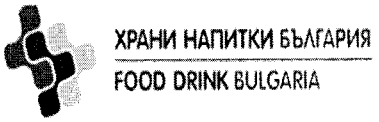


СЪЮЗ НА ПРЕРАБОТВАТЕЛИТЕ НА ПЛОДОВЕ И ЗЕЛЕНЧУЦИ





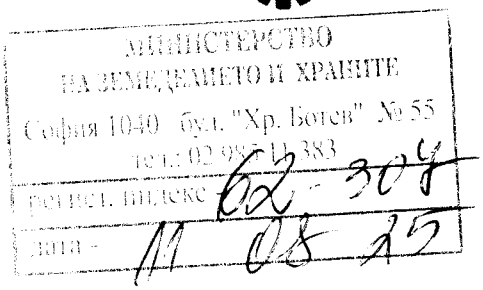
СЪЮЗ НА ПТИЩЕВЪДИТЕ В БЪЛГАРИЯ












ДО
ГОСПОДИН РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ
МИНИСТЪР ПРЕДСЕДАТЕЛ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д-Р ГЕОРГИ ТАХОВ
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ
ГОСПОДИН ПЕТЪР ДИЛОВ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА И ИНДУСТРИЯТА

СТАНОВИЩЕ
относно проект за Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни, качен за публично обсъждане на 29 юли 2025 година

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЖЕЛЯЗКОВ,
УВАЖАЕМИ ДОКТОР ТАХОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДИЛОВ,

С оглед предоставената ни възможност за становище по публикувания за обществено обсъждане редактиран вариант **Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни**, като национално представителни браншови организации, бихме искали да изразим своето становище:

На първо място следва да подчертаем, че в редактирания вариант на законопроекта не само не са взети предвид основателните ни притеснения, които изложихме в рамките на процеса по

публично обсъждане до 13.07.2025г., но и текстовете, по които представихме най-категорични аргументи, че ще доведат до нежелани последици за всички участници по веригата на доставки и най-вече за потребителите, са редактирани в посока засилване на негативния им пазарен ефект. И в редактираната Оценка на въздействие по представения нов вариант отново и категорично се потвърждава нашето мнение, че законопроектът е с особено висока степен на риск /подробно изложен в „Цялостна предварителна оценка на въздействие“ стр.82-90/, като създава условия за:

1. ограничаване на конкуренцията и застрашаване на всички участници по веригата на доставки – земеделци, преработватели, търговци и потребители;

2. изкривяване на пазара и повишаване на цените, създава риск за продоволствената сигурност чрез липса на определени стоки и прекомерно високи цени на други;

3. влошаване на инвестиционния климат поради несигурна среда, рестрикции, и непредвидимост, като ще доведе до още по-голям спад на промишленото производство.

Като цяло Законопроектът, макар и базиран на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, влиза в противоречие с множество негови разпоредби и реално застъпва командно-административен подход в управлението на търговските отношения по веригата на доставка и решения познати от периода на плановата икономика, които бяха изоставени преди повече от 30 години при преминаване към пазарна икономика. Прегледът на практиките в останалите европейски страни, изложен в самия законопроект показва, че никъде няма такава цялостна директна намеса на държавата в процеса на ценообразуване. За това твърдението, че подобна намеса е необходима и допустима, за да се изпълни някаква европейска регулация, не само е невярно, а предлаганите мерки в голяма степен противоречат на законодателството на Европейския съюз.

Единствените примери за подобна директна държавна намеса са в Унгария, срещу която ЕК вече е започнала наказателна процедура и в Румъния, където все пак надценките са след отчитане на разходите при всички участници по веригата на доставки, за разлика от предлагания опасен редактиран български вариант, където на търговците не се отчитат дори разходите по дейността. Това представлява не само икономически необоснована, но и правно уязвима намеса в пазарните отношения. И двете държави са пример за най-висока инфлация (особено при храните) към момента в ЕС и ярко доказателство, че пътят на прекомерна държавна намеса, убиваща конкуренцията и изкривяваща пазара, води единствено до негативни последици, от които страда бизнесът и най-вече и потребителите, особено по-неплатежоспособните такива.

Настояваме за пълна откритост пред обществото, което е в заблуда, че целта на този законопроект е понижаване на цените - такава цел не е формулирана в самия проект, нито е постижима чрез предлаганите текстове. Напротив - създават се реални условия за недостиг на основни храни на българския пазар и за рязкото им поскъпване, поради ограничена конкуренция

и предвидената минимална изкупна цена за земеделските производители, които реално могат да покачват цените си без ограничение под натиска на изискването за 50% български продукти, за млечните дори за 80%. От друга страна, ако при предходното обсъждане на проекта, съществуваше социално напрежение породено от опасения за покачване на цените в периода на въвеждане на еврото, което евентуално би могло да мотивира някакви временни извънредни мерки, то към настоящия момент, след приемане на промените в Закона за въвеждане на еврото в Република България, които на практика предвиждат замразяване на потребителските цени за период от една година, необходимостта от извънредна регулация дори в посока ограничаване евентуален ръст на цените е напълно необоснована.

Тъй като вече неколкократно изложихме подробно своите опасения, тук ще се спрем само на най-критичните от тях и на промените спрямо предходния вариант, които на места превръщат регуацията в правен абсурд:

1. ***Приложно поле***

На първо място, фундаментален въпрос, който се повдига, е въпросът относно приложното поле на законопроекта, в контекста на факта, че огромна част от търговията с храни и селскостопански продукти, които се реализират на българския пазар, се реализира на международна база – в рамките на вътрешния пазар на ЕС и с трети държави.

Съгласно чл. 1, ал. 2 от законопроекта „Законът се прилага за физически и юридически лица, които осъществяват дейност по веригата на доставки на територията на Република България."

Така определен, предметът на регулираните обществени отношения остава неясен. ***Липсва яснота по какъв начин дейността на съответните физически и юридически лица ще бъде отнесена към територията на Република България.*** Например, очевидно е, че при един презграничен договор за доставка на храни, поне единият от участниците не осъществява дейност по веригата на доставки на територията на страната. В този случай възниква въпросът - биха ли били приложими разпоредбите на закона за договорното отношение като цяло или те биха били приложими само за едната от страните, а не и за другата?

Ако ограниченията по закона касаят само пазарни отношения, които се реализират изцяло и само между участници на територията на страната, то те биха били във вреда на местните пазарни участници, за сметка на международните такива, които не биха били предмет на такива ограничения.

Нещо повече, създава се правна несигурност по отношение на кои отношения във веригата на доставка би се прилагал законопроектът. Това не само създава предпоставка за непоследователно и произволно правоприлагане, но и би било в противоречие с принципа на свободното движение на стоки в рамките на ЕС, както излагаме по-надолу.

Предвидената в чл. 1, ал. 3 изключителна компетентност на българските съдилища по отношение на всеки спор относно прилагане на разпоредите на закона, влиза в пряко

противоречие с разпоредбите на чл. 24 и следващите от Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела. Тези норми изчерпателно уреждат материята на изключителната компетентност на съдилищата на държавите-членки в областта на гражданските и търговските дела. Въвеждането на подобна изключителна юрисдикция е в противоречие с уредената предвидена с акт на Съюза уредба по въпроса с пряко действие във всички държави членки, включително и в България.

Чл. 13, ал. 2 и член 17, алинея 2 на практика предвиждат, че предметът на закона може да се определя и променя едностранно с посочените решения на МС, което създава несигурна бизнес среда и е предпоставка за силен застой на икономиката и отдръпване на международни инвеститори. Необходимо е продуктите, които попадат в обхвата на мерките да бъдат ясно и точно дефинирани и да бъдат закрепени в закона, а не да се предостави в едноличната дискреция на Министерски съвет. Подобен подход би поставил бизнеса в постоянна несигурност и в ситуация на непредвидимост относно това дали и кога произвежданите или разпространявани от него продукти, ще попаднат под регулациите на този закон.

2. ***Ограничаване на свободата на договаряне*** - Законопроектът се намесва дълбоко в свободата на договаряне.

Подобен подход, влиза в пряко противоречие с разпоредбите на чл. 168, ал. 6 от Регламент (ЕС) № 1308/2013, съответно чл. 148, ал. 4 от него, съгласно който „***6. Всички елементи на договорите за доставка на селскостопански продукти, сключени от производители, прекупвачи, преработватели или дистрибутори, включително елементите, посочени в параграф 4, буква в), се договарят свободно между страните.***“

Посочената разпоредба на чл. 168 от Регламента, изрично и изчерпателно посочва случаите, в които държавите-членки могат да въведат национални разпоредби, които дерогират от свободата на договаряне и това са:

„а) когато държава членка реши писмените договори за доставка на селскостопански продукти да бъдат задължителни в съответствие с параграф 1, тя може да установи минимален срок на действие, който да се прилага единствено към писмените договори между производител и първия прекупвач на селскостопанските продукти. Този минимален срок трябва да е с продължителност от най-малко шест месеца и не трябва да нарушава правилното функциониране на вътрешния пазар;

б) когато държава членка реши, че първият прекупвач на селскостопански продукти трябва да направи писмена оферта за договор на производителя в съответствие с параграф 1, тя може да предвиди офертата да включва минимален срок на действие на договора, определен от националното законодателство за тази цел. Този минимален срок трябва да е с продължителност от най-малко шест месеца и не трябва да нарушава правилното функциониране на вътрешния

пазар.

Втора алинея не засяга правото на производителя да откаже прилагането на подобен минимален срок, при условие че отказът е в писмена форма. В такъв случай страните са свободни да договарят всички елементи на договора, включително елементите, посочени в параграф 4, буква в)."

Не случайно, европейският законодател акцентира, че свободата на договаряне обхваща елементите в параграф 4, буква в) на чл. 168, т.е. всички елементи касаещи цената. ***Очевидно е, че с предвидените изрични изключения от тази свобода, целта е да не се допусне държавите-членки да въвеждат ограничения на свободното договаряне именно от вида, които законопроектът цели да въведе със законопроекта.***

В законопроекта такива ограничения се съдържат в чл. 9, ал. 1, т. 3 (където се предвижда въвеждането на цена на изкупуване не по-ниска от производствените разходи, както и минимална надценка от 10%); чл. 9, ал. 1 т. 5, който предвижда че „когато минималната продължителност на договора надхвърля шест месеца, той включва клауза за преразглеждане, която може да бъде задействана от земеделския стопанин"; чл. 9, ал. 1 т. 10. който предвижда изискване за уреждане на основания, ред и последици от прекратяването на договора; чл. 9, ал. 2 и ал. 3; чл. 12, ал. 4 в частта му относно изискването за „обосновка на необходимата промяна"; чл. 12, ал. 5 относно изискването „Всички условия за промоции и реклами се договарят изрично между страните при сключването на договора" и т.н.; чл. 17 относно въвежданите максимални надценки по веригата за доставка на храни и селскостопански продукти; чл. 19 относно въвежданата максимална надценка на вносителя; чл. 20 относно предвижданите максимални промоционални отстъпки и максимални промоционални количества като процент от прогнозния обем на договора; чл. 21 относно предвижданата максимална стойност на услугите, свързани с маркетинг, реклама, логистика и др. услуги за промотиране и др.

Следва да се обърне внимание, че тези разпоредби влизат пряко в обхвата на чл. 168 от Регламента и оттам представляват недопустимо ограничаване на свободата на договаряне в противоречие с ал. 6 от него, доколкото посочените договори представляват „договори за доставка на селскостопански продукти, сключени от производители, прекупвачи, преработватели или дистрибутори".

Законопроектът не предоставя никакви критерии, по които определени стоки биха били вкарани в обхвата на ценовата регулация, съгласно чл. 17 от него, а други биха били оставени извън. Очевидно това е предпоставка за произволно разширяване на обхвата на ценово регулиране, поставяйки едни производители, прекупвачи, преработватели или дистрибутори в неравноправно положение спрямо други в зависимост от вида на произвежданите или търгувани стоки.

Вече представихме нашите аргументи за негативното въздействие от замяната на пазарните правила с държавно регулирана икономика – режим на директно преразпределение на

печалбата чрез въвеждане на задължителна минимална изкупна цена на земеделската продукция, която гарантирана печалба от 10% за земеделските производители и максимална надценка за всички останали участници на пазара и подчертахме колко е важно запазването свободата на договаряне между стопанските субекти при производството и търговията с бързооборонти стоки, каквито са храните. ***За съжаление в представения редактиран вариант, това не само не е взето предвид, а ограниченията на т. нар. „надценки" с редакцията са доведени до абсурд.***

а/ Противно на мотивите на законопроекта, с който се цели по-справедливо преразпределение и подкрепа на земеделските производители, въвеждането на минимални изкупни цени – себестойност плюс 10%, реално създава риск от негативен ефект за тях. Ако изкуствено налаганата цена е по-висока от пазарната, на която се продават продукти в чужбина, българските производители ще са принудени да изхвърлят продукция или да я продават на по-ниската пазарна цена, но ще дължат данък върху 10% от нея, дори и реално да не са реализирали печалба.

Изискването за задължителни 50% български продукти, което на пръв поглед дава сигурност и възможност за евентуално още по-високи цени на българските земеделски продукти, също е само привидно в полза на земеделските производители, и безспорно накърнява интересите на потребителите. Ако в един магазин българските зеленчуци са значително по-скъпи от вносните, независимо, че са като количество 50%, няма да правят необходимият оборот за да печелят земеделците, тъй като българският потребител е ценовочувствителен и ще купува по-евтините чужди стоки. ***Не ясен остава въпросът, какво става при подобни случаи с нарастналите загуби от изхвърляне на такива продукти, които магазините ще са длъжни да държат до последно за да покриват изискването за % български продукти, без дори да могат под заплаха от санкция да продадат на промоция повече от 10% поради предлаганата в член 20, алинея 2 рестриктивна забрана за промоции над 10%.*** *Докато* целият Европейски съюз разработва програми за намаляване на хранителните отпадъци, предлаганият текст обективно създава риск от рязко увеличаване на изхвърляната храна.

Прилагането на изискването за минимална изкупна цена не отчита спецификите на отделните браншове по отношение на производството и реализацията на продуктите. При голяма част от продуктите, като яйца и други индустриално произвеждани земеделски продукти напр. месо, подобно задължително завишаване на печалбата ще ги направи неконкурентоспособни и практически непродаваеми, като ще доведе до повишаване на цената им за потребителите. Такива производители ще бъдат изтласкани от пазара поради по-високи неконкурентни цени, породени от нормативно определена минимална надценка. В резултат евтини земеделски продукти от други страни като Украйна, Полша, Испания, Гърция и Македония ще изместят българските, подкопавайки конкурентоспособността и устойчивостта на аграрния сектор.

Още по-неадекватно е подобно нормативноопределено ценообразуване спрямо продукти като зърнени култури, маслодайни култури и месо, които не се търгуват на борсата и не са изключени от обхвата на закона, но се цените им се определят в зависимост от борсови и тържищни котировки, в някои сектори на седмична база. Такова изискване за минимални изкуствени изкупни цени ще изправи преработвателите в маслодобивната и месопреработвателната промишленост пред огромни, практически нерешими проблеми.

Изключителен проблем за самите земеделци би била практическата невъзможност за изчисляване на себестойност на продукцията към момента на продажбата ѝ, тъй като разходите се залагат най-често през едната счетоводна година, а продуктът узрява на полето през следващата. Голяма част от сделките се договарят авансово, когато земеделецът не знае какъв е конкретния добив, за да раздели пропорционално заложените разходи. Много често някои елементи от себестойността като торове се купуват на едро и се използват за няолко реколти и различни култури, които узряват по различно време, поради което земеделецът не знае предварително върху колко продукция следва да раздели този разход. Неясен е въпросът как се отразяват в себестойността инвестиции като техника, инвентар, обслужване на банкови задължения, вода.

Още по-абсурден е фактът, че законопроектът налага санкция за неспазване на изискването за минимална цена на изкупвача, т.е. на фабриката или търговеца, които купуват земеделската продукция, а те нямат никаква възможност да знаят каква е била фактическата стойност на купуваната от тях продукция без евентуално да правят ревизия на счетоводството на земеделския производител.

б/ ***В предходния вариант въпреки, че липсваше обоснованост защо и как са определени процентите на надценките за останалите участници по веригата на доставки на пазара, надценките поне не влючваха разходите по извършването на съответната дейност. В новия вариант всички логистични, търговски, оперативни, маркетингови и административни разходи на търговците на едро и търговците на дребно трябва да са включени в рамките на 10% надценка за търговците на едро и 20% за търговците на дребно.***
При търговците на дребно редактираният текст е доведен до правен абсурд: „за търговец на едро по цялата верига на доставки – ***кумулативно*** не повече от 10% от покупната цена“ или на практика 10% надценка общо за всички търговци на едро по веригата на доставки, като не е ясно как изобщо може да се подели тази надценка при повече от един търговец и кой в такъв случай носи отговорност, ако общият процент на надценка на търговците надвиши тези 10%. ***Така предложените рестриктивни норми на член 17, алинея 1 на законопроекта, не отчитат спецификите на отделните производства и дейности и създават висок реален риск от това земеделските продукти да не достигат до потребителя и да се създаде продоволствена криза***. За по-голяма яснота ще дадем пример – когато земеделският продукт е евтин (пр. картофи с изкупна цена към момента 60 стотинки за килограм), но обемен или изискващ спецфично

съхранение, вероятността е огромна 10% или 20% от стойността на продукта да са много под разходите за неговото транспортиране, логистика, сортиране, пакетиране, съхранение в хладилни условия, осигуряване на непрекъснат мониторинг дали е в срок на годност при бързоразвалящи се продукти напр. като мляко и т.н. ***Рискът търговците на едро на земеделска продукция да откажат да изпълняват изключително важната си роля да окрупняват продукцията и да снабдяват с достатъчни количества фабриките на преработвателите и магазините е голям***, тъй като едва ли с 6 стотинки на килограм/60 лева на тон/ те биха си покрили разходите. Няма реално механизъм, който да принуди пазарни субекти да изпълняват дейност, която не носи положителен икономически ефект за тях. ***Така на практика ще се прекъснат съществуващите вериги на доставки, без проектът да предлага с какво ще бъдат заменени.*** Такава оценка няма и в представената Оценка на въздействие. Едва ли земеделските стопани ще бъдат подпомогнати, ако няма кой да изкупува продукцията от фермите им. Все още в повечето сектори основен проблем е това, че преобладават малки стопанства, които не могат сами да осигурят достатъчно количество и постоянна доставка за фабрики и магазини. Следва държавата да предвиди мерки за засилване кооперирането и обединението на тези производства, за осигуряване на по-добрата им пазарна позиция, а не да ги лишава от възможността да достигат до пазара, какъвто ще бъде ефектът, ако търговците на едро нямат икономически смисъл от изпълнението на функцията си.

При търговците на дребно, явно за да бъдат притиснати да продават земеделски продукти и храни, дори ако процентът надценка не покрива разходите им, в член 22, алинея 1 е предвидено ***„ Във веригите от магазини, представляващи търговски обекти за продажба на дребно на храни, които разполагат с 10 и повече търговски обекта на територията на страната задължително се предлагат прясно месо от едри и дребни преживни животни, свине и птици, яйца, пчелен мед, пресни сезонни плодове и зеленчуци, произведени от български земеделски производители и/или преработватели, регистрирани по Закона за подпомагане на земеделските производители и/или по Закона за храните.*** **Тази разпоредба сама по себе си е прецедент и противоречие с член 19., ал.2 от Конституцията, тъй като задължава под натиска от санкция пазарен субект да продава стоки, при определена цена, която може да акумулира загуба за него.**

Следва да се обърне внимание, че надценките на различните нива на търговия с хранителни стоки варират значително между различните продукти и продуктови групи и отразяват конкурентните условия в страната и на световния пазар. Установеното със законопроекта общо максимално ниво от 10% или 20% по същество може да е значително по-високо от обичайното за някои продукти и значително по-ниско от това при други.

Особено притеснителен е текстът на Чл.18, алинея 2 „Търговците на дребно с оборот над 20 млн. лева определят еднакви по размер надценки за идентични продукти в една и съща стокова група.“ Такова **изискване, търговците на дребно с оборот над 20 млн. лева да**

определят еднакви по размер надценки за идентични продукти в една и съща стокова група би довело до втърдяване на пазара, стесняване на асортимента на търговците и затрудняване навлизането на нови продукти, доколкото то не отчита оборотността на продуктите като ключов фактор при определянето на цените и надценките. Един нов, непознат и съответно по-ниско оборотен продукт, за да е атрактивен, трябва да предложи по-висока възможност за марж на единица продукт. Същото се отнася за нишови продукти и продукти в по-високия ценови сегмент. Присъствието на такива продукти в асортимента на търговците е в интерес и на потребителите, защото повишава разнообразието на пазара и задоволява в най-висока степен вкусовете и предпочитанията на различните потребители. При въвеждане на изискване за един и същ марж/надценка в дадена продуктова група търговецът би предпочел само онези високо оборотни продукти, с които в най-голяма степен би максимизирал брутната си рентабилност, за сметка на останалите, нови, нишови и по-ниско оборотни, посочени по-горе, което ще доведе до ограничаване на асортимента в ущърб на потребителите и реално ще предотврати навлизането на пазара на нови продукти, като ограничи конкуренцията.

Не бива да се пренебрегва, че нивото на надценката зависи не само от местната и международната доставна цена на продукта, от еластичността на търсенето, от конкуренцията в страната и на международния пазар, но и от оборотността на стоката. Надценка от 10% или 20% може да води до свръхпечалба за една високооборотна стока, но да направи една по-бавно оборотна стока губеща като цяло (т.е. приходът е недостатъчен да покрие разходите за дистрибуция).

в/ Рисковете за преработватели на хранителни продукти:

- загуба на конкурентоспособност, ако са принудени да купуват земеделски суровини по нормативно завишени цени и при риск от административна санкция /фабриките няма как да знаят себестойността на продуктите, но са заплашени от санкция, ако купуват под себестойност/;

- увеличаване цените на останалите хранителни продукти, за да бъде компенсирана загубата на рентабилност от засегнатите от мерките продукти, ще засегне продукти, които привидно не са обект на мерките;

- евентуалното отпадане на търговците на едро от веригите на доставка при тяхна незаинтересованост при рестриктивен марж от 10%, ще доведе до още по-големи проблеми в снабдяването с местни суровини и ще подтикне фабриките да купуват от чужбина;

- за голяма част от производствата изчисляването на себестойност е практически невъзможно – пример разделяне себестойност при разфасовка на животински продукти;

- производства, използващи продукти, които не се търгуват на борсата, но по борсови цени, като месопреработвателни, маслодобивни предприятия, мелничари и много други няма как да работят с български суровини при изкуствено наложени цени. В повечето сектори българските суровини вече са недостатъчни, а така проблемът ще ескалира, което неизбежно ще се отрази негативно както на цените, така и на предлагането;

- ще се разрушат съществуващите към момента вериги на доставки и работещи модели като производство на ишлеме, производства, при които производство и преработка се извършват от едно и също юридическо лице или свързани фирми;

- инвестициите в преработвателни предприятия са огромни и таван на надценките за преработвателите и правната несигурност на участниците на пазара прави невъзможно планиране дейността и генериране на нови инвестиции;

- мярката има потенциал да увеличи дела на собствените марки на търговците на дребно, където търговците ще са в състояние в най-голяма степен да максимизират своя брутен марж, за сметка на продуктите под марка на останалите производители. Очакването ни е, че продуктите, които ще бъдат предлагани под предвидения регулаторен максимум по чл. 17 от законопроекта, в голямата си част ще бъдат именно собствени марки на търговците на дребно;

- препятства се навлизането на пазара на нови продукти в ниския ценови сегмент, които за да бъдат включени в асортимента, следва да предложат на търговеца по-висока процентна рентабилност, макар и при по-ниска оборотност, така че да бъдат атрактивни за него. Фиксираните надценки ще бъдат бариера за нови продукти на преработвателите, както беше посочено по-горе в изложението;

- ограничаването на размера на насрещните плащания за услуги препятства възможността за инвестиции на производителите в реклама при търговците на дребно, което отново би имало за резултат затрудняване на пускането на нови продукти на пазара и неговото „втвърдяване";

- както вече отбелязахме по-горе, регулираната надценка има потенциал да служи като фокусна точка на координация между търговците на дребно и то на ниво надвишаващо сегашните конкурентни нива за някои видове стоки, т.е. до повишаване на цените;

- не на последно място по значимост, създава се възможност за съществено изкривяване на конкуренцията между отделните продукти и марки, посредством изкуствена регулаторна намеса в ценообразуването, необоснована от конкурентни и пазарни фактори.

- рискът от разрастване на сивата икономика, която за разлика от нашите членове няма да се съобразява с рестриктивните правила, е висок, а натискът, упражняван от сивата икономика, в комбинация с натиска от държавни ограничения, ще постави изрядните производители пред дилемата да прекратят производството си, тъй като няма да са конкурентоспособни.

- От друга страна въведените термини „надценка" и „производствена себестойност" не са дефинирани и нямат еднозначно значение. Терминът „надценка" се употребява предимно в разговорната реч и обхвата на термина може да варира значително в зависимост от характера на дейността. Аналогично е положението и с „производствената себестойност", в която за различни индустрии е възможно разпределение на разходите на ниво продукт в много различна степен. Например – невъзможно е да се разпредели себестойността при разфасоване на трупно месо върху отделните разфасовки и съответно продукти произведени от различната част от животното. При месодобива и последващото разделяне на кланичните трупове на различни

разфасовки не съществува механизъм за ценообразуване на отделните срезове по логиката на себестойността. Или казано по друг начин, не съществува себестойност на бут, филе, плешка или който и да е друг продукт, който се добива при транжирането на месото. Допълнителна комплексност и аморфност на проблема се създава и от факта, че не съществуват напр. две еднакви прасета с еднакви пропорции. Това е само един пример за практическата неприложимост на предложената регулация. Подобна обективна невъзможност за определяне на себестойност на отделни производни на технологичния процес съществува при почти всички преработвателни индустрии и това изобщо не е анализирано в Предварителната оценка на въздействие.

- Според дефинициите не е ясно под какво определение попадат производителите на храни - като изкупвачи или преработващи предприятия. Считаме, че компании, които произвеждат продукти от вече обработени суровини, не би трябвало да попадат в определението преработвател, но не е ясно докъде се простира и как се прилага регулацията за надценките когато земеделски продукт след преработка не се продава на пазара на дребно, а се използва за последваща преработка. Например ако захарното цвекло е преработено в захар, а след това тази захар постъпи във фабрика за консерви, не е ясно как се прилагат изискванията за надценки в подобен случай;

- не е ясно как се прилага законът когато и продавач и купувач са част от една икономическа група.

Въвеждането на ограничения в надценката реално означава цялата икономика да работи с една и съща търговска политика, което е различно от принципите на свободна пазарна икономика. Като следствие от ограничението на средствата, които бизнесът ще може да отделя за реклама, трябва да се вземе в предвид и последицата, че ще отпаднат всички инвестиции, които бизнесът прави за телевизия, радио, интернет реклама и всички останали медийни изяви, което в дългосочен план ще повлияе и изключително негативно върху лансирането на нови продукти и в крайна сметка ще доведе до стагнация и финансови загуби, както за бизнеса, така и за медийната индустрия.

г) задължителна форма за сключване на договорите

В българското право писмената форма като форма за действителност е изключение, а не правило. Според чл. 26 от ЗЗД, договорът е действителен, ако не противоречи на закона, добрите нрави и обществения ред. Писмената форма се изисква само когато: законът изрично я предвижда (напр. при сделки с недвижими имоти) или страните са я уговорили като условие за действителност. В случая, законопроектът налага писмената форма като задължителна за действителност, което противоречи на принципа на свободата на договаряне, създава административна тежест, особено за малки производители не отчита практиката на бързи сделки при нетрайни продукти. Допускането на изключение само при едновременна доставка и плащане с фактура (чл. 7, ал. 5 и чл. 12, ал. 6) е твърде ограничено и не обхваща реалните бизнес нужди.

Изискването за използване само на квалифициран електронен подпис (КЕП) като форма за

действителност на договорите следва да бъде преразгледано. Съгласно чл. 25 от Регламент (ЕС) № 910/2014, всички електронни подписи са правно признати и не могат да бъдат дискриминирани. Законът следва да допуска и други форми на електронен подпис, особено в случаи с нисък риск или при малки стопански субекти, като се запази КЕП като препоръчителна, но не задължителна форма.

д/ Посочените тавани на надценка, ще постави компаниите в ситуация да продават „под разход", в нарушение на ЗЗК и ще ги изправи пред фалити, но това ще доведе и до по-нисък данък и корпоративен и ДДС, което неминуемо ще се отрази и на националния бюджет.

3. Изискването за минимален дял на храни от български земеделски производители и/или преработватели - Недоумение буди отново предвиденото в законопроекта изискване за минимален дял от 50% на храни от български земеделски производители и/или преработватели във веригите от магазини, представляващи търговски обекти за продажба на дребно на храни, които разполагат с 10 и повече търговски обекта на територията на страната, както и изискването за задължително закупуване на храни от местни производители, съответно 80% от целия асортимент за продуктите: кисело мляко, прясно мляко, краве сирене, овче сирене, биволско сирене, козе сирене, извара.

От една страна Министерството на земеделието и храните ясно съзнава, че подобни изисквания ще доведат до започване на наказателна процедура от Европейската комисия. Подобно изискване беше въведено през 2020 г. във връзка с пандемията от COVID-19 и вече беше предмет на наказателна процедура срещу България, в рамките на която Европейската комисия посочи, че то се намира в пряко противоречие със свободното движение на стоки съгласно чл. 34 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и свободата на установяване съгласно чл. 49 ДФЕС въпреки, че тогава имаше реална извънредна ситуаци, а сега нищо не мотивира подобни мерки.

От друга страна за нас е необяснимо, защо при положение, че в Приложение 1 на документите, качени за публично обсъждане, рискът от наказателна процедура е изчерпателно описан от юристите на вносителя, текстовете вместо да отпаднат, в новия вариант са придобили още по-непазарен и противоречив вариант, като се въвежда задължение търговците да продават тези продукти и изискване за вече 80% български млечни продукти. На страница 21-23 на Приложение 1 пише:

„По повод на специфичните изисквания за местен асортимент

Планираното с правителствената концепция задължение да се предлагат храни от български земеделски производители и/или преработватели, които да бъдат представяни в обособени зони в търговските обекти, би могло да породи сериозни съмнения относно неговата съвместимост с правото на ЕС, в частност с член 34 от ДФЕС, регламентиращ

свободното движение на стоки. Макар мярката формално да не въвежда пряка забрана или количествено ограничение спрямо вносните продукти, тя би могла да има ефект, равносилен на бариера за навлизане, ако води до географско ограничаване на достъпа на вносни стоки до определени от икономическия оператор търговски позиции. Подобна намеса, макар и под формата на допустимо в определени случаи национално правило, би могла да постави вносителите и търговците в неравностойно положение, като да ограничи техния конкурентен достъп до ключови елементи на търговското представяне, вкл., видимост, позициониране и потребителско внимание.

По този начин, предвиденото в проекта на концепция изискване за обособяване на зони за определени продукти в търговските обекти, свързани с местното производство или преработвателна промишленост, може да се тълкува като мярка, която, макар да не засяга физическите характеристики на вносните продукти, ограничава търговската им видимост и възможност за конкурентно представяне. Още повече, ако тази мярка води до преференциално третиране на определена категория стоки (национални продукти) и едновременно с това ограничава икономическата свобода на търговците, които трябва да поддържат определено количество от асортимента си само от нея, тя би могла да представлява пример за равностойна на ограничение върху вноса. Редом с това, въпреки че тази разпоредба не въвежда фискално задължение в класическия смисъл, тя би могла да се квалифицира като квази-регулаторно ограничение на търговската свобода с икономически ефект, тъй като предопределя начина на използване на ограничените търговски ресурси, а именно търговска площ и разположение на стоките.

Налице е практика на равнище Съюз точно от този тип. По отношение на Словакия през 2015 г. Европейската комисия установява, че национален закон задължава големите търговски вериги да покажат на входа на магазина, в уебсайта си и пред словашкото министерство на земеделието какъв процент от оборота им идва от продажба на храни от местни производители. Комисията счита, че това правило непряко насърчава търговците да предпочитат национални продукти и влияе на потребителите да избират родно производство, като така ограничава достъпа на вносни стоки до пазара, в нарушение на чл. 34 от ДФЕС за свободното движение на стоки .

През 2016 г. Румъния приема закон, изискващ от големите търговци на дребно (с годишен оборот над 2 000 000 евро) да закупуват поне 51% от определени хранителни продукти от местни производители и да осигуряват специални изложбени площи за румънски продукти. Европейската комисия инициира производство за установяване на нарушение срещу Румъния през 2017 г., като в официалното уведомително съобщение сочи, че тези мерки нарушават свободното движение на стоки и свободата на установяване в ЕС. Комисията подчертава, че подобни ограничения са допустими само при доказан и пропорционален обществен интерес като, например, защита на здравето, какъвто от

правителството не са успели да обосноват. В резултат на това Румъния отменя тези изисквания през 2020 г.

Аналогичен случай се открива и в Унгария, срещу която Комисията през 2017 г. също предприема ответни мерки. В страната законът изисква прилагане на еднаква търговска надценка върху местни и вносни продукти, независимо от валутните колебания, което може да доведе до неблагоприятно третиране на вноса и нарушаване на свободното движение на стоки (чл. 34 ДФЕС). Унгария по същия начин не успява да защити своето решение.

В тази връзка е показателен е още един случай от Словакия от 2020 г. Европейската комисия изпраща официално уведомление до страната с искане за премахване ограниченията в сектора на търговията с храни, които според Комисията създават по-благоприятни маркетингови условия за местни продукти и ограничават свободата на търговците да определят продуктовия си асортимент и подредбата на търговската площ. Съгласно действащото законодателство най-малко половината от продуктите, популяризирани в листовките в магазините, трябва да са със словашки произход. Тези мерки се приема, че нарушават правилата на ЕС относно свободното движение на стоки (чл. 34 ДФЕС) и свободата на установяване (чл. 49 ДФЕС) .

Макар да е възможно подобна мярка да бъде оправдана с легитимна цел, като например насърчаване на местното производство или защита на селскостопанския сектор, тя би могла да бъде считана за несъразмерна, ако не бъде подкрепена с конкретни доказателства, че представлява единственият необходим и най-малко ограничителен способ за постигане на съответната цел. Практиката на Съда на ЕС и действията на Комисията срещу подобни мерки в други държави членки показват, че липсата на яснота, доказана необходимост и обективни критерии води до приемане на подобни правила като нарушение на вътрешния пазар.“

Освен опасността от наказателна процедура, въвеждането на подобно нормативно задължение за 50% българска продукция, ако тя е с по-висока цена от вносната поради задължителни минимални изкупни цени на българските продукти, то формалното спазване на изискването *ще доведе само до изхвърляне на големи количества храна*, която ценови чувствителният български потребител дори да предпочита, няма да купува.

Този текст е особено проблематичен поради *пълната липса на анализ на реално произвежданите от български производители продукти от изброените групи, както и потреблението на населението. При някои от посочените в член 22 продукти като месо и сезонни плодове и зеленчуци съществува реален риск от недостиг на продукти поради недостатъчното производство в страната.* Особено висок е този риск спрямо сезонните плодове и зеленчуци, поради силната зависимост на продукцията от климатичните условия. Липсва ясна дефиниция кои са сезонни плодове и зеленчуци, което прави практическото

приложение на този текст невъзможно. Настояваме Министерството на земеделието и храните да представи подробни данни за производството на изброените продукти и потреблението на същите в страната. При недостиг на стоки от дадена категория съществуват обективни предпоставки за спекула и липсата им на пазара.

4. Въвеждане на ограничение на промоциите в чл.20 на законопроекта ще доведе до рязко повишаване на цените, тъй като реално към момента българският потребител купува огромен дял от стоките на промоции, които надвишават значително ограничението от 10%. Тъй като това е нормативно условие и няма да попада под рестриктивните норми на новоприетите промени в Закона за въвеждане на еврото в България, то въвеждането на подобно ограничение, без дори да се посочва ясен и конкретен мотив, чий интерес защитава това, ще доведе до общо поскъпване на потребяваните от домакинствата стоки още в деня на влизане в сила на законопроекта и ще застраши процеса по адаптиране към еврото. Считаме, че не следва да има подобно ограничение в закона. Сериозен аргумент против ограничението за продажба на стоки на промоция не по-голяма от 10% е, че ***разпоредбата ще доведе до увеличаване количеството изхвърляни залежали стоки***, които няма да могат да бъдат реализирани с по-голяма промоция в рамките на срока им на годност.

5. Това са основни проблеми в законопроекта, които директно застрашават нормалното функциониране на веригата за доставки на храни. ***Освен това съществуват множество други сериозни юридически проблеми като:***

- Несъвместима с Конституцията на страната е разпоредбата на §6, ал. 2 от законопроекта, съгласно действието на разпоредбите на чл. 17,18, 19, 20, 21, 22 и 23 се определя с акт на Министерския съвет след изтичането на 18 месеца от влизане в сила на закона. В нито един от публикуваните за обществено обсъждане документи не са посочени мотиви защо е определен срокът на действие на 18 месеца, нито при какви критерии евентуално Министерски съвет би имал правото да удължи този срок;

- чл. 42 от проекта на ЗВДЗПХ се предвижда „Актовете за установяване на административните нарушения и наказателните постановления могат да се връчват на всяко физическо лице, което се намира в търговския обект и което е в граждански или трудови правоотношения с лицето, срещу което са издадени". На практика това означава, че актове могат да бъдат връчвани на доставчици, намиращи се в магазина, хигиенист, портиер и дори на всеки клиент, който с паркирането на автомобила си на платения паркинг на магазина и изтегляне на талонче за плащане на таксата, реално влиза в правоотношение с магазина. Настояваме този текст да отпадне, тъй като за налагане на санкция всяко лице следва да бъде уведомено, за да може да

реализира правото си на защита, а връчването на акта на някакво трето лице, което няма нищо общо с административното наказване, не дава никакви гаранции, че това лице ще уведоми своевременно наказвания. Не става ясно кое налага различно третиране от законодателя в един и същ нормативен акт на сходни обществени отношения, свързани с връчването по чл. 36 и по чл. 42.

С конкретната разпоредба се нарушава правото на защита на нарушителя в административно-наказателния процес, защото няма гаранция, че той ще бъде уведомен за връчването изобщо или своевременно, но спрямо него ще действа правна фикция, че той е уведомен. От сега е ясно, че подобни наказателни постановления ще бъдат отменяни от съда.

Голяма част от предвидените в закона санкции се основават на база субективна преценка на служител от съответния държавен орган дали е спазено изискване, например дали е налице достатъчна обосновка за промяна на договор между страните. Това създава предпоставки за произвол и несправедливи наказания.

6. ***Законопроектът създава риск за веригата на доставки и продоволствената сигурност, но и ще доведе до рязко влошаване на инвестиционната среда в България.*** Огромната правна несигурност и постоянната заплаха от санкции ще доведе до масово оттегляне на инвеститори от индустрията, която поради спецификата изисква значителни инвестиции. Без възможност за ефективно планиране и при риск във всеки един момент списъкът с нормативно регулирани продукти да бъде разширен, тези инвестиции ще станат невъзможни. ***Още по-опасно за икономиката на страната ни е това, че подобна регулация би създала опасен прецедент за възможна държавна намеса на всеки пазар – днес държавата счита, че разпределението на печалбата във веригата на доставки на храни не й харесва, но утре може да предприеме същото и спрямо всяка индустря – фармацефтична, мебелна, производство на дрехи и обувки и други.*** Посланието, което инвеститорите ще получат за цялостния икономически климат в страната ще бъде силно негативно и ще унищожи всички положителние ефекти и стабилността, които членството ни в еврозоната носи.

Предвид гореизложените аргументи, считаме, че предложеният законопроект не съответства на правото на Европейския съюз и Конституцията на Република България и ще доведе до сериозни негативни правни и икономически последици за страната. Този проект не е работещ и приложим инструмент за подобряване на веригата за доставки на храни, което е обективно отразено в оценката на въздействие, която му поставя оценка 0 за приложимост. Във връзка с това, законопроектътследва да бъде оттеглен.

С оглед въвеждане на реално работещ контрол на веригата на доставки, предлагаме да се отчете оценката на риска изложена в Предварителната оценка, съгласно която вариант 2 – „Регулаторен – промени в действащата правна уредба“ има най-нисък риск за

МСП, ниски административни разходи и няма да доведе до изкривяване на пазара. Убедени сме, че правилният подход за подобряване на функционирането на веригата за доставки е чрез открито обсъждане и формулиране на конкретни, целенасочени мерки, които да надградят съществуващата рамка за защита от нелоялни търговски практики. Такова е решението в държави като Германия и Нидерландия, които са пример за ефективно функциониращи вериги за доставки и ниска инфлация, където има най-малко изкривяване на веригите за доставки.

Ние отново заявяваме своята подкрепа за подобряване на пазарната позиция на земеделските производители, но усилията трябва да се насочат към създаване на стимули за кооперииране и подобряване на защитата от нелоялни търговски практики чрез промени в действащата правна уредба – Вариант 2 съгласно предварителната оценка. Всякакви кризисни мерки, които биха застрашили функционирането на веригите за доставки и продоволствената сигурност, са неприемливи и противоречат на интересите на земеделските производители и обществото като цяло..

На страница 85 от „Цялостната предварителна оценка на въздействието“ изрично пише:

„Следва да се вземе предвид и потенциалът от парадоксален ефект, при който чрез увеличаване на разходите във веригата (административни разходи, разходи за съответствие, потенциално намаляване на конкурентния натиск върху маржовете), Вариантът може неволно да допринесе и за по-високи потребителски цени, като по този начин е възможно да стимулира инфлацията в чувствителен момент. България наскоро преживя висока инфлация на храните – индексът на потребителските цени на храните се повиши значително в периода 2022 - 2023 г., въпреки че годишната инфлация спадна до 4,7% до м.декември 2023 г. Всеки допълнителен натиск върху цените би бил икономически и политически нежелателен.

Макар предвидената на концептуално ниво известна форма на отклонение от свободния пазар да е насочена към осигуряването на по-голяма равнопоставеност в отношенията по веригата за доставки и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по веригата за доставки, съществува риск, подобни промени да не постигнат целите си или дори да доведат до нежелани ефекти, като намалена конкуренция, неефективност, по-високи цени или увеличен сив сектор.“

Разчитаме, че като отговорни представители на изпълнителната власт няма да допуснете индустрията и потребителите да бъдат изложени на подобен риск.

Предлагаме вместо това да се изготви задълбочен анализ за идентифициране на необходимите промени в Закона за защита на конкуренцията и да се предложи нормативно решение за подобряване функционирането на веригата за доставки чрез изменения в съществуващото законодателство, без приемане на нов закон. Тези предложения следва да бъдат обсъдени в рамките на Националния съвет по храните и в конструктивен диалог със

земеделските производители и останалите участници във веригата на доставки. Само по този начин може да се постигне реален ефект, без да се застрашават пазарните механизми и сигурността на снабдяването на потребителите с хранителни продукти.

С уважение,

Асоциация на месопреработвателите в България

Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България

Асоциация на производителите на рибни продукти БГ ФИШ

Национална лозаро-винарска камера

Национален браншови съюз на хлебарите и сладкарите

Сдружение на производителите на растителни масла и преработватели на маслопродукти в България

Сдружение „Храни и напитки България“

Съюз на пивоварите в България

Съюз на преработвателите на плодове и зеленчуци

Съюз на производителите на захар и захарни продукти

Съюз на птицевъдите в България

Асоциация на индустриалното свиневъдство в България

Асоциация на свиневъдите в България

Съюз на българските мелничари