



Годишник Икономика и бизнес / Economy and Business Yearbook, 2022

ISSN 2534-9651 (online)

DOI: <https://doi.org/10.33919/EcoBY.22.7.9>

<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

133

ПОЛИТИКАТА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА В УСЛОВИЯТА НА ПАНДЕМИЯ И НОВИ СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ НА ЕС

COMPETITION POLICY IN THE CONDITIONS OF PANDEMICS AND NEW EU STRATEGIC PRIORITIES

доц. д-р Едуард Маринов
Департамент „Икономика“,
Нов български университет
Институт за икономически изследвания
при Българска академия на науките
eddie.marinov@gmail.com

Associate Professor Eduard Marinov,
Ph.D.
Department “Economics”, New Bulgarian
University
Economic Research Institute at the
Bulgarian Academy of Sciences
eddie.marinov@gmail.com

Резюме: Във време на криза и преход правилното и ефективно функциониране на единния пазар е от огромно значение. Статията разглежда отговора на ЕС на специфичните предизвикателства пред единния пазар, поставени от глобалната пандемия, през призмата на политиката за защита на конкуренцията, като е отделено място и за ситуацията в България по време на кризата.

Ключови думи: ЕС, единен пазар, политика за защита на конкуренцията, Covid-19

Abstract: In times of crisis and transition, the proper and efficient functioning of the single market is of the utmost importance. The article discusses the EU response to the specific challenges faced by the single market posed by the global pandemic through the prism of competition policy, with a special focus on the situation in Bulgaria during the crisis.

Keywords: EU, Single market, Competition policy, Covid-19

■ Введение

Във време на криза и преход правилното и ефективно функциониране на единния пазар е от огромно значение. Повече от 60 години прилагането на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията е от първостепенна важност за запазване и насърчаване на европейската икономика, основана на европейски ценности като справедливост, върховенство на закона и доверие. Успоредно с обществените, икономическите и регулаторните промени се развива и политиката в областта на конкуренцията. Днес, когато общността е изправена пред една от най-големите кризи в историята си, стабилната политика в областта на конкуренцията в ЕС е по-важна от всякога, за да допринесе за икономическата динамика, която е от съществено значение за по-бързото възстановяване (ЕК, 2021a).

Статията разглежда отговора на ЕС на специфичните предизвикателства пред единния пазар, поставени от глобалната пандемия, през призмата на политиката за защита на конкуренцията, като е отделено място и за ситуацията в България по време на кризата.

■ Политиката за защита на конкуренцията в условията на пандемия и нови стратегически приоритети на ЕС

През цялата първа година от мандата на Комисията „Фон дер Лайен“ политиката на ЕС в областта на конкуренцията играе ключова роля в усилията на ЕК да предприеме мерки в отговор на здравната и икономическата криза, предизвикана от пандемията от COVID-19, и за

преодоляването ѝ. Политиката в областта на конкуренцията е от първостепенно значение и за улесняване на възможността за възстановяване, като се имат предвид екологичният и цифровият преход на икономиката на ЕС. Комисията продължава да гарантира, че правилата в областта на конкуренцията остават подходящи за съвременната икономика, прилагат се енергично и допринасят за стабилната европейска промишленост както в рамките на ЕС, така и на световната сцена.

Според ЕК през 2020 г. наборът от инструменти на политиката в областта на конкуренцията се оказва подходящ, гъвкав и бързо приспособим към извънредните обстоятелства на здравната и икономическата криза (ЕК, 2021a, с. 2). Благодарение на своевременните ответни мерки и мерки за приспособяване политиката в областта на конкуренцията спомага да се отговори на нуждите на промишлеността и на гражданите на ЕС и същевременно да се запазят конкурентните пазари. Това проличава особено ясно в редица действия, които позволяват бързото предоставяне на подкрепа от публични източници към реалната икономика или които са част от по-широката програма на политиката и имат за цел да се възстанови устойчивият растеж и да се избегне ненужно нарушаване на пазара.

На 13 март 2020 г. в своето Съобщение относно координираните икономически мерки в отговор на пандемията от COVID-19 (ЕК, 2020a) Комисията излага различните възможности, които са на разположение на държавите-членки извън обхвата на извършвания от ЕС контрол на държавните помощи и могат да бъдат въведени от тях без участието на ЕК. Сред тези възможности са мерките, предназначени за всички дружества, на-

пример субсидиите за заплати и временното преустановяване на плащанията на корпоративните данъци и данъка върху добавената стойност или на социалноосигурителните вноски, както и предоставянето на финансова помощ директно на потребителите за отменени услуги или билети, разходите за които не се възстановяват от съответните оператори.

На 19 март 2020 г. Комисията приема Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката и с напредването на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, я преразглежда няколко пъти (ЕК, 2020в). На 8 април 2020 г. ЕК публикува и Съобщение за временната рамка, в което се посочват основните критерии, които тя ще следва, когато оценява проекти за сътрудничество, насочени към справяне с недостига на доставки на основни продукти и услуги по време на пандемията (ЕК, 2020). В същото време Комисията въвежда редица мерки за осигуряване на непрекъснатост на стопанската дейност и продължава да гарантира прилагането на правилата на ЕС относно сливанията, за да се избегне нарастването на пазарната мощ вследствие на кризата.

Всички предприети от страна на ЕС мерки са публикувани в Доклада на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно политиката в областта на конкуренцията за 2020 г. (ЕК, 2021). Мерките са в две основни направления:

- мобилизиране на политиката на ЕС в областта на конкуренцията с цел облекчаване на въздействието от пандемията от COVID-19:
 - подкрепа за държавите членки в борбата с COVID-19 чрез политиката в областта на държавната помощ;

- насоки за участниците на пазара при антитръстовия контрол и контрола върху сливанията, в т.ч. чрез смекчаване на антитръстовите правила в някои отрасли (напр. при временни мерки, въведени с цел да се избегне недостигът на определени стоки и да се насърчи запазването на работни места);
- подготовка за възстановяване и излизане от кризата и създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост;
- специфични секторни мерки в областта на транспорта, туризма, културата, хотелиерството, търговията на дребно и др.;
- постигане на по-широките и дългосрочни цели, свързани с развитието на единния пазар:
 - задълбочен преглед на правилата в областта на конкуренцията, за да станат пригодни за променящата се пазарна среда, включително за ускоряващата се цифровизация на икономиката;
 - актуализиране на правилата и насоките относно сливанията и на антитръстовите правила и насоки;
 - преглед на правилата за държавна помощ, в т.ч. по отношение на Европейския зелен пакт;
 - оценка на приетия през 2012 г. пакет за услуги от общ икономически интерес;
 - принос на политиката на ЕС в областта на конкуренцията за цифровия преход и за укрепването на единния пазар, в т.ч. за улесняване на цифровия преход и за защита на единния пазар чрез държавна помощ;
 - принос на политиката на ЕС в областта на конкуренцията към екологичния преход, в т.ч. чрез раз-

решаване на държавни мерки за насърчаване на внедряването на възобновяеми енергийни източници, подобряването на енергийната ефективност, подпомагането, когато е необходимо, на внедряването на инфраструктура за мобилност с нулеви/ниски емисии, стимулирането на търсенето на превозни средства с нулеви/ниски емисии за обществен и частен транспорт и намаляването на емисиите на CO₂ и на други емисии (включително мерки за декарбонизация) или засилването на кръговия характер на икономиката;

▪ принос на политиката на ЕС в областта на конкуренцията към по-задълбочен и по-справедлив икономически и паричен съюз чрез осигуряване на устойчивост в банковия сектор и предприемане на действия срещу избирателни данъчни предимства.

За да се гарантира, че правилата в областта на конкуренцията остават подходящи и с тях може изцяло да се преодолеят предизвикателства като структурни проблеми, свързани с цифровите пазари и с чуждестранните субсидии, които нарушават конкуренцията на пазарите на ЕС, през 2020 г. са осъществени важни инициативи в рамките на политиката – внесено е предложение за Законодателен акт за цифровите пазари, публикувана е Бяла книга относно чуждестранните субсидии, за да се даде начален тласък на размисъла върху начина за справяне с нарушаващите търговията ефекти, които чуждестранните субсидии могат да имат върху вътрешния пазар.

ЕС демонстрира своята готовност да използва политиката в областта на конкуренцията, за да допринесе за подготовката на изпълнението на Механизма

за възстановяване и устойчивост. Комисията оказва съдействие на държавите-членки при изготвянето на планове за възстановяване и устойчивост, включително от гледна точка на политиката в областта на конкуренцията, и публикува редица ръководни образци цел да се гарантира, че те са в съответствие с правилата на ЕС за държавна помощ.

Наред с преодоляването на непосредствените предизвикателства, породени от пандемията, през 2020 г. прилагането на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията допринася за изпълнението на дългосрочните цели за периода 2019–2024 г., каквито са например „Европа, подготвена за цифровата ера“, „Европейския зелен пакт“ и „Икономика в интерес на хората“. С предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2021–2027 г. е извършена важна промяна с включването на специален компонент за политиката в областта на конкуренцията в рамките на Програмата за единния пазар. Това ще осигури стабилно финансиране на мерки, повишаващи капацитета на ЕК за правоприлагане, например разработването на усъвършенствани методики за разузнаване и разследване. Финансирането ще даде възможност на Комисията да засили и сътрудничеството си с публичните администрации в ЕС и извън него.

По-късно, на 18 ноември 2021 г. Европейската комисия публикува своето съобщение, озаглавено „Политика в областта на конкуренцията, подходяща за нови предизвикателства“ (по-нататък наричано „Съобщението“; ЕК, 2021). Съобщението идентифицира няколко области, в които една коригирана политика в областта на конкуренцията би могла да помогне за преодоляване на новите предизвикателства пред евро-

пейската икономика. По-специално, в него се обсъжда ролята на политиката за защита на конкуренцията в икономическото възстановяване на Европа от пандемията от COVID-19, в подкрепата на европейския зелен (ЕК, 2019) и цифровия преход (ЕП, 2020) и за укрепването на устойчивостта на единния пазар.

Временната рамка за държавна помощ допринася за смекчаване на отрицателното въздействие на пандемията върху европейската икономика (ЕК, 2020), позволявайки на държавите-членки да използват над 3 трилиона евро помощ за подкрепа на предприятията в целия ЕС. В Съобщението се обявява изменение на рамката за държавна помощ и постепенното ѝ прекратяване през следващите шест месеца (до 30 юни 2022 г.). Тази стратегия признава продължаващото икономическо въздействие на пандемията, както и необходимостта от приспособяване към различните темпове на икономическо възстановяване в рамките на специфични сектори в отделните държави-членки. Изменението има за цел също да привлече частни инвестиции, за да улесни бързото, екологично и цифрово възстановяване, като във връзка с това включва две нови политики.

Първата политика подтиква държавите-членки да насърчават инвестициите в устойчиво възстановяване. Изменението очертава обстоятелствата, при които Комисията ще смята действията в подкрепа на държавите-членки за съвместими с правилата за държавна помощ на ниво ЕС. Държавите-членки могат да подкрепят частни инвестиции под формата на безвъзмездни средства, данъчни субсидии и субсидирани лихвени проценти по заеми, но не могат да предоставят повече от 10 млн. евро на предприятие. Те могат също да подкрепят инвестиции, които преодоляват инвес-

тиционната празнина, натрупана в икономиката поради кризата с COVID-19. Подкрепата не се ограничава до конкретни икономически области, но изменението поощрява подкрепата на схеми, свързани с екологични изследвания (Gottlieb, 2021).

Втората нова политика насърчава държавите-членки да засилят платежоспособността на предприятията (особено тези, чиито нива на дълг са се увеличили поради икономическия ефект на пандемията от COVID-19), като трябва да се ограничат до малките и средните предприятия.

Съобщението идентифицира законодателството в областта на конкуренцията като ефективно средство за отговор на новите пазарни предизвикателства и за засилване на по-широките политически цели на ЕС. По-специално, прилагането на законодателството в областта на конкуренцията ще бъде използвано в подкрепа на две водещи политики на сегашната Комисия: зеления и цифровия преход. В своето съобщение ЕК обяснява, че съществуващите правила за конкуренция (като чл. 101, пар. 1 от ДФЕС, забраняващ антиконкурентни споразумения между предприятия) могат да бъдат използвани за прилагане на целите на Зелената сделка. По-специално, забранените споразумения биха могли да получат позволение, ако антиконкурентните им ефекти се компенсират от екологичната ефективност, произтичаща от тях, например да се позволи производството на по-устойчив продукт.

Освен това правилата за държавна помощ ще се използват и като инструмент за насърчаване на целите на политиката на ЕС. Една такава цел е например до 2050 г. Съюзът да стане климатично неутрален. За нейната реализация ЕК ще позволи на държавите-членки да под-

крепят нови екологични технологии, използвайки държавна помощ, чрез актуализиране на съществуващите насоки за държавна помощ в областта на енергетиката и околната среда. Стремежът е да се улеснят инициативи, които са в съответствие с целите на ЕС за декарбонизация, и постепенно да се премахнат дейностите с интензивни емисии.

Комисията изтъква също и необходимостта от справяне с пазарната сила на големите корпорации, особено в технологичния сектор. По-специално, в неотдавнашното ѝ предложение за Закон за цифровите пазари е залегнало намерението за борба с антиконкурентните практики от страна на големите онлайн платформи, особено тези, които попадат извън обхвата на съществуващите правила за злоупотреба с господстващо положение на пазара. Предложеният нормативен акт ще наложи и нов каталог от специфични задължения на онлайн платформи, имащи утвърдена позиция на портал между бизнесите, активни в платформата, и крайните потребители (т.нар. онлайн пазители).

И накрая, ЕК ще преразгледа съществуващите си насоки, например Съобщението за определяне на размера на пазара и Регламента и насоките за групово освобождаване на хоризонтални и вертикални сливания, за да отрази целите на политиката на зеления и цифровия преход.

Комисията също така подчертава значението на единния пазар на ЕС – търговска зона, обхващаща всички държави-членки, където стоки и услуги могат да се търгуват свободно и без бариери. Нарушенията на веригите за доставки поради пандемията от COVID-19 показват, че единният пазар не е достатъчно устойчив по време на криза. Поради това в Съобщението се набляга

върху ролята на законодателството в областта на конкуренцията за укрепване на единния пазар и за насърчаване на икономическия растеж. Например прилагането на контрол върху сливанията ще се използва, за да се запази диверсификацията на веригите за доставки и за да се избягват „тесни“ места в производството на важни суровини. Въздействието на бъдещите сливания върху надеждността на доставките и предвидимите срокове за изпълнение ще станат важен параметър в оценката на Комисията на тези сделки.

В допълнение, ЕК възнамерява да насърчи създаването на индустриални съюзи в ключови стратегически сектори на единния пазар като батерии, полупроводници и облачни и периферни изчисления. Тези индустриални съюзи ще се превърнат във форуми, в които бизнес участниците ще си сътрудничат за справяне с бъдеща криза, засягаща единния пазар. Специална програма за съответствие ще гарантира, че това сътрудничество между предприятията остава в рамките на законите на ЕС за конкуренцията.

Съобщението несъмнено разочарова онези, които се надяват на облекчаване на антиitrustовите правила на ЕС по време на криза. Напротив – успешното възстановяване на европейската икономика всъщност изисква по-строго прилагане на съществуващите правила за конкуренция. Заедно с тях новите законодателни предложения и политически инструменти ще гарантират, че антиitrustовата рамка на ЕС остава в синхрон с непрекъснатото развиващата се реалност на европейските пазари. Освен това трябва да се има предвид, че антиitrustовото право не се прилага във вакуум – то трябва да бъде приведено в съответствие с усилията на Комисията и да

осигури подкрепа в други стратегически области, включително зеления преход и политиката на цифровите пазари (Gottlieb, 2021).

■ Ситуацията в България по време на пандемията

Държавите-членки и Европейската комисия споделят отговорността за насърчаване на конкуренцията. След реформата на антитръстовите правила на ЕС от 2004 г. 58 национални органа за конкуренция и национални съдилища имат правомощието да прилагат правилата на ЕС за конкуренция към антиконкурентни споразумения и злоупотреби с господстващо положение, засягащи търговията между държавите-членки. Оттогава националните органи се превръщат в основни партньори в правоприлагането на Комисията, като представят над 90% от всички решения, насочени към поведение и споразумения, които нарушават спазващата правилата на ЕС конкуренция. От 1 май 2004 г. до 31 декември 2018 г. националните органи приемат около 1100 решения съгласно чл. 101 и 102 от ДФЕС. Тези решения защитават конкуренцията, като нареждат прекратяване на нарушенията, налагат глоби или приемат ангажименти (ЕС, 2019).

България е държава-членка на Европейския съюз и следователно чл. 101–109 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) са пряко приложими. На национално ниво чл. 21 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) забранява злоупотребата с господстващо положение, което е приложимо за всички видове предприятия независимо от тяхната собственост или отрасъл. Чл. 37а от ЗЗК исторически забра-

нява злоупотребата с по-силна позиция при договаряне (т.е. относителна пазарна сила), но тази разпоредба наскоро е премахната като част от основна реформа на ЗЗК (вж. по-долу) и е приложима само за висящи дела.

Законът за конкуренцията в България се прилага публично от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), която е приела множество подзаконовни актове, отнасящи се до различни процедурни и законови въпроси като оценка на пазарната позиция, определяне на глоби, предоставяне на страните на достъп до файлове, защита на поверителна информация и преглед и одобрение на ангажиментите, предлагани от предприятията.

ЗЗК се прилага за предприятия, на които държавата или общината са възложили да предоставят услуги от общ обществен интерес, доколкото изпълнението на обществените им задачи не е възпрепятствано и конкуренцията не е засегната в значителна степен. Законът за енергетиката съдържа подобна разпоредба, насочена към предприятията, извършващи пренос или разпределение на електрическа и топлинна енергия или на природен газ. Тези разпоредби обаче имат малко практическо значение, тъй като не ни е известен случай, в който дадено предприятие да е било освободено от отговорност за нарушаване на правилата за конкуренция на подобни основания. Напротив, такива компании са били санкционирани за злоупотреба с господстващо положение в много случаи.

Трябва да се уточни, че последният публикуван отчет за дейността на КЗК е за 2020 г. (КЗК, 2021) и представената по-нататък информация се базира на него и на анализа на Yaneva–Ivanova and Spasov (2021).

Малко след като епидемията от COVID-19 е обявена за глобална пан-

демия, КЗК приема ангажиментите на Европейската комисия и Европейската мрежа за конкуренция да следят отблизо пазарите на храни, фармацевтични продукти и санитарни продукти (особено за артикули като маски и дезинфектанти) за антиконкурентни практики, включително за прекомерно ценообразуване. КЗК дава да се разбере, че макар че може да е готова да предприеме по-снизходителен подход към определени форми на сътрудничество, тя няма да се поколебае да прилага стриктно законодателството в областта на конкуренцията срещу всяка злоупотреба с пазарна сила. Все още обаче не са образувани производства в нито един от посочените сектори (Yaneva-Ivanova and Spasov).

През 2020 г. КЗК образува седем нови дела за предполагаема злоупотреба с господстващо положение (три повече спрямо 2019 г.). Два от тези случаи са възобновени разследвания на стари практики, върнати от съда за допълнителен преглед, което може да изкриви заключенията относно тенденциите в прилагането на антитръстовите правила. Запазва се тенденцията от предходната година, а именно разследванията да се задействат от жалби на клиенти, доставчици или конкуренти, а не да се иницират служебно. Сред набелязаните сектори са „обичайните заподозрени“ – горива (Дело No ГПК/255/2020), медии (Дела No CPC/605/2020 и CPC/84/2020) и комунални услуги (Дело No ГПК/383/2020).

Единственото дело, образувано по инициатива на КЗК, е иницирано от Върховната прокуратура, която установява значителни диспропорции между цените на бензина на международните борси и в страната (това е шестото разследване на цените на горивата през последните 10 години). Разследването започва в средата на април 2020 г. като

отговор на икономическите трудности, свързани с пандемията. Разследването, което се занимава както с предполагаеми злоупотреби с пазарна сила, така и с предполагаемо картелиране, не продължава много време – инициирана проверка в сградата на Българската петролна и газова асоциация и глоба от 2500 лева, наложена на Асоциацията за възпрепятстване на проверката.

Освен това КЗК започва шест нови разследвания за предполагаеми злоупотреби с по-силна позиция при договаряне (в сравнение със седем производства през 2019 г.), които продължават, независимо че неотдавна съответната забрана е премахната.

Статистиката за глобите, наложени през 2020 г., показва, че злоупотребата с господстващо положение при договаряне е послужила като подходяща алтернатива за ишци, които не са успели да докажат злоупотреба с господстващо положение поради невъзможността да докажат доминация. Въпреки че през 2020 г. КЗК не налага глоби за злоупотреба с господстващо положение, тя санкционира четири компании за злоупотреба с по-силна позиция при договаряне: на търговеца на дребно на хранителни продукти „Кауфланд България“ е наложена глоба от 343 417 лв. за нелоялно отношение към доставчик, включително прекратяване на договор (ГПК Решение № 689 от 17.09.2020), а на три български компании от „ЧЕЗ Груп“ е наложена обща глоба от 4 411 500 лв. за необосновано прекратяване на договор с доставчик на платежни услуги в брой и сключване на нов договор със същия доставчик при нелоялни търговски условия (ГПК Решение № 466 от 01.06.2020). Същите обвинения срещу компании от „ЧЕЗ Груп“ са отхвърлени от КЗК през 2019 г. поради липса на господстващо положение на

компаниите в качеството им на клиенти на засегнатите услуги. Друг пример е местният доставчик на ВиК в София „Софийска вода“, чието поведение се разследва паралелно като предполагаема злоупотреба с по-силна преговорна позиция и като злоупотреба с господстващо положение (Дела № СРС/439/2020 и СРС/383/2020).

От гледна точка на съдебния контрол заслужава да се спомене краят на антитръстовата сага в енергийния сектор, започнала през 2013 г. След четиригодишно разследване КЗК налага обща глоба от 2,19 милиона лева на две български компании от „ЧЕЗ Груп“ за възпрепятстване на либерализацията на българския енергиен пазар. Продължаващата либерализация на енергийния пазар позволява на клиентите да преминат от регулиран към свободен пазар, като заменят обществения си доставчик с търговец. След като клиентът влезе на свободния пазар, той може да избере своя доставчик от почти 90 лицензирани търговци на дребно. „ЧЕЗ Груп“ е вертикално интегрирана и присъства както на регулирания, така и на свободния пазар на електроенергия, но заема господстващо положение само на първия. КЗК приема, че „ЧЕЗ Груп“ дискриминира търговци извън групата, като им отказва достъп до исторически данни за почасовото потребление на клиентите, които тя е събирала по време на дейността си на регулирания пазар и които са на разположение на търговеца в ЧЕЗ Груп. Според КЗК подобна стратегическа информация е важна за търговците, за да предоставят котировки на потенциални клиенти и да се конкурират помежду си, а обменяйки информацията с търговеца от „ЧЕЗ Груп“, двете санкционирани компании са му предоставили неоправдано предимство пред независимите тър-

говци. Твърди се, че „ЧЕЗ Груп“ е прилагала и различни практики, целящи да попречат на клиентите да преминат към свободния пазар или поне да забавят този процес. КЗК констатира, че обменът на информация, заедно с други практики, е част от групова стратегия, целяща да задържи клиентите в рамките на „ЧЕЗ Груп“ – било на регулирания пазар на лицензираната територия, доставяна изключително от „ЧЕЗ Груп“, чрез забавяне на процеса на превключване между пазарите, или на свободния пазар, като предпочита своя търговец.

Докато първоинстанционният съд изцяло потвърждава решението на антитръстовия орган (Решение № 15629 от 13.12.2018 и Решение № 13130 от 29.10.2018), Върховният административен съд, действайки като касационен съд, приема, че установяването на всички релевантни факти и обстоятелства по делото изисква експертно заключение и връща делото на по-долната инстанция за нов преглед по същество (Решение № 7729 от 22.05.2019 по адм. д. № 1320/2019). В изпълнение на тези задължителни указания съдът назначава вещо лице, което всъщност е поканено да замени икономическия анализ на КЗК, като отговаря на въпроси, свързани, *inter alia*, с дефиницията на пазара, пазарния дял и бариерите за навлизане. Позовавайки се на становището на този независим експерт, друг състав на първоинстанционния съд заключава, че не е имало злоупотреба и отменя решението на антитръстовия орган (Решение № 423 от 30.04.2020). Макар съдът да признава, че либерализацията е забавена, той установява, че забавянето е в резултат от причини извън поведението на разследваните компании, които са действали за защита на своите законни търговски интереси. Освен това съдът изразява не-

съгласие с КЗК относно стратегическия характер на обменната информация поради наличието на други източници на информация, позволяващи на търговците да прогнозират потреблението на клиентите и да правят оферти, включително факта, че клиентите са държали тази информация и са били в състояние да я предоставят на търговците за целите на котировката.

Освен сложната фактическа обстановка на делото, което става предмет на спорове, съдът засяга и въпроса за тънката граница между злоупотреба и конкуренция по същество. Въпреки че обвиненията срещу „ЧЕЗ Груп“ се основават, наред с други неща, на вътрешни документи, доказващи груповата стратегия за задържане на клиенти и подобряване на представянето на пазара, съдът дава да се разбере, че подобна стратегия може да преследва напълно легитимни цели. Това решение обаче е отменено от касационния съд (Решение № 984 от 26.01.2021 по адм. д. № 6582/2020), който не е съгласен с по-долната инстанция както фактически, така и по закон. Всъщност горната инстанция до голяма степен приема констатациите на КЗК, че предполагаемият обмен на информация наистина е осъществен. Правно е имало разногласия между съдилищата относно стратегическия характер на обменната информация, което е довело до различни изводи за антиконкурентност на поведението. Прието е, че докато на господстващите предприятия по принцип е позволено да защитават своите законни интереси, такова поведение не трябва да има за цел да запази, утвърди или засили тяхното господстващо положение. В разглеждания случай Върховният съд заключава, че злоупотребата се състои в предоставяне на конкурентно предимство на свързания търговец пора-

ди достъпа до определена вътрешногрупова информация, която този търговец е получил.

Тъй като две български компании от „EVN Group“ са санкционирани от КЗК въз основа на подобни твърдения, предстои да се разбере дали изходът в техния случай ще бъде същият.

Трябва да се отбележи, че през февруари 2021 г. ЗЗК претърпява големи промени, необходими, за да се приложи Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 и Директивата за нелоялните търговски практики (Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019). Концепцията за относителна пазарна сила, въведена през 2015 г. като инструмент за справяне с проблемите на злоупотребата с икономическа зависимост в хранителния сектор (но на практика се прилага в различни сектори), сега е заменена от нов подход за регулиране на бизнес взаимоотношенията между доставчици и клиенти. Новата правна рамка, влязла в сила от 1 ноември 2021 г., въвежда критерии за икономическа зависимост между продавач и купувач, основани на оборота. Тя съдържа списък с условни и безусловни забрани за определени нелоялни търговски практики, целящи да защитят продавачите, които са икономически по-слаби, докато самият оборот вече не е индикатор за господстващо положение,

Сред споменатите промени в ЗЗК е разширяването на обхвата на предприятията, които могат да бъдат санкционирани за злоупотреба с господстващо положение – той вече включва не само предприятието, извършило нарушението, но и неговата компания-майка, и правопримениците (както юридически, така и икономически). Формулировка-

та на новата разпоредба („може да наложи“ вместо „наложи“) обаче предполага, че тази нова възможност може да се разглежда като опция, а не като задължение на органа по конкуренция. Това е нова правна концепция на българското право, която традиционно признава административната отговорност като лична и предстои да се види как ще се прилага на практика. Новите разпоредби за разширяване на задълженията за неоткрити нарушения също вероятно ще засегнат сериозно пазара на сливания и придобивания (Yaneva-Ivanova and Spasov, 2021).

Резултатът по отношение на „ЧЕЗ Груп“ дава добра възможност да се тества дали и как работи частното съдебно изпълнение в България. Допустимостта на самостоятелни искове след прилагането на Директивата на ЕС за обезщетения е неуреден въпрос, който налага разяснения от Върховния касационен съд.

■ Заключение

Конкурентното право е мощен инструмент за осигуряване на равни условия за пазарните участници. Дори в трудни ситуации, подобни на тази, породена от кризата с COVID-19, правото на конкуренцията позволява да бъдат осигурени ефективни условия за съревнование. Новите реалности вероятно ще стимулират предприятията да си сътрудничат при производството, съхранението, логистиката и дистрибуцията на стоки, но това не бива да води до проблематични обстоятелства и до нарушения на конкуренцията.

Политиката на ЕС в областта на конкуренцията играе жизненоважна роля, особено във времена на несигурност и двойна трансформация, за гарантиране на ефективна конкуренция, за насърча-

ване на иновациите, за създаването на работни места, за растежа, конкурентоспособността и предприемачеството. Тя има голямо значение за създаването на справедливи икономически условия чрез стимулиране на иновациите, които спомагат за разработването на нови технологии. Последните на свой ред могат да стимулират постигането на по-добри резултати, като същевременно ограничават вредите на околната среда и насърчават ефективното разпределение на ресурсите, предоставят по-голям избор и справедливи цени за потребителите и подхранват издръжливостта на единния пазар. Наред с това политиката в областта на конкуренцията трябва да поощрява предприятията да инвестират и да внедряват по-модерна цифрова инфраструктура и инструменти (например технология за компютърни услуги в облак, микропроцесори, изкуствен интелект) и по-малко замърсяващи и по-ефикасни производствени технологии.

ЕС съумя да даде бърз отговор на избухналата криза с COVID-19, като прие специални правила в областта на конкуренцията, които ще останат временни. Политиката на Съюза в областта на конкуренцията доказва своята ефективност, тъй като реагира своевременно на новите развития на пазара. Въпреки това Европейския парламент призовава за силна и ефективна политика в областта на конкуренцията и за нейното прилагане, за да се даде възможност на икономиката на ЕС да следва пътя към възстановяване и да осъществи своя двоен „зелен“ и цифров преход по устойчив, социално и териториално приобщаващ начин (ЕП, 2022, с. 9).

Специалната ситуация, в която се намираме – светът, ЕС, но и България, беше съпроводена с еволюция на законодателството, продиктувана от транс-

понирането на европейски директиви и въвеждането им в разпоредбите на ЗЗК и на подзаконовите нормативни актове към него. Тази законодателна промяна доведе и до институционална промяна, тъй като правомощията на КЗК са допълнени с нови, които да послужат като средства за по-ефективно прилагане на правилата за конкуренция и да гарантират правилното функциониране на вътрешния пазар на ЕС (КЗК, 2021, с. 90).

Всяка промяна и адаптиране трябва да гарантира, както че политиката на ЕС в областта на конкуренцията продължава да дава тласък на иновациите в двойния преход, да насърчава издръжливостта на единния пазар и да запазва силно конкурентна социална пазарна икономика, така и че потребителите печелят от справедливи цени. Само и единствено по този начин политиката в областта на конкуренцията ще продължи да изпълнява своята ключова роля като крайъгълен камък на единния пазар и на целия процес на европейска интеграция.

■ Използвани източници

European Commission (EC). (2019). Flash Eurobarometer 476 (Citizens' Perceptions of Competition Policy, January 2019). GESIS Data Archive, Cologne. ZA7498 Data file Version 1.0.0. Available at <https://doi.org/10.4232/1.13282>.

Evropeyska komisia (EK). (2019). Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Saveta, Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet i Komiteta na regionite otnosno Evropeyskia zelen nov kurs. COM/2019/640. [Европейска комисия (ЕК). (2019). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Европейския зелен нов курс. COM/2019/640.]

Evropeyska komisia (EK). (2020). Saobshtenie na Komisiyata otnosno vremenната рамка за мерки за darzhavna pomosht v podkrepa na ikonomikata pri nastoyashtata epidemia ot COVID-19. OV 2020 C 91 I/1. [Европейска комисия (ЕК). (2020). Съобщение на Комисията относно временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката при настоящата епидемия от COVID-19. OV 2020 C 91 I/1.]

Evropeyska komisia (EK). (2020a). Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Evropeyskia savet, Saveta, Evropeyskata tsentralna banka, Evropeyskata investitsionna banka i Evrogrupata: Koordinirani ikonomicheski merki v otgovor na pandemiyata ot COVID-19. COM(2020) 112 final. [Европейска комисия (ЕК). (2020a). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейската инвестиционна банка и Еврогрупата: Координирани икономически мерки в отговор на пандемията от COVID-19. COM(2020) 112 final.]

Evropeyska komisia (EK). (2020v). Saobshtenie na Komisiyata: Vremenna рамка за otsenka na antitrustovi vaprosi otnosno ikonomicheskoto satrudnichestvo v otgovor na speshni situatsii, proiztichashti ot nastoyashtoto razprostranenie na COVID-19 (OV C 116I, 8.4.2020 g.). [Европейска комисия (ЕК). (2020v). Съобщение на Комисията: Временна рамка за оценка на антитръстови въпроси относно икономическо сътрудничество в отговор на спешни ситуации, произтичащи от настоящото разпространение на COVID-19 (ОВ C 116I, 8.4.2020 г.).]

Evropeyska komisia (EK). (2021a). Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Saveta, Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet i Komiteta na regionite otnosno politikata v oblastta na

konkurencijata, podhodyashta za novi predizvikatelstva. COM(2021) 713. [Европейска комисия (ЕК). (2021a). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно политиката в областта на конкуренцията, подходяща за нови предизвикателства. COM(2021) 713.]

Evropeyska komisia (ЕК). 2021. Doklad odnosno politikata v oblastta na konkurencijata za 2020 g. COM(2021) 373 final, [Европейска комисия (ЕК). 2021. Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2020 г. COM(2021) 373 final], Available at https://ec.europa.eu/competition-policy/publications/annual-reports_en.

Evropeyski parlament (ЕП). (2020). Predlozhenie za reglament na Evropeyskia parlament i na Saveta odnosno osporimi i spravedlivi pazari v tsifrovia sektor (Zakon za tsifrovite pazari). COM/2020/842. [Европейски парламент (ЕП). (2020). Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оспорими и справедливи пазари в цифровия сектор (Закон за цифровите пазари). COM/2020/842.]

Evropeyski parlament (ЕП). (2022). Doklad odnosno politikata v oblastta na konkurencijata – godishen doklad za 2021 g. (2021/2185(INI). Komisia

po ikonomicheski i parichni vaprosi na EP, 25.3.2022. [Европейски парламент (ЕП). (2022). Доклад относно политиката в областта на конкуренцията – годишен доклад за 2021 г. (2021/2185(INI). Комисия по икономически и парични въпроси на ЕП, 25.3.2022. Available at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0064_BG.html

Gottlieb, C. (2021). COVID-19, Green and Digital Transition, European Single Market: The Commission Outlines The New Challenges Facing EU Competition Policy. Cleary Antitrust Watch, November 18. Available at <https://www.clearyantitrustwatch.com/2021/11/covid-19-green-and-digital-transition-european-single-market-the-commission-outlines-the-new-challenges-facing-eu-competition-policy/>.

Komisia za zashtita na konkurencijata. (2021). Godishen doklad za 2020 g. [Комисия за защита на конкуренцията. (2021). Годишен доклад за 2020 г.] Available at <https://www.cpc.bg/storage/file/2021.pdf>.

Yaneva-Ivanova, K. and Spasov, G. (2021). The Dominance and Monopolies Review: Bulgaria. In: Dolmans, M. and Mostyn, H. (eds.). The Dominance and Monopolies Review, Edition 9. Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP. Available at <https://thelawreviews.co.uk/title/the-dominance-and-monopolies-review>.