolfit успя да навлезе в корпоративния свят само за година“**, публикувана на сайта manager.bg през м. март 2023 г.

В искането се посочва, че тези послания са подвеждащи и създават предпоставки за пораждаване на невярна представа у лицата, към които е адресирана рекламата, защото се навеждат недоказани и необосновани твърдения за изключителност и за работа с обективно най-популярните спортни обекти.

В хода на проучването „Никаса Билдинг“ ЕООД не представя доказателства за наличието на ексклузивност в услугите си или такива за конкретни преимущества на предлаганата услуга пред тези, предлагани от конкурентите. Набляга на изключителността на услугите си като част от отношението към клиента, а относно квалификацията „най-предпочитани“ посочва, че работи основно с фитнес центрове „ПУЛС“ и „Атлетик“, които за този вид спортна активност са най-посещаваните в гр. София, като за целта представя предварително проучване на нагласите на потребителите, изготвено от „Никаса Билдинг“ ЕООД.

Преди всичко от рекламодателя не е доказан ексклузивитетът на потребителския достъп, доколкото той не отрича, че това е послание за изключителност, какъвто не се предлага от други участници на пазара. На следващо място твърдението, че фитнес центрове „ПУЛС“ и „Атлетик“ са най-посещаваните в гр. София следва да бъде доказано обективно, съгласно ясно посочени източници и критерии. Препращането към КЗК, която според ответника следва да докаже тези рекламни твърдения, противоречи на чл. 95 ЗЗК, съгласно който в случаите на чл. 32, рекламодателят е този, който трябва да докаже, че рекламата не съдържа белези, които я правят забранена. Следователно КЗК няма задължение да извършва такова проучване, с което да докаже или обори твърденията на ответната страна в публикувано от нея рекламно послание. Не на последно място, посочените обекти, които ответникът счита за най-предпочитани, оперират на територията на гр. София (съобразно негови данни), а от посланието се създава заблудата, че дружеството предоставя достъп до най-добрите спортни обекти в цялата страна.

По тази причина Комисията счита, че процесните рекламни послания имат заблуждаващ характер по отношение на характеристиките на предлаганата услуга

и са в състояние да повлияят на икономическото поведение на субектите, до които достигат, като необосновано създават мотивация у тях да закупят предлаганата от „Никаса Билдинг“ ЕООД карта Coolfit, като по този начин се увреждат интересите на конкурентни дружества, предлагащи същата услуга.

С решението е постановено и прекратяване разпространението на рекламата.

**По чл. 32, ал. 1, вр. чл. 34 от ЗЗК (забранена сравнителна реклама):**

В искането „Бенефит Системс България“ ООД твърди, а и от установените факти е видно, че с одобрението на ответното дружество е поместена следната публикация на сайта [www.blitz.bg](http://www.blitz.bg) - **„Корпоративната карта CoolFit: по-добрата алтернатива на MultiSport”**, със следните акценти: **„Все повече фирмени служители предпочитат дигиталната карта CoolFit“**.

Публикацията е приета от КЗК за сравнителна реклама и е направен анализ по реда на чл. 34 от ЗЗК относно това дали същата е разрешена с оглед на залегналите там положителни и отрицателни предпоставки.

Административният орган приема, че процесното рекламно послание не отговаря на заложените в нормата на чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗЗК критерии и представлява неразрешена сравнителна реклама, тъй като не сравнява обективно една или повече характерни черти на услугата, каквото е изискването на чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗЗК. В хода на производството не са представени надлежни доказателства за изложените в посланието твърдения, поради което същите са подвеждащи, като на потребителите се внушава, че заплащат повече, ако използват услугите на подателя на искането. КЗК счита, че сравнението трябва да е обективно, то не бива да бъде субективно и трябва да може да подлежи на проверка (да може да бъде доказано).

В случая направеното сравнение *„работата с Coolfit е доста по-лесна, а клиентите са видимо по-доволни от факта, че не е необходимо да носят поредната пластика в портмонето си, както и да предоставят документ за самоличност“* и *„Ползвателите на Multisport са разочаровани от тяхната карта, както и от сериозното и драстично повишаване на цената. В сравнение с Multisport, Coolfit осигурява достъп до по-добри спортни обекти, които без нея не могат да се ползват на корпоративно ниво“* е некоректно, тъй като не почива на обективно доказани показатели. Както вече беше посочено при анализа на предишните две послания, ответното дружество не е доказало по никакъв начин наличието на достъп до по-добри и популярни спортни обекти, като предоставя единствено необективни или откъслечни данни за отделни свои партньори – спортни обекти.

Следващ момент в чл. 34, ал. 2, т. 3 ЗЗК е изискването обективното сравнение да се простира до съществени, сравними и представителни характеристики на предлаганите услуги, включително и относно техните цени. При положение, че в процесното рекламно послание е налице пряко сравнение с конкурентна карта за достъп, за която се твърди драстично оскъпяване, КЗК счита, че липсата на конкретни показатели за сравняване, включително ценово, както и на източник на тези данни, прави паралелът между двата продукта необективен и противоречащ на добросъвестната търговска практика. Поради това, конкретната публикация не отговаря на положителната предпоставка по т. 3, за да бъде приета сравнителната реклама за разрешена.

Освен това, Комисията счита, че рекламното съобщение има белезите на заблуждаваща реклама, характеризиращо я по този начин като забранена сравнителна реклама, т.е. не е налице предпоставката, въведена с т. 1 на чл. 34, ал. 2 от ЗЗК, като част от отрицателните.

Несъмнено рекламодателят цели да създаде позитивен имидж на предлаганите от него услуги и насочва вниманието на потребителя към ценовото и качествено предимство на неговата услуга при сравнение с тази на неговия конкурент. Използването на този похват в съчетание с позоваването на общи констатации (по-добри спортни обекти, по-доволни клиенти, по-евтини услуги), напълно обслужва рекламната стратегия на дружеството и формира погрешна представа у потребителя, в резултат на което същият би могъл да предприеме определено икономическо поведение, което не би имал, ако не беше подведен. В конкретния случай начинът, по който е направено представянето на сравнението, е възможно да мотивира и да повлияе върху икономическото поведение на потребителя, за когото решаващо значение за ползването на посочената услуга имат съществените ѝ характеристики и нейната цена, включително твърдението за по-предпочитани спортни обекти, което, както остава недоказано от ответника и поради това е заблуждаващо.

С оглед на гореизложените обстоятелства може да бъде направен извод, че чрез разпространяване на анализираната сравнителна реклама дружеството е осъществило забраната за разпространение на неразрешена сравнителна реклама по смисъла на чл. 32, ал. 1, предложение второ във връзка с чл. 34 от ЗЗК.

По останалите текстове на искането административният орган установява липса на извършени нарушения.

**КЗК санкционира „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД и физическите лица А. Големанов и М. Диндев за нелоялна конкуренция**

С Решение № 1328/21.12.2022 г., постановено по преписка № КЗК-448/2023 г. Комисията установи извършени нарушения по чл. 29 и по чл. 35, ал. 1



от ЗЗК от „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД. Установено е и съдействие при извършване на нарушенията от страна на физическите лица Антон Големанов и Мартин Диндев по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 4 във вр. с чл. 29 и чл. 35, ал. 1 от ЗЗК.

В проучването по преписката, образувана по искане на „ФИТСПО“ ООД и „Фитспо Нутришън“ ООД, се установи, че от страна на „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД е осъществено нарушение по чл. 29 от ЗЗК чрез съдействието на Антон Големанов и Мартин Диндев в качеството им на физически лица.

В конкретния случай се установи, че в противоречие с добросъвестната търговска практика при започване на дейността си като конкурент на Групата Фитспо, „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД използва контакти и информация, придобити посредством недобросъвестното поведение на Антон Големанов (който е бил първоначално едноличен собственик на „ФИТСПО“ ЕООД, а впоследствие съдружник в дружествата от Групата). По този начин още при стартирането на търговската си дейност „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД осъществява контакти и установява търговски отношения с доставчици и производители (фабрики) на протеинови барове, овесени барове, протеин на прах и др. здравословни храни (като организира мащабни първоначални доставки на продуктите си), с дистрибутори, множество и важни клиенти - търговски вериги и други търговци на дребно, с търговски партньори, които му предоставят логистични и складови услуги и др. (което му гарантира широка мрежа на разпространение), които са били дългогодишни търговски партньори на Групата Фитспо. „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД недобросъвестно се възползва от предоставена информация и разпространява сходни/идентични като вид, а и визия продукти, при същите дистрибуторски канали и при сходна маркетингова и рекламна стратегия. По този начин се създават изначално солидни пазарни позиции на новия участник на пазара, на който извършват дейност искателите и то със същата или сходна гама продукти, в резултат на което цялостната търговска дейност на новосъздаденото дружество „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД се извършва по начин, който значително, но недобросъвестно затруднява търговската дейност на искателите.

С оглед изложеното, „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД непосредствено от учредяването си осъществява по недобросъвестен начин конкурентна на групата ФИТСПО дейност. Обсъдените в решението конкретни действия и комплексно поведение на „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД чрез неправомерно съдействие от страна на Антон Големанов и Мартин Диндев представляват поведение, извършвано в разрез с добросъвестната търговска практика и може да се определи като опит да се отстрани и замести нелоялно групата ФИТСПО на пазара.

За извършеното нарушение по чл. 29 от ЗЗК КЗК наложи имуществена санкция на „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД в размер на 5% (пет процента) от

нетните приходи от продажби на дружеството за 2022 г. (равняваща се на 111 650 лв. ).

В хода на проучването е установено, че ответното дружество извършва имитация по смисъла на чл. 35, ал. 1 от ЗЗК по отношение на общия външен вид на всички разпространявани от него продукти в продуктите групи флапджак (овесени барове), протеинови барове и протеин на прах. Във връзка с това установено нарушение е наложена санкция, която възлиза на 1 % (един процент) от размера на нетните приходи от продажби на дружеството за 2022 г. за всяка от трите продуктите групи (флапджак, протеинови барове и протеин на прах) поотделно, или по 22 330 лв. (двадесет и две хиляди триста и тридесет лева) по отношение на всяка продуктова група.

В хода на прочуването Комисията установи, че Антон Големанов и Мартин Диндев са съдействали на „БОРН УИНЪР ГЛОБАЛ“ ЕООД при осъществяване на нарушенията по чл. 29 от ЗЗК. Специално по отношение на Антон Големанов следва да се обърне внимание, че същият предоставя информация и контакти, дори установява лично и непосредствено отношения с производители, търговци и търговски партньори от името на новоучреденото дружество. Това поведение се констатира, при положение че с продажбата на дяловете си от Групата Фитспо, Антон Големанов е поел изричен ангажимент в срок от 5 години да не осъществява пряко или косвено конкурентна дейност. За осъщественото съдействие по чл. 2, ал. 1, т. 4 във връзка с чл. 29 от ЗЗК на Антон Големанов е наложена глоба от Комисията в размер на 20 000 лв., а на Мартин Диндев – в размер на 10 000 лв.

### **КЗК санкционира „Апостолов“ ЕООД за нелоялна конкуренция**

С **Решение № 1299/14.12.2023 г.** Комисията установи извършено нарушение по чл. 31 от ЗЗК (въвеждане в заблуждение) от страна на „Апостолов“ ЕООД и наложи имуществена санкция на дружеството в размер на 11 960 лв., равняващи се на 4% (четири процента) от размера на нетните му приходи от продажби за 2022 г.

Производството е образувано по искане на „Бултрако“ АД, в което се твърди, че на официалния си сайт „Апостолов“ ЕООД се представя като представител и дилър на „Honda“ от 1992 г., а в страницата си и социалните си профили, в брандировки, фирмени бланки, визитни картички и всякакви други рекламни материали, използва разяснителни текстове и означения, съдържащи надписа и логото на „Honda“. Искателят твърди, че „Апостолов“ ЕООД не е и не е било представител на „Honda Motor Co“ Ltd., тъй като няма сключен дистрибуторски договор, както и че не е дилър на „Honda“, тъй като няма сключен договор с „Бултрако“ АД, което е единствен официален представител /дистрибутор/ на „Honda Motor Co“ Ltd. за България от 1992 г.

Ответното дружество оспорва съдържащите се в искането твърдения и излага мотиви, че първоначално едноличният му собственик Стоян Апостолов започва търговската си дейност като едноличен търговец под наименование „Елсит“ и твърди, че между него и „Бултрако“ АД са налице дълготрайни търговски отношения, които продължават и след промяната на фирменото наименование от „Елсит“ на „Апостолов“. Ответното дружество излага и мотиви, че на 15.02.2005 г., веднага след като писмено уведомява „Бултрако“ АД за промяната на фирменото си наименование, последното му издава удостоверение в уверение на това, че „Апостолов“ ЕООД е оторизиран дилър за гр. Бургас и региона да извършва продажба на автомобили и мотоциклети Хонда и резервни за тях части, както и да извършва гаранционно и извънгаранционно сервизно обслужване на автомобили и мотоциклети с марката „Хонда“.

В хода на проучването в производството се установява, че действително в периода 1992-1994 г. Стоян Апостолов е работил в „Бултрако“ АД последователно като дилър и търговски представител, но отношенията между него и дружеството в този период са трудовоправни, между работодател и работник/служител. Впоследствие, до 2008 г. „Бултрако“ АД е имало търговски отношения и с физическото лице Стоян Апостолов и със собствените му предприятия ЕТ „Елсит“ и „Апостолов“ ЕООД, като на последното е издадено и посоченото по-горе удостоверение от 15.02.2005 г. В този период обаче страните водят преговори за подписване на дилърски договор, до подписване на който така и не се стига, тъй като „Апостолов“ ЕООД не покрива изискуемите критерии, въпреки че многократно са му предоставяни изискваните от „Хонда“ качествени критерии за избор на дилъри, озаглавени „Минимални европейски стандарти за франчайз на Хонда, Търговска матрица на Хонда“, и в случай че дружеството отговаря на тези критерии, е следвало да уведоми „Бултрако“ АД и да представи доказателства.

Предвид горното Комисията приема, че към началото на 2009 г. и след това ответното дружество не е имало качество на дилър или представител на Хонда, предвид неизпълнените изискуеми критерии за това и липсата на подписан дилърски договор, но са налице доказателства за начина на представянето му. Комисията установява, че цялостното представяне и комуникация на ответника се е осъществявало чрез сайт с домейн [honda-burgas](http://honda-burgas.com), електронна поща [hondaburgas@gmail.com](mailto:hondaburgas@gmail.com), профили в социални мрежи и специализирани сайтове и каталози, в които дружеството се именува като Хонда Апостолов и Хонда Бургас и където винаги редом с неговото наименование е поставено логото на Хонда. Освен това, ответното дружество обозначава сервиза си с логото на Хонда и дори поставя същото върху фактурите, които издава, а под името „Хонда Апостолов“, участва в конкурс и получава награда за „Автомобилен сервиз на годината 2015 г.“ в категория „Компактен мултифункционален сервиз“, който конкурс е отразен в множество онлайн издания. Дори в официалната си идентификация в Търговския регистър, където заинтересовани лица биха потърсили достоверна

информация и данни за дадено дружество, „Апостолов“ ЕООД е вписало освен седалището и адреса си на управление и пояснението „магазин и сервиз ХОНДА“.

Анализирайки всички факти и обстоятелства, Комисията счита, че при осъществяване на дейността си „Апостолов“ ЕООД неоснователно, но активно се представя като оторизиран дилър или представител на „Хонда“ за Бургас и региона, който извършва ремонт и гаранционно и следгаранционно обслужване на HONDA, и по този начин въвежда в заблуждение потенциалните клиенти относно съществени свойства на предоставяната услуга, което от своя страна засяга интересите на конкурентите – оторизираните представители/дилъри и сервизи на „Хонда“ в България, които са покрили изискуемите критерии, за да получат този статут.

Предвид всичко изложено, Комисията приема, че цялостното представяне на „Апостолов“ ЕООД е в състояние да заблуди клиентите, че ответното дружество е официален представител за автомобили с марка Хонда и е оторизирано да представлява производителя/вносителя, и да осъществява пълните гаранции и сервиз, предоставени от него. Дългогодишното представяне на ответното дружество по този начин в различни канали за комуникация е в състояние да формира у потребителите устойчива представа, че същото действително има качеството на официален представител/дилър/сервиз на Хонда.

В мотивите си Комисията е обърнала внимание и на това, че качеството оторизиран дилър или представител на определена марка е от значение за потребителите, включително и потенциални такива, и ги стимулира да закупят продукти или получат услуги именно от този търговец. Обстоятелството дали едно дружество е оторизиран дилър на Хонда и съответно предоставя оторизиран сервиз на автомобилите с тази марка, е от съществено значение за клиентите, тъй като се очаква този дилър да предоставя гаранции и сервизно обслужване, отговарящи на специални изисквания не само по отношение на лицата, предоставящи услугата и по отношение на техническите параметри и условия, при които тя се предоставя, но и по отношение на използваното оборудване и вложени резервни части. Поради това обстоятелството дали предприятието, което осигурява гаранционни и сервизни услуги и техническо обслужване на автомобили с марка Хонда, е оторизирано от производителя/дистрибутора следва да се приеме като съществено свойство на услугата, свързано с качеството на нейното предоставяне. Създавайки впечатление за принадлежност към мрежата на оторизирани дилъри и сервизи на Хонда, ответното дружество се опитва да създаде и затвърди у клиентите очакванията им за спазване на стандарти за качество на стоките и услугите, изправно функциониране, поддръжка и сервиз, гарантирани от самия производител „Хонда“.

Предвид изложеното, Комисията приема, че действията на „Апостолов“ ЕООД, свързани с начина му на представяне, са осъществени в противоречие с

добросъвестната търговска практика и имат заблуждаващ характер по отношение на съществени свойства на услугата (произход и качество).

Комисията счита, че всички обсъдени действия на ответното дружество, във връзка с търговската му дейност, разгледани в съвкупност, представляват един комплексен модел на поведение, извършван в разрез с добросъвестната търговска практика и с въведената в ЗЗК забраната за въвеждане в заблуждение. Поради това Комисията установява, че „Апостолов“ ЕООД е извършило нарушение по чл. 31 от ЗЗК.

При определяне на имуществената санкция Комисията е отчела продължителността на процесното деяние и възможните неблагоприятни правни последици и е приела, че ответното дружество непрекъснато от 2009 г. до момента, в условията на продължавано нарушение, се представя като представител и оторизиран дилър на автомобили с марка Хонда, извършващо гаранционно и следгаранционно обслужване на автомобили с тази марка, без да има делегирани права за това. При цялостна оценка на поведението на „Апостолов“ ЕООД КЗК е приела, че установеното нарушение е осъществено за дълъг период от време в условията на продължавано нарушение, а предвид характера на извършваната дейност, неблагоприятните последици биха могли да доведат до значителен негативен ефект върху конкуренцията, но предвид установения географски пазар (Бургаски регион), негативните последици биха били ограничени само до този регион.

**Комисията се самозесира срещу търговска верига Кауфланд за проучване на евентуално извършени нарушения по гл. VII „б“ от ЗЗК „Нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти“**

Производството по преписка № КЗК-1187/2023 г. е образувано служебно – с решение на КЗК (самосезиране) на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК срещу „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД във връзка с извършено предварително проучване поради нарастващите цени на дребно (към крайните потребители) на хранителните продукти в магазинната мрежа в началото на 2023 г. и конкретно в големите търговски вериги.

След анализ на събраните в предварителното проучване информация и доказателства, касаещи дейността на търговска верига Кауфланд, свързана със сключване на договори и споразумения за рамкови условия с доставчиците/производителите през 2022 г. (вкл. на месо и колбаси, мляко и млечни продукти), се установи, че в тях се съдържат клаузи, които може да попадат в обхвата както на абсолютните, така и на условните забрани от Глава седма „б“ от ЗЗК, включително чл. 37б, ал. 1, т. 4 (*искане на плащания от*

*доставчика, които не са свързани с продажбата на хранителни продукти на доставчика ), т. 5 (искане за плащане от доставчика при влошаване на качеството, бракуване и/или липси на хранителни продукти, които са настъпили в помещенията на купувача или след като собствеността е прехвърлена на купувача, когато това не се дължи на причини, за които доставчикът отговаря), т. 11 (забрана, ограничаване или налагане на санкции от купувача на доставчика за предоставяне на същите или по-добри търговски условия на трети лица) и чл. 37 в, ал. 1, т. 1 (връщане от купувача на непродадени продукти, без той да е заплатил да тях и/или за изхвърлянето им), т. 4 (искане за заплащане на рекламни дейности на купувача), т. 8 (искане за намаление на цените на продуктите със задна дата пряко или чрез налагане на необосновани отстъпки, бонуси и такси или предоставяни услуги) от ЗЗК. Към настоящия момент се извършва проучване по преписката.*

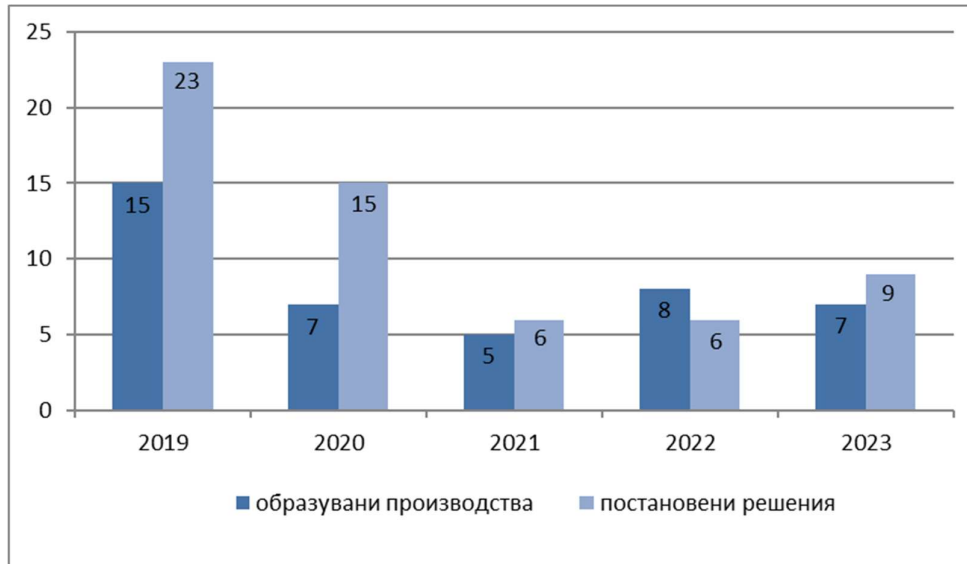
## **VII. ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ЗА КОНКУРЕНЦИЯТА**

Застъпничеството за конкуренцията се възприема като един от ефективните инструменти за секторно проучване и за идентифициране на проблеми по отношение на конкуренцията. Динамиката на икономическия живот налага да бъдат преразгледани някои действащи норми или да бъде отчетено спазването на правилата за конкуренция при изработването на нови разпоредби. Становищата, които Комисията приема в рамките на своето правомощие по застъпничество, имат препоръчителен характер и не постигат пряка намеса в поведението на пазарните участници. Въпреки това чрез становищата могат да бъдат идентифицирани конкретни норми или актове, които могат да повлияят негативно върху конкуренцията.

Съгласно чл. 28 от ЗЗК, за да защити свободната инициатива в стопанската дейност и да предотврати ограничаването или нарушаването на конкуренцията, КЗК извършва **оценка за съответствието с разпоредбите на ЗЗК** на проекти на нормативни или нормативни административни и общи административни актове; действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове; проекти на актове на сдружения на предприятия, които регулират дейността на членовете им.

## 1. Образуванни производства и постановени решения

### Производства и решения по чл.28 от ЗЗК за периода 2019-2023 г.



През **2023 г.** са образувани общо **7 производства**, по които КЗК е упражнила правомощията си по чл. 28 от ЗЗК, както следва:

- а) **2** от образуваните производства са по искане на държавен орган;
- б) **3** по искане на юридическо лице с твърдение за противоречие на нормативни или административни актове с правилата на конкуренцията;
- в) **2** по собствена инициатива за оценка за съответствието с правилата на конкуренцията на проекти или на действащи нормативни актове.

През **2023 г.** Комисията е постановила общо **9 решения**, с които са приети становища по проекти или действащи нормативни или административни актове и установяващи наличието или липсата на противоречие с правилата на конкуренция. С някои от тези становища са отправени препоръки, тъй като е установено наличието на противоречие с правилата на конкуренцията в обществено значими сектори. Така например КЗК прие, че въвеждането на ценова регулация с фиксирани надценки по нива на реализация на лекарствените

продукти без лекарско предписание, би ограничило допълнително конкуренцията на съответния пазар. Също така със свое становище КЗК предложи допълнение в Закона за платежните услуги и платежните системи с цел улесняване достъпа до платежна сметка за основни операции за физически лица. През отчетния период обект на оценка бе също Проект на Наредба за Централния регистър за проследимост на храните.

През 2023 г. броят на образуваните производства, като и броят на приетите решения продължават да се задържат на по-ниски нива в сравнение с 2019 г. От една страна този спад се дължи на намаления брой искания както от страна на държавни органи, така и от юридически лица. От друга страна, намалението в броя на образуваните производства по искане на държавен орган, които са едва 2, се дължи и до голяма степен на липсата на задължение за другите държавни органи да извършват предварителна оценка за съответствието с правилата на конкуренцията.

През 2023 година Комисията популяризира в рамките на своето участие в различни междуведомствени работни групи приетите с Решение на КЗК № 1777/20.12.2011 г. „Насоки за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция”. Целта на Насоките е да подпомогнат държавните органи, включително органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление, още при подготовката на регулаторна рамка да идентифицират възможните антиконкурентни въздействия. Насоките представят критерии, чрез които може лесно да се прецени дали проектът на нормативен акт би могъл да доведе до ограничаване на конкуренцията чрез контролен списък за първоначална оценка на възможните ограничения на конкуренцията, разделени в 4 основни групи под формата на въпроси. В същото време Насоките биха могли да послужат като ориентир и за лицата, които считат, че техните интереси са засегнати от актове, издадени в противоречие с правилата на конкуренцията.

## 2. Примери от практиката

### **Ценообразуване при лекарствените продукти без лекарско предписание**

С Решение № 654/06.07.2023 г. Комисията за защита на конкуренцията прие становище относно съответствието с правилата на конкуренцията на нормативната уредба, регламентираща ценообразуването на лекарствените продукти без лекарско предписание. Производството пред КЗК е образувано по искане на министъра на здравеопазването във връзка с получен сигнал от



Български фармацевтичен съюз (БФС) с твърдения, че липсата на нормативно определени надценки за търговците на едро и търговците на дребно при регламентирането на ценообразуването на лекарствените продукти без лекарско предписание създава възможности за ощетяване на търговците на дребно (аптеките).

В анализа на нормативната уредба Комисията е установила, че и трите групи лекарствени продукти – по лекарско предписание, реимбурсирани от НЗОК, по лекарско предписание за свободна продажба (без реимбурсация от НЗОК), както и лекарствените продукти без лекарско предписание, са обект на ценова регулация. Особено строга е ценовата регулация за лекарствените продукти по лекарско предписание, реимбурсирани от НЗОК, поради това, че тези лекарства са предназначени за лечение на особено социално значими болести, както и поради необходимостта от максимално ефективно използване на наличния обществен финансов ресурс (от бюджета на НЗОК), от който се заплащат тези лекарства.

За разлика от регулирането по отделни ценови елементи на лекарствените продукти по лекарско предписание (фиксирана надценка за търговец на едро и за търговец на дребно), при лекарствата без лекарско предписание гарантирането на достъпната за пациентите цена се осигурява единствено чрез фиксиране на максимална продажна цена. При лекарствените продукти без лекарско предписание има свободно ценообразуване от дистрибуторите на едро и от търговците на дребно (аптеки и дрогерии) по отношение на надценките на отделните нива на търговия, отстъпки, бонуси и други ценови условия, но не повече от регистрираната максимална продажна цена.

В становището си Комисията се е позовала на анализи на Европейската комисия, както и на анализи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) на регулацията на фармацевтичните пазари в други държави (например Гърция). Според ОИСР, съществуват три групи нормативни ограничения в търговията с лекарствени продукти без рецепта - дял на регистрираните в дадена държава лекарствени средства като такива без лекарско предписание, канали за продажба на дребно на такива лекарства (обикновено продажбата им се ограничава единствено до аптеките) и ценова регулация. Ценовата регулация, която регламентира цените по отделните нива при търговската реализация на лекарствата без лекарско предписание (цена на производител, надценка за търговец на едро и надценка на търговец на дребно) се смята за най-рестриктивна.

В своето становище КЗК е приела, че въвеждането на ценова регулация с фиксирани надценки по нива на реализация на лекарствените продукти без

лекарско предписание, аналогична на регулацията за лекарствата по лекарско предписание, би ограничило допълнително конкуренцията на съответния пазар и не би било от полза за благосъстоянието на потребителите (пациентите). Съществуващата частичната ценова регулация на лекарствата без лекарско предписание под формата на максимална продажна цена може да бъде обоснована с оглед осигуряване на достъпността на тези лекарства за гражданите. Анализите на ОИСР на емпирични данни в различни държави показват, че подкрепата за аптеките чрез фиксирани надценки на лекарствените продукти и отслабената конкуренция в резултат на тази ценова регулация водят до по-високи от средните цени на тези лекарства в държавите със строга ценова регулация.

В допълнение, КЗК е сметнала също така, че въвеждането на по-строга ценова регулация би могло да доведе до увеличаване на административната и финансова тежест за производителите/притежателите на разрешението за употреба, като стойността на тази допълнителна тежест е много вероятно да се прехвърли върху цената на лекарствените продукти.

### **Платежни сметки**

С **Решение № 327/30.03.2023 г.** КЗК изрази становище относно съответствието с правилата на конкуренцията на разпоредбите на Закона за платежните услуги и платежните системи, регламентиращи достъпа до платежни сметки. КЗК счита, че липсата на разпоредби, гарантиращи право на достъп до платежна сметка за основни операции и за юридически лица, води до ограничаване на конкуренцията, тъй като дава възможност на банките необосновано да откажат откриване на платежни сметки на лица, предоставящи услуги, базирани на криптоактиви и по този начин да попречат на навлизането на пазара на услуги, които се явяват конкурентни на предлаганите от тях.

Отчитайки, че противодействието на прането на пари и на финансирането на тероризма са цели от първостепенно обществено значение, трябва да се има предвид, че са налице множество мерки, свързани с борбата с изпиране на пари и финансирането на тероризма, вкл. в сферата на обмена на виртуални валути. Отказът за откриване на платежна сметка довежда до ограничаване възможността за навлизане на пазара от страна на юридически лица, чиято дейност се осъществява посредством виртуални валути, но действително криптоактивите не са нелегални сами по себе си, нито оперирането с такива средства, нито самото упражняване на дейност посредством криптовалути съставлява престъпление. Отказът на банките не трябва да се основава на липса на достатъчно информация, а на данни и факти, които да доведат до основателно породено съмнение за извършване на престъпление.

Като се има предвид, че присъствието на съответния пазар следва да се определя от държавата чрез нейните органи, а не от частноправни субекти, каквито са банките, КЗК предложи обхватът на чл. 119 от Закона за платежните услуги и платежните системи да бъде разширен, така че гаранциите за правото на достъп до платежна сметка за основни операции за физически лица, да се отнасят и за юридически лица.

## **Храни**

С **Решение № 347/06.04.2023 г.** КЗК изрази становище относно съответствието с правилата на конкуренцията на Проект на Наредба за Централния регистър за проследимост на храните. Регистърът ще осигурява достъп до актуална информация в реално време за движението на хранителните продукти по цялата верига на доставки от производство до дистрибуция. Достъп до Централния регистър за проследимост на храните ще имат посочените в наредбата институции, както и бизнес операторите, които са задължени да подават данни. Сред предвидените данни, които ще се събират в регистъра са получени и доставени количества, търговец на едро, производител/износител, получател. КЗК обърна внимание, че обменът на стратегическа търговска информация може да има ограничаващо въздействие върху конкуренцията, тъй като намалява стопанската независимост на пазарните агенти при вземане на решения и премахва стимулите им да се конкурират. Член 13, ал. 1 от Наредбата предвижда информацията, събрана в системата да се ползва само от държавните институции, а бизнес операторите единствено да въвеждат изискуемите данни по електронен път, без да могат да извършват справки в базата данни. В същото време в описаната в чл. 7 от Проекта процедура за включване в информационната система на Централния регистър, която се отнася и за бизнес операторите, е предвидено към заявлението да се приложи и списък на оправомощените лица, които ще обработват, подават и получават тази информация. КЗК счита, че чл. 7, ал. 2 следва да се прецизира, така че да е категорично ясно, че бизнес операторите нямат достъп до информацията в регистъра.

## VIII. ДЕЙНОСТ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ

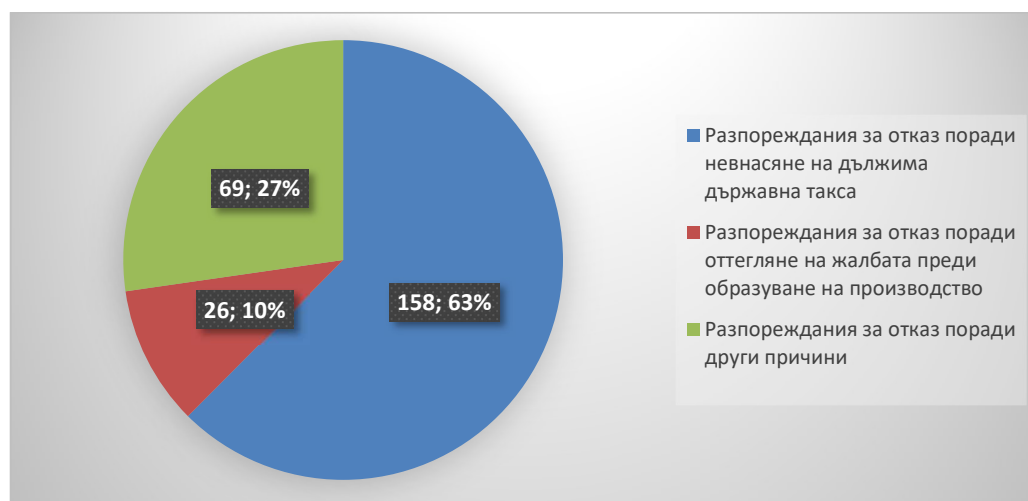
### 1. Закон за обществените поръчки (ЗОП)

Съгласно чл. 196, ал. 1 от ЗОП, всяко решение на възложителите по процедура за възлагане на обществена поръчка подлежи на обжалване пред Комисия за защита на конкуренцията относно неговата законосъобразност, включително за наличие на дискриминационни икономически, финансови, технически или квалификационни изисквания в обявлението и документацията. На обжалване подлежат действия и бездействия на възложители, с които се пречат достъпът и участието на лицата в процедурите, както и обявленията за доброволна прозрачност.

През отчетния период, в деловодството на КЗК са депозирани **1344 жалби по ЗОП**.

По **253<sup>19</sup> жалби**, е издадено разпореждане на председателя на КЗК, с което е отказано образуване на производство на основание чл. 201, ал. 1 от ЗОП. Поради невнесена държавна такса е издадено разпореждане за отказ по **158 бр. жалби**. По **26 бр. жалби** преди образуване на производството е постъпила молба за оттегляне и респективно е издадено разпореждане за отказ. В останалите случаи – по повод **69 бр. жалби**, разпореждането за отказ е издадено поради предсрочно подаване на жалбата или просрочена жалба, поради неотстраняване на нередовностите в срока по чл. 199, ал. 4 от ЗОП (различни от невнесена държавна такса) или защото актът не подлежи на обжалване пред КЗК (напр. при събиране на оферти с обява).

В процентно отношение това разпределение е посочено в Графика №1.



Графика № 1

<sup>19</sup> Включени са и разпореждания на председателя на КЗК, издадени през 2023 год., но по жалби, депозирани в края на 2022 год.

Следва да се отчете също обстоятелството, че през нововъведения и напълно функциониращ Модул „Електронно обжалване“ от функционалностите на Централизираната автоматизирана информационна система: „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП), за периода 01.01.2023 г. до 31.12.2023 г., през платформата са подадени общо 316 жалби. Броят на подадените през 2023 г. чрез ЦАИС ЕОП жалби (316) съотнесен към общия брой на всички постъпили през 2023 г. в КЗК жалби по Глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки – 1344, представлява дял от около 24 %. Наблюдава се завишение спрямо предходната 2022 г., когато този дял е бил 17 %, а в абсолютна стойност подадените през Модул „Електронно обжалване“ жалби през 2023 г. спрямо предходната 2022 г. се е повишил двойно (161 жалби през 2022 г. – 316 жалби през 2023 г.).

**Общият брой на образуваните производства по жалби е 1088<sup>20</sup>, като 9 от тях са по повод влязло в сила решение или определение на Върховния административен съд, с което се отменя акт на КЗК и преписката се връща за ново разглеждане и произнасяне.** В Графика № 2 е показана, в сравнителен план, информация за броя на подадените жалби, съответно броя на образуваните производства за периода от 2015 г. – 2023 г. Видно е, че броят на подадените жалби и на образуваните производства през 2023 г. е значително завишен, с около 40 % спрямо предходната 2022 година.



Графика № 2

От друга страна и по данни на Агенцията по обществени поръчки за пазара на обществени поръчки в страната на годишна база, както и в сравнение с

<sup>20</sup> Броят на образуваните производства не съвпада с разликата между общия брой на жалбите и тези, по които има издадено разпореждане за отказ от образуване, тъй като част от производствата през 2023 г. са образувани по жалби, подадени през 2022 г., а също така по част от жалбите, подадени в последните дни на 2022 г. производства са образувани през 2023 г.

предходните години<sup>21</sup>, броят на обявените процедури през 2023 г. (23 297 бр.) е най-големият, откакто се води статистика – от 2006 г. до настоящия момент.

Данните на АОП за пазара на обществени поръчки в страната, за обявените процедури, са представени в Графика № 3:<sup>22</sup>



Графика № 3

Отчетеното увеличение на обявените обществени поръчки в абсолютна стойност през последните четири години се дължи на факта, че през 2020 г. е въведено задължение за възложителите (от 2021 г. всички възложители използват платформата ЦАИС ЕОП), да публикуват в платформата за електронни обществени поръчки по-подробна информация в случаите на възлагане на поръчки на по-ниска стойност – при събиране на оферти с обява и покана до определени лица. Тези поръчки също получават уникален идентификационен номер и съдържат информация за резултатите от възлагането, но не подлежат на обжалване пред КЗК по реда на Глава двадесет и седма от ЗОП.

В настоящия случай, по данни от бюлетина на АОП, броят на публикуваните обяви през 2023 г. е 6 602 бр., т.е. след изваждането им от общия брой на обявените обществени поръчки, подлежащите на обжалване пред КЗК възлиза на 16 695 бр. За сравнение, през 2022 г. броят на публикуваните обяви е 6 831 бр., а този на обявените обществени поръчки, подлежащи на обжалване пред КЗК е 15 124 бр.

<sup>21</sup> Данните са публикувани на Интернет адрес: <https://app.eop.bg/today/reporting/bulletin> и на интернет адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2023/06/GD\\_2022.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2023/06/GD_2022.pdf)  
<sup>22</sup> Данните са публикувани на Интернет адрес: <https://app.eop.bg/today/reporting/bulletin> и на интернет адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2023/06/GD\\_2022.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2023/06/GD_2022.pdf)

При тези данни, съотношението на жалбите към общия брой процедури, обявени през 2023 г., за възлагане на обществени поръчки и подлежащи на обжалване по реда на ЗОП, е 8 %. Видно е, че е налице завишено обжалване, спрямо предходната година (2022 – 6,4 %), но спрямо 2020 г. и 2021 г. съотношението се запазва (за 2020 г. съотношението е 9,2 %, за 2021 г. 8,1 %, а за 2023 г. е 8 %). Този извод е условен. Следва да се отчете, че не всички процедури, по които има обжалван акт, са обявени през 2023 г. Част от жалбите са срещу актове по процедури, обявени през предходни години.

Спрямо предходните две години (2021 г. и 2022 г.) се наблюдава значително завишаване на броя на жалбите в процентно отношение - 40% ръст, спрямо предходната 2022 г. Причините за последното вероятно се дължат както на увеличени брой обявени процедури за възлагане на обществени поръчки, така и на динамичната изборна година и нестабилната политическа и икономическа среда. През 2023 г. многократно се наблюдаваха и действия на възложители, които откриваха, прекратяваха и в следствие отново откриваха едни и същи процедури за възлагане на обществени поръчки, голямата част от които се обжалваха пред КЗК.

От общия брой производства, образувани пред КЗК:

- **172 бр.** - касаят процедури, обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките се финансират (изцяло или частично) със средства от ЕСИФ;
- **554 бр.** - касаят процедури, обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките не се финансират от ЕСИФ;
- **50 бр.** - касаят процедури, които не са обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките са финансирани (изцяло или частично) със средства от ЕСИФ;
- **303 бр.** - касаят процедури, които не са обявени в „Официален вестник“ на Европейския съюз, като поръчките са без финансиране от ЕСИФ.
- **9 бр.** – касаят процедури в областите отбрана и сигурност.

В Графика № 4 е представено съотношението между образуваните производства по повод на жалби срещу акт/действие/бездействие на възложител по процедури за възлагане на обществени поръчки, по критерий източник на финансиране – ЕСИФ или друг.



Графика № 4

Видно от графиката по-горе, производствата по жалби по повод процедури за възлагане на обществени поръчки с финансиране от ЕСИФ са 20 % от общия брой производства пред КЗК, т.е. относителният им дял спрямо предходната 2022 г. (16 %) се е увеличил. От същата Графика може да се придобие и информация за превес на производствата по жалби, касаещи процедури, подлежащи на обявяване в Официален вестник на ЕС, т.е. такива, по които прогнозната стойност на обществената поръчка попада в европейския стойностен праг. Малко под 70% са производствата по жалби, срещу решения, действия и бездействия на възложители, по процедури, които подлежат на обявяване в „Официален вестник“ на ЕС, спрямо тези които не подлежат на обявяване в „Официален вестник“ на ЕС, или това са преимуществено поръчки с висока прогнозна стойност.

При анализ на жалбите, по повод които е образувано производство, по критерий обжалван акт, действие, бездействие, се установява значителен превес в броя на жалбите срещу решения за откриване на процедури за възлагане на обществени поръчки в сравнение с жалбите, които са срещу решения за прекратяване на процедури за възлагане на обществени поръчки. Жалбите,



насочени и срещу решения, с които се одобрява обявление за изменение или допълнителна информация са сравнително малък брой. В това отношение тенденцията спрямо предходните години се запазва.

Образувани са 287 бр. производства по повод на жалби срещу решения за откриване на процедури и/или решения за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, 632 бр. срещу решения за определяне на изпълнител, 151 бр. срещу решения за прекратяване на процедури и 12 бр. срещу действия и бездействия на възложителя, с които се препятства достъпът или участието на лица в процедурата.



Графика № 5

Запазва се тенденцията най-често обжалваните действия, по смисъла на чл. 196, ал. 5 от ЗОП, да са предоставяните от възложителя разяснения по условията на обществената поръчка или бездействия, изразяващи се в непредоставянето на такива. С въвеждането на електронното възлагане на обществени поръчки, в т.ч. изискването за подаване на електронна оферта, се свежда до минимум възможността за нарушения, изразяващи се в извършването/неизвършването на действия от страна на възложителя, с които се възпрепятства достъпа или участието в процедурата, свързани със самото подаване на заявления и оферти.

Малък е броят на производствата по жалби срещу решение за предварителен подбор, решение за класиране на участници в конкурс за проект и/или за присъждане на награди и/или други плащания в конкурс за проект и др., по повод квалификационни системи – 6 бр.

Няма постъпили жалби срещу решение за приключване на диалога, решение за прекратяване участието в динамична система за покупки, решение за отказ за включване на заинтересовани лица в динамичната система за покупки, както и срещу обявление за доброволна прозрачност или решения по чл. 175, ал. 5 от ЗОП.

Най-често обжалваните обществени поръчки през 2023 г., съгласно предмета, са както следва: СМР на инфраструктура – транспорт (пътно поддържане и рехабилитация на пътищата и улици в населени/извъннаселени места); образование (изграждане и поддържане на училища, ясли и детски градини); здравеопазване (изграждане, поддържане и рехабилитация на болнични и др. лечебни заведения); ВиК (изграждане и рехабилитация на водопроводни и канализационни мрежи и инсталации); енергетика (изграждане и поддържане на електропреносна/газопреносна/топлопреносна мрежа, въвеждане на мерки по подобряване на енергийната ефективност на сгради и улично осветление); ремонт и модернизация на спортни съоръжения. Често се обжалват и поръчки за доставки на транспортни средства (ел. автобуси, мотрисни влакове, МПС); доставки на храна и хранителни продукти; доставки на медицинска апаратура, консумативи и лекарства; охранителна дейност; сметосъбиране, сметоизвозване, депониране на отпадъци; застрахователни услуги; доставка на различни химикали за сектор водоснабдяване и канализация; доставка на облекло, електроенергия, компютри, софтуер и др. поръчки, свързани с изпълнението на дейностите по Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на Република България. Преобладаващото им обжалване може да се обясни с големия финансов интерес, произтичащ от високата стойност на тези поръчки.

При упражняване на правомощията си по Глава двадесет и седма от ЗОП, КЗК продължи да съдейства за изясняването на материалноправни и процесуалноправни въпроси в областта на обществените поръчки. Когато се обжалва решение за откриване на процедура или решение за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация, най-често твърденията за нарушения, съдържащи се в жалбите, са свързани с: поставянето от възложителите на дискриминационни критерии за подбор и/или условия в техническите спецификации или такива, които са в нарушение на принципа за пропорционалност; липса на мотиви за неразделяне на поръчката на обособени позиции или незаконосъобразно обединяване на разнородни дейности или доставки; поставяне на изисквания за представяне, при подаване на заявлението/офертата, на допълнителни документи към ЕЕДОП за декларирани в него обстоятелства; незаконосъобразна методика, респективно критерии за възлагане и др., неспазване на стандартизираните образци на договори, утвърдени

от Агенцията по обществени поръчки, въвеждане на изискване за представяне на банкови гаранции по образец. В това отношение няма промяна спрямо предходните години.

При оспорване на решение за избор на изпълнител, най-често се твърди незаконосъобразно отстраняване/класиране на участници, неправилно прилагане на методиката за оценка или немотивираност на акта. Сред най-оспорваните решения на възложители продължава да бъде отстраняването/незаконосъобразното класиране на участник поради наличие на обстоятелства по чл. 55, ал. 1, т. 4 и т. 5, б. “а“ от ЗОП; опит за повлияване на вземането на решение от страна на възложителя, свързано с отстраняването, подбора или възлагането, включително чрез предоставяне на невярна или заблуждаваща информация. Често се срещат и твърдения, касаещи възможността възложителите да изискват обосновка при необичайно благоприятни предложения за цени и/или разходи, когато има едно или две предложения, във връзка с постановеното Решение на Съда на Европейския съюз (четвърти състав) от 15 септември 2022 г. по дело С669/20, видно от мотивите на което, при съмнение, че дадена оферта е с необичайно ниска стойност, възлагащите органи са длъжни да проверят дали това действително е така, като вземат предвид всички релевантни елементи, свързани с обществената поръчка и с документите за нея, без в това отношение да имат значение невъзможността за прилагане на предвидените за целта в националното законодателство критерии и броят на подадените оферти. Във връзка с горното са и измененията на чл. 72 от ЗОП, в сила от 22.12.2023 г. В пряка връзка с въвеждането на електронното възлагане на обществени поръчки, е появата на нови допускани от възложители нарушения при отстраняване от участие в процедурата, като например поради декриптиране на ценово предложение на отстранен от процедурата участник, неподписване на отделни части от офертата, както и поради подаване на оферта с квалифициран електронен подпис на лице, което не се явява участник в процедурата и което не е посочило от чие име подава офертата и др.

В КЗК освен жалби, постъпват и множество запитвания, сигнали и искания за преписи от документи, касаещи процедури за възлагане на обществени поръчки, които се обработват основно в специализираната администрация, като през 2023 г. в интегрираната информационна система на Комисията са регистрирани 450 броя молби за копие от материали, 151 броя молби за препис от акт, както и 53 броя искания за справка.

През 2023 год. КЗК е постановила **общо 1221 акта (701 решения и 520<sup>23</sup> определения)**, с които е приключила образувани пред нея производства по ЗОП или се е произнесла по искане за налагане на временна мярка спиране или искане за допускане на предварително изпълнение. В общия брой

---

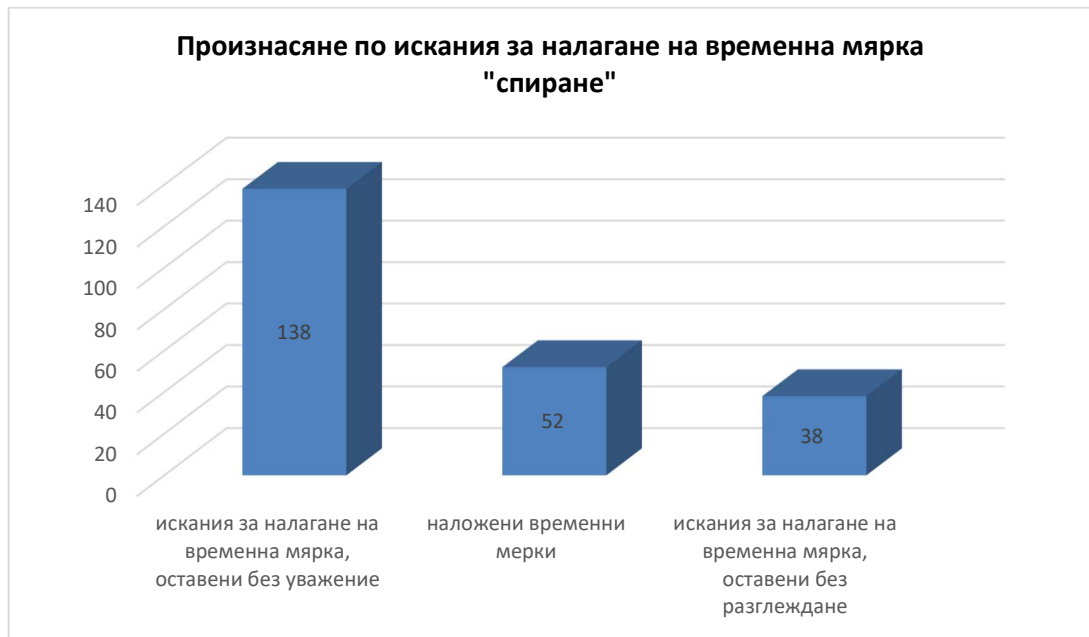
<sup>23</sup> Това са определения, които подлежат на обжалване пред Върховен административен съд.

определения са включени и **51**, които касаят произнасяне на КЗК във връзка с искане за допълване или изменение на разноски и **9** определения, които касаят спиране на производството. Следва да се има предвид, че по част от преписките е налице обединяване на две или повече производства поради идентичност на предмета /оспорва се един и същи акт/ или поради това, че оспорваните актове, действия касаят една процедура за възлагане на обществена поръчка, с цел процесуална икономия. В последните случаи, КЗК се е произнесла с общо решение или определение.



Графика № 6

**През отчетния период, КЗК се е произнесла по 228 искания за налагане на временна мярка „спиране“.** В Графика № 7 е обобщено произнасянето на Комисията по направените искания по съответен диспозитив на акта.



Графика № 7

В обобщение, временна мярка „спиране на процедурата“ е наложена в по-малка част от случаите, в които е поискана. Съображенията на КЗК, излагани в постановвяваните определения за оставяне без уважение на направено искане, се свързват с това, че при преценка на последиците от налагането на мярката се дава превес на обществения интерес, който следва да бъде обезпечен чрез обществената поръчка и то своевременно. При евентуална неоснователност на жалбата, спирането на процедурата ще доведе до забавяне, което може да има негативен ефект. В хипотеза на основателна жалба, актът ще бъде отменен. Отделно, възложителят не може да сключи договор, преди влизането на всички решения по процедурата в сила, в противен случай подлежи на санкция. В не малка част от жалбите, с които се иска налагането на временна мярка „спиране на процедурата“ липсват нарочни доводи, обосноваващи направеното искане, които да се различават от общите твърдения за незаконосъобразност на обжалвания акт.

**През отчетния период, КЗК се е произнесла по 90 искания за допускане на предварително изпълнение, от които:**



Графика № 8

В обобщение, предварително изпълнение е допуснато в **53 %** от случаите, в които е било поискано, т. к. КЗК е преценила, че са налице предпоставките за това и съответното искане е подкрепено с доказателства.

**През отчетния период, КЗК се е произнесла по същество с 701 решения<sup>24</sup>.  
От тях:**

- **467 бр.** са решенията, с които КЗК оставя жалбата без уважение;
- **63 бр.** са решенията, с които КЗК отменя като незаконосъобразно решението за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка;
- **174 бр.** са решенията, с които КЗК отменя решението и връща преписката за продължаване на процедурата за възлагане на обществена поръчка от последното законосъобразно решение или действие, или за прекратяване на процедурата.

<sup>24</sup> В случаите на обединени производства по преписки, в решението на КЗК се съдържат два или повече диспозитива. В някои от случаите решението съдържа два или повече еднакви диспозитива, а в някои случаи – два или повече различни диспозитива, напр. с един диспозитив жалбата на един от участниците е оставена без уважение, а с втория диспозитив, решението, което се обжалва се отменя, във връзка с твърденията на втори жалбоподател.

- **41 бр.** са решенията, с които КЗК отменя като незаконосъобразно решението за прекратяване на процедура за възлагане на обществена поръчка;
- **3 бр.** са решенията за поправка на очевидна фактическа грешка;
- **5 бр.** са решенията, с които КЗК е установила незаконосъобразност на решение на възложителя;
- **5 бр.** са решенията, с които КЗК е наложила имуществена санкция.

Процентното разпределение на решенията, с които жалбата е оставена без уважение и тези, с които са отменени актовете на възложителя /установена е незаконосъобразност/, спрямо общия брой решения, е представено в Графика № 9.



Графика № 9

В ЗОП е предвидено правомощието на КЗК да **налага санкции на възложители**. Комисията за защита на конкуренцията налага санкция в размер от 5 до 10 на сто от стойността на сключения договор, когато е допуснато предварително изпълнение, но решението на възложителя е постановено в нарушение на закона, засегнало възможността на лицето, подало жалбата, да участва в процедурата или да бъде определено за изпълнител. Когато договорът е сключен в нарушение на чл. 112, ал. 6 или 8, но не се установи нарушение на закона, засегнало възможността на лицето, подало жалбата, да участва в процедурата или да бъде определено за изпълнител, Комисията за защита на конкуренцията налага

санкция в размер от едно до три на сто от стойността на сключения договор. За периода **01.01.2023 г. – 31.12.2023 г.** са постановени **пет решения** по ЗОП, с които са наложени имуществени санкции в общ размер на **47 282,96 лв.**

Със **170 акта**, производството пред КЗК е приключило с прекратяване, т.е. без жалбата да се разглежда по същество. Съгласно чл. 213, ал. 1 от ЗОП, производството се прекратява с определение на КЗК, когато се установи недопустимост на жалбата, при оттегляне на жалбата, както и ако жалбоподателят-физическо лице е починал или юридическото лице е прекратено.

КЗК е постановила, както следват:

- **83** определения, на основание чл. 213, ал. 1, т. 3 от ЗОП, с които е **прекратила производството поради оттегляне на жалбите.**
- **87** определения, на основание чл. 213, ал. 1, т. 1 от ЗОП, с които е **прекратила производството поради недопустимост на подадената жалба.**

В ЗОП е предвидено жалбоподателите да посочват електронен адрес или факс за кореспонденция. Уведомяването за заседание или за друго процесуално действие е редовно, ако съобщението е изпратено на посочения електронен адрес или факс. Дейността по връчването на съобщения и уведомяването за заседания значително се облекчава при използване на електронен адрес или факс. През 2023г. все още се констатират случаи, при които жалбоподатели не посочват в депозираните жалби електронен адрес или факс за комуникация.

В електронния Регистър на КЗК (на Интернет сайта на ведомството) са публикувани 15 съобщения<sup>25</sup>, касаещи уведомления за отстраняване на нередовности по жалбата и разпореждания за отказ от образуване на производство. Както е обсъждано и в предходните години, подобен подход от страна на жалбоподателя, води до забавяне във времето на предварителния контрол по чл. 199 от ЗОП, образуване или отказ да се образува производство. При справка в секция „Съобщения“ в електронния Регистър на КЗК, могат да се установят случаи, при които от постъпване на жалбата до публикуването на разпореждане за отказ от образуване на производство минава повече от месец. За сравнение, през 2020 г. публикуваните съобщения са били 35, през 2021 г. 13, а през 2022 г. 9, т.е. отново се наблюдава завишаване на случаите спрямо предходните две години, при които в жалбата се сочи единствено пощенски адрес в населено място и връчването на съобщения на същия адрес е било неуспешно.

---

<sup>25</sup> Общият брой на съобщенията не е равен на броя на жалбите, по повод на които са направени. По повод една жалба в повечето случаи има повече от едно съобщение – за отстраняване на нередовност, уведомяване за отказ от образуване на производството, др.



## 2. Примери от практиката.

През отчетния период, при упражняване на правомощията си по Глава двадесет и седма от ЗОП, КЗК продължи да съдейства за изясняването на материалноправни и процесуалноправни въпроси в областта на обществените поръчки.

С **Решение № 703/20.07.2023 г.** по преписка № КЗК-504/2023 г., Комисията се произнесе по казус, касаещ отстраняване на участник поради предложен нереален гаранционен срок. Жалбоподателят счита, че предложеният от класирания на първо място по спорната обособена позиция участник, гаранционен срок от 9 999 (девет хиляди деветстотин деветдесет и девет) месеца, равняващ се на 833,25 (осемстотин тридесет и три цяло и двадесет и пет стотни) години е нереалистичен и противоречи на житейската логика и техническата наука.

КЗК е приела твърдението за основателно.

Видно от установените по преписката факти във връзка с участието си в процедурата, определеният за изпълнител участник е подал оферта, която съдържа изискуемото съгласно документацията за участие и Техническото предложение. Към Техническото предложение на участника, съгласно изискванията на документацията за участие, е представен попълнен образец, озаглавен „Гаранционни срокове“, като в частта по обособена позиция № 7, „Интерактивни дисплеи и аксесоари“, за „Инсталация и обучение „тип 5“ участникът е оферирал срок от 9 999 месеца. В Протокол № 2 при разглеждане офертата на участника в частта по обособена позиция № 7 от помощния орган на възложителя е констатирано, че офертата му е в съответствие с предварително обявените условия за изпълнение на поръчката, но предложеният от участника гаранционен срок за подпозиция 7.5 – 9999 месеца е нереалистичен и несъответстващ на житейската логика. КЗК счита, че помощният орган на възложителя правилно и законосъобразно е упражнил правото си да извърши проверка по заявените от участника данни, като на основание чл. 104, ал. 5 от ЗОП е изискано от същия да представи разяснения относно начина на формиране на предложения гаранционен срок за позиция 7 „Интерактивни дисплеи и аксесоари“, подпозиция 5 „Инсталация и обучение тип 5“.

По отношение на предложения гаранционен срок, в Протокол № 3 от проведено закрито заседание, комисията сочи, че е разгледала допълнително представените разяснения, изискани на основание чл. 104, ал. 5 от ЗОП от участника, но същата не е изложила мотиви как е стигнала до решение за допускане до оценка на техническото му предложение, тъй като видно от Протокол № 3, помощният орган на възложителя се е задоволил единствено с констатацията „единодушно реши, че приема представените от участника разяснения по обособена позиция 7“ без да изложи конкретни мотиви, въз основа на които приема предложения гаранционен срок. КЗК счита, че комисията е

следвало подробно и изчерпателно да опише всички свои доводи за приемането на посочения от участника срок, както и да изложи мотивирана обосновка за технологичните възможности на участника за изпълнение на предмета на поръчката в предложението от него гаранционен срок от 9 999 месеца, равняващи се на 833 години. В становището си възложителят излага доводи в тази насока, сочейки, че „предложението гаранционен срок е доживотен срок и не нарушава разпоредбите на ЗОП, както и че представените разяснения от страна на участника не водят до промяна в техническото му предложение“.

В настоящия случай, КЗК приема, че са налице такива съществени нарушения, които не могат да бъдат санирани от страна на възложителя с обяснението в представеното пред КЗК становище, още повече, че същото действително е достъпно само на заинтересованите по преписката лица, но не и на всяко друго лице, взело участие в обществената поръчка с горесцитирания предмет, което желае да защити правния си интерес. Видно от установените по преписката факти, комисията не е анализирала и изложила своите констатации по отношение на всички изискуеми елементи, включително срокът за гаранция по обособена позиция № 7, които техническото предложение на участника следва да съдържа. Предвид изложеното, КЗК приема, че твърдението на жалбоподателя „...че по този начин комисията е нарушила и правото на защита на останалите участници тъй като не е ясно с какви мотиви и на базата на какви документи комисията е приела предложението гаранционен срок за реалистичен и е допуснала участника до оценка на техническото му предложение по обособена позиция № 7“, е основателно.

На следващо място, КЗК приема, че доколкото предметът на поръчката е специфичен, а обособена позиция № 7 касае „Интерактивни дисплеи и аксесоари“, по-конкретно „...инсталация на интерактивните дисплеи с включен лиценз за Windows 10; Инсталация на стойките за тях; Инсталация и настройка на OPS модулите; Свързване към електрозахранването; Настройка и свързване към комуникационна мрежа (безжична и кабелна връзка); Окабеляване с подходящи кабелни канали най-висок клас и крепежни елементи от утвърдени производители; Обучение за работа с интерактивните дисплеи“, то въпросът за срокът за гаранция е от съществено значение, като от една страна възложителят следва да бъде обезпечен и да може да очаква реално изпълнение, а от друга същото е необходимо да бъде в предварително ясни, но и постижими срокове от участника, определен за изпълнител на обществената поръчка.

С оглед на изложеното, КЗК приема за основателен изтъкнатия довод от жалбоподателя, че предложението на класирания на първо място участник за гаранционен срок от 9 999 (девет хиляди деветстотин деветдесет и девет) месеца е напълно нереалистично и на практика обективно неизпълнимо доколкото противоречи на формалната, на житейската логика, а също така и на техническата наука. Действията на помощния орган на възложителя не могат да се приемат за

правилни и законосъобразни, тъй като нито в представеното техническо предложение на участника, нито в допълнително приложените писмени разяснения от същия е посочена конкретна информация, свързана с обезпечаването на реализацията на предложението срок на гаранция за предмета на поръчката, в частта по обособена позиция № 7.

С оглед на всичко гореизложено, КЗК приема, че комисията незаконосъобразно е констатирала, че офертата на определения за изпълнител на поръчката участник, в частност техническото предложение, в частта по обособена позиция № 7, отговаря на изискванията възложителя и същият е допуснат до понататъшно участие в процедурата за възлагане на обществената поръчка.

Предвид изложеното КЗК е приела, че оспореното решение страда от релевираните в жалбата пороци, поради което същото е отменено и преписката – върната на възложителя за нова преценка съответствието на техническото предложение на класирания на първо място участник с изискванията на възложителя.

Решението не е обжалвано пред ВАС и е влязло в законна сила.

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

**С Решение № 319/30.03.2023 г.** по преписка № КЗК-164/2023 г. Комисията не прие възраженията на жалбоподателя, касаещи отстраняването му от участие в процедурата, тъй като до крайния срок за декриптиране не е декриптирал офертите си по двете обособени позиции.

По така изложените възражения, КЗК отбелязва, че съгласно чл. 9л, ал. 1 от ППЗОП, в зависимост от вида и етапа на процедурата за обществена поръчка документите за участие се съхраняват в платформата в криптиран вид до тяхното отваряне. Съдържащите се в офертите ценови предложения се криптират отделно. Алинея 2 от същия член сочи, че документите по ал. 1 се криптират с уникален ключ, генериран в интернет браузър на потребителя, а според ал. 4, генерираният ключ се съхранява единствено от кандидатите и участниците, които следва да декриптират с него документите по ал. 1 в платформата, в периода от изтичането на срока за получаване на заявления, оферти или проекти, до посочените в обявлението дата и час за тяхното отваряне.

Съгласно Раздел IV.2.7 от Обявлението за обществена поръчка, крайният срок за декриптиране на подадените оферти е бил до 14:00 ч. на 15.12.2022 г.

С оглед спазване горесцитираните разпоредби, касаещи декриптиране на офертите от страна на участниците, безспорно се установява, че жалбоподателят не е предоставил генерирания уникален ключ за декриптиране на офертата му за

участие, съответно не е декриптирал офертата си в срока по чл. 9л, ал. 4, т. 1 от ППЗОП.

Съгласно чл. 9л, ал. 4 от ППЗОП, генерираният уникален ключ се съхранява единствено от участниците, за които е налице задължение да декриптират подадените в системата документи по ал. 1 в платформата, като по отношение на офертите им за участие, това следва да се случи в периода от изтичането на срока за получаване на заявления, оферти или проекти до посочените в обявлението дата и час за тяхното отваряне (чл. 9л, ал. 4, т. 1 от ППЗОП). Представянето на въпросния ключ е необходимото и регламентирано в ППЗОП действие от страна на участника за декриптиране на офертата му на този етап от процедурата. Непредставянето на ключа съобразно регламентирания срок, е предпоставка за отстраняване на участника, като в тази връзка КЗК приема, че комисията по чл. 103 от ЗОП законосъобразно на основание чл. 107, т. 5 от ЗОП, във вр. с чл. 9л, ал. 5 от ППЗОП, единодушно е решила да предложи участника за отстраняване от по-нататъшно участие в процедурата. Същото е предвидено и в т. 5.10 от Документацията за участие, а именно, отстранява се от участие участник, който не е декриптирал офертата си, респективно ценовото си предложение, в срока по чл. 9л, ал. 4 от ППЗОП.

В този смисъл, КЗК не приема довода на жалбоподателя, че е спазил всички условия и указания свързани с декриптирането. Следва да се отбележи, че същия не ангажира каквито и да било доказателства в тази насока.

В обобщение, КЗК намира, че комисията по чл. 103 от ЗОП е действала правилно и законосъобразно, спазвайки основните принципи за свободна и лоялна конкуренция, равенство и недопускане на дискриминация, включително е защитила обществения интерес и разходването на публични средства.

Решението на КЗК е потвърдено с Решение № 5190 от 17.05.2023 г. на ВАС по адм. д. № 4205/2023 г.

С **Решение № 1144/09.11.2023 г.** по преписка № КЗК-816/2023 г., Комисията се произнесе по казус, касаещ отстраняване на участник поради погрешно попълнена стойност в ценовия въпрос в ЦАИС ЕОП. Жалбоподателят счита, че ценовото му предложение по процесната обществена поръчка е попълнено съгласно изискванията на възложителя за форма, начин, срок и валидност, съгласно образца на ЦП (Приложение № 3) и съобразно изискванията в т. Е от Условията за участие обявени от възложителя. В жалбата сочи, че при въвеждане в системата на ЦАИС на общата стойност за изпълнение на поръчката без ДДС е допусната техническа грешка, но счита, че законовите възможности на възложителя да установи техническата грешка не са изчерпани и, че в случай на коректно поискано разяснение, това не би следвало да доведе до промяна на ценовото му предложение.

Видно от ценовото предложение, попълнено по образца в документацията (Приложение № 3) подадено от жалбоподателя за участие в процесната обществена поръчка, същият е посочил „единична цена за 1 брой храсторез, ведно с оборудването и принадлежностите му: 840,00 (осемстотин и четиридесет) лева без включен ДДС, и съответно, ОБЩА ЦЕНА за 67-те броя храстореза, ведно с оборудването им и принадлежностите в размер на: 56 280,00 (петдесет и шест хиляди двеста и осемдесет) лева без включен ДДС“, а в системата на ЦАИС при подаване на заявлението за участие в сектор 3.1 е записана обща цена за изпълнение на предмета на поръчката в размер на 53 280,00 лева без ДДС.

В Протокол № 5 от работата на комисията и в Решение № РД-10-597/18.08.2023 г. на възложителя е констатирано, че посочването на две различни стойности предложени от жалбоподателя на две различни функционални места, представлява процесуално несъответствие. Комисията е счела, че при наличие на две различни информации, е налице обективна невъзможност да прецени, коя от двете стойности участникът предлага – посочената в документа – ценовото предложение или посочената цената – в ЦАИС. Комисията е счела и описала в Протокол № 5, че в конкретния случай не е налице законова възможност за разяснения по чл. 104, ал. 5 от ЗОП, тъй като при съобразяване с каквото и да е разяснение, резултатът ще доведе до промяна в ценовото предложение – или посоченото в ЦАИС, или в ценовото предложение по приложение № 3 от документацията за поръчката, което тя счита, че е безусловно забранено от нормата на чл. 104, ал. 5, последно изречение от ЗОП.

Видно от Протокол № 1, Протокол № 4 и Протокол № 5 не се съдържат мотиви на комисията, които да оспорват изготвеното ЦП (Приложение № 3) от жалбоподателя, по отношение на изискванията на възложителя за форма, начин, срок, валидност, валута, посочени изрично в Условието за участие по документацията.

Мотивите за отстраняване на жалбоподателя от по-нататъшно участие се базират на посочените две различни общи стойности за изпълнение на поръчката 56 280,00 лв. (в ЦП - Приложение № 3) и 53 280,00 лева в системата на ЦАИС.

Жалбоподателят изтъква аргументи, че по отношение на допуснати технически грешки в офертите на участниците, в документацията по обществената поръчка, възложителя не е посочил изрично, какви действия ще бъдат предприети и дали това е основание за отстраняване.

Видно от Условието за участие на възложителя, освен в ЦП (Приложение № 3), участникът задължително посочва секция 3.1 в платформата на ЦАИС цената, която предлага за цялостно изпълнение на поръчката, представляваща обща цена за цялото количество храсторези, без ДДС, като неизпълнението на това изискване е условие за отстраняването му.

Попълнената стойност на ценовото предложение в секция 3.1 на ЦАИС, всъщност е част от офертата на възложителя, тъй като в платформата на ЦАИС

има и сектор за въвеждане и попълване на данни по техническото предложение на участника, които съгласно чл. 39, ал. 3 от ППЗОП представляват офертата на кандидата.

Съгласно т. 4.3 раздел III от Условията за участие при подаване на офертата, платформата изисква същата да бъде подписана с КЕП, чрез функционалността на ЦАИС ЕОП. Не се изисква подписване на отделни документи и части от офертата с изключение на ЕЕДОП. С подписването на офертата чрез функционалността на платформата се счита, че офертата е подписана в нейната цялост. Въведена в специализирана информационна система, попълнена в зададена от административния орган форма и подписана от оправомощено лице, същата представлява документ, макар и виртуален. С подписването ѝ, представляващият дружеството потвърждава волеизявлението си направено в приложените документи. Тоест, в конкретния случай, жалбоподателят с подписването на офертата с електронния си подпис е потвърдил и двете стойности за изпълнение на поръчката 56 280,00 лв. (в ЦП - Приложение № 3) и 53 280,00 лева в системата на ЦАИС.

Действително, възложителят не е посочил изрични указания в одобрената от него документация по процесната обществена поръчка, какви действия да се предприемат от комисията при допуснати технически грешки от участниците в предоставените от тях оферти, но пък изрично е записано, че трябва да се спазват точно изискванията посочени в документацията при изготвяне на офертата от участниците. Задължение е да попълнят и подадат ЦП по обявения образец и да попълнят общата стойност на предмета на поръчката без ДДС в платформата на ЦАИС. Неизпълнението, на което и да е от двете изисквания е основание за отстраняване. Подаването на две различни стойности за ЦП води до невалидност на ЦП, тъй като не може да се вмени на комисията задължение и отговорност да избере коя от двете цени е вярна и коя представлява техническа грешка.

Предвид възможността, която законодателят е предоставил в оперативната самостоятелност на възложителите, в нормата на чл. 104, ал. 5 от ЗОП, за изискване на допълнителни разяснения от участниците относно данни посочени в офертата, КЗК счита, че комисията на възложителя правилно е констатирала, че в конкретния случай разпоредбата е неприложима, тъй като това би довело до промяна в ЦП – или в подадения образец – Приложение № 3 или в сумата попълнена в платформата на ЦАИС. Законодателят е поставил императивна забрана в последното изречение на чл. 104, ал. 5 от ЗОП: разясненията да не водят до промяна в ЦП на участника, от когото са поискани, неизпълнението, на която води до процесуално нарушение в издадения от възложителя индивидуален административен акт, какъвто е решението за класиране на участниците и избор на изпълнител.

С цел равенство на страните в процедурата по провеждане на обществени поръчки законодателят е дал възможност на участниците сами да направят

промяна в офертите си, когато установят допуснати неточности, грешки или при промяна на други обстоятелства изискващи това, с разпоредбата на чл. 101, ал. 7 от ЗОП, като е поставил императивно ограничение по отношение на срока, в който може участника да се възползва от това свое право – до изтичане на срока за подаване на офертите. Видно от документите по преписката участникът не се е възползвал от тази възможност.

С подаване на офертата си, се счита, че участникът се е съгласил с всички условия на възложителя (чл. 39, ал. 1 от ППЗОП), а съгласно разпоредбата на чл. 101, ал. 5 от ЗОП, при изготвяне на офертата всеки участник трябва да се придържа точно към обявените от възложителя условия, като в тежест на самия участник е коректното и точно изготвяне на ценовото предложение за изпълнение на поръчката. Участникът в процедурата е този, който изготвя ценовото предложение на офертата си за участие, поради което той носи отговорността за допуснатите пропуски и грешки при формирането му, както и за непознаване на правните норми и регламентираните законови изисквания, които не са изрично упоменати в документацията по поръчката.

Неизпълнението, което в своята същност включва и неправилното изпълнение, предвид това, че възложителят не може да приложи разпоредбата на чл. 104, ал. 5 от ЗОП, за да санира техническата грешка допусната от жалбоподателя по процесната обществена поръчка, е самостоятелно основание за отстраняване на участника. Комисията на възложителя в Протокол № 5 е описала подробно констатираното несъответствие в ЦП на участника, описала е мотивите, поради които не може да приложи чл. 104, ал. 5 от ЗОП, съпоставила е офертата на жалбоподателя, в частност ЦП с изискванията на възложителя.

При така установеното от фактическа и правна страна, КЗК е приела, че жалбата е неоснователна и като такава е оставена без уважение.

Решението не е обжалвано пред ВАС и е влязло в законна сила.

Всички решения и обжалваеми определения на КЗК са достъпни на Интернет-сайта на Комисията, поради което заинтересованите лица могат своевременно да се информират за възприетите правни разрешения по спорни въпроси, касаещи обществените поръчки.

Съгласно чл. 216а от ЗОП, разпореждането по чл. 201, ал. 2 за отказ от образуване на производство, определенията по чл. 204, ал. 1 по искане за налагане на временна мярка спиране, чл. 205, ал. 3 по искане за допускане на предварително изпълнение, по чл. 213, ал. 1 за прекратяване на производството, подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в тридневен срок от съобщаването им на страните. Съгласно чл. 216 от ЗОП решенията на Комисията за защита на конкуренцията подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването им на страните.

В процентно отношение обжалваните актове по чл. 216 и чл. 216а от ЗОП представляват приблизително **38 %** от всички постановени през 2023 г.<sup>26</sup>

Срещу разпореждания за отказ от образуване производство на председателя на КЗК, определения и решения на КЗК, постановени през 2023 г. са подадени общо 582 бр. жалби, пред Върховния административен съд. Общият брой на обжалваните актове е 566 бр. Отменени са 66 бр. По 53 бр. жалби няма произнасяне към момента.

В процентно отношение **отменените/обезсилени/изменени актове представляват около 4 % от всички постановени от Комисията за периода**, по реда на ЗОП.

### **3. Закон за концесиите**

Съгласно чл. 156, ал. 1 от ЗК, на обжалване по реда на Глава шеста от този закон подлежи всяко решение на концедента по процедурата за определяне на концесионер, както и решенията на комисията за отстраняване на кандидати от участие в състезателна процедура с договаряне и в състезателен диалог. Тези решения се обжалват пред КЗК относно тяхната законосъобразност, включително относно наличие в обявлението, в документацията за концесията или във всеки друг документ, създаден при провеждане на процедурата за определяне на концесионер, на изисквания, нарушаващи принципите по чл. 4, ал. 1 от ЗК. На обжалване по този ред подлежат и действия или бездействия на концедента, с които се възпрепятства достъпът или участието на лица в процедурата за определяне на концесионер.

През отчетния период в деловодството на КЗК са депозирани две жалби, като по **едната от тях е образувано производство, а по другата е издадено разпореждане за отказ.**

През отчетния период КЗК е постановила **едно решение** по същество като на основание **чл. 175, ал. 1, т. 1 от ЗК** жалбата е оставена без уважение поради липса на твърдяните нарушения.

---

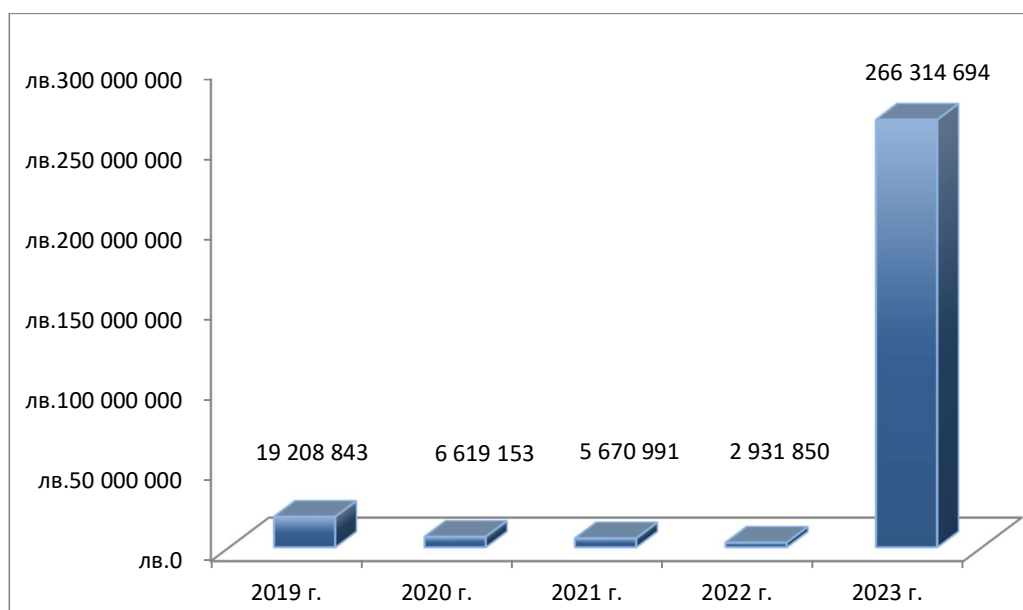
<sup>26</sup> Общият брой постановени обжалваеми актове е 1474.



## IX. НАЛОЖЕНИ ГЛОБИ И ИМУЩЕСТВЕНИ САНКЦИИ ПО ЗЗК И ЗОП

През 2023 година със свои решения Комисията е наложила имуществени санкции и глоби за извършени нарушения по ЗОП и ЗЗК, както и за непредоставяне или непълно предоставяне на информация и глоби на физически лица за осъществено от тях съдействие за извършване на нарушения по ЗЗК с общ размер, възлизащ на **266 314 694 лв.**

### Общ размер на наложените имуществени санкции по ЗЗК и ЗОП



## X. ДЕЙНОСТ ПО ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КОМИСИЯТА

През 2023 г. са подадени общо 54 жалби до компетентния съд срещу 39 решения на Комисия за защита на конкуренцията и срещу 5 отказа за образуване на производство, постановени по реда на ЗЗК. От началото на годината не са постъпили жалби срещу определения, с които КЗК се е произнесла по въпроси без да се решава спорът по същество.

### *Съдебна ревизия на АССО като първа съдебна инстанция*

Административен съд – София област се е произнесъл с общо с 45 решения по жалби, подадени срещу актове на КЗК, постановени по реда на ЗЗК. Със своите решения АССО потвърждава 28 акта на Комисията, с които е установено нарушение по ЗЗК или е установено, че не е налице нарушение на закона. Общо 11 постановени акта на КЗК са отменени изцяло през 2023 г., а шест са отменени само частично (по един от тях е потвърдено установеното нарушение, като единствено е намалена наложената санкция).

### *Съдебна ревизия на ВАС като касационна инстанция*

През 2023 г. Върховният административен съд се е произнесъл като касационна инстанция по спорове за конкуренция с общо 40 постановени решения. С тези актове ВАС оставя в сила 29 акта, постановени по реда на Закона за защита на конкуренцията, с които Комисията установява извършено нарушение или установява, че не е извършено нарушение на закона. Други 3 акта на КЗК са отменени частично, като в два от случаите съдът единствено е намалил наложената от Комисията санкция, а 8 акта са отменени изцяло.

С това към момента се запазва общият постигнат положителен резултат на дейността по процесуално представителство спрямо предходни години.



Постигнатият резултат от съдебната ревизия показва, че се запазва изцяло тенденцията на ежегодно потвърждаване на повече от 2/3 от обжалваните актове на КЗК, постановени по реда на ЗЗК.

**Най-голямата по размер наложена санкция, която е потвърдена с окончателно съдебно решение през 2023 г. възлиза на 415 228, 89 лева** (наложена на „Майорал Мода Инфантил“ С.А.), като публичното вземане е погасено доброволно от дружеството. Други големи по размер санкции, за които съдът е потвърдил с окончателно решение извършеното нарушение и изцяло размера на санкцията са – няколко санкции в общ размер 445 740 лева (наложени на „Минтглобал“ ООД), една санкция в размер на 343 417 лева (наложена на „Кауфланд България“ ЕООД енд КО КД), както и две санкции в размер на 124 590 лева (наложена на „Хиполенд“ АД) и на 292 540 лева (наложена на „ЕС ДИ АЙ Груп“ ООД). Всички изброени санкции са надлежно събрани. **Най- малката по размер санкция, потвърдена от съда, възлиза на 315 лева** (наложена на „ММ Инвестмънтс“ ЕООД). Въпреки ниския си размер, тази санкция не е платена доброволно и събирането ѝ бе реализирано по принудителен ред. **Най-голямата по размер санкция, изцяло отменена от съда през 2023 година, възлиза на 565 052 лева** (наложена с Решение № 661/2022г. на КЗК на „Кауфланд България“ ЕООД енд КО КД).

## **XI. ЕВРОПЕЙСКИ ВЪПРОСИ**

Пълноправното членство на България в Европейския съюз (ЕС) изисква от КЗК активно да участва в прилагането на правилата на конкуренция на ЕС в сътрудничество с Европейската комисия (ЕК) и националните органи по конкуренция (НОК) на страните членки на ЕС. Сътрудничеството се осъществява главно в рамките на Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК). Мрежата играе ключова роля при разпределяне на работата между националните органи, ЕК и съдилищата и гарантира непротиворечивото прилагане на правилата на конкуренция. Участието на КЗК в ЕМК означава постоянен обмен на информация с другите ведомства, който спомага за постигането и защитата на ефективната конкуренция в рамките на Вътрешния пазар на ЕС.

## **1. Участие в Европейската мрежа по конкуренция**

След присъединяването на България към Европейския съюз КЗК, в качеството си на национален орган по конкуренция, стана член на ЕМК. Представители на Комисията участват в работни групи на ЕМК, както и могат да участват в изслушвания и заседания на Консултативния комитет по ограничителни практики и господстващо положение и Консултативния комитет по концентрации. Целта на изслушванията е да се предостави възможност на предприятията да изложат своите аргументи, относими към съответния казус. Консултативните комитети имат съветвателна роля и изработват становища по представените от ЕК проекти на решения или други актове. Освен това през 2023г. експерти от Комисията участваха в 2 онлайн заседания на Консултативния комитет по цифровите пазари и в 3 онлайн заседания на Консултативния комитет по чуждестранните субсидии, които са посветени на прилагането съответно на Акта за цифровите пазари и на Регламента относно чуждестранните субсидии. КЗК взе също участие в 1 онлайн заседание на Консултативен комитет във връзка със законодателна инициатива на ЕК.

През 2023 г. КЗК участва в 12 присъствени и 18 виртуални заседания на хоризонтални работни групи и секторни подгрупи (специализирани по сектори на икономиката) към ЕМК, в които се обменят идеи и опит по въпроси от интерес за членовете на мрежата. Представители на КЗК взеха участие и в 2 присъствени пленарни заседания, на които се обсъждат въпроси, свързани с политиката и практиката по приложението на правилата на конкуренция, изразяват се становища по поставени от работните групи въпроси, приемат се документи, разработени в рамките на съответните работни групи.

През юни и ноември 2023 г. зам.-председателят на КЗК, г-н Димитър Кюмюрджиев взе участие в срещите на председателите на органите по конкуренция от ЕМК, състояли се съответно в Брюксел и Будапеща, на които са обсъдени законодателни инициативи на ЕК, както и актуални въпроси от областта на антитръста и концентрациите.

Представители на КЗК взеха участие и в Европейски ден на конкуренцията през май в Стокхолм, Швеция и през септември в Барселона, Испания, организирани в рамките на съответните председателства на ЕС.

## **2. Обмен на информация в ЕМК**

ЕМК дава възможност на ведомствата по конкуренция на страните членки и ЕК да осъществяват постоянен обмен на информация, който представлява

изключително ефективно средство за проучване на практиката в ЕС по определен въпрос. В тази връзка в ЕМК се осъществява и специфична форма на сътрудничество между членовете на мрежата чрез изпращане и отговаряне на въпросници относно конкретни казуси или проблеми от областта на правото и политиката на конкуренцията. В контекста на предписания от правото на ЕС принцип за тясно сътрудничество между членовете на мрежата през последните четиринадесет години КЗК поддържа високи нива на отговаряне на въпросници, с което допълнително се утвърждава като надежден партньор в ЕМК.

### Въпросници в ЕМК



През 2023 г. **КЗК отговори на 113 въпросника**, получени от Европейската комисия, работни групи и секторни подгрупи на ЕМК, както и от други НОК в ЕМК. През изминалата година КЗК изпрати 7 въпросника до други национални органи по конкуренция в ЕМК.

### 3. Координация по въпросите на Европейския съюз

През 2023 г. Комисия за защита на конкуренцията, като водещо ведомство в РГ 5 „Конкуренция“ на Съвета по европейски въпроси (СЕВ), продължи да изпълнява задълженията си, произтичащи от Постановление № 85 от 17 април 2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз. През 2023 г. КЗК следеше обсъжданията на срещи на Работна група G.12 към Съвета на ЕС за приемане на проект на Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1441 на Комисията от

10 юли 2023 година относно подробните условия за водене на производства от Комисията съгласно Регламент (ЕС) 2022/2560 на Европейския парламент и на Съвета относно чуждестранните субсидии, които нарушават вътрешния пазар, като изготвяше и съгласуваше проекти на указания до Постоянното представителство на Република България в ЕС, позиции и информация по разглеждания акт. Регламентът беше приет на 10 юли 2023 г. и съдържа подробни правила за процедурите за уведомяване и съдържание на уведомленията за концентрации и процедури за обществени поръчки, правила за изчисляване на сроковете и други, свързани със задълбоченото проучване от Европейската комисия на случаи на чуждестранни субсидии, които биха могли да нарушат конкуренцията на пазара на Европейския съюз.

Представителите на КЗК, в качеството им на членове в различни работни групи към СЕВ, участваха и в съгласуването и на други документи, попадащи в обхвата на координационния механизъм по европейските въпроси.

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

През 2017 г. беше създадена Мрежата на първоинстанционните органи в страните членки от Европейския съюз, преразглеждащи процедури по възлагане на обществени поръчки, чиято основна идея е сътрудничество с цел подобряване на обмена на информация и добри практики, свързани с конкретни аспекти на функционирането на директивите относно средствата за правна защита, както и в по-общ план гарантиране ефективното функциониране на националните процедури по преразглеждане. В периода 2017 – 2019 г. се провеждаха регулярни срещи, вкл. и в гр. София.

През 2023 г. продължи провеждането на регулярни работни срещи. На 31.05.2023 г. беше проведена среща в гр. Стокхолм, Швеция, в която взе участие и експерт от Комисия за защита на конкуренцията, като на 09.10.2023 г. същият участва и в проведената в гр. Брюксел, Белгия поредна среща на работната група към Мрежата на първоинстанционните органи в страните членки от ЕС, преразглеждащи процедури по възлагане на обществени поръчки. На срещите е обменена информация и най-добри практики относно някои специфични аспекти, касаещи средствата за правна защита при първоинстанционното обжалване на обществените поръчки съгласно Директива 2007/66/ЕО. Разгледани са отделни казуси, свързани с обжалването на решенията по процедурите за възлагане на обществени поръчки. Обсъдено е и планирането и реализирането на т. нар. „зелени“ обществени поръчки, свързано с екологосъобразните технологии,

екологосъобразното производство на стоки и въвеждането на системи за управление по околна среда.

### **СЪТРУДНИЧЕСТВО С ИНСТИТУЦИИТЕ, ангажирани с осъществяване на контрола за законосъобразност при възлагането на обществените поръчки**

През месец април 2023 г. и месец септември 2023 г. се проведеха няколко срещи с представители на Комитета по конкуренция и Комитета по търговия на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), във връзка с кандидатурата на Република България за членство в ОИСР, като на същите взеха участие и експерти от дирекция „Обществени поръчки и концесии“ при КЗК. На срещите бяха дискутирани въпроси свързани с възлагането на договори за обществени поръчки и концесии, специфичната нормативна уредба по отношение на възлагането, както и редица въпроси касаещи дейността на КЗК като първоинстанционен орган, преразглеждащ процедурите по възлагане на обществени поръчки и концесии.

През 2023 г., в изпълнение на Споразумение за сътрудничество в областта на обществените поръчки между Комисията за защита на конкуренцията и Агенция по обществени поръчки от 31.05.2017 г., се проведеха няколко срещи и официално беше разменена информация, свързана с извършеното надграждане на ИИС на Комисията, предвид необходимостта от изясняване на част от новоизградените функционалности на системата, касаещи възможността за обмен на данни и извличане на информация от регистрите на АОП и Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП).

На 10.05.2023 г. експерти от администрацията на КЗК взеха участие в ежегодната работна среща с представители на Европейската комисия по въпроси на електронното възлагане на обществени поръчки и изпълнение на изискванията, заложи в Европейското законодателство в областта. Срещата беше организирана от Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Европейската комисия (ЕК). На същата беше обсъден прогресът на страната ни през периода 2021-2022 г., вкл. се обнови наличната информация за България по широк набор от теми, включително по въпроси, свързани с избраните подход и аспекти на управлението, устойчивост и стратегически обществени поръчки, стратегия на данните и оперативна съвместимост, нови електронни формуляри, въвеждане на нови технологии, по-широко въвеждане на електронното фактуриране и др.

През месец ноември 2022 г. Комисия за защита на конкуренцията съгласува проект, предложен от Министерския съвет на Република България, на Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, както и документи,

необходими за приемането на закона. Същевременно, със становището си, КЗК предложи допълнителни изменения на ЗОП, касаещи предимно производството по обжалване актовете на възложителите на обществени поръчки, имащи за цел прецизиране и яснота на уредбата. Очакваните ефекти от тези промени са свързани с подобряване на дейността на КЗК. Предложенията на КЗК бяха възприети и залегнаха в одобрения с решение на МС проект на Закон за изменение и допълнение на ЗОП, които Народното събрание гласува на второ четене и окончателно прие на 05.10.2023 г.

На 24.11.2023 г. експерти от администрацията на КЗК взеха участие и в специализиран семинар по ЗОП на тема „Новости в уредбата и практиката по прилагане на Закона за обществените поръчки“.

## **XII. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

### **1. Участие в Международната мрежа по конкуренция**

В качеството си на член на Международната мрежа по конкуренция (ММК) през 2023 г. КЗК продължи активното си участие в работните групи на Мрежата. ММК разглежда въпроси в областта на законодателството и политиката на конкуренция. Целта е да се задълбочи взаимодействието между органите по конкуренция и да се постигне сближаване на законодателството и правоприлагането. Представители на КЗК взеха участие в редица виртуални семинари, организирани в рамките на работните групи на ММК.

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

Основен фокус на сътрудничеството на Комисия за защита на конкуренцията с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 2023 г. беше процесът по изготвяне на техническа оценка от комитетите на организацията на готовността на Република България за членство в ОИСР. КЗК е включена в Междуведомствения координационен механизъм (МКМ) за процеса на разговори и подготвителни дейности за присъединяване на Република България към ОИСР, като е определена за водеща институция по отношение на техническия преглед от Комитета по конкуренция на ОИСР с Постановление на Министерския съвет № 242 от 11 август 2022 г. за организация и координация на процеса на разговори и подготвителни дейности за



присъединяване на Република България към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

След изготвени отговори от Комисията за защита на конкуренцията в края на 2022 г. на подробен въпросник от Комитета по конкуренция на ОИСР, през април 2023 г. представители на ОИСР проведоха едноседмична техническа мисия в КЗК. По време на мисията бяха обсъдени и допълнени отговорите на Комисията по въпросника. Бяха организирани и проведени срещи на екипа от ОИСР с представители на съдебната власт, на други държавни органи, с бизнес организации и с представители на правната и академичната общност. Докладът за съответствието на правото и политиката на конкуренция на Република България с правните инструменти на ОИСР в тази област ще бъде разгледан от Комитета по конкуренция на организацията през юни 2024 г.

В допълнение на работата на КЗК като водеща институция по отношение на Комитета по конкуренция на ОИСР съгласно ПМС № 242 от 11 август 2022 г., Комисията се включи и в изготвяне на отговори по компетентност на въпросниците от други комитети на ОИСР, с водещи институции Министерство на финансите, Министерство на икономиката и индустрията, Министерство на земеделието и храните, Администрацията на Министерски съвет. КЗК участва и в срещи в рамките на техническите прегледи от Комитета по търговия, Комитета по финансови пазари, Комитета по земеделие, Комитета по регулаторна политика на ОИСР.

През 2023 г. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) продължи участието си в дейността на Комитета по конкуренцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и неговите работни органи, както и в дейността на Регионалния център на ОИСР в Будапеща. Активното участие на представители на националните органи в работата на ОИСР е приоритет на българското правителство с оглед на поставената национална цел за приемането на Република България в организацията.

За юнската сесия през 2023 г. на Комитета по конкуренция на ОИСР и работните групи към него Комисията изготви доклад и отговаря на въпроси по него по темата за „Оценка и комуникиране на ползите от правоприлагането по конкуренцията“. През декември 2023 г. КЗК изготви доклад на тема „Конкуренция и спорт“. Комисията изготви и Годишен доклад за дейността на КЗК за Комитета по конкуренция на ОИСР.

Представители на КЗК участваха и в семинарите на Регионалния център на ОИСР в Будапеща по теми като: контрол на концентрациите между предприятия,

права по интелектуалната собственост и конкуренция, застъпничество за конкуренцията.

### 3. Обмен на информация в мрежите и организациите, в които КЗК участва

В КЗК се получават многобройни и най-различни въпросници, произтичащи от сътрудничеството в рамките на ЕМК, ММК и други организации.

След като през 2021 г. беше нарушена наблюдаваната от 2018 г. тенденция на увеличение в броя на получените въпросници, от 2022 г. отново е налице същата тенденция, като през 2023 г. броят им дори достига рекордните 134. Въпреки това, за четвърта поредна година КЗК успява да поддържа процента на отговорени въпросници на рекордното ниво от 98%, което поради по-големия брой получени въпросници се равнява и на рекорден брой отговори (131).

На графиката са представени данни за броя въпросници, отговорите от страна на КЗК и процента на отговорените въпросници.

Получени въпросници и отговори на КЗК за периода 2008 – 2023 г.



### ХІІІ. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ФИНАНСОВА ДЕЙНОСТ

#### 1. Управление на човешките ресурси

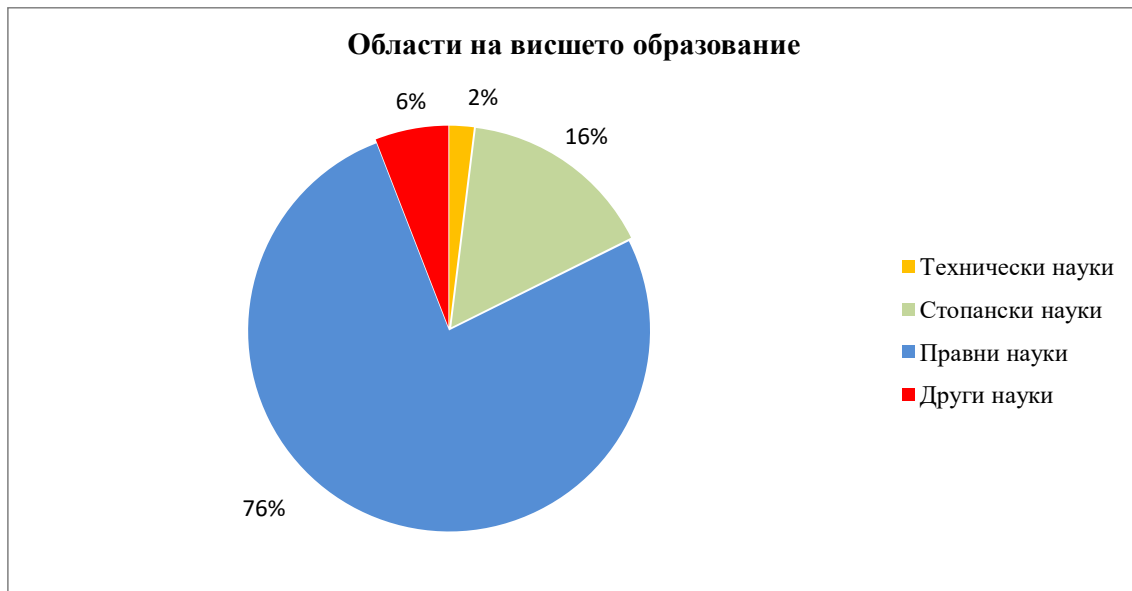
Организационната структура и числеността на администрацията са регламентирани в Устройствения правилник на Комисия за защита на конкуренцията. В **общата численост – 117 щатни бройки** се включват: председател, зам.-председател, пет членове на Комисията, главен секретар, служител по сигурността на информацията, обща администрация - 23 бр. и специализирана администрация - 85 бр.

В Комисията работят **висококвалифицирани специалисти - 94% от които с висше образование**, чието образователно равнище отговаря на целите и задачите на КЗК.

Разпределението на служителите, по степен на образование, е представено в следната графика:



Разпределението на служителите, по област на образование, е представено в следната графика:



Комисия за защита на конкуренцията участва активно в специализирани работни срещи, форуми, конференции на европейско и международно ниво, подробно описани в настоящия доклад, което осигурява на служителите повишаване на тяхната квалификация и знания.

През 2023 г. проведените обучения по общо административни въпроси, бяха на следната тематика:

- Обучение на тема „Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация, в сила от 04.05.2023 г. – изисквания към държавната администрация“;
- Уебинар на тема „Основни моменти в Закона за киберсигурност и Наредбата за минимални изисквания за мрежова и информационна сигурност и тяхното прилагане. Очаквани промени съгласно Европейското законодателство“
- Участие в учебен семинар „Защитата на личните данни, практически въпроси“;
- Участие в учебен семинар „Създаване и функциониране на канал за вътрешно подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН“;
- Онлайн обучение „Управление на риска. Осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност“

## 2. Финансова дейност

Комисия за защита на конкуренцията е независима институция на бюджетна издръжка.

**Бюджетът на КЗК е приет със Закона за държавния бюджет на Република България за 2023 г. (обн. ДВ, бр. 66 от 01.08.2023 г., в сила от 01.01.2023 г.) в размер на 6 000 000 лв. за приходи и 7 203 200 лв. за разходи.**

### 2.1. Приходи

Утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България приходи за 2023 г. са в размер на 6 000 000 лв., от които 4 000 000 лв. приходи от държавни такси и 2 000 000 лв. приходи от имуществени санкции.

През 2023 г. **събраните приходи** са в размер на **6 719 809 лв.** и се разпределят както следва:

- държавни такси по Тарифата към Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите в размер на 4 207 516 лв.;
- имуществени санкции по Закона за защита на конкуренцията и Закона за обществените поръчки в размер на 2 497 069 лв.;
- приходи от лихви по текущи банкови сметки в размер на 84 лв.;
- други неданъчни приходи в общ размер на 15 140 лв.

Отчетените **приходи от внесени държавни такси** през 2023 година са в размер на **4 207 516 лв.** като надвишават планираните приходи по този параграф със **1,05 пъти.**

За периода 2019 г. – 2023 г. събраните приходи от държавни такси имат следните стойности в лева:



Видно от графиката се очертава една много добра тенденция на постъпления от държавни такси през годините. Въпреки условия характер на тяхната събираемост и трудната им степен на прогнозиране, през последните години постъпленията от държавни такси се запазват в постоянни темпове, като през 2023 г., дори надвишават с около **1,5 пъти** събраните за 2022 г.

Събраните **приходи** през 2023 година от **наложени имуществени санкции и глоби**, по влезли в сила решения на КЗК, са в общ размер на **2 497 069 лв.**, което надвишава с **1,2 пъти** планираните за периода - 2 000 000 лева.

За периода 2019 г.- 2023 г. събраните приходи от имуществени санкции и глоби, по влезли в сила решения на КЗК, са представени в лева както следва:



Видно от данните в графиката, през отчетната 2023 г. е постигната добра успеваемост. Това се дължи на положените усилия за събиране на наложените имуществени санкции по влезли в сила решения на Комисията, които са потвърдени от Върховен административен съд, за наложени санкции на "НЕК" ЕАД, „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД и „Майорал Мода Инфантил” С.А. Въпреки това, тази успеваемост е трудна за прогнозиране, доколкото постигнатият резултат се обуславя на първо място от приключване на съдебното обжалване на актовете на КЗК и произнасянето на съда с окончателно решение, както и от постигнатия резултат след събиране на вземанията по принудителен ред.

През последните години се наблюдава тенденция за повишаване ръста на **начисляваните приходи** по влезли в сила актове на Комисията, обжалвани и потвърдени от Върховния административен съд, което се дължи на повишената успеваемост на обжалваните актове на Комисията пред Върховния административен съд. За 2023 година те са в размер на **2 555 563 лв.**



Видно от графиката, въпреки че начислените приходи от глоби и санкции са по-малко в сравнение с 2022 г., те запазват едно добро ниво, което се дължи на повишената успеваемост на обжалваните актове на Комисията пред Върховния административен съд.

## 2.2. Разходи

Разходването на средства от бюджета на Комисията се осъществява при спазването на строги вътрешни правила и принципи за законосъобразност и целесъобразност. Разходите са разпределени в една функционална област: „Защита на конкуренцията и контрол на законосъобразността при процедурите по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии“ и една бюджетна програма: „Защита на конкуренцията и свободната стопанска инициатива, осъществяване на контрол за законосъобразност при процедурите по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии“.

Утвърдените към 31.12.2023 г. разходи по бюджета на Комисията са в размер на 7 203 200 лв. При отчетени 6 416 098 лв., изпълнението на разходната част на бюджета на КЗК за годината е 89,07 %.



## Разпределението на разходите по параграфи е както следва:

§	Показатели	в лв.
01-00	Заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови и служебни правоотношения	4 223 293
02-00	Други възнаграждения и плащания за персонала	228 617
05-00	Задължителни осигурителни вноски от работодатели	1 074 869
10-00	Издръжка	743 718
19-00	Платени данъци, такси и административни санкции	10 008
46-00	Разходи за членски внос и участие в нетърговски организации и дейности	26 013
52-00	Придобиване на дълготрайни материални активи	3 260
53-00	Придобиване на нематериални дълготрайни активи	106 320
	ВСИЧКО	6 416 098

За изпълнение на влезлите в сила решения, КЗК изпраща незабавно покани за доброволно изпълнение на основание чл. 182 от ДОПК до съответните длъжници. Незаплатените в срок вземания се предават за принудително събиране на частен съдебен изпълнител. Бързата реакция и положените усилия от страна на КЗК доведоха до съществено завишаване на събираемостта на вземанията към Комисията през последните години. По този начин се постига по-голяма ефективност на актовете на КЗК и се оказва дисциплиниращ ефект върху поведението на санкционирани предприятия и лица.

Наличните ангажименти на КЗК към 31.12.2023 г., отразени в отчетна група „Бюджет“, са в размер на 381 629,21 лв. и представляват нереализирани към края на отчетния период ангажименти по договори. Възникналите към 31.12.2023 г. ангажименти за разходи са в размер на 777 374,80 лв. за текущи разходи и 176 440,39 лв. за капиталови разходи. Реализираните ангажименти за текущи разходи към 31.12.2023 г. са в размер на 692 611,27 лв., а за капиталови разходи – 109 579,99 лв. Размерът на възникналите нови задължения за разходи е 802 191,26 лв.

Стойностите на отчетените поети ангажименти и на възникналите нови задължения за разходи са в рамките на утвърдените размери по тези показатели в бюджета на КЗК за 2023 г.

### **2.3. Извършени одити и вътрешен контрол**

През 2023 г. беше извършен финансов одит на Годишния финансов отчет на Комисията за 2022 г., състоящ се от баланс към 31.12.2022 г., отчет за приходите и разходите, отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства, както и приложение към финансовия отчет, включително пояснения за прилаганата счетоводната политика.

С одобрен окончателен Одитен доклад № 0100204123, Сметна палата изразява мнение, че приложеният годишен финансов отчет дава вярна и честна представа за финансовото състояние на Комисията към 31 декември 2022 г. и за нейните финансови резултати от дейността и паричните й потоци за годината, завършваща на тази дата, в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от Закона за публичните финанси.

## **XIV. ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕНОСТТА, ИНФОРМАЦИОННО ОСИГУРЯВАНЕ НА МЕДИИТЕ, ПРОТОКОЛНА ДЕЙНОСТ**

Повишаването на обществената осведоменост относно правилата за конкуренция и ролята на КЗК е гаранция за спазването на законността в тази насока. Това е и съществена предпоставка за утвърждаване принципите на пазарната икономика и развитие на нейната конкурентоспособност. Анализът на медийните събития ни дава възможност за обективна оценка и нужните действия, в контекста на комуникационната политика на КЗК, в национален и международен аспект.

Интернет страницата на Комисията е един от основните и обективно информиращи канали за спецификата на нейната компетентност, като изхождайки от принципа на пълна прозрачност и своевременност, КЗК се стреми да информира своевременно обществеността и медиите относно дейността си.

## **XV. ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА ЗА 2024 г.**

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

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

**С Решение № 79/25.01.2024 г. Комисия за защита на конкуренцията прие годишни приоритети при образуване на производства по антитръст, нелоялна конкуренция и нелоялни търговски практики.** Решението бе публикувано в публичния регистър на КЗК и на интернет страницата на Комисията.

С последните изменения на Закона за защита на конкуренцията (ДВ бр. 17 от 26.02.2021 г.) правомощията на Комисия за защита на конкуренцията бяха допълнени и разширени. Едно от новите правомощия е възможността Комисията да определя своите приоритети при правоприлагането. Съгласно чл. 38, ал. 4 от Закона за защита на конкуренцията, когато Комисията е сезирана с искане по ал. 1, т. 2, 3, 4 и 9, председателят с мотивирано разпореждане може да откаже да образува производство, ако случаят не попада в обхвата на приоритетите за правоприлагане, определени с правила, приети от Комисията и публикувани на нейната интернет страница.

Правилата за приоритизиране на искания за образуване на производства по Глава девета и Глава дванадесета от ЗЗК бяха приети от КЗК с Решение № 606 от 10.06.2021 г. Целта на определянето на приоритети е да се осигури ефективно използване на ресурсите на КЗК и насочване на усилията ѝ към предотвратяването и прекратяването на най-съществените нарушения на конкуренцията.

Предвид своите функции и роля, Комисията определя като свои общи приоритети в дейността си за 2024 година, постигане на изброените по-долу резултати.

### 1. Приоритети и цели в дейността „Антитръст“ през 2024 г. ще бъдат:

В изпълнение на правомощията си по Закона за защита на конкуренцията, Комисията определя ежегодно своите приоритети при образуване на производства по антитръст, отчитайки актуалната икономическа обстановка, необходимостта от разширяване и стимулиране на конкуренцията на определени пазари или подобряване на условията, при които функционират пазарите. Съгласно чл. 38, ал. 4 от Закона за защита на конкуренцията, когато Комисията е сезирана с искане по ал. 1, т. 2, 3, 4 и 9, Председателят с мотивирано разпореждане може да откаже да образува производство, ако случаят не попада в обхвата на приоритетите за правоприлагане, определени с правила<sup>27</sup>, приети от Комисията и публикувани на нейната интернет страница. Целта на определянето на приоритети е да се осигури ефективно използване на ресурсите на КЗК и насочване на усилията ѝ към разкриване, предотвратяване и прекратяване на най-съществените нарушения на конкуренцията. Предвид това приоритизирането на секторите означава, че през последните две години Комисията се съсредоточи по-специално върху определени сектори, когато изпълнява функциите си, включително чрез наблюдение на пазара по своя собствена инициатива, разглеждане на сигнали, започване на административнопроизводствени действия и пазарни проучвания и продължаване на текущите действия по правоприлагане.

В областта на антитръста, през 2024 г. Комисията ще продължи да се фокусира върху **разследването и санкционирането на картелни споразумения и тръжни манипулации**, които са с изключително висока степен на увреждане на пазарните отношения, структурата на пазара и конкурентния процес между предприятията. Тръжните манипулации причиняват значителни вреди на възложителите и засягат правилното разходване на публичните средства. Предвид това Комисията ще продължи активното противодействие срещу тръжните манипулации в обществените поръчки, чрез **мониторинг на публично достъпна информация за провежданите обществени поръчки и задълбочено сътрудничество с възложителите**. В тази връзка се планира и проучване на възможностите за **внедряване на инструменти, които да позволят автоматично събиране и анализ на данни от процедурите**, които да улеснят откриването на такова поведение. Ще бъдат продължени и предприетите от КЗК инициативи за **обучения на възложители по отношение тръжни манипулации**

---

<sup>27</sup> Правилата за приоритизиране на искания за образуване на производства по Глава девета и Глава дванадесета от ЗЗК бяха приети от КЗК с Решение № 606 от 10.06.2021 г. и обнародвани в Държавен вестник.

при провеждане на процедурите за обществени поръчки с цел превенция и ефективно и бързо разкриване на тези нарушения.

• **Постоянен мониторинг на поведението на участниците на пазарите със съществено социално-икономическо значение за българската икономика и съответно върху благосъстоянието на потребителите.** Конкретните сектори, които Комисия за защита на конкуренцията ще продължава да наблюдава с особено внимание през 2024 г. и ще образува приоритетно производства за разследване на наличието на забранени споразумения или злоупотреби с господстващо положение, включват: **сектор фармация, енергетика, горива, производство и търговия с храни.** КЗК счита тези сектори за приоритетни в дейността си по правоприлагане, тъй като те имат структуроопределящо значение за икономиката на страната, влияят значително на конкурентния процес и в други икономически сектори и засягат пряко обществения интерес.

По-конкретно през 2024 година КЗК ще продължи да проследява динамиките в **сектор Фармация**, предвид предприетите през изминалата година законодателни промени, насочени към намаляване на недостига на лекарствени продукти и интегриране на софтуерни решения, повишаващи прозрачността по отношение на пътя на внесените в страната количества лекарствени продукти от склада на вносителя до пациента (СЕСПА). Доколкото паралелната търговия представлява важен източник на конкурентен натиск, Комисията ще следи да не бъде препятствана възможността на участниците на пазара да се ангажират в такъв тип дейности. Комисията също така ще се стреми и да намира точния баланс между обезпечаването на постоянния достъп до лекарствени средства на потребители и пациенти и от друга страна, свободата на пазарните участници да се ангажират в презгранична стопанска дейност в рамките на вътрешния пазар на ЕС.

Нуждата от гарантиране на сигурно, устойчиво, конкурентоспособно и ценово достъпно енергоснабдяване, поставя отново **сектор Енергетика** сред приоритетите на Комисията през 2024 г. По-специално, производството на енергия от възобновяеми източници става все по-често преследвана цел в съответствие със заложените цели в стратегическите документи, свързани с декарбонизацията на енергийния пазар и прехода към чиста енергия, което предполага значителни допълнителни усилия за повишаване на дела на енергията от възобновяеми източници в секторите на енергодобива, промишлеността, строителството, недвижимите имоти и транспорта. Всичко това поражда необходимост от постоянно проследяване на правилата и принципите на функциониране на енергийния пазар, при отчитане на изискванията на устойчивото развитие и в частност на околната среда.

Секторът на **автомобилните горива** отново е приоритет в работата на Комисията, предвид социално-икономическата им значимост и прекият им ефект

върху икономиката, в това число и по отношение на цените на стоките и услугите, предлагани на българския пазар. В практиката си през годините, Комисията е установявала конкурентни проблеми в сектора, като ясно е посочвала конкретни мерки за тяхното отстраняване. През 2023 г. КЗК постанови две знакови за историята и практиката на институцията решения, в които установи наличието на конкретни проблеми, свързани със сектора, като от съществено значение е през 2024 г. да се проследи дали ще бъдат преустановени тези практики.

Международната обстановка, вследствие на продължаващата война между Русия и Украйна, военните действия в Близкия Изток и наложените санкции на Русия, оказват сериозно влияние върху този сектор, като цените на горивата в страната и целия свят остават на едно относително високо ниво.

През 2024 г. е предвидено дерогацията за България да отпадне, а най-голямата рафинерия в страната да престане да използва руски петрол за преработка, като следствие на тази промяна е възможно да настъпят структурни изменения в сектора, които КЗК трябва да проследи. Поради това, Комисията ще продължи и през 2024г. да следи за запазването на честна и открита конкуренция в сектора, като не допуска нито едно предприятие да се възползва от тежката международна ситуация чрез злоупотреби с пазарното си положение или чрез забранени споразумения с други предприятия.

Секторът на **търговия с хранителни продукти**, като основен приоритет, периодически се разглежда от Комисията, като през годините са извършвани редица секторни анализи и провеждани антитръстови проучвания. В тази връзка през 2023 г. бяха образувани три антитръстови производства, предвид наблюдаваното през първите месеци на годината на пазара на хранителни продукти в страната, значително и масово увеличение на цените на бързооборотните стоки, определяни като основни, което особено осезаемо засяга интересите на българските потребители.

Въпреки отчетеното от НСИ в края на 2023 г. забавяне на инфлацията в страната, цените на хранителните стоки остават на относително високо ниво. В практиката си Комисията е установила, че основни структуроопределящи елементи на цените на крайните продукти са цените на суровините и производствените разходи, които са в пряка връзка с други приоритетни сектори – Енергетика и Горива.

Комисията ще продължи да следи поведението на всички участници в сектора на взаимосвързаните пазари на производството и търговията с жизнено важни хранителни стоки, с оглед предприемане на евентуални действия от нейна страна, които да подпомогнат конкурентния процес и да допринесат за правилното развитие на пазарната среда.

- През 2024 г. Комисията ще продължи приоритетно да съблюдава спазването на антитръстовите правила по отношение на динамично развиващата

се **цифрова икономика (цифровите пазари, включително електронната търговия) и споразуменията за устойчивост**. Тези нови и нововъзникващи пазари са обект на внимание и действия на редица органи по конкуренция в ЕС и в света, поради тяхното голямо значение за развитие на конкурентоспособността на националните икономики, иновациите и насърчаване на устойчива инфраструктура. Наблюденията през последните години показват, че „отварянето“ на определени пазари и услуги за нови участници и нови услуги може да спомогне за още повече иновации и по-големи ползи за потребителите в една далеч по-динамична и конкурентна технологична среда, но също така и възможност за наблюдение на нови и не толкова добре познати форми на антиконкурентно поведение, които целят да отстранят конкуренти от пазара.

- КЗК поставя като свой приоритет през настоящата година **мониторинга и правоприлагането в областта на антитръста на пазара за финансови услуги**. Комисията се ангажира да охранява конкуренцията в този важен сектор с приоритет, конкретно по повод бързоразвиващите се отношения на търсене и предлагане, появата на иновативни продукти и липсата на ex ante контрол. Освен наблюдение на традиционните доставчици на финансови услуги, поради бързото навлизане на нови технологии, променящи начинът, по който се предоставят финансови услуги, Комисията ще извършва постоянен мониторинг и върху услугите, предоставяни от финтех компаниите.

**2. Приоритети и цели в дейността „Контрол върху концентрациите между предприятия“ през 2024 г. ще бъдат:**

- **Приемане и публикуване на Насоки относно контрола върху концентрациите които да разяснят прилагания от КЗК подход при осъществяване на контрола и оценката на концентрациите между предприятия**. Целта на този документ е Комисията, въз основа на своята практика, да внесе по-голяма яснота по прилагането на материално-правните и процедурни аспекти, както и по отношение на подхода за оценка на концентрациите;

- **Активно сътрудничество с ЕК и националните органи по конкуренция на държавите членки при прилагане процедурата по преpraщане случаи на концентрация по реда на чл. 22 от Регламента за сливанията**, както и тази в съответствие с приетите от ЕК Насоки за прилагане на механизма за преpraщане по чл. 22 от Регламента за сливанията за определени категории случаи на концентрации между предприятия.

- Приоритет в дейността е да продължи да бъде извършван **мониторинг на сделки, които не попадат в обхвата на чл. 24, ал. 1 от ЗЗК, но в същото време отговарят на критериите за преpraщане/присъединяване по чл. 22 от Регламента за сливанията**. Целта е да бъдат оценени от ЕК случаи на

концентрации, които биха засегнали търговията между държавите членки и биха възпрепятствали в значителна степен конкуренцията на ниво ЕИП и на територията на държавите членки. Сред случаите, подходящи за препращане са тези на придобиване на иновационни компании, извършващи R&D проекти и имащи голям конкурентен потенциал, както и компании, притежаващи ценни/значими активи и/или изходни суровини, права на интелектуална собственост и др.

**• Насърчаване провеждането на преднотификационни контакти с участниците по предстоящи концентрации**

През изтеклата 2023 г. се наблюдава известен спад в иницирираните от страна на участниците в концентрациите преднотификационни срещи, спрямо предходните две години. През отчетния период повече от половината постъпили уведомления за концентрации между предприятия не бяха изготвени в съответствие с формата и указанията за попълване на Образец за уведомление, приети с решение на КЗК. Това от своя страна наложи изпращането на писма на основание чл. 38, ал. 2 от ЗЗК за отстраняване на допуснатите нередовности.

Целта е да се насърчи провеждането на преднотификационни срещи, на които да бъдат обсъдени основните параметри и съответни пазари, върху които се очаква концентрацията да окаже въздействие. За да бъде извършена обективна оценка на ефекта на концентрацията върху конкурентната среда е важно при осъществяване на преднотификационната консултация да се прецизира необходимата информация и документи, които следва да представи уведомителят при подаване на уведомление за предстояща концентрация и в рамките на законовия срок да бъде образувано производство за оценка на сделката по същество.

**• Мониторинг на публикации в медиите и други източници на информация за осъществени и ненотифицирани пред КЗК сделки.**

КЗК ще продължи да извършва мониторинг на медийни публикации и други източници на информация относно осъществени придобивания/сливания между предприятия и други форми на трайна и качествена промяна във вида на упражнявания контрол. Основната цел е да бъдат идентифицирани тези от тях, за които е било налице задължение за предварително уведомяване пред КЗК и след образуване на производство по реда на чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК да се извърши оценка на техния ефект върху конкуренцията на съответния пазар като се приложи процедурата по чл. 74 и чл. 76 от ЗЗК, съответно наложи имуществена санкция, а при необходимост и мерки по реда на чл. 90 от ЗЗК.

**3. Предвид последните изменения в ЗЗК и въвеждането на забранените търговски практики във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, основни приоритети в дейността на Комисията в**



**областта на нелоялната конкуренция и нелоялните търговски практики ще бъде съдействие за развитието на конкурентната среда и защита на свободната инициатива в стопанската дейност, защита на селскостопанските производители и доставчиците на селскостопански и хранителни продукти чрез практиката по прилагане на разпоредбите от Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК.**

В тази връзка се предвижда да бъдат изпълнени следните цели:

- непрекъснат мониторинг върху поведението на предприятията при осъществяване на стопанската им дейност с оглед спазването на действащите забрани за нелоялна конкуренция и по-конкретно разпространението на реклами, които могат да имат заблуждаващ характер, провеждането на промоции, включително и такива с предоставяне на награди със значителна стойност, обвързани с извършването на покупки и др.;

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

- популяризиране на практиката на КЗК при установяване на нарушения по Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК чрез публикуване на специализирана информация, участие в срещи и семинари с представители на бизнеса, регулаторни органи, неправителствени организации и др.;

- повишаване на ефективността при прилагането на ЗЗК във връзка с установяване на нарушенията по Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК, включително чрез активен диалог и взаимодействие с други държавни органи, браншови асоциации, включително в сектора на селскостопански и хранителни продукти, както и органи за саморегулация в лицето на Националния съвет за саморегулация, който следи за етиката в търговската комуникация.

**4. Приоритет в дейността на Комисията е да съдейства за развитието на конкурентната среда чрез упражняване на правомощията си по застъпничеството за конкуренция. В тази връзка се предвижда:**

- изготвяне на становища относно действащата нормативна уредба или предложени нейни изменения, с цел тази уредба да бъде ефективна от гледна точка на конкуренцията като не поставя бариери за навлизане на нови участници на съответния пазар и стимулира процеса на ефективна конкуренция между предприятията на него;

- повишаване ефективността на взаимодействието между институциите и проследяване на това кои отправени от КЗК препоръки за подобряване на конкурентната среда са взети предвид от тях;

- систематизиране на практиката на КЗК по застъпничество за конкуренцията по сектори на икономиката, която да бъде от полза както за

частноправните субекти, така и за органите, отговорни за планирането и разработването на публични политики. Чрез това ще бъде постигнато повишаване на осведомеността относно оценките за съответствие с правилата на конкуренцията;

- популяризиране на правилата за конкуренция с цел те да подпомагат институциите, които определят или оказват влияние върху икономическите политики, като по този начин се гарантира, че разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията са познати, възприемани и отразявани в поведението на пазарните участници.

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

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

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

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

- продължаване на активно участие на представители на КЗК в дейността на Комитета по конкуренцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и неговите работни органи, както и в дейността на Регионалния център на ОИСР в Будапеща;

- взаимодействие и сътрудничество с компетентните български и европейски институции.

## **6. Съдействие за законосъобразното разпределение на публичните финанси.**

За осъществяване на този приоритет, в практиката си по прилагане на ЗОП и ЗК, Комисията ще се стреми да постигне следните цели:

- осигуряване на бързина и ефективност при проучвания по жалби срещу решения, действия и бездействия на възложители по ЗОП и обжалваемите решения по ЗК;

- изграждане на константна практика по прилагането на ЗОП, в т.ч. свързана с материалноправни и процесуалноправни въпроси на електронното възлагане на обществени поръчки и ЗК, в съответствие с актуалните европейски тенденции в тези области на юриспруденцията с оглед създаване на предвидимост при разрешаване на сходни казуси;

- популяризиране на правилата и практиката на КЗК в областта на обжалването на процедурите за възлагане на обществени поръчки и за предоставяне на концесии;
- внасяне на предложения за конкретни законодателни промени в областта на обществените поръчки и концесиите;
- продължаване на сътрудничеството и диалога между институциите, ангажирани с осъществяване на контрола за законосъобразност при възлагането на обществените поръчки.

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

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

## **XVI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Настоящият доклад и съдържащите се в него данни дават достоверна представа, че Комисия за защита на конкуренцията притежава необходимия опит, отговорен подход и капацитет, за да изпълнява своята мисия като допринася за добре функционираща конкурентна среда на пазарите в страната.

## XVII. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА

