

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. No	52-654-01-38
Дата	11 / 05 2024 г.

ДО
Г-ЖА МИХАЕЛА ДОЦОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
52-рото НАРОДНО СЪБРАНИЕ

38
14
X

Уважаема госпожо Председател,

На основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 70, ал. 1, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание внасяме Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията.

Молим законопроектът да бъде представен за разглеждане и гласуване.

Вносител:

Зоран Тодор
Анна Тодорова
Михаела Доцова
Петър Ангелов
Константин Продев
Здравко Ангелов
Даниел Парушев
Тодор Джиков
Димитър Странски
Ирина Асенова-Димитрова
Тяналина Ковачева

Руми Миланов

Внедигир Ракон,

Нели Андреева

Аван Голочев

Мван Хуб

Геран Белиев

Димитар Петров

Румяна Петрова

Нихон Юзерган

Асен Бадочев

Анат Кутев

Александра Делчева

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПЕТДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Проект!

Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията

(обн., ДВ, бр. 102 от 2008 г.; изм. и доп., бр. 42 от 2009 г.; бр. 54 и 97 от 2010 г.; бр. 73 от 2011 г.; бр. 38 от 2012 г.; бр. 15 от 2013 г.; бр. 56 от 2015 г.; бр. 2, 7 и 77 от 2018 г.; бр. 17 и 28 от 2019 г.; бр. 17 от 2021 г.; бр. 84 от 2023 г.; бр. 95 от 2025 г. и бр. 16 от 2026 г.)

§ 1. В дял втори, глава четвърта се правят следните изменения и допълнения:

1. В наименованието се създава изречение второ: „Съвместно господстващо положение и прекомерно високи цени“

2. Създават се чл. 21а - 21д:

„Съвместно господстващо положение

Чл. 21а. Съвместно господстващо положение е налице, когато две или повече предприятия, макар и юридически и икономически независими помежду си, съвместно притежават пазарна сила, която им позволява да действат в значителна степен независимо от своите конкуренти, доставчици, клиенти или потребители и да възпрепятстват ефективната конкуренция на съответния пазар.

(2) Съвместно господстващо положение се установява, когато между предприятията съществува икономическа връзка или пазарна взаимозависимост, която води до:

1. устойчиво и предвидимо паралелно поведение на съответния пазар;
2. възможност за координиране на търговската политика без необходимост от изрично споразумение;
3. ограничена степен на ефективна конкуренция между самите предприятия;
4. способност съвместно да оказват влияние върху нивото на цените, количествата или други съществени параметри на пазара.

(3) При преценката по ал. 1 и 2 Комисията взема предвид по-специално:

1. равнището и структурата на пазарните дялове;

2. степента на концентрация на пазара;
 3. прозрачността на пазара и възможността за системно наблюдение на поведението на конкурентите;
 4. наличието на бариери за навлизане на нови участници или за разширяване на съществуващите такива;
 5. хомогенността на предлаганите стоки или услуги;
 6. липсата на ефективен конкурентен натиск от страна на трети предприятия;
 7. други икономически и правни фактори, релевантни за конкретния пазар.
- (4) Наличието на съвместно господстващо положение не изисква доказване на изрично споразумение или съгласувана практика между предприятията по смисъла на чл. 15.

Прекомерно високи цени

Чл. 21б. (1) Прекомерно висока цена е тази цена, която значително надвишава икономически обосноващите разходи за производство, придобиване и реализация, включително разумна норма на печалба.

(2) При определяне на прекомерност на цената Комисията прилага един или повече от следните критерии:

1. критерий „разходи плюс“ – когато продажната цена значително надвишава икономически обосноващите разходи и разумна норма на печалба;
2. сравнителен критерий – когато цената съществено надвишава цените на същите или сходни стоки или услуги в други държави – членки на Европейския съюз;
3. исторически критерий – когато е налице значително увеличение на цената за кратък период без обективна икономическа причина;
4. критерий за икономическа стойност – когато цената е непропорционална спрямо икономическата стойност на стоката или услугата.

(3) Прилагането на критериите по ал. 2 се извършва въз основа на икономически анализ от Комисията и по методика и показатели, определени с наредба на Министерския съвет, приета след становище на Комисията.

Забрана за прекомерно високи цени

Чл. 21в. Забранява се налагането на прекомерно високи продажни цени от предприятия, които са в господстващо или съвместно господстващо положение.

Освобождаване от забраната за прекомерно високи цени

Чл. 21г. При наличие на обстоятелства по чл. 21б, ал. 2 се приема, че е налице нарушение, освен ако предприятието може да докаже наличие на обективни икономически причини, включително:

1. увеличение на производствените разходи;
2. промени в логистичните разходи;
3. външни пазарни фактори;
4. други доказуеми икономически обстоятелства.

Специален режим на прозрачност

Чл. 21д. (1) Предприятия, извършващи търговия на дребно с бързооборотни стоки и достигащи определен оборот или пазарен дял, подлежат на специален режим на прозрачност.

(2) Предприятията по ал. 1 са длъжни:

1. да предоставят при поискване информация за структурата на цените;
2. да съдействат при извършване на секторни анализи;
3. да съхраняват данни за ценообразуването за срок не по-кратък от 5 години.

(3) Праговете по ал. 1 се определят с наредбата по чл. 21б, ал. 3.“

§ 2. Създава се чл. 27а:

„Секторни анализи на пазари с висока обществена значимост

Чл. 27а. (1) Комисията извършва секторни анализи на пазари с висока обществена значимост, включително:

1. храни;
2. горива;
3. земеделски суровини.

(2) Анализите по ал. 1 се публикуват ежегодно.

§ 3. Създава се глава шеста „а“ с чл. 28а:

„Глава шеста „а“

ЦЕНТРАЛЕН РЕГИСТЪР ЗА ПРОСЛЕДИМОСТ ПО ВЕРИГАТА ЗА ДОСТАВКИ

Проследимост по веригата за доставки

Чл. 28а. (1) За осигуряване на условия за секторен анализ, наблюдение на пазарната среда, проследимост по веригата за доставки и ранно установяване на данни за нелоялни търговски практики, нарушения на конкуренцията или други нарушения по компетентност, се създава електронен централен регистър за проследимост по веригата за доставки на селскостопански, хранителни продукти и суровини, както и на други продукти на етап търговия на едро от бизнес операторите до дистрибуцията до краен потребител, определени с наредбата по ал. 4.

(2) Бизнес операторите са длъжни да подават към регистъра по ал. 1 информация в електронен вид за веригата за доставки от всяко първо пускане в стокооборота на пазара в страната на селскостопански, хранителни продукти и суровини и всяка последваща дистрибуция на етап търговия на едро.

(3) Регистърът по ал. 1 се поддържа от Министерството на икономиката, инвестициите и индустрията.

(4) Информацията, която се вписва, условията и редът за воденето, поддържането и ползването на регистъра по ал. 1, се определят с наредба на Министерския съвет.

(5) Регистърът по ал. 1 осигурява автоматизирано събиране, обработване, съпоставяне и анализ на данни, включително чрез алгоритмични и/или изкуственоинтелектни средства, за откриване на индикатори за пазарни деформации, нелоялни търговски практики, нарушения на конкуренцията, нарушения на потребителските права, данъчни, митнически, санитарни, фитосанитарни или други съмнения за нарушения по компетентност, които да послужат за проверка от компетентните органи.

(6) В наредбата по ал. 4 се определят и условията, при които може да се изисква подаването на определена информация за вписване в регистъра по ал. 1, по отношение на:

1. веригата за доставки на храни на етап търговия на дребно;

2. доставките на първични продукти и храни съгласно чл. 37, ал. 1 и 2 и чл. 38 от Закона за храните:

а) директната доставка на малки количества първични продукти по чл. 1, параграф 2, буква „в“ от Регламент (ЕО) № 852/2004 и Регламент (ЕО) № 853/2004;

б) доставката на храни от животински произход от обекти за търговия на дребно до друг обект за търговия на дребно като странична, локална и ограничена дейност по чл. 1, параграф 5, буква „б“ (ii) от Регламент (ЕО) № 853/2004.

(7) Обменът на данни на регистъра по ал. 1 с други регистри и бази данни се урежда с наредбата по ал. 4.

(8) Наредбата по ал. 4 следва да съдържа описание на видовете и типове продукти обект на проследяване, както и реда на тяхното поетапно включване в регистъра по ал.1.

(9) Последващото включване на други продукти и/или групи в продукти в регистъра по ал.1 става след включването им в наредбата по ал. 4, друг нормативен акт или по определен ред описан в тях.“

§ 4. В наименованието на Глава седма „б“ и навсякъде другаде в текста след думата „селскостопански“ се поставя запетая, а думите „и хранителни продукти“ се заменят с „хранителни продукти и суровини“.

§ 5. В чл. 376 се правят следните допълнения:

1. В ал. 1 се създават т. 13 - 33:

„13. използване на значима пазарна сила от купувача за налагане на търговски условия, които доставчикът не би приел при наличие на реална и икономически съпоставима алтернатива за реализация на продуктите;

14. налагане от купувача на договорни условия, които създават значително неравновесие в правата и задълженията на страните във вреда на доставчика;

15. едностранно налагане от купувача на селскостопански, хранителни продукти и суровини на доставчика на цени, плащания, условия на продажба или начини на продажба, които са дискриминационни и необосновани;

16. начисляване от купувача на такси за предлагане продукцията на доставчика на селскостопански, хранителни продукти и суровини в търговското помещение на купувача;

17. едностранно налагане от купувача на селскостопански, хранителни продукти и суровини на доставчика на надценки, отстъпки, предоставяне на спомагателни услуги, реклами, такси, обратни услуги и други допълнителни услуги, всички изброени пряко или косвено свързани с храните или тяхната реализация;

18. изискване на последващи, ретроактивни и/или условни бонуси, отстъпки или плащания, които не са включени във фактурната цена към момента на доставката и не са свързани с конкретна, измерима и доказуема насрещна услуга;

19. прилагане на търговски модел, при който реалната придобивна цена се формира чрез скрити, последващи или непрозрачни плащания, бонуси, компенсации или прихващания;

20. прехвърляне върху доставчика на търговски риск от непродадени количества, промоционални кампании, намаления на крайни цени, вътрешни търговски решения на купувача или загуби след приемане на стоката;

21. изискване доставчикът да участва финансово в промоция, намаление или търговска кампания, организирана по инициатива на купувача, без предварително писмено споразумение за срок, обхват, количества, цена и финансов ефект;

22. обвързване на достъпа до търговска мрежа с предоставяне на отстъпки, бонуси, безплатни количества, рекламни услуги, логистични услуги или други плащания, които не отразяват реална и доказуема икономическа стойност;

23. изискване или договаряне на условия, при които доставчикът не може да установи по ясен начин реалната крайна стойност на сделката към момента на доставката;

24. изискване или налагане на доставчик да участва в промоционално намаление на стока, при условие че по-малко от 50 на сто от общия размер на намалението се поема за сметка на купувача;

25. изискване или налагане на доставчик участие в намалението в размер, надвишаващ 10 на сто от доставната цена, когато намалението е по инициатива на купувача;

26. дискриминация между търговски партньори, изразяваща се в:

а) прилагане от купувача на различни търговски отстъпки, бонуси, такси или други финансови условия към съпоставими селскостопански, хранителни продукти и суровини от една и съща продуктова категория, когато разликата в нетната търговска отстъпка надвишава 10 на сто;

б) прилагане от купувача на различни по размер търговски надценки към съпоставими селскостопански, хранителни продукти и суровини от една и съща продуктова категория, когато разликата в търговската надценка надвишава 10 на сто;

27. налагане от купувача на доставчика на задължение селскостопански, хранителни продукти и суровини да бъдат доставяни, съхранявани, излагани или продавани единствено в амбалаж, опаковка, касетки, контейнери, тарелки, мрежи, чували, гаца, насипен вид или друг формат, определен от купувача, когато това води или може да доведе до заличаване, прикриване, замяна или отслабване на търговската марка, фирмената идентичност, произхода или разпознаваемостта на доставчика;

28. отказ на купувача без обективна и писмено мотивирана причина да приеме стока на доставчика в собствен, сходен, технически съвместим и съответстващ на изискванията за безопасност, логистика, транспорт, съхранение и етикетирание амбалаж, опаковка или съд за еднократна или многократна употреба, обозначен с търговската марка, логото, фирменото наименование или друг отличителен знак на доставчика;

29. изискване продукт, доставен от доставчика в брандирана опаковка, амбалаж или разфасовка, да бъде разопакован, разфасован, предлаган насипно, наливно или в друг небрандиран вид, когато това заличава или затруднява установяването на търговската марка, произхода, производителя или доставчика на продукта от крайния потребител;

30. изваждане от асортимент, ограничаване на обеми, влошаване на позициониране, отказ от промоционално участие или замяна на продукт на доставчика с продукт под собствена марка на купувача или на свързано с него лице, когато това представлява ответно търговско действие или не е основано на предварително определени, обективни и проверими критерии;

31. използване от купувача на търговска, производствена, ценова, логистична или друга чувствителна информация, получена от доставчика в рамките на търговските отношения, за разработване, позициониране, ценообразуване или преимуществено предлагане на продукт под собствена марка на купувача или на свързано с него лице;

32. предприемане или заплашване с предприемане на ответни търговски действия срещу доставчик, включително прекратяване или неподлежащо на обективна обосновка ограничаване на договора, изваждане от асортимент, намаляване на поръчки, влошаване на позициониране или забавяне на плащания, когато доставчикът отказва да приеме нелоялна търговска практика, упражнява свои права или съдейства на компетентен орган;

33. други практики, определени с наредбата по ал. 4.“

2. Създава се ал. 4, 5 и 6:

(4) Освен нелоялните търговски практики, изрично посочени в чл. 37б и 37в, за такива могат да бъдат определяни и други практики, установени в търговските отношения, които по своята икономическа същност, цел или резултат водят или могат да доведат до заобикаляне, ограничаване или нарушаване на принципите на добросъвестност, равнопоставеност и свободна конкуренция във веригата за доставки на селскостопански, хранителни продукти и суровини. Допълнителните практики се определят с наредба на Министерския съвет.

(5) Предложения за включване на нови нелоялни търговски практики по ал. 4 могат да се правят от компетентните органи: министъра икономиката, инвестициите и индустрията,

министъра на земеделието и храните, председателя на Комисията за защита на конкуренцията, председателя на Комисията за защита на потребителите и председателя на Комисията за стоковите борси и тържищата.

(6) За нелоялни търговски практики се считат и всички действия или договорни конструкции, които имат за цел или резултат заобикаляне или избягване на разпоредбите на чл. 37б и 37в, както и на тези по ал. 4, когато водят до същия икономически ефект.“

§ 6. Член 37в се изменя така:

„Условни забрани

Чл. 37в. (1) Забранени за прилагане са следните търговски практики, освен когато са предварително договорени между страните с ясни, недвусмислени, писмени и икономически обосновани условия в договора за доставка или в последващо споразумение:

1. връщане от купувача на непродадени продукти, без той да е заплатил за тях и/или за изхвърлянето им;
2. заплащане от доставчика на купувача като условие за складирането, излагането или включването в продуктовата гама на негови продукти или предлагането на пазара на такива;
3. искане от купувача за заплащане от доставчика на всички или част от разходите за намалени цени на селскостопански, хранителни продукти и суровини, продавани от купувача в рамките на промоция, освен ако преди промоцията, която се прави по инициатива на купувача, купувачът уточни срока на промоцията и очакваните количества селскостопански, хранителни продукти и суровини, които ще бъдат поръчани по намалени цени;
4. искане от купувача за заплащане от доставчика на рекламни дейности на купувача;
5. искане от купувача за заплащане от доставчика за маркетингови дейности на купувача;
6. заплащане от доставчика на купувача за оборудване и/или поддържане на помещения, използвани за продажбата на продуктите;
7. искане от купувача за заплащане от доставчика на транспортни и/или логистични разходи;
8. искане от купувача за намаление на цените на продуктите със задна дата пряко или чрез прилагане на необосновани отстъпки, бонуси и такси или предоставяни услуги.

(2) Практиките по ал. 1 са допустими само когато са изпълнени едновременно следните условия:

1. договорени са предварително и писмено;

2. определени са конкретният предмет, срок, обхват, цена и начин на изпълнение;
3. услугата или действието е реално предоставено;
4. стойността е икономически обоснована и пропорционална;
5. доставчикът е получил документ, удостоверяващ изпълнението;
6. плащането е отразено по прозрачен начин в счетоводните и търговските документи;
7. данните са подадени в регистъра по чл. 27а, ал. 1, когато попадат в обхвата му.

(3) Когато купувачът изисква плащане по ал. 1, той е длъжен предварително да предостави на доставчика писмен разчет, съдържащ:

1. правното и икономическото основание на плащането;
2. конкретна насрещна услуга;
3. начин на формиране на стойността;
4. очакван резултат;
5. срок и обхват;
6. количества, продукти и обекти, за които се отнася;
7. начин на доказване на изпълнението.

(4) Неизпълнението на условията по ал. 2 и 3 води до презумпция, че практиката е нелоялна, освен ако купувачът докаже противното.

(5) С наредбата по чл. 37б, ал. 4 се определя подробен списък на практиките по ал. 1, минималното съдържание на документите, редът за доказване на реално предоставена услуга и критериите за икономическа обоснованост.“

§ 7. Създава се чл. 37ж:

„Доказване на липса на нелоялна търговска практика“

„Чл. 37ж. (1) Когато Комисията за защита на конкуренцията има обосновани съмнения и/или разполага с данни, че прилагана търговска практика може да представлява нелоялна търговска практика, тя може да задължи купувача в определен кратък срок да представи доказателства, че практиката не е нелоялна.

(2) Когато купувачът не представи доказателства или представените доказателства са недостатъчни, непълни или противоречиви, се приема, че е налице нелоялна търговска практика, освен ако от събраните по производството доказателства следва друго.“

§ 8. В ал. 70, ал. 2 в края се добавя „с изключение на случаите по чл. 70а“.

§ 9. Създава се чл. 70а:

„Чл. 70а. (1) При съмнение за нарушение на чл. 21а - 21д комисията образува производство по установяване на нарушения и налагане на санкции на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 в 7-дневен срок от решението на комисията.

(2) Производството приключва в срок до 3 месеца, освен в случаи на фактическа и правна сложност.“

§ 10. Създава се чл. 77а

„Временни мерки

Чл. 77а. (1) Комисията може да налага временни мерки, включително:

1. задължение за преустановяване или изменение на прилагани търговски условия, включително условия на ценообразуване;

2. задължение за изменение на ценовата политика;

3. други мерки за възстановяване на конкуренцията.

(2) Мерките по ал. 1 се налагат до приключване на производството.“

§ 11. В чл. 100 се създава ал. 15:

„(15) При нарушение на забраната по чл. 21в комисията налага имуществена санкция до 10 на сто от общия оборот на предприятието за предходната финансова година.“

§ 12. Създава се чл. 100а със следното съдържание:

„Чл. 100а. (1) При не подаване на данни за вписване в регистъра по чл. 28а, ал. 1, както и при подаване на невярна, непълна или заблуждаваща информация, когато това води или може да доведе до прикриване на нелоялна търговска практика, на нарушителя се налага имуществена санкция, както следва:

- за предприятия с годишен оборот до 2 500 000 евро – от 2 500 до 25 000 евро;
- за предприятия с годишен оборот от 2 500 000 до 25 000 000 евро – от 10 000 до 100 000 евро;
- за предприятия с годишен оборот от 25 000 000 до 250 000 000 евро – от 25 000 до 250 000 евро;
- за предприятия с годишен оборот над 250 000 000 евро – от 50 000 до 500 000 евро или до 1 на сто от общия оборот за предходната финансова година, когато тази сума е по-висока.

(2) При повторно нарушение имущественната санкция е в размер до два пъти максималния размер по ал. 1, но не повече от 2 на сто от общия оборот за предходната финансова година.

(3) Когато в срок от две години са установени две или повече нарушения по ал. 1, поведението се счита за системно и се прилага режимът на санкциониране за нелоялна търговска практика по чл. 100.“

§ 13. В § 1 от допълнителните разпоредби се създават т. 60, 61 и 62:

„60. „Краен потребител“ е последният потребител на даден хранителен продукт, който няма да използва храната като част от операция или дейност на предприятие за производство на храни.

„61. „Бизнес оператор“ е:

а) лице по чл. 9 и търговец на пресни плодове и/или зеленчуци съгласно § 1, т. 20 от допълнителните разпоредби на Закона за прилагане на общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз;

б) производител на плодове и зеленчуци, който притежава и/или ползва обект за търговия на едро;

в) производител, търговец на едро и вносител на вино, етилов алкохол, дестилати и спиртни напитки по Закона за виното и спиртните напитки;

г) производител на вино, етилов алкохол, дестилати и спиртни напитки, който притежава и/или ползва обект за търговия на едро;

д) лице, извършващо търговия дребно, когато притежава и/или ползва склад към обекта за търговия на дребно, в които се съхраняват, разпределят, претоварват продукти в големи обеми, характерни за търговия на едро;

е) собственикът и/или ползвателят на обектите за съхранение на зърно по реда и условията за регистрация и проследимост съгласно наредбата по чл. 58с, ал. 1 от Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на ЕС;

ж) лице, извършващо търговия със зърно (обикновена пшеница, твърда пшеница, царевица, ечемик, ръж, овес, тритикале, слънчоглед, рапица, соя и оризова арпа) над 50 тона сумарен годишен обем;

з) вносител на храни;

и) други, описани в наредбата по чл. 28а, ал. 4.

62. „Търговия на едро със селскостопански и хранителни продукти и суровини“ е етап от

дистрибуцията на селскостопански и хранителни продукти и суровини, включващ всички дейности по придобиване, съхраняване, предоставяне и/или продажба на селскостопански и хранителни продукти и суровини, които не са предназначени за директно предоставяне на крайния потребител, а са предвидени за по-нататъшна препродажба, производство, преработка, внос или износ от други бизнес оператори (търговци на едро, производители и/или износители).“

Преходни и заключителни разпоредби

§ 14. Министерският съвет приема наредбата по чл. 28а, ал. 4 в срок от шест месеца от влизането в сила този закон.

§ 15. В срок до 2 месеца след приемането на наредбата по чл. 28а, ал. 4 се изработва задание за изработка електронния регистър по чл. 28а, ал. 1, като при изработване на заданието участват компетентните органи описани изрично в наредбата по чл. 28а, ал. 4.

§ 16. Договорите за доставка, сключени преди влизане в сила на този закон, се привеждат в съответствие с Глава седма "б" в 2-месечен срок от влизането в сила на закона.

§ 17. В срок до 3 месеца от влизането в сила на закона Министерският съвет приема наредбата по чл. 21б, ал. 3.

§ 18. Образуваните до влизането в сила производства се довършват по досегашния ред.

§ 19. Законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

Вносители:

Евг. Гечев
Ана Зорнева
Михаил Тодоров
Петър Зисанов
Костадин Пруданов
Зоревко Огнянов
Даниел Парушев
Тодор Джикав
Динко Странски
Ирина Асенова-Димитрова

Павел Ковачев

Румяна Милашев

Владимир Раков

Нели Андреева

Иван Голосев

Иван Яков

Иван Бетсер

Димитр Крив

Румяна Тетрова

Никол Нозеран

Асен Бадарев

Антон Крив

Александра Велков

МОТИВИ

към Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията

I. Необходимост от приемане на закона

Веригата за доставки на селскостопански, хранителни продукти и суровини има ключово значение за продоволствената сигурност, конкурентната среда, доходите на българските производители и преработватели, както и за крайните цени за потребителите. В тази верига обаче през последните години се наблюдават устойчиви структурни дисбаланси между отделните участници, особено между доставчиците — земеделски производители, преработватели, търговци на едро и вносители — и купувачите със значима пазарна сила.

Тези дисбаланси не се проявяват единствено чрез класически забавени плащания или едностранни промени на договори. На практика все по-често се използват сложни договорни, финансови, логистични и търговски конструкции, чрез които по-силната страна в търговското отношение налага условия, които доставчикът не би приел при наличие на реална и икономически съпоставима алтернатива за реализация на продуктите.

Особено съществен проблем е, че реалната икономическа стойност на сделката често не се определя само от фактурната цена към момента на доставката. Тя се формира чрез последващи, ретроактивни или условни бонуси, отстъпки, такси, компенсации, рекламни, маркетингови, логистични, административни и други плащания. Така доставчикът не може да установи по ясен начин крайната стойност на сделката, а купувачът придобива възможност да прехвърли върху него част от своя търговски риск.

В резултат се създава модел, при който:

- достъпът до търговска мрежа може да бъде обвързан с плащания, които не отразяват реална и доказуема икономическа стойност;
- промоционални кампании и намаления на крайни цени се финансират непропорционално от доставчика;
- доставчикът участва в разходи, които са част от обичайната търговска, логистична, складова или маркетингова дейност на купувача;
- реалната придобивна цена се формира чрез скрити или последващи финансови механизми;

- търговската марка и идентичността на доставчика могат да бъдат обезличени чрез налагане на амбалаж, разопаковане, продажба насипно или замяна със собствена марка на купувача;
- доставчикът може да бъде поставен под натиск чрез изваждане от асортимент, ограничаване на обеми, влошаване на позициониране или ответни търговски действия.

Тези практики засягат не само доставчиците. Те изкривяват конкуренцията по цялата верига, препятстват равнопоставеното участие на българските производители и преработватели, намаляват прозрачността на цените и създават условия за по-несправедливо разпределение на добавената стойност. В крайна сметка негативният ефект може да се пренесе и върху потребителите чрез по-високи или икономически необосновани крайни цени, по-ограничен избор и отслабване на конкуренцията между реални производители и марки.

Необходимостта от законодателна намеса се подкрепя и от анализа на Комисията за защита на конкуренцията относно пазара на хранителни продукти. КЗК посочва наличие на структурни деформации по веригата на доставки и необходимост от обсъждане на административни и нормативни мерки за адресиране на установените проблеми.

С оглед на това законопроектът цели да надгради действащата уредба, като премине от формален към икономически подход: не само да се забраняват отделни видими нарушения, а да се обхванат и практиките, които чрез своята икономическа същност, цел или резултат водят до същия неблагоприятен ефект.

II. Съответствие с правото на Европейския съюз

С Директива (ЕС) 2019/633 относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти е въведен минимален стандарт за защита срещу практики, които могат да засегнат неблагоприятно по-слабите участници във веригата. Директивата изрично допуска държавите членки да приемат или запазят по-строги национални правила, насочени към борба с нелоялните търговски практики, при спазване на правото на Европейския съюз.

Предложеният законопроект се основава именно на този подход. Той не въвежда ценови тавани, не замества свободното договаряне и не създава административно определяне на цени. Напротив — законопроектът цели да гарантира, че свободното договаряне се осъществява при реална прозрачност, икономическа обоснованост и равнопоставеност, а не при принуда, зависимост или заобикаляне на закона чрез непрозрачни плащания и договорни конструкции.

III. Съответствие с добри европейски практики

Предлаганият законопроект е съобразен с развитието на европейските режими за защита на конкуренцията и борба с нелоялните търговски практики.

1. Германия

Германското право в областта на конкуренцията, уредено в Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen — GWB, отдавна използва концепции като пазарна сила, относителна пазарна сила и икономическа зависимост. Подходът в Германия е особено важен, защото не се ограничава само до формалното господстващо положение, а отчита реалната икономическа позиция на страните и възможността една от тях да налага условия поради зависимост на другата.

През 2026 г. Германия въведе и секторен механизъм по отношение на пазара на горива чрез нов § 29a GWB, при който доставчици с господстващо положение или относителна пазарна сила могат да бъдат контролирани, когато изискваните цени необосновано надвишават разходите. Този модел показва европейска тенденция към по-активна намеса при пазарна сила и необосновани ценови отклонения, без това да представлява общ административен контрол върху цените.

Законопроектът възприема именно този принцип — намеса не срещу пазара, а срещу злоупотребата с пазарна сила, непрозрачността и необоснованото изкривяване на конкурентната среда.

2. Франция

Франция чрез законодателството EGAlim развива цялостен подход за балансиране на отношенията между агрохранителните доставчици и големите търговски вериги. Френската уредба цели да засили равновесието в търговските отношения между доставчици и дистрибутори, да защити възнаграждението по веригата и да ограничи заобикалянето на правилата чрез договорни механизми.

Френският пример е особено релевантен за България, тъй като показва, че защитата на доставчиците и производителите не е отклонение от пазарната икономика, а необходима гаранция за реална конкуренция в условията на силно концентрирана търговия.

3. Испания

Испания е сред държавите членки с най-развит специален режим за хранителната верига чрез Ley de la Cadena Alimentaria. Испанският модел поставя акцент върху прозрачността, писмените договори, проследимостта на търговските отношения и специализирания контрол

чрез AICA. Законът цели подобряване на функционирането на хранителната верига, защита на операторите и повишаване на конкурентоспособността на сектора.

Практиката в Испания показва, че специализираните режими за хранителната верига могат да бъдат реално прилагани чрез контрол, санкции и публичност на нарушенията, включително по отношение на договори, срокове за плащане и разрушаване на стойност във веригата.

Настоящият законопроект стъпва на сходна логика, но я адаптира към българския модел чрез интегриране в Закона за защита на конкуренцията, създаване на централен регистър и засилване на ролята на КЗК.

IV. Основни цели на законопроекта

Законопроектът има следните основни цели:

1. Ограничаване на нелоялните търговски практики във веригата за доставки на селскостопански, хранителни продукти и суровини.
2. Повишаване на прозрачността при формирането на реалната придобивна цена и крайната стойност на сделките.
3. Предотвратяване на скрити, последващи и ретроактивни плащания, които не отразяват реална насрещна услуга.
4. Намаляване на възможността за прехвърляне на търговски риск върху доставчиците.
5. Защита на търговската марка, фирмената идентичност, произхода и разпознаваемостта на доставчика.
6. Ограничаване на дискриминационното третиране между търговски партньори.
7. Създаване на механизъм за ранно установяване на пазарни деформации чрез електронен централен регистър.
8. Засилване на възможностите за секторен анализ и превантивен контрол.
9. Създаване на инструмент срещу прекомерно високи цени при господстващо или съвместно господстващо положение.
10. Постигане на по-справедливо разпределение на добавената стойност по веригата, с очакван положителен ефект и за потребителите.

V. Същност на предлаганите изменения

1. Разширяване на абсолютните забрани

Законопроектът допълва чл. 376 с нови нелоялни търговски практики, които обхващат реално установени проблеми в търговските отношения. Сред тях са:

- използване на значима пазарна сила за налагане на условия;
- създаване на значително неравновесие във вреда на доставчика;
- едностранно налагане на цени, плащания, условия на продажба и начини на продажба;
- начисляване на такси за предлагане на продукция;
- изискване на последващи, ретроактивни или условни бонуси и плащания;
- формиране на реалната придобивна цена чрез скрити или непрозрачни плащания;
- прехвърляне на търговски риск върху доставчика;
- обвързване на достъпа до търговска мрежа с плащания, които не отразяват реална икономическа стойност;
- дискриминация чрез различни отстъпки, бонуси, такси или надценки при съпоставими продукти;
- обезличаване на марката чрез налагане на амбалаж, разопаковане, насипна или наливна продажба;
- изваждане от асортимент, ограничаване на обеми, влошаване на позициониране или замяна със собствена марка;
- използване на чувствителна информация на доставчика за развиване или преимуществено предлагане на собствена марка;
- ответни търговски действия срещу доставчик.

Така законопроектът не се ограничава до класическите практики, вече уредени в европейската директива, а адресира съвременните форми на икономически натиск и заобикаляне.

2. Анти-обход механизъм

Предвижда се изрична разпоредба, според която за нелоялни търговски практики се считат и действия или договорни конструкции, които имат за цел или резултат заобикаляне или избягване на забраните, когато водят до същия икономически ефект.

Този подход е особено важен, защото в практиката нелоялните практики често не се проявяват като едно ясно действие, а като съвкупност от договорни клаузи, фактуриране, услуги, компенсации, бонуси, логистични условия и последващи прихвращения.

3. Условни забрани и доказуемост на услугите

С измененията в чл. 37в се въвежда по-строга рамка за допустимост на определени практики. Те са допустими само когато са предварително и писмено договорени, когато са ясно определени предметът, срокът, обхватът, цената и начинът на изпълнение, когато услугата е реално предоставена и когато стойността е икономически обоснована и пропорционална.

Този подход цели да прекрати практиката на формално фактуриране на услуги без реално съдържание или без доказуем икономически ефект за доставчика.

4. Доказване на липса на нелоялна практика

Законопроектът въвежда възможност КЗК, при обосновани съмнения или данни за нелоялна търговска практика, да задължи купувача да представи доказателства, че практиката не е нелоялна. Това е необходимо, тъй като в подобни отношения информацията за реалните финансови потоци, вътрешни условия, бонуси, компенсации, търговски планове и критерии за позициониране обикновено се намира у купувача.

5. Централен регистър за проследимост

Създава се електронен централен регистър за проследимост по веригата за доставки. Той има няколко функции:

- проследимост на движението на продукти и суровини;
- създаване на информационна база за секторни анализи;
- подпомагане на компетентните органи;
- ранно установяване на индикатори за пазарни деформации, нелоялни търговски практики, нарушения на конкуренцията, потребителски, данъчни, митнически, санитарни и фитосанитарни нарушения.

Регистърът не постановява нарушения и не налага санкции. Автоматизираните, алгоритмичните и изкуственоинтелекtnите средства служат за откриване на индикатори и съмнения, които да послужат за проверка от компетентните органи. По този начин се създава система за ранно предупреждение, без да се заменя човешката и институционалната преценка, но значително я автоматизира и улеснява.

6. Административна оптимизация чрез регистъра

Регистърът няма за цел да създаде допълнителна административна тежест. Напротив, той следва да намали дублиращото подаване на информация към множество институции. Данните, които ще се подават, по правило вече се създават и съхраняват от операторите и често се предоставят на различни държавни органи. С въвеждането на единна електронна точка за

подаване институциите ще могат да получават необходимата информация автоматично по компетентност.

Това ще намали необходимостта от многократни искания към бизнеса, ще ограничи физическите проверки, ще подобри обмена между институциите и ще създаде възможност през платформата да се развиват електронни услуги.

7. Прекомерни цени и съвместно господстващо положение

Законопроектът въвежда уредба на прекомерно високите продажни цени само когато са налице господстващо или съвместно господстващо положение. Това не е общ контрол върху цените, а инструмент срещу злоупотреба с пазарна сила.

Предвижда се цена да се приема за прекомерно висока, когато значимо надвишава икономически обосноващите разходи за производство, придобиване и реализация, включително разумна норма на печалба. Оценката се извършва чрез икономически анализ и критерии като „разходи плюс“, сравнителен критерий, исторически критерий и критерий за икономическа стойност.

8. Временни мерки

Предвижда се възможност КЗК да налага временни мерки до приключване на производството. Целта е да се предотврати продължаване на вредно поведение, когато съществува риск от сериозно или трудно поправимо увреждане на конкуренцията.

VI. Очакван икономически и социален ефект

1. Върху производителите и преработвателите

Очаква се законопроектът да подобри позицията на българските производители и преработватели чрез:

- по-голяма предвидимост на търговските условия;
- по-ясна реална стойност на сделката;
- ограничаване на натиска за допълнителни плащания;
- защита от обезличаване на марката;
- намаляване на риска от ответни действия;
- по-равноправно участие във веригата.

2. Върху търговците

Законопроектът не ограничава добросъвестната търговска дейност. Търговците запазват свободата си да определят асортимент, ценова политика, промоции и логистична организация,

но при условия на прозрачност, обективност, доказуемост и недопускане на дискриминационни или икономически необосновани практики.

3. Върху потребителите

Очаква се положителен ефект и за крайните потребители. Когато скритите плащания, ретроактивните бонуси, необоснованите такси и прехвърлянето на риск бъдат ограничени, ценовата структура по веригата става по-прозрачна. Това създава предпоставки за реална ценова конкуренция, по-справедливо разпределение на стойността и по-добро съотношение между цена и качество.

Законопроектът не гарантира административно намаляване на цените, тъй като не въвежда ценови тавани. Но чрез намаляване на нелоялните практики и изкривяванията се очаква ценови ефект, който да се прояви чрез по-реална конкуренция и ограничаване на възможностите за необосновано задържане на добавена стойност в отделни звена от веригата.

VII. Заключение към мотивите

Предложеният законопроект представлява цялостна реформа на подхода към нелоялните търговски практики, прозрачността по веригата на доставки и контрола върху пазарната сила. Той стъпва на европейската рамка, добрите практики от държави като Германия, Франция и Испания, както и на установените от КЗК проблеми на българския пазар.

Целта не е замяна на пазара с административно регулиране, а възстановяване на реалното му функциониране — чрез прозрачност, справедливост, доказуемост и ефективен контрол.

Вносители:

Александър Герев
Анна Терзиева
Александър Георгиев
Петър Бончев
Константин Проданов
Здравко Стефанов
Хансел Парушев
Тодор Джикова
Виньо Сиринсен

Ирина Асирова-Димитрова
Тодорина Ковачева

Зулка Миланат

Владимир Ранд

Нели Радеева

Иван Големев

Иван Кнеб

Стефан Бергев

Димитр Петров

Радко Петров

Никола Йосифов

Асен Бадарев

Андрей Крив

Александра Велчева

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията

1. Основания за законодателната инициатива

Законодателната инициатива е обусловена от необходимостта да се преодолеят установени структурни и поведенчески проблеми във веригата за доставки на селскостопански, хранителни продукти и суровини.

Основните проблеми са:

1. неравнопоставеност между доставчици и купувачи със значима пазарна сила;
2. непрозрачно формиране на реалната придобивна цена;
3. използване на последващи и ретроактивни плащания;
4. прехвърляне на търговски риск върху доставчика;
5. обвързване на достъпа до пазара с допълнителни плащания;
6. дискриминационно третиране между търговски партньори;
7. обезличаване на търговската марка и идентичността на доставчика;
8. използване на чувствителна информация за предимство на собствена марка;
9. недостатъчна проследимост и фрагментиран обмен на данни между институциите;
10. необходимост от по-ефективен контрол върху прекомерни цени при господстващо или съвместно господстващо положение.

Без законодателна промяна тези проблеми не могат да бъдат преодоляни само чрез прилагане на съществуващите общи правила, тъй като значителна част от практиките се реализират чрез договорни конструкции, които формално изглеждат допустими, но по икономическа същност водят до нелоялен резултат.

2. Цели на законопроекта

Целите на законопроекта са:

- създаване на по-ясна и ефективна рамка срещу нелоялните търговски практики;
- повишаване на прозрачността във веригата за доставки;
- подобряване на възможностите за секторен анализ и превантивен контрол;
- намаляване на административното дублиране чрез централен регистър;
- защита на производителите, преработвателите и доставчиците;
- защита на потребителите чрез по-реална конкуренция;

- ограничаване на злоупотребата с пазарна сила;
- въвеждане на пропорционална санкционна рамка.

3. Заинтересовани страни

Заинтересованите страни са:

1. Министерският съвет;
2. Министерството на икономиката и индустрията;
3. Министерството на земеделието и храните;
4. Министерството на здравеопазването;
5. Комисията за защита на конкуренцията;
6. Комисията за защита на потребителите;
7. Националната агенция за приходите;
8. Агенция „Митници“;
9. Българската агенция по безопасност на храните;
10. Комисията за стоковите борси и тържищата;
11. Изпълнителната агенция по лозата и виното;
12. бизнес операторите по веригата за доставки;
13. земеделските производители;
14. преработвателните предприятия;
15. търговците на едро;
16. търговците на дребно;
17. организациите на производителите;
18. потребителите.

4. Варианти за действие

Вариант 1: Без законодателна промяна

При този вариант ще се запази действащата правна рамка. Това няма да позволи ефективно адресиране на новите и сложни форми на нелоялни практики. Ще продължи фрагментираният обмен на данни между институциите, а контролът ще остане основно последващ и реактивен.

Този вариант не е подходящ, тъй като не отговаря на установените проблеми и не осигурява достатъчно инструменти за ранно откриване и превенция.

Вариант 2: Приемане на предложените изменения

Този вариант осигурява:

- разширяване на списъка с нелоялни практики;
- механизъм срещу заобикаляне;
- доказателствен инструмент при съмнения за нарушение;
- централен регистър;
- анализ чрез алгоритмични и изкуственоинтелектни средства;
- пропорционални санкции;
- контрол върху прекомерни цени при пазарна сила;
- временни мерки.

Този вариант е предпочитан, тъй като съчетава правна, икономическа и технологична рамка за ефективна защита на конкуренцията.

5. Икономическо въздействие

Очакваното икономическо въздействие е положително.

Законопроектът ще доведе до:

- намаляване на скритите и непрозрачни плащания;
- по-ясна реална придобивна цена;
- намаляване на икономически необоснованото прехвърляне на риск;
- по-справедливо разпределение на добавената стойност;
- по-добри условия за българските производители и преработватели;
- по-голяма предвидимост за добросъвестните търговци;
- по-ефективна конкуренция;
- ограничаване на пазарни деформации.

Възможно е част от предприятията да понесат краткосрочни разходи за адаптиране на договорите и вътрешните си системи. Тези разходи обаче са оправдани от очакваните средносрочни и дългосрочни ползи — по-прозрачен пазар, по-малко спорове и по-ефективен контрол.

6. Социално въздействие и въздействие върху потребителите

Очаква се положително социално въздействие.

Законопроектът ще създаде условия за:

- по-устойчиви български производители и преработватели;
- по-справедливо разпределение на стойността по веригата;
- намаляване на възможностите за изкуствено ценово изкривяване;
- по-реална ценова конкуренция;
- по-добра защита на потребителите.

Не се въвежда механизъм за административно определяне на крайни цени. Очакваният ценови ефект произтича от ограничаването на нелоялните практики, повишаването на прозрачността и намаляването на възможностите за задържане на необоснована добавена стойност в отделни звена от веригата.

7. Въздействие върху административната тежест

Законопроектът е насочен към оптимизация и намаляване на административната тежест по веригата.

Създаването на централен електронен регистър ще позволи:

- подаване на информация на едно място;
- автоматизиран обмен между институциите;
- намаляване на повторното изискване на едни и същи документи;
- ограничаване на проверките на място;
- по-бърз достъп на компетентните органи до необходимата информация;
- възможност за предоставяне на електронни услуги през платформата.

Данните, които ще се подават, по правило вече съществуват в счетоводната, търговската, логистичната и регулаторната документация на операторите. Към момента те често се предоставят отделно на различни институции. Чрез регистъра се създава единна точка за подаване и последващо автоматично разпределение по компетентност.

Следователно очакваният ефект не е увеличаване, а комасирано намаляване на административния натиск по цялата верига.

8. Въздействие върху държавния бюджет

Законопроектът не предвижда непосредствено разходване на допълнителни средства с приемането му.

Изграждането и поддържането на електронния регистър ще се реализира поетапно въз основа на наредбата и последващо техническо задание. Финансовите параметри следва да бъдат конкретизирани на етап подзаконово регулиране и бюджетно планиране.

Възможни източници за финансиране са:

- държавният бюджет;
- европейски програми;
- програми за електронно управление и цифровизация;
- други допустими финансови инструменти.

В средносрочен план се очаква системата да доведе до икономии чрез намаляване на физическите проверки, по-добра координация между институциите и по-ефективно насочване на контролните ресурси.

9. Въздействие върху нормативната уредба

Законопроектът предвижда приемането на подзаконови нормативни актове, включително:

- наредба за регистъра по чл. 27а;
- наредба за допълнителните нелоялни търговски практики;
- наредба за методиката за определяне на прекомерни цени, праговете за специален режим на прозрачност и изискванията за прозрачност.

Необходимо е съгласуване на подзаконовата уредба с действащите режими в областта на храните, агрохранителната верига, официалния контрол, защитата на конкуренцията, защитата на потребителите, данъчния и митническият контрол.

10. Рискове при прилагането

Основните рискове са:

1. опити за заобикаляне чрез нови договорни конструкции;
2. непълно или формално подаване на данни в регистъра;
3. необходимост от ефективна координация между институциите;
4. необходимост от техническа надеждност и сигурност на регистъра;
5. необходимост от защита на търговската тайна и чувствителната информация;
6. необходимост от капацитет за икономически анализ в компетентните органи.

Законопроектът адресира тези рискове чрез:

- анти-обход норма;

- санкции при неподаване или подаване на невярна информация;
- възможност за допълнително определяне на практики с наредба;
- централен регистър;
- секторни анализи;
- временни мерки;
- доказателствен механизъм при съмнения за нелоялна практика.

11. Съответствие с принципите на пропорционалност и необходимост

Предлаганите мерки са необходими, защото действащата уредба не обхваща достатъчно съвременните механизми на нелоялно поведение във веригата.

Мерките са пропорционални, защото:

- не въвеждат ценови тавани;
- не ограничават добросъвестното договаряне;
- прилагат се спрямо конкретни нелоялни практики;
- въвеждат диференцирана санкционна рамка;
- използват регистъра като инструмент за анализ и проверка, а не за автоматично санкциониране.

12. Заключение

Законопроектът има положително очаквано въздействие върху конкурентната среда, производителите, преработвателите, добросъвестните търговци и потребителите.

Той създава модерна правна, икономическа и технологична рамка за по-прозрачна и по-справедлива верига за доставки, като същевременно запазва принципите на свободната стопанска инициатива и пазарната икономика.

Вносители:

Евген Герев

Ана Зорнива

Михаела Стойков

Петър Бисанов

Константин Врзачков

Здравко ВАНДОВ

Даниел Арчиер

Томас

Юлия Сиринская
Ирина Астова-Дидонис
Татьяна Власова

Руслан Мисаков
Владимир Ваков
Нелли Андреева
Иван Боломеев
Анвар Якуб

Степан Белтен
Дмитрий Петров
Зуляя Петрова
Никита Юзерган

Асен Бадамов
Литон Кутев
Александра Белчева