



# ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА ПРИ ПРОИЗВОДСТВОТО И ТЪРГОВИЯТА С ХРАНИ В БЪЛГАРИЯ

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



Институт за  
пазарна  
икономика

**2024**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

**ИПИ**  
ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

 ИНСТИТУТ  
ОТВОРЕНО  
ОБЩЕСТВО  
СОФИЯ

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

## СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	3
Защита на конкуренцията при производството и търговията с храни – законодателство и практика	4
Има ли предпочитани ответници? .....	6
Как се прилага защитата на конкуренцията при извънредни обстоятелства?.....	6
Наивен ли е потребителят? .....	8
Има ли презумпция за виновност? .....	11
Има ли различия при тълкуването на закона?.....	12
Има ли смисъл, когато изследването отнема дълго време? .....	14
Наистина ли няма концентрация?.....	14
Контролира ли се прилагането на решенията?.....	15
Влияят ли надзорът и санкциите на защитата на конкуренцията? .....	16
Изводи и наблюдения .....	18

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>АССО</b>	Административен съд – София област
<b>ВАС</b>	Върховен административен съд
<b>ЗЗК</b>	Закон за защита на конкуренцията
<b>ЗК</b>	Закон за концесиите
<b>ЗОП</b>	Закон за обществените поръчки
<b>КЗК</b>	Комисия за защита на конкуренцията
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>НС</b>	Народно събрание
<b>СЕС</b>	Съд на Европейския съюз

## Въведение

Свободната конкуренция е в основата на пазарната икономика. Тя осигурява стопанска ефективност и предлага на потребителите по-широк избор на стоки и услуги, с по-високо качество и на по-ниска цена.

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

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

В настоящото изследване фокусът е върху решенията на Комисията за защита на конкуренцията, свързани с производството и търговията с храни при прилагане на Закона за защита на конкуренцията през последните пет години.

Сред приоритетите на КЗК и с оглед социалната и икономическа значимост на търговията с хранителни продукти от първа необходимост КЗК извършва постоянен мониторинг на производството и търговията с тези продукти и на всички публично достъпни факти и обстоятелства, имащи отношение към прилагането на ЗЗК.

### ТЪРГОВИЯТА С ХРАНИТЕЛНИ ПРОДУКТИ Е СРЕД ПРИОРИТЕТИТЕ НА КЗК

Продажбите и потреблението на храни имат съществено макроикономическо значение. През 2023 г. продажбите на дребно на хранителни продукти достига 26,7 млрд. лева. Храните и напитките съставляват 31,1% от потребителската кошница на домакинствата. Същевременно, именно хранителните продукти отчитат висок ръст на цените в периода 2021-2023 г. – за 2021 г. инфлацията при храните е 8,9%, през 2022 г. е 26,1%, а през 2023 – още 5,6%.

Анализирането на ролята на КЗК в сектора на производството и търговията с храни е жизненоважно за идентифициране и справяне с предизвикателствата, които засягат всички заинтересовани страни. За сектора – насърчаване на здравословна конкурентна среда; за потребителите – гарантиране на справедливост, прозрачност и разнообразие; за компаниите – изясняване на правните граници и насърчаване на устойчивия растеж.

Конкурентният пазар от своя страна пък повишава ефективността и иновациите, осигурява стабилност и справедливост по веригата на доставките и увеличава привлекателността на страната като търговска и инвестиционна дестинация – ключови двигатели на икономическия растеж.

## Защита на конкуренцията при производството и търговията с храни – законодателство и практика

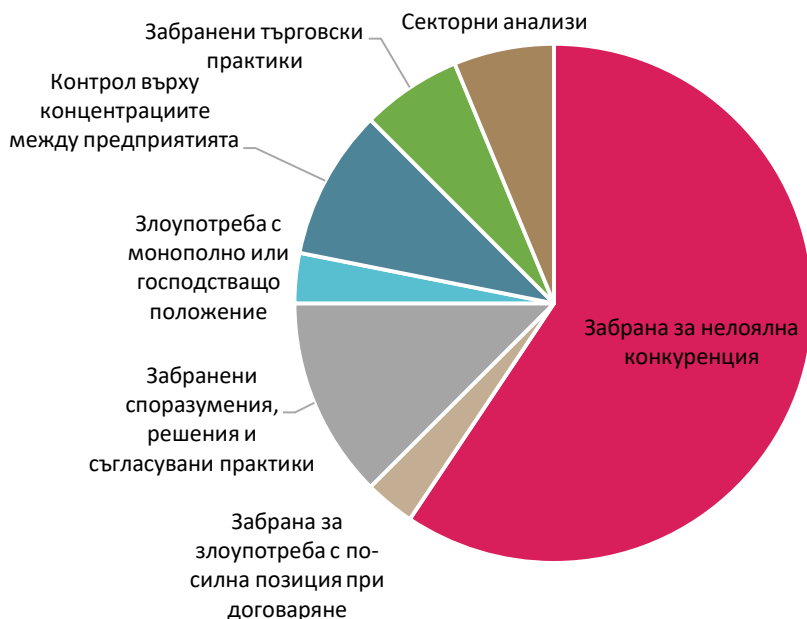
Според Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) извършва дейността си чрез:

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

През последните пет години (периода от октомври 2019 г. до октомври 2024 г.) КЗК е взела общо 32 решения в областта на защитата на конкуренцията при производството и търговията с храни. Те покриват всеки от съблюдаваните от КЗК предмети.

С най-голям брой са решенията, свързани със забраната за нелоялна конкуренция – 19, или близо 60% от общия брой решения. Забранени споразумения, решения и съгласувани практики се разглеждат в четири от случаите, а концентрация между предприятията – в три. Две са решенията, касаещи секторни анализи, както и забранени търговски практики. По едно са решенията за злоупотреба с монополно или господстващо положение и за забрана за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне.

**Предмет на решенията на КЗК относно производството и търговията с храни, 2020-2024 г.**



Решенията по тези 32 случая на КЗК относно производството и търговията с храни са разнообразни:

- Голямата част от решенията са свързани с образуването на производство - 12 броя (38%). Част от решенията съдържат и предварително изследване на случаите. Пет от тях пък започват и завършват с окончателно решение в рамките на разглеждания период.
- В осем случая КЗК установява извършено нарушение и нарушителя и налага имуществена санкция. Санкциите са за общо над 4 млн. лева.
- Седем са решенията, с които комисията установява, че не е извършено нарушение. В част от случаите КЗК установява нарушение и налага санкция, след като предходно решение за липса на нарушение е обжалвано във ВАС и върнато на КЗК за преразглеждане.
- В три случая КЗК разрешава концентрация, с което се потвърждава обичайната практика КЗК да не открива предпоставки за създаване или засилване на господстващо положение и по този начин да се уврежда ефективната конкуренция на съответния пазар.
- С едно решение КЗК приема секторен анализ. Става въпрос за случая с високите цени на олиото в началото на 2022 г., които КЗК изследва две години и през 2024 г. заключава, че цени се базират на обективни икономически фактори.
- С друго решение КЗК приема становище. То е по искане на Министерство на земеделието относно Проект на Наредба за Централния регистър за проследимост на храните. С препоръка за прецизиране на някои текстове КЗК одобрява проекта.

#### Решения на КЗК относно производството и търговията с храни, 2020-2024



Естеството на изследването на различните казуси, подборът на аргументи и взетите решения от страна на регулатора поставят редица интересни въпроси за гарантирането на конкуренцията в сектора. Те не се ограничават единствено до качествата и цените на стоките, но и до всички свързани с производството и търговията на храни дейности - пакетиране, реклама, разпространение, етикетиране, форма на бизнеса, взаимоотношения между компаниите.

## Има ли предпочитани ответници?

КЗК получава сигнали за нарушение на конкуренцията по множество канали - както от частни субекти (обикновено конкуренти) и държавни институции, така и от неправителствения сектор (включително и от Института за пазарна икономика). Предвид ангажимента на КЗК да следи развитието на конкурентната среда и нововъзникналите обстоятелства за състоянието на пазара на хранителни стоки, понякога комисията се самосезира и по публикации в пресата и съобщения в средствата за масово осведомяване. Такива са случаите, при които КЗК започва производства за установяване на необяснимо, рязко и масово покачване на цените на хранителните стоки<sup>1</sup>. И в общия случай КЗК започва разследване на големите търговски вериги. Девет от разглежданите тук производства са насочени именно към някоя или всички търговски вериги.

Важно е да се отбележи, че въпреки сериозния си дял в търговията, големите търговски вериги в страната не концентрират над половината от продажбите на нито една група хранителни стоки. Те общо реализират около 1/3 от общия оборот в този вид търговия. Така огромната част от търговията с храни, която се случва извън търговските вериги – в по-малки квартални магазини, специализирани и фирмени магазини, пазари и т.н., остава извън наблюдението на КЗК.

**ИМА ЛИ НЕПРОПОРЦИОНАЛНО  
ГОЛЯМО ВНИМАНИЕ КЪМ  
ТЪРГОВСКИ ВЕРИГИ?**

Фокусирането на институциите (и особено КЗК) и публичния дебат само върху цените на храните в търговските вериги налага извод за непропорционално насочване на вниманието на регулатора именно върху въпросните компании, при това – относно бизнес практики и модели, които са отвъд въпроса за цените на храните.

## Как се прилага защитата на конкуренцията при извънредни обстоятелства?

Комисията анализира, аргументира и анализира всеки отделен случай не само през установеното законодателство, но и имайки предвид обстоятелствата на пазара.

Три от случаите на решения, свързани с производството и търговията с храни, са пряко повлияни от външни обстоятелства и това трябва да се отрази при взимането на решения от страна на регулатора.

В един случай става въпрос за компания, при която през 2019 г. има установено нарушение за имитация на хранителен продукт<sup>2</sup>. С решението се налага глоба и се постановява прекратяване на нарушението. Компанията започва действия в тази посока (дори още преди решението), основно свързани с договор за покупка на нова машина, с която да препакетира въпросния продукт и да прекрати нарушението. Възникналата извънредна епидемична обстановка през март 2020 г. обаче значително затруднява стопанската дейност на компанията във всичките ѝ аспекти, включително изпълнението на договора на закупуването на машината и промяната на процесните опаковки в предвидените от регулатора срокове. Комисията отчита извънредните обстоятелства, демонстрираните от компанията незабавни действия по прекратяване на нарушението, както и

**ПАНДЕМИЯТА ДОСТАТЪЧНО  
ОПРАВДАНИЕ ЛИ Е ЗА  
НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕ?**

<sup>1</sup> По чл. 15 от ЗЗК.

<sup>2</sup> По чл. 35, ал. 2 от ЗЗК.

действителното му прекратяване (макар и със закъснение). Нарушението за неизпълнението на предишно решение е определено като „леко“<sup>3</sup> и имуществената санкция (за всеки ден нарушение) отговаря на характера и степента му.

Другите два случая на извънредни обстоятелства са свързани с промоция на олио в две от големите търговски вериги през март 2022 година. И при двата случая компаниите планират промоция на олио (заедно с редица други продукти) и следвайки обичайната история на продажбите, сключват договори за необходимите допълнителни количества. Производствата показват, че организирането на такава промоция и поръчването на стоките отнемат около два месеца.

Междувременно обаче започва войната в Украйна, което води до несигурност, противоречиви медийни публикации относно очакван недостиг на определени стоки и по-специално слънчогледово олио, нерационално потребителско поведение (свръхзапасяване). В крайна сметка в дните на промоция във веригите олиото се изчерпва изключително бързо (в някои случаи рано сутринта), за което са сигнализирани Комисията за защита на потребителите и Комисията за защита на конкуренцията.

КЗК започва производства едновременно към двете вериги за установяване на нарушение по отношение на забраната за заблуждаваща реклама<sup>4</sup>. Съгласно легалната дефиниция<sup>5</sup> заблуждаваща е всяка реклама, която по какъвто и да е начин, включително по начина на нейното представяне, подвежда или може да подведе лицата, до които е адресирана или достига, и поради това може да повлияе на тяхното икономическо поведение, или нанася или може да нанесе вреди на конкурент. Заблуждаващата реклама като форма на нелоялна конкуренция е забранена поради негативния ефект, който оказва или може да окаже върху конкуренцията на пазара посредством въздействието си върху икономическото поведение на потребителите. Едно действие се приема за заблуждаваща реклама, ако е налице реклама, тя е достигнала своите адресати и действително е в състояние да заблуди съществена част от потребителите.

Комисията счита, че обещанието за налични хранителни продукти на ниски цени в определен кратък период ще се приеме от потенциалните потребители за достоверно, като е в състояние да ги разколебае от по-нататъшно търсене на конкурентни предложители на същите продукти. Дори и кратък, периодът на реклама на промоцията може да повлияе за пренасочване на съществен брой потребители към ответното дружество, което от своя страна да доведе до увреждане на интересите на конкурентите.

Комисията отчита външните фактори, които водят до тези промени в търсенето на стоки, но също така отчита, че това не са единствените причини за установеното несъответствие между обещаното с рекламното послание за намалени цени и липсата на количества от съответните продукти. КЗК аргументира решението си за наличие на нарушение и с това, че компаниите са знаели за повишеното търсене преди разпространение на рекламната, въпреки че организирането на промоцията е отнело много повече време. Регулаторът, разбира се, не разиграва сценарии и не дава възможни решения, но изглежда, че единственият вариант за избягване на санкция за

## КАК ВОЙНАТА В УКРАИНА СЕ ОТРАЗЯВА НА ТЪРСЕНЕТО НА ОЛИО В БЪЛГАРИЯ?

<sup>3</sup> По смисъла на т. 17.а. от Методиката за извършване на проучване и определяне на пазарното положение на предприятията на съответния пазар.

<sup>4</sup> По чл. 32, ал. 1 от ЗЗК.

<sup>5</sup> По чл. 33, ал. 1 от ЗЗК.



компаниите е да отменят промоцията си на олио и да го продадат на обичайната му цена. В този случай няма да има заблуждаваща реклама и отклоняване от конкурентите, но предвид ситуацията, олиото ще бъде изкупено на по-висока цена. От една страна, свободната конкуренция – разбирана като предотвратяване на практика на заблуждаваща реклама - и защитата ѝ е насочена именно към интереса на потребителя. От друга страна обаче, в конкретния случай потребителите, които са успели да изкупят наличните количества, са платили по-ниска цена за стоката, а търговците са наказани за това.

Предвид вида на нарушението, смекчаващите отговорността обстоятелства и всички факти, свързани с осъществяването му, както и определянето на размер на санкцията, която да има превантивен характер срещу бъдещи недобросъвестни действия от страна на нарушителя в частност и по принцип от страна на действащите предприятия, използващи реклама за популяризиране на предлаганите от тях стоки и услуги, Комисията приема, че имуществената санкция следва да бъде определена в размер на 0,03% от нетните приходи от продажби на компаниите за предходната година.

Въпреки че в двата случая не се използва рекламна агенция, интересен въпрос е и това, че законодателството постановява, че отговорност за заблуждаваща реклама носят както рекламоделят, така и рекламната агенция, спомогнала за изготвянето на рекламата<sup>6</sup>. Идеята и целта на тази норма е, че разширяването на кръга от отговорни лица би могло повиши превантивния контрол, който всеки участващ в рекламния процес може да осъществи на своето ниво. Чрез въведената паралелна отговорност – рекламодел (независимо дали е търговец или производител), който в желанието да промотира продукта си е склонен да наруши законовите ограничения, може да бъде възпрян от рекламната агенция, на която е възложено изготвянето на рекламата.

## Наивен ли е потребителят?

От всички 32 решения на КЗК във връзка с производството и търговията с храни 8 са тези, които касаят възможността за подвеждане на потребителя. Те се прилагат основно по забраната за нелоялна конкуренция, а разгледаните случаи включват въвеждане в заблуждение, заблуждаваща реклама и сравнителна реклама, имитация и нелоялно привличане на клиенти.

Прави впечатление, че цялостната презумпция на ЗЗК и КЗК е, че потребителите лесно могат да бъдат заблудени, не търсят информация за купуваните продукти, взимат нерационални решения и рядко търсят информация и четат етикети.

Може би и точно тук трябва да се спомене, че по производства, свързани с различни казуси за подвеждане на потребителя, само за последните пет години и само в сферата на храните КЗК има множество анализи, снимки, разсъждения, аргументи. Закрилата на потребителя от заблуждение включва стотици страници правно аргументиране за това дали ако в състава на продукт има яйчен прах, на опаковката може да е изобразено яйце, дали две геометрични форми на опаковка на бисквити имат същия цвят, дали ако в телевизионна реклама има открит огън, потребителят ще мисли, че така се опушва даден продукт и др. под.

НУЖНИ ЛИ СА СТОТИЦИ  
СТРАНИЦИ ПРАВНИ АРГУМЕНТИ  
ЗА ЕЛЕМЕНТ ОТ ОПАКОВКА?

<sup>6</sup> По чл. 32, ал. 2 от ЗЗК.

## **Имитация**

Законът<sup>7</sup> и приложението му в практиката на КЗК забранява предлагането на стоки или услуги с външен вид, опаковка, маркировка, наименование или други белези, които заблуждават или могат да доведат до заблуждение относно произхода, производителя, продавача, начина и мястото на производство и други съществени характеристики на стоката или услугата.

**ИМИТАЦИЯТА НЕ ИЗИСКВА  
ИДЕНТИЧНОСТ, А БЛИЗОСТ В  
ДИЗАЙНА**

Според КЗК основен елемент от фактическия състав на разпоредбата е свързан с възможността предлаганият продукт да доведе до заблуждение – потребителите остават с впечатление, че ще закупят конкретен, наложен на пазара продукт, докато в същото време реално им се предлага нещо различно, което те избират поради сходствата във външния вид. Следователно разпоредбата защитава интересите на конкурентите, които могат да бъдат увредени, само ако за потребителите съществува обективна възможност за заблуда. В два от случаите обаче КЗК установява, че елементи от стоката - в единия случай от наименованието, а в другия от цветовата гама на опаковката - са наложени още преди продукта да започне да се предлага и от двете спорещи компании, така че установява, че не е извършено нарушение. В друг случай множеството еднакви елементи на опаковките на два продукта водят до установяване на нарушение и налагане на имуществена санкция на нарушителя.

Следва също да се отбележи, че идентичността не е задължителен елемент от фактическия състав на цитираната разпоредба. Достатъчна е и установената близост между използваните дизайни. В едно от решенията по производство с този предмет КЗК изрично посочва, че задължителна предпоставка за наличие на нарушение на анализираната разпоредба е стоката, произвеждана/предлагана от единия конкурент, да има определена известност на пазара, така че другият производител/предложител да има интерес от имитацията с цел по-добра реализация на продукта.

Друга разпоредба<sup>8</sup> забранява използването на фирма, марка или географско означение, идентични или близки до тези на други лица, по начин, който може да доведе до увреждане интересите на конкурентите. Възможността да бъде заблуден потребителят следва от цялостния визуален ефект на дизайна на опаковката, а не от отделни нейни елементи.

В практиката си КЗК взима под внимание периода на прилагането на установеното нарушение, мащаба му и реализираните количества, както и географското разположение. В един от случаите аргументирането на КЗК за определянето на тежестта на нарушението включва заключението, че „в посочения период ответното дружество експлоатира малко на брой обекти, разположени на достатъчно големи разстояния от обектите на искателите, което предполага сведена до минимум възможност от объркване на потребителите по отношение на предложителя на процесните продукти. Предвид това, Комисията счита, че нарушението не би могло да повлияе в голяма степен на конкурентната среда.“

В друго производство КЗК отчита и факта, че „често в обичайната си практика търговците разполагат в близост сходни продукти, с цел по-добра и лесна ориентация на потребителя. В този смисъл близкото позициониране на два продукта, чийто външен вид е с висока степен на сходство, създава

---

<sup>7</sup> По чл. 35, ал. 1 от ЗЗК.

<sup>8</sup> По чл. 35, ал. 2 от ЗЗК

риск от заблуда за потребителя при избора му на дадена стока, още повече, че естеството на конкретните продукти – бързооборотни, в нисък ценови клас създава предпоставка за намаляване бдителността на потребителя и фокусиране на вниманието му само към някои от характерните елементи на опаковката.“ Същевременно, за друго производство, КЗК посочва, че „често в обичайната практика търговците разполагат в близост сходни продукти, с цел по-добра и лесна ориентация на потребителя, като подреждането на продуктите от една категория е широко застъпена практика при продажбите на дребно, където стоките са групирани по отрасли и видове (месни продукти, зърнени, млечни и др.) В този смисъл, двата типа конкурентни продукта на страните се подреждат едни до други при търговците на дребно за улеснение на потребителите, а не поради изисквания на доставчиците. В случай, че потребител търси продукт на конкретен производител, то той би могъл да провери посочения върху опаковката такъв, както и да избере продукта според търсената марка, под която се предлага.“ В тези два случая в тълкуването на КЗК се вижда известно противоречие относно възможността потребителят да бъде заблуден.

### ***Заблуждаваща реклама***

Действащият ЗЗК въвежда заблуждаващата реклама, като една от формите на нелоялна конкуренция, която е забранена поради негативния ефект, който оказва или може да окаже, както върху отношенията между конкурентите, така и върху икономическото поведение на потребителите.

**ЗАБЛУЖДАВАЩАТА РЕКЛАМА  
ПРОМЕНЯ ПОВЕДЕНИЕТО НА  
ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ВРЕДИ НА  
КОНКУРЕНТИТЕ**

Съгласно легалната дефиниция<sup>9</sup> заблуждаваща е всяка реклама, която по какъвто и да е начин, включително по начина на нейното представяне, подвежда или може да подведе лицата, до които е адресирана или достига, и поради това може да повлияе на тяхното икономическо поведение или по тези причини нанася или може да нанесе вреди на конкурент. С визираната разпоредба, се цели да се ограничат действията на предприятията при създаването и разпространението на реклами, с цел да се избегнат рекламни послания, които изнасят неверни твърдения, използват неясни послания, които премълчават или преувеличават информацията, която достига до крайния потребител.

В един случай КЗК счита, че представените в телевизионна реклама послания (касаещи основни характеристики на рекламирания продукт) са от естество да повлияят върху икономическото поведение на потребителите, до които достигат, т.е. да ги мотивират към закупуване на продукта и по този начин да засегнат по нелоялен начин интересите на конкурентите, предлагащи подобни продукти. Регулаторът счита, че използването в случая на превъзходна форма за представянето на една от основните съставки за производството, без реални доказателства за нейното най-добро качество е подвеждащо, неоправдано и недобросъвестно. По този начин на практика се цели осигуряване на нелоялно търговско предимство пред конкурентите, които използват идентични/сходни на съставки. В решението се споменава и че „не следва да се очаква масово потребителите да са запознати с технологията на производство на продукта“. Все пак при налагане на имуществената санкция КЗК отчита факта, че рекламата е спряна от ефир още преди решението за извършеното нарушение.

По-горе в текста са описани няколко други случая на производства за заблуждаваща реклама.

---

<sup>9</sup> По чл. 33, ал. 1 от ЗЗК.

### **Въвеждане в заблуждение**

Законът забранява въвеждането в заблуждение относно съществени свойства на стоките или услугите или относно начина на използване на стоките или предоставяне на услугите чрез твърдение на неверни сведения или чрез изопачаване на факти<sup>10</sup>.

**НЕВЕРНИТЕ ТВЪРДЕНИЯ И  
ИЗОПАЧАВАНЕТО НА ФАКТИТЕ  
СА ВЪВЕЖДАНЕ В ЗАБЛУЖДЕНИЕ**

За да е налице нарушение, е необходимо по безспорен начин да се установи разпространение на неверни сведения или представяне на факти в изопачен вид. Фактическият състав на нормата предвижда две форми на изпълнително деяние, което може да се осъществи единствено чрез действие – твърдение на неверни сведения или изопачаване на факти относно определени обстоятелства. Твърдението на неверни сведения предполага изрично посочване на обстоятелства, каквито не съществуват в обективната действителност или не отговарят изцяло на действителното положение. Изопачаването на факти се свежда до преиначено, видоизменено, неточно или непълно представяне на обективно съществуващи в действителността факти. Необходимо условие, за да се ангажира отговорността на предприятието по посочения състав, е въвеждането в заблуждение да е по отношение на съществени свойства на предлаганата стока или услуга, в това число и начина ѝ на предлагане.

В един от случаите с този предмет КЗК открива известно несъответствие. Чрез изследване на поведението на ответното дружество и осъществения качествен контрол на стоките от надлежните органи, които показват, че дружеството предприема своевременно корективни действия, КЗК аргументира решението си, че в случая не е извършено нарушение.

### **Има ли презумпция за виновност?**

През март 2023 г. КЗК започва няколко производства на евентуални антиконкурентни практики. Става въпрос за рязко и масово покачване на цените на хранителните стоки и по-специално яйцата и млечните продукти, а целта на КЗК е да провери големите търговски вериги и сдруженията на млекопреработвателите и на птицевъдите за наличие на забранени споразумения, решения и съгласувани практики<sup>11</sup> при производството и търговията с храни.

Производствата все още не са приключили, но в едно с решението за започване на производствата, КЗК прави предварителен анализ на случаите.

Регулаторът изхожда от следната презумпция: „Широко известно е, че големите търговски вериги, които са в преки договорни отношения с производителите, притежават значителната „сила на купувач“, която упражняват при договаряне на условията по договорите си. От другата страна на това правоотношение са производителите, които самостоятелно трудно биха могли да окажат влияние върху условията по договора. Отделно от това, тенденцията за членуване в подобни организации от страна на голяма представителна маса от производителите в един и същи сектор благоприятства потенциално съгласуване на пазарното им поведение. Такова съгласуване може да доведе до завишаване на цените дори и на ефективни пазарни участници с по-ниски разходи, предвид потенциала за по-висока печалба, който такова поведение носи. В допълнение, често

---

<sup>10</sup> По чл. 31 от ЗЗК.

<sup>11</sup> По чл. 15 от ЗЗК.

организацията събира и разпространява между своите членове чувствителна търговска информация, като по този начин улеснява антиконкурентното координиране между тях.“

С тези „широко известни“ твърдения КЗК на практика създава презумпцията за виновност на големите търговски вериги и асоциации на производители на различни стоки. Още повече, те се превръщат в приета истина, като така предотвратяват нов анализ на обстоятелствата и взаимоотношенията на всеки отделен пазар при възникване на казус.

В друго производство със същия предмет, КЗК цитира и практиката на СЕС: „ЗЗК<sup>12</sup> приема за забранено поведение всякакви формални и неформални стопански отношения между независими предприятия, посредством които се постига съгласие за координация и съгласуваност, с което те ограничават или могат да ограничат свободата си да определят самостоятелно и независимо своето поведение на пазара. Практиката на КЗК, ЕК и СЕС<sup>13</sup> приема, че „споразумение“ по смисъла на общата забрана по чл. 15 от ЗЗК съществува, когато е налице съвпадение на волята на поне две предприятия, независимо под каква форма същото е изразено<sup>14</sup>. Формата на проявление на общо волеизявление не е от значение. Наличието на споразумение може да бъде установено, като се докаже както пряко, така и непряко волеизявление<sup>15</sup> на икономически независими субекти на пазара. Споразумение може да съществува и в рамките на току-що започнал процес на преддоговорни отношения, при които се постига съгласуване на волите на страните, което е от естество да доведе до координиране на стопанското им поведение на пазара. За установяване съществуването на споразумение, попадащо в обхвата на конкурентноправните норми, е достатъчно предприятията да са изразили общо намерение да съблюдават определено поведение на пазара<sup>16</sup>.“

**ЗАБРАНЕНО СПОРАЗУМИЕНИЕ  
МОЖЕ ДА ИМА И БЕЗ  
СПОРАЗУМИЕНИЕ**

Така, понятието „съгласувана практика“ е дефинирано в ЗЗК<sup>17</sup> като координирани действия или бездействия на две или повече предприятия, а в практиката си СЕС посочва, че тя представлява форма на координация между предприятията, които, без да са постигнали споразумение помежду си, съзнателно заместват рисковете на конкуренцията с практическо сътрудничество между тях.

## Има ли различия при тълкуването на закона?

Въпреки обикновено подробното изследване и аргументиране на КЗК по всяко производство, в някои случаи по-горна инстанция променя решенията. В два такива случая относно производството и търговията с храни през последните пет години ВАС отменя решение на КЗК. И при двете производства съдът връща на КЗК за ново произнасяне и налагане на санкция случаи, в които първоначално регулатора не установява нарушение.

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> Case T- 7/ 89 SA Hercules Chemicals NV v Commission [1991] ECR II- 1711, Параграф 2

<sup>14</sup> Решение на СЕС по дело T- 41/96 Bayer AG v. Commission, пар. 69.

<sup>15</sup> Case T- 41/96 Bayer v Commission [2000] ECR II- 3383, Параграф 173

<sup>16</sup> Решение на СЕС по дело T- 7/89 SA Hercules Chemicals NV v Commission, пар. 256.

<sup>17</sup> По §1, т.14 от ДР на ЗЗК.

В едното производство КЗК приема за нарицателно наименованието на продукт<sup>18</sup>, за което се спори от две компании. Впоследствие случаят се разглежда от АССО, където решението на КЗК се потвърждава, но в крайна сметка ВАС чрез проведено социологическо проучване установява, че наименованието се приема като марка, а не като нарицателно име.

#### ТЪРГОВСКА МАРКА ИЛИ НАРИЦАТЕЛНО ИМЕ

КЗК налага санкция от 1% от нетните приходи от продажби на компанията за предходната година.

В другото производство КЗК счита, че няма нарушение, когато наименованието на стока съдържа прилагателното „домашен“ без да е домашен, а продукт на промишленото производство, защото най-общо и при правилно описване на съставките на етикета не би могло да въведе в заблуждение<sup>19</sup> потребителите относно мястото и начина на производството на продукта. Производството е придвижено до тричленен състав на ВАС, който го потвърждава.

Впоследствие, обаче петчленен състав на ВАС отхвърля решението и счита, че за да може да се ангажира отговорността по чл. 31 ЗЗК, е необходимо противоположният резултат – въвеждането в заблуждение, да се отнася до съществени свойства на стоката. ВАС посочва, че информацията за храните не трябва да бъде заблуждаваща, особено по отношение на характеристиките на храната, и по-специално в изброените в Директивите на ЕС<sup>20</sup>, сред които и нейното естество, същност, метод на изработка или производство; както и като се твърди, че храната притежава специални характеристики, когато в действителност всички подобни храни притежават такива характеристики. В този смисъл, петчленният състав не споделя становището на КЗК и на тричленния състав, че потребителите, виждайки наименованието на процесния продукт като домашен, не са били заблудени относно съставките, от които е произведен, тъй като те подробно са описани в етикета на продукта, като съдържание. Потребителят би очаквал продуктът, именуван като домашен, да съдържа съставките на такъв. КЗК образува ново производство за разглеждане на случая в съответствие с указанията на ВАС и налага имуществена санкция от 4% от нетните приходи от продажби на компанията за предходната година.

#### ПРЕВЪЗХОДНАТА СТЕПЕН ТРЯБВА ДА СЕ ИЗПОЛЗВА ВНИМАТЕЛНО

<sup>18</sup> По чл. 35, ал. 2 от ЗЗК.

<sup>19</sup> По чл. 31 от ЗЗК.

<sup>20</sup> член 2, параграф 1, буква а), подточки i) и iii) от Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно етикетиранието, представянето и рекламата на храните и в член 7, параграф 1, буква а), буква в) и буква г) от Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за предоставянето на информация за храните на потребителите, за изменение на регламенти (ЕО) № 1924/2006 и (ЕО) № 1925/2006 на Европейския парламент и на Съвета за отмяна на Директива 87/250/ЕИО на Комисията, Директива 90/496/ЕИО на Съвета, Директива 1999/10/ЕО на Комисията, Директива 2000/13, директиви 2002/67/ЕО и 2008/5/ЕО на Комисията и на Регламент (ЕО) № 608/2004 на Комисията.

## Има ли смисъл, когато изследването отнема дълго време?

От образуването на производство до взимането на решение минават месеци, а в някои случаи и години.

Вече повече от година и половина няма решения на няколко започнали през 2023 г. производства с фокус върху нарастването на цените на различни хранителни стоки – яйца, кашкавал, сирене и други продукти.

Две години пък отне проверката на високата цена на олиото в началото на 2022 година. Към момента на приключване и публикуване на решението по производството цената на олиото вече е значително по-ниска, а основното заключение от решението на КЗК е, че „наблюдаваните през разглеждания период ценови тенденции в страната се базират на обективни икономически фактори, както и на такива, породени от международната обстановка“. Интересното е, че при толкова време за анализ Комисията всъщност не влиза дълбочина да изследва дали има различна динамика в цените в България и други страни от единния пазар, дали има някаква ценова координация на местния пазар, какво става с продажбите на дребно и др. под.

АНАЛИЗЪТ ЗА ВИСОКАТА ЦЕНА  
НА ОЛИОТО ИЗЛИЗА МНОГО  
СЛЕД КАТО ЦЕНАТА Е ПАДНАЛА

По-големият въпрос е дали с проверка, която отнема няколко години, може навреме да се коригират действителни забранени търговски практики и споразумения.

## Наистина ли няма концентрация?

Една от ключовите отговорности на комисията е контролът върху концентрациите между предприятията – целта е, най-общо, да се предотврати сливанията и придобиванията да създадат предпоставка за формиране на пазарни участници с твърде голяма сила, което да се превърне в заплаха за конкуренцията в определен икономически отрасъл.

Концентрация между предприятия е налице при настъпване на трайна промяна в контрола, когато едно или няколко лица, упражняващи вече контрол върху най-малко едно предприятие, придобият чрез покупка на ценни книжа, дялове или имущество, чрез договор или по друг начин пряк или косвен контрол върху други предприятия или части от тях<sup>21</sup>. В този смисъл Комисията приема, че в хипотезите, при които е налице промяна в лицата, упражняващи решаващо влияние върху пазарното поведение на едно предприятие, същото води до промяна в структурата на предприятието, а оттам и в структурата на пазара и представлява концентрация между предприятия.

Законодателството<sup>22</sup> предвижда и провеждането на задълбочено проучване на концентрацията, което се извършва, когато в резултат на оценката, извършена при ускореното проучване, комисията установи, че концентрацията поражда сериозни съмнения, че в резултат на осъществяването ѝ съществено ще се възпрепятства ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение.

---

<sup>21</sup> По чл. 22, ал. 1, т. 2 от ЗЗК.

<sup>22</sup> По чл. 83 от ЗЗК.

Законът<sup>23</sup> налага задължително предварително уведомяване пред комисията при определени прагове на оборотите на участващите предприятия. В над 90% от случаите концентрацията се разрешава или КЗК постановява, че дадената сделка не представлява концентрация или не попада в обхвата на закона, тъй като оборотът им не надхвърля определените прагове. В крайна сметка за последните пет години КЗК забранява два случая на концентрация и налага една санкция със същия предмет.

В производството и търговията с храни през последните 5 години КЗК има три случая на производства с предмет „Контрол върху концентрациите между предприятия“, в които – всички концентрации са разрешени.

Комисията разрешава концентрация между предприятия, ако тя не води до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция на съответния пазар, особено в резултат на създаване или засилване на господстващо положение. При извършване оценка на концентрацията и ефекта, който тя ще породии, Комисията взема предвид обстоятелства като структура на съответните пазари, действителната и потенциалната конкуренция между предприятията, положението на предприятията на съответните пазари преди и след концентрацията, икономическата и финансовата сила на участниците в концентрацията, наличието на сила на купувача, възможни алтернативи за избор на доставчици и клиенти, техният достъп до доставки или до пазари, тенденциите в търсенето и предлагането на съответните стоки и услуги, интересите на потребителите, бариери за навлизане на съответните пазари, както и други относими към конкретния случай обстоятелства.

**КЛЮЧОВА РОЛЯ ЗА  
ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА  
КОНЦЕНТРАЦИЯ ИМА ИЗБОРЪТ  
НА ОБХВАТА НА ПАЗАРА**

Съгласно Методиката за определяне положението на предприятията на съответния пазар, притеснителен съвкупен пазарен дял на концентриращите се дружества би могъл да бъде дял, надхвърлящ 40%, тъй като в този случай това може да доведе до установяване на господстващо положение, в резултат на което да се увеличи риска за конкуренцията от гледна точка на пазарната сила и намаляване на броя на конкурентите. В същата методика Комисията приема, че когато общият пазарен дял на предприятия-участници в концентрацията не надхвърля 15% на съответния пазар (ако участниците са конкуренти) или 25% на всеки от съответните пазари, на които оперират предприятията (ако не са конкуренти), концентрацията няма потенциал да възпрепятства съществено конкуренцията.

Тук ключова роля има определянето на обхвата на пазара от страна на регулатора. В някои случаи КЗК избира да дефинира общ продуктово пазар, а в други – на конкретни пазарни сегменти.

## Контролира ли се прилагането на решенията?

Законът не предвижда проверка на прилагането на решенията за прекратяване на нарушението<sup>24</sup>, въпреки че задължава страните своевременно да информират комисията за изпълнението на решение, в случай че с него се постановяват определени условия или задължения<sup>25</sup>. Законът постановява и възможността КЗК да налага периодични имуществени санкции на предприятие или

---

<sup>23</sup> По чл. 24 от ЗЗК.

<sup>24</sup> По чл. 56 от ЗЗК.

<sup>25</sup> По чл. 67 от ЗЗК.



сдружение на предприятия в размер до 5 на сто от среднодневния общ оборот за предходната финансова година за всеки ден неизпълнение на решение за прекратяване на нарушенията<sup>26</sup>.

В практиката на КЗК по случаите по производството и търговията с храни за последните пет години има един случай на налагане на периодична санкция за неизпълнение на решение за прекратяване на нарушението. Сигналът, че компанията не изпълнява решението идва от същия инициатор от делото за установяване на нарушението и налагане на санкцията. КЗК взема предвид всички обстоятелства, включително това, че ответното дружество е започнало действия за изпълнение на решението и в крайна сметка нарушението е прекратено, определя го като „леко“ нарушение и налага санкция от 0,05% от среднодневния оборот.

**ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА  
НЕПРИЛАГАНЕТО НА РЕШЕНИЕ Е  
НУЖНА НОВА ЖАЛБА**

### Влияят ли надзорът и санкциите на защитата на конкуренцията?

В повече от половината случаи на производства по ЗЗК, завършили с решение на КЗК за установяване на нарушение, ответникът е започнал действия по отстраняване на нарушението още преди излизане на самото решение. Вероятно основен стимул за това е, че регулаторът го има предвид при определянето на тежестта на нарушението и съответно – на размера на наложената имуществена санкция. ЗЗК постановява, че при определяне размера на имуществената санкция се вземат предвид тежестта и продължителността на нарушението, както и смекчаващите и отегчаващите обстоятелства<sup>27</sup>. За нарушения на забраната на нелоялната конкуренция<sup>28</sup> при определяне на размера на санкцията от страна на КЗК за смекчаващо отговорността обстоятелство се счита „предприемане на действия за преустановяване на нарушението веднага след намесата на КЗК или след сигнал от страна на засегнатите лица“<sup>29</sup>.

**ПОВЕЧЕТО ОТВЕТНИЦИ  
ЗАПОЧВАТ ДЕЙСТВИЯ ПРЕДИ  
ПРОИЗНАСЯНЕ НА РЕШЕНИЕТО  
ЗА НАРУШЕНИЕ**

В Методиката за санкциите се казва, че имуществените санкции и глобите по ЗЗК имат за цел да накажат нарушителя, да го възпрат от повторно извършване на нарушението (специална превенция) и да предотвратят извършването на нарушения от други предприятия, сдружения на предприятия или физически лица (обща превенция). Периодичните имуществени санкции и периодичните глоби се налагат с цел да се принуди нарушителят да преустанови нарушението.<sup>30</sup> И още – „За да се постигне достатъчен възпиращ ефект, конкретните размери на имуществените санкции, глобите, периодичните имуществени санкции и периодичните глоби следва да надвишават възможните противоправни стопански облаги, които могат да бъдат придобити в резултат на нарушението“<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> По чл. 100 от ЗЗК.

<sup>27</sup> По чл. 100 от ЗЗК.

<sup>28</sup> Глава седма от ЗЗК.

<sup>29</sup> По чл. 21 от Методиката за определяне на санкциите и глобите, налагани по ЗЗК.

<sup>30</sup> По чл. 4 от Методиката за определяне на санкциите и глобите, налагани по ЗЗК.

<sup>31</sup> По чл. 6 от Методиката за определяне на санкциите и глобите, налагани по ЗЗК.

И в трите случая на придобиване на компания пък е спазено законодателството по отношение на задължителното предварително уведомяване на КЗК за сделката за проверка на концентрация между предприятията.

Предварителното уведомяване на КЗК при придобивания, както и случаите на преустановяване на нарушенията на конкуренцията още преди постановяването на решение от страна на регулатора, говорят за ефективност на законодателството и по-специално в частта му за определяне на размера на имуществени санкции.

**КОМПАНИИТЕ ПРЕДВАРИТЕЛНО  
ОБЯВЯВАТ ПРИДОБИВАНИЯТА  
СИ, КОГАТО Е НЕОБХОДИМО**

## Изводи и наблюдения

1. Комисията за защита на конкуренцията извършва голям обем от дейност във връзка със защитата на конкуренцията при производството и търговията с храни: контрол върху концентрациите между предприятия, нелоялна конкуренция, злоупотреба с монополно или господстващо положение, злоупотреба с по-силна позиция при договаряне, забранени споразумения, решения и съгласувани практики, застъпничество за конкуренция, секторни анализи.
2. От всички 32 решения в областта на защитата на конкуренцията най-голям дял имат решенията, свързани със забраната за нелоялна конкуренция – близо 60%.
3. Големият брой производства и разнообразието на разглежданите казуси показва натовареност и интензивна работа, при това обхващащи пъстра палитра от подсектори на производството и търговията с храни. Същевременно при всеки от предметите стои въпросът за това кои случаи остават извън полезрението на КЗК.
4. В отделни случаи на КЗК отнема дълго време да вземе решение или да извърши анализ и да вземе решение.
5. Част от решенията на комисията биват обжалвани, а в определени случаи – променени на по-горна инстанция.
6. Почти липсва решения за наличие на концентрация между предприятия – практиката на КЗК много по-често потвърждава липса на концентрация на пазарите.
7. Търговските вериги са чест ответник на производства, въпреки че голямата част от търговията с хранителни стоки се случва извън тях.
8. Прави впечатление, че цялостната презумпция на ЗЗК и КЗК е, че потребителите лесно могат да бъдат заблудени, не търсят информация за купуваните продукти, взимат нерационални решения и рядко търсят информация и четат етикети.
9. Въпреки обикновено подробното изследване и аргументиране на КЗК по всяко производство, в някои случаи по-горна инстанция променя решенията.
10. По-големият въпрос е дали с проверка, която отнема няколко години, може навреме да се коригират действителни забранени търговски практики и споразумения.
11. При осъществяване на контролът върху концентрациите между предприятията ключова роля има определянето на обхвата на пазара от страна на регулатора.
12. Единственият случай производство за забавяне на изпълнение на решение на КЗК за незабавно прекратяване на нарушение е по повторен сигнал на ответното дружество.
13. Предварителното уведомяване на КЗК при придобивания, както и случаите на преустановяване на нарушенията на конкуренцията още преди постановяването на решение от страна на регулатора, говорят за ефективност на законодателството и по-специално в частта му за определяне на размера на имуществени санкции.