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
ГОСПОДИН РОСЕН КАРАДИМОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

СТАНОВИЩЕ
относно проект за Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни, качен за публично обсъждане на 13 юни 2025 година

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

С оглед предоставената ни възможност да изразим становището си по публикувания за обществено обсъждане **Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и**

храни, като национално представителни организации и браншови организации, които активно участват в професионалния диалог, представяме своевременно своето становище по проекта.

На първо място бихме желали да изразим своята изненада от факта, че нито едно от нашите съображения, представени още на етапа на експертно обсъждане на законопроекта, не е било взето предвид, а сериозните ни притеснения остават без отговор. В тази връзка си позволяваме да повторим отново всичките си аргументи, като се надяваме този път да бъдем чути, тъй като представеният законопроект е с особено висока степен на риск /обстоятелство подробно изложено и в съпътстващата проекта „Цялостна предварителна оценка на въздействие“[1]/. За нас е необяснимо противоречието между констатирания в глава „Оценка на риска“ изключително висок риск от негативно въздействие, включително за създаваните със Закона условия:

- за ограничаване на конкуренцията,
- изкривяване на пазара и
- повишаване на цените,

с крайните изводи на окончателната оценка на въздействие, които не са основани на никакви конкретни факти, нещо повече – отричат обективни такива.

1. Както отбелязахме и в предходното ни становище ние сме убедени че в една добре функционираща верига на доставки всички звена – земеделски производители, преработватели, логистични звена и търговци на едно и дребно имат своето важно значение и не следва нито едно от тях както да бъде поставено в неравностойно положение, така и да има привилегирована позиция. Създаването на условия за справедливо разпределение и подкрепа на развитието на отделните участници от фермата до трапезата е фокус на дискусията, както на европейско ниво, така и в България и ние приветстваме тази дискусия и търсенето на нормативни механизми за създаване на устойчив баланс. Този устойчив баланс обаче не означава директна държавна намеса и разпределение на печалбите по веригата на доставки, каквато на практика е заложена в представения ни законопроект. Подобна намеса не само противоречи с нормативните правила на европейския пазар и подкопава конкуренцията, но създава опасност от нарушаване на доставките и влошаване на продоволствената осигуреност на населението.

[1] т.5.3.1 Оценка на риска страници 83-89 – оценка на риска на вариант 3 – регулация, чрез нов закон

В проекта, целящ да изгради по-добра структура на взаимодействие на участниците на пазара и по-ясни правила, е вплетен кризисен режим на директно преразпределение на печалбата, каквото е недопустимо при свободна пазарна икономика и при „свободна стопанска инициатива“, на която е базирана икономиката ни съгласно член 19 от Конституцията на Република България и какъвто режим не съществува в нито една друга демократична държава. Законопроектът се позовава на липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която да гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни и директно заменя правилата на търсенето и предлагането с административно определени маржове на печалба без абсолютно никаква логика и аргументация за разликата на допустимата печалба на различните правни субекти по веригата на доставки. *Липсва логика и аргументация защо на земеделските производители се предоставя гарантирана печалба от минимум 10% /никъде в световната правна действителност няма субекти, на които държавата да предоставя гарантирана минимална печалба, каквото е предложението/, на преработвателите - максимална от 20%, на търговците на едро - от 10% и на търговците на дребно с над 20 млн. оборот - от 20%, а за продуктите от внос от трети страни – от 10%.*

В Приложение 1 към Оценката на въздействие се твърди, че не може да се говори за държавна помощ, но реално създавайки различни условия за различните участници по веригата на доставки – гарантирана печалба за едни и ограничения за други, на практика се създава именно такъв преференциален режим, визиран в института на „държавна помощ“ по смисъла на законодателството на ЕС.

Изцяло поддържаме становището на Министър Дилов, изразено в писмо изх. № 91-00-26/25.02.2025г, че към настоящия момент в България не съществува криза и прекомерна инфлация, която да налага подобни крайни мерки. Съгласно официалните данни на НСИ за февруари 2025г. месечната инфлация, измерена с индекса на потребителските цени (ИПЦ), е 0.6% спрямо предходния месец, а годишната инфлация за февруари 2025 г. спрямо февруари 2024 г. е 4.0%. , а тази на „Хранителни продукти и безалкохолни напитки“ само (+0.8%). Нещо повече – България отговаря на всички критерии за членство в еврозоната, вкл. този за инфлацията, което беше потвърдено с докладите на ЕК. Въвеждането на извънредни по своето естество мерки, които предварителната оценка на въздействие определя като високо рискови и застрашаващи изкривяването на пазара и дори повишаване на цените, без да е налице кризисна

ситуация, са немотивирани, непропорционални и създава послание за правна и икономическа несигурност.

2. Отрицателни ефекти на предложената мярка за преработвателите:

В предварителната оценка на въздействие, без абсолютно никакви данни и анализ се излага твърдение, че законопроектът *„би имал еднакъв положителен ефект за всички“*. Това твърдение е не само недоказано и невярно, но се опровергава от анализа на риска в самия документ.

Факт е, че ***подобен краен вариант на регулиране на цени не е прилаган никъде в Европа*** – анализът включен в Оценката на въздействие на законопроекта потвърждава това. Към настоящия момент единствените примери са за регулиране на надценки само на търговци на дребно. Опитите за подобни мерки в Унгария доведоха до това тя да има най-високата инфлация на хранителни продукти за периода след въвеждане на мерките и срещу нея бе предприета наказателна процедура от ЕК. През септември 2024 г. Съдът на Европейския съюз (CEC) постанови, че ограниченията, наложени от Унгария върху цените на основните хранителни продукти и задължителните изисквания за съхранение за търговците на дребно нарушават конкуренцията в ЕС и правилата на вътрешния пазар. След успешно обжалване от страна на SPAR, Съдът на ЕС установи, че наложените от Унгария тавани на цените нарушават пазарната конкуренция и ограничават свободното движение на стоки в рамките на ЕС. Чрез фиксиране на максималните цени на дребно и задължителните нива на складови наличности, унгарското правителство се е намесило в механизма на свободното ценообразуване, давайки на местните производители и продавачи несправедливо предимство пред чуждестранните конкуренти. Решението подчерта, че контролът върху цените е нарушил ефективността на пазара, което е довело до недостиг и увеличаване на разходите за търговците на дребно, и по-висока обща инфлация на храните, която достигна почти 50% на годишна база през 2023 г. — най-високата в ЕС. Считаме, че предложената със законопроекта регулация по същността си наподобява тази в случая с Унгария. *Само преди няколко дни, на 18 юни 2025г. Европейската комисия реши да започне ново производство за установяване на нарушение на Правото на ЕС, като изпрати две официални уведомителни писма на Унгария (INFR(2025)2052 и INFR(2025)2102) във връзка с налаганите от Унгария ограничения на ценовия марж за надценките на 30 хранителни и 30 нехранителни стоки, които те въведоха тази година през месец март за срок от 3 месеца, който в последствие удължиха до август.*

Подобни мерки има и в Гърция, но същите са различни от предлаганите. В повечето

случаи са въпрос на доброволен ангажимент на магазините, само за търговците на едро. Фактът, че гръцките потребители продължават да са недоволни и организират бойкот на магазините, води до извода, че такива ограничителни мерки не работят.

От всички представени в Цялостната предварителна оценка на въздействие примери, реално само в Германия и в Полша няма проблеми с инфлацията и необосновано нарастване на цените на храните, а именно там действа модела не на директна намеса на държавата, а на засилени мерки за защита на конкурентното право, които са най-добрият регулатор на пазара. Реално в Германия и Полша и останалите държави с ниски нива на инфлация се прилага обсъждания модел 2, т.е. засилване на действащите конкурентни норми и привеждането им в ефективна регулация, което следва да е подходът и в България.

Твърдението, изразено на страница 104 от Цялостната предварителна оценка на въздействие, че повечето държави членки имат вече специални закони, не отговаря на истината и не се подкрепя от подробния анализ в самия документ. ***Нито една държава не е пристъпила към директна регулация на всички участници по веригата, каквото е предложението, а малкото съществуващи ограничителни мерки са временни и с кризисен характер, докато в България предлаганият закон цели държавното регулиране на цените да е постоянно действащо.*** На практика това означава да се заменят пазарните правила с държавно регулирана икономика, каквато имаше до 1989г. Започнатата нова процедура срещу специалния закон в Унгария потвърждава нашата теза, че подобно законодателство противоречи на нормите на ЕС, дори когато ограниченията са временни, а в предложения законопроект те са заложени като постоянно действащ механизъм на ценообразуване.

В законопроекта липсва дефиниция какво е „преработвател“. ***Никой до момента не е наложил ограничение на преработвателите на храни и никъде в Европа няма гарантирана печалба на производители на земеделски продукти или на който и да било ключов икономически сектор.*** От една страна подобна свръхрегулация, не само нарушава регламентите за държавна помощ и конкурентните правила, но и рискува отлив от инвеститори на българския пазар, тъй като преработвателната индустрия изисква огромни инвестиции в технологични линии, машини, оборудване и обучение на персонал, а ограниченията на възвращаемостта ги поставя в риск.

Възможността без каквито и да било критерии Министерският съвет да разширява списъка на действие на тази рестриктивна регулация ще превърне България в несигурно място за разширяване и нови инвестиции в сектор Храни, което би нанесло сериозни, а в

някои случаи дори необратими вреди върху конкурентоспособността и устойчивостта на хранително-вкусовата ни промишленост.

Законопроектът и Окончателната оценка на въздействието му в никаква степен не отчитат изключително неблагоприятния ефект и рисковете, който предложената мярка ще има върху производителите на хранителни продукти, въпреки, че те са отбелязани в оценката на риска:

1. Мярката има потенциал да доведе до **увеличаване цените** на останалите хранителни продукти, за да бъде компенсирана загубата на рентабилност при засегнатите от нея продукти, отново за сметка на техните продажби и пазарен дял.

2. Създава се **стимул за елиминиране на късите вериги на доставка и заместването им с дълги вериги,** като маржът ще се генерира на предходните нива на търговия спрямо търговията на дребно.

3. 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.

4. 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 – като това е изрично подчертано в таблицата на страница 89 от Предварителната оценка на въздействие.

5. **Биха се разрушили съществуващите към момента вериги на доставки, като предварителната оценка на въздействие не съдържа анализ с какво ще бъдат заменени**, а само отбелязва, че степента на риск е много висока. Реално се създава риск за продоволствената сигурност с оглед, че при замяната на пазарна икономика с държавно администрирани правила, съществува реална опасност от отлив и фалиране на производители и търговци /констатиран в оценката на риска/, тъй като за разлика от тоталитарната икономика държавата не може да принуди дружествата, за които снабдяването с храни е неизгодно да го правят. Така възниква реален риск преработвателите да останем без необходимите суровини, което би могло да доведе до сериозно изкривяване и дестабилизиране на пазара на храни.

6. Предлаганите текстове противоречат на Конституционния принцип на свободна стопанска инициатива прогласен в член 19, алинея 1 на конституцията. В свое решение по повод на кампанията „Достъпно за вас“, в която супермаркетите на доброволен принцип определяха една стока от съответна категория с фиксирана надценка, КЗК

постанови, че *подобна мярка, дори доброволна, води до недопустимо ограничаване на ценовата конкуренция между търговците и нарушава конституционния принцип на свободна стопанска инициатива*. Когато тази мярка е задължителна и доведена до крайност, като се прилага за всички участници по веригата на доставки, тя безспорно противоречи на Конституцията и подкопава принципите на пазарната икономика. Тълкуването представено в Приложение:1 на Конституционните норми е произволно. Факт е, че законопроектът ограничава постановената свободна стопанска инициатива без да се доказва пропорционалност или обществен интерес от по-висока степен. Защитата на интересите на една група производители за сметка на цялото общество, което ще плаща по-високите цени и ще понесе риска от изкривяване и недостиг на продукти на пазара не е обществен интерес от по-висока степен, който би могъл да оправдае пренебрегване на конституционен принцип.

3. Законопроектът следва да бъде нотифициран пред Европейската комисия:

Законопроектът съдържа разпоредби, които представляват технически регламенти по смисъла на Директива (ЕС) 2015/1535, която изисква държавите членки да проведат нотификационна процедура преди приемането му. Държавите членки са задължени да уведомяват Европейската комисия за нови технически регламенти преди тяхното приемане, за да могат Европейската комисия и другите държави членки да направят оценка на тяхната съвместимост с правото на ЕС. Ако в рамките на процедурата се установи несъответствие, държавата членка може да бъде призована да измени или оттегли проекта. Според съдебната практика на Съда на ЕС, **ненотифицирането на такива разпоредби води до тяхната неприложимост, като компетентните национални органи нямат право да ги прилагат спрямо икономическите оператори.** Пример за това е дело C-194/94 CIA Security International SA, в което Съдът на ЕС постановява, че национална разпоредба, която не е била надлежно нотифицирана пред Европейската комисия, не може да бъде прилагана. Друг сходен случай е дело C-159/00 Sapod Audic, в което Съдът също потвърждава, че ненотифицирани технически регламенти не могат да бъдат правно обвързващи.

Липсата на нотификация може да доведе и до правна несигурност и съдебни спорове, в които засегнатите икономически оператори биха могли да оспорят законността на прилагането на тези разпоредби пред националните съдилища и Европейската комисия.

4. Законопроектът предвижда регулация на надценките на „земеделски продукти и храни, определени в списък“, ***без ясни критерии как се определят продуктите в този списък и няма дори елемент на ограничаване на продуктите в***

рамките на основни продукти и на практика обхватът на мерките може да касае стотици произволно избрани артикули.

Това означава, че обхватът на ограниченията е практически неясен, като не само не дава правна сигурност на участниците на пазара и потенциалните нови инвеститори, но прави невъзможно планиране дейността на производителите на храни, тъй като във всеки един момент техните продукти могат да бъдат добавени в списъка по Раздел II Търговски надценки. Това противоречи и с условието евентуални извънредни мерки да бъдат пропорционални и временни.

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 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.

Друг обективен проблем, който прави практически невъзможно определянето на себестойност на отделните продукти е, че в едно предприятие, с едни и същи машини и ресурси / електро енергия, човешки ресурси, амортизационни отчисления, транспорт, маркетинг, административни разходи и др./ се произвеждат множество, понякога десетки и стотици различни артикули и е невъзможно да се калкулира пълна себестойност на отделните продукти. ***Липсва обективен механизъм за разпределение на общите разходи между отделните продукти, а тяхното механично разпределяне би довело до сериозни изкривявания в ценообразуването и до намаляване на***

конкурентоспособността на българската продукция. Това прави невъзможно да се формира обективна производствена себестойност на ниво продукт, каквото и да включва тя като идея на авторите на закона и съответно няма база за определяне на „надценката“ спрямо тази база, която предполагаемо би формирала продажната цена на продукта.

Законопроектът и Предварителната оценка на неговото въздействие изобщо не отчитат факта, че ***себестойността на продукта през настоящата година се различава от тази през следващия производствен цикъл.*** Ограничаването на надценката не е равнозначно на ограничаване на печалбата, а представлява ограничаване на възможността преработвателят да осигури необходимите суровини и да покрие разходите за следващия производствен цикъл.

5. В цитираното по-горе становище на министъра на икономиката се отбелязва, че „липсва както правно основание, така и орган на изпълнителната власт, който да разполага със съответния капацитет и финансов ресурс, за да осъществява контрол на надценките“ - няма административен капацитет за осъществяване на контрол на подобни надценки. В Предварителната оценка на въздействие се твърди, че законопроектът „има незначителна административна тежест“ /стр.67/, което не отговаря на реалността. Член 34 на представения законопроект предвижда това да се извършва от длъжностни лица, определени от Комисия на защита на потребителите. От наличната публична информация за състава и структурата на тази Комисия е ясно, че без назначаване на значителен брой нови служители контролът на прилагането на предлаганата нормативна разпоредба би бил невъзможен поради огромния асортимент и обем на стокооборота.

В Предварителната оценка се посочва, че не е необходимо създаването на нови административни структури. На практика обаче, въвеждането на електронна система за проследимост изисква значителен административен ресурс, с какъвто съществуващите структури обективно не разполагат. Очевидно авторите на Предварителната оценка не осъзнават в пълна степен мащаба и разнообразието на земеделските продукти и храни, предлагани на пазара и какъв огромен обем би представлявал подобен регистър, съответно каква би била реалната административна трудност за предприятията, които трябва ежемесечно с електронен подпис да качват данни за всичките си продукти по класове.

Създаването на Обсерватория на веригата на доставки, предвидена в Глава пета на законопроекта също реално създава значителна тежест и за администрацията.

6. Законът, в частта му относно регулиране на надценките, се прилага само за търговци на едро с оборот над 20 милиона годишно, което <u>поставя по-малките магазини в изключително неизгодната позиция клиентите да са привличани изкуствено от големите магазини, с идеята, че там ще има „евтини стоки</u>“. Реално вместо да подкрепя малкия бизнес, държавата ще прави безплатна реклама на големите търговци, за сметка на малките, която създава реален риск от фалити на малките и микро предприятия, занимаващи се с търговия на дребно. Изненадващото за нас е, че в предварителната оценка на въздействие този риск за МСП е констатиран, но в последващите глави анализът напълно изключва това и дава положителна оценка на ефекта на законопроекта върху МСП без каквито и да било мотиви и доказателства в подкрепа на това твърдение.

7. Създава се правна несигурност:

1/ Предоставя се ***<u>възможност на Министерския съвет да определя кои са основните видове храни, за които се прилага рестриктивната регулация на надценките, без никакви критерии как ще бъдат определяни тези храни и без никакви правила за начина на осъществяване, освен, че ще бъдат „посочени в списък“.</u>*** Липсва каквато и да е яснота относно обхвата на тези видове храни и основанията за включването им в подобен списък. На практика с решение на Министерския съвет списъкът може да се променя непрекъснато, да бъде неограничен, както и да се удължи срока за прилагане за неопределено време без конкретни мотиви, аргументиращи пропорционалност на подобен род кризисни мерки.

3/ ***<u>Липсва ясен и обоснован мотив, който да налага прилагането на подобни кризисни мерки</u>***. Предложението създава опасен прецедент за немотивирана държавна намеса в свободния пазар, което е в противоречие с действащите европейски регулации и принципи на пазарната икономика и по-специално 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. Регламентът категорично допуска нарушаване на принципите на свободно ценообразуване <u>единствено при изрична цел на мярката</u>, като мярката следва да е „пропорционална за постигането на въпросната цел и че също така е годна да я постигне“. В настоящия законопроект няма такава цел и мерките са безспорно непропорционални. Значителната инфлация не само на хранителните продукти не е изолиран национален проблем, а глобална тенденция, обусловена от натрупването на редица фактори в световен мащаб. Това не може да служи като основание за нарушаване на конституционни принципи и на основите на

конкурентното право. Още повече, че инфлационният натиск в България вече е овладян, като доказателство за това е изпълнението на критериите за членство в еврозоната и очакването страната ни да бъде приета.

Предложението за подмяна на механизмите на развита пазарна икономика с държавно администрирано определяне на цените е изключително притеснително. Подобна мярка не може да бъде обоснована единствено с цел подобряване на пазарното положение на даден икономически субект. Това не представлява обективна цел по смисъла на Регламента и не оправдава отклонение от неговите разпоредби.

От друга страна ***предварителната оценка на въздействие преценява, че законопроектът е обективно неприложим и дава „0“ оценка на приложимост***. За нас е напълно необосновано и в разрез с всяка логическа последователност как, въпреки че е неприложим и практически неосъществим, в Окончателната оценка на въздействие законопроектът получава най-висока оценка за ефективност. Именно тази оценка е посочена като основен мотив за избора на вариант 3 – изготвяне на нов законопроект за преодоляване на установените дефицити?!

8. ***Предлаганият законопроект влиза в нарушение на правото на Европейския съюз и договора за функциониране на Европейския Съюз (чл. 258, чл. 34, чл. 36, чл. 49 от ДФЕС)***

Законопроектът съдържа разпоредби, които противоречат на принципите на свободното движение на стоки и услуги в рамките на ЕС, както и на правилата за свободно установяване. Конкретните нарушения включват:

Чл. 34 ДФЕС – Всяко количествено ограничение или мярка с равностоен ефект върху вноса е забранено. Такова представлява изискването на чл. 21, ал. 2 от законопроекта 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, количествата храни от български земеделски производители и/или преработватели да не могат да бъдат по-малко от 50 на сто от целия асортимент от същите групи храни, предлагани в обекта. Налице е последователна и обстойна практика на Европейската комисия и Съда на ЕС, че подобни мерки са несъвместими с правото на Съюза. Разпоредбите на законопроекта предвиждат изискване за вписване в специален регистър на първите изкупвачи на земеделски продукти, което създава допълнителни административни тежести и може да затрудни търговията в рамките на ЕС. Това е в противоречие с утвърдената съдебна практика на Съда на Европейския съюз, според която всяка мярка, която може да възпрепятства или ограничи трансграничната търговия

и може да доведе до дискриминация на вносни продукти, е несъвместимо с правото на ЕС.

Чл. 36 ДФЕС – Позволява изключения от свободното движение на стоки само по съображения, като защита на обществения ред, обществената сигурност, здравето и живота на хората и животните. Въведените административни изисквания не са пропорционални на заявените цели, тъй като не са подкрепени с анализ, доказващ, че са единственото възможно средство за постигане на легитимните цели. Съгласно принципа на пропорционалност, всяко ограничение трябва да бъде подходящо, необходимо и пропорционално спрямо преследваната цел, което не е демонстрирано в настоящия законопроект.

Чл. 49 ДФЕС – Забранява ограничения върху свободата на установяване на предприятия от други държави членки. Въвеждането на допълнителни изисквания за регистрация, отчетност и административен контрол създава необосновани бариери пред чуждестранните икономически оператори. Това поставя предприятията от други държави членки в по-неблагоприятно положение спрямо местните стопански субекти, което представлява дискриминация и нарушение на принципа на равно третиране. Съгласно установената съдебна практика член 49 ДФЕС изисква премахването на мерките, които засягат свободата на установяване. Всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или правят по-слабо привлекателно упражняването на тази свобода, трябва да се разглеждат като такива ограничения (вж. напр. дело C-719/18, *Vivendi*, т. 5). Това включва и случаите, в които предприятията са лишени от възможността да получат достъп до пазара на приемащата държава членка при нормална и действителна конкуренция (вж. напр. дело C-327/12, *SOA*, т. 37, дело C-442/02, *CaixaBank France*, т. 13 и 14, съединени дела C-94/04 и C-202/94, *Cipolla и др.*, т. 59, дело C-384/08, *Attansio Group*, т. 45).

Чл. 258 ДФЕС – В случай че законопроектът бъде приет и приложен, Европейската комисия може да стартира наказателна процедура срещу България за нарушение на правото на ЕС. Подобни процедури могат да доведат до финансови санкции и принудителни мерки за изменение или отмяна на несъвместимите разпоредби.

Обосновка и пропорционалност: Установена съдебна практика е, че ограниченията на свободата на установяване може да бъдат обосновани с императивни съображения от обществен интерес, при условие че не са дискриминационни, че са подходящи да гарантират осъществяването на преследваната цел и не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел (вж. напр. съединени дела C-94/04 и C-202/04

Cipolla и др., т. 61). Съгласно съдебната практика ако разглежданата в главното производство ограничителна разпоредба е дискриминационна, тя може да бъде обоснована единствено със съображенията за обществен интерес, предвидени в членове 51 и 52 от ДФЕС (дело C-375/14, *Laezza*, т. 26).

9. Предлаганият проект е в пряко противоречие с Регламент** (ЕС) № **1308/2013

Законопроектът за пределни надценки на хранителните продукти влиза в пряко противоречие с 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.

На първо място, 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*.“

Тази разпоредба изрично и изчерпателно определя случаите, в които държавите членки могат да въведат национални мерки, дерогиращи 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 предвидените изрични изключения от свободата на договаряне имат за цел да предотвратят възможността държавите членки да въвеждат именно такива ограничения, каквито се предвиждат в настоящия законопроект. Следва да се обърне внимание, че съдържащите се в законопроекта ограничения и намеси в ценообразуването 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 касаят „***договори за доставка на селскостопански продукти, сключени от производители, прекупвачи, преработватели или дистрибутори***“.

По повод аналогична национална регулация касаеща надценките на хранителни продукти в Унгария, недопускаща прилагане на различна надценка на стоки с произход от Унгария и такива от други държави, в своето решение /РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав) от 11 март 2021 година(*) По дело C-400/19 с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 23 май 2019 г., Европейска комисия, срещу Унгария./ Съдът на Европейския съюз изрично сочи, че:

„***35 … съгласно постоянната практика на Съда, когато има регламент за обща организация на пазарите в определен сектор, държавите членки са длъжни да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да я нарушат или да създадат изключение от нея. Несъвместими с обща организация на пазарите са и правилата, които пречат на доброто ѝ функциониране, дори съответната област да не е уредена изчерпателно от посочената обща организация на пазарите (решение от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, т. 29 и цитираната съдебна практика).***

36 В това отношение следва най-напред да се припомни, че макар Комисията да се позовава не на нарушение на конкретна разпоредба от Регламент № 1308/2013, а на нарушение на целия Регламент, това не променя факта, че при липсата на механизъм за ценообразуване свободното определяне на продажната цена от свободната конкуренция е съставен елемент на посочения регламент и представлява израз на принципа на свободното движение на стоки в условия на ефективна конкуренция (вж. в този смисъл решение от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, т. 37 и цитираната съдебна практика).“

Фактът, че Регламент (ЕС) №1308/2013, съставляващ основата на общата селскостопанска политика на ЕС, прогласява принципа на свободното определяне на продажната цена от свободната конкуренция, като израз на принципа на свободното движение на стоки в условия на ефективна конкуренция, който не допуска въвеждането от страна на държавите-членки на ценова регулация, освен в изрично предвидените от Регламента случаи, се потвърждава от множество други решения на Съда на ЕС2 .

Всяко отклонение от този принцип, заложен в Регламента е допустимо единствено, ако това отклонение преследва цел различна от тази преследвана от общата селскостопанска политика и по-конкретно тази на Регламент (ЕС) № 1308/2013 г., както и ако въпросната мярка е пропорционална за постигането на въпросната цел и че също така е годна да я постигне.

Няма съмнение, че целта на предложените в законопроекта мерки, свързани с ограничения на договарянето на цените, не е различна, а съвпада с една от основните цели на общата селскостопанска политика, имплементирана посредством Регламент (ЕС) № 1308/2013 г., а именно

„д) да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени. “

В това отношение, законопроектът се намира в пряка колизия с практиката на Съда на ЕС, недопускаща държавите-членки да приемат национални мерки, преследващи цели, мерките за чието постигане вече предмет на правна уредба на Съюза, в нарушение или изключение от начините за постигането им предвидени в нея.

Начинът за постигане на посочената цел на ниво Регламент (ЕС) № 1308/2013 г. е ясно уреден в Част IV от него, а именно посредством гарантиране на свободната конкуренция, а не чрез ценова регулация, в т.ч. на маржа/надценката. Това потвърждават както Европейската комисия, така и Съдът на ЕС във връзка с цитираната практика.

Предложената със законопроекта мярка не е и годна да постигне тази цел, което е друго фундаментално изискване за нейната допустимост, както сочи Съдът на ЕС в цитираната по-горе практика.

В тази връзка, по повод намесата на държавата в определянето на търговската надценка на хранителни продукти, Съдът ясно сочи че:

„40 Всъщност, както по същество изтъква Комисията, тази мярка представлява намеса в свободата на търговците на дребно да определят своите маржове на печалба, като им пречи да продават продукти, които са идентични, но са с произход от различни държави, с по-голям или по-малък марж на печалба, и по този начин да могат или да се

възползват от по-ниската покупна цена на някои селскостопански и хранителни продукти, идентични с други продукти, или да компенсират чрез прилагането на по-ниски маржове на печалба неблагоприятното конкурентно положение, произтичащо от по-високите покупни цени на такива продукти. ...

42 Ето защо следва да се констатира, че разглежданата мярка противоречи на принципа на свободно определяне на продажните цени от свободната конкуренция, който, както следва от точка 36 от настоящото решение, е съставен елемент на Регламент № 1308/2013, и поради това тя може да наруши този регламент.“

10. *Предложеният проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни има потенциал да наруши вече установени бизнес модели, при които производството и преработката се извършват от едно и също юридическо лице или свързани фирми.* Това включва и широко използваната практика на ишлеме.

Много предприятия в хранително-вкусовата промишленост работят по модел, при който земеделският производител и преработвателят са едно и също лице или свързани фирми. Законопроектът въвежда нови изисквания и регулации и това може да доведе до изкуствено разделяне на тези дейности и да наруши съществуващата икономическа логика. В сектора на преработката на земеделски продукти и храни често се използва ишлеме, при което един производител предоставя суровината, а друг – технологичната обработка. Предложеният законопроект ограничава този модел и това ще затрудни ишлеме-договорите. В проекта и в Предварителната оценка на въздействие липсва и оценка на въздействието му върху съществуващите бизнес модели в агрохранителната индустрия, което както отбелязахме по-горе създава риск за продоволствената сигурност, тъй като ще разруши съществуващите, без яснота дали и как ще се изградят нови.

11. *Изключително притеснителни са и разпоредбите ограничаващи правата на договаряне на сделките със земеделска продукция и преди всичко член 9 алинея 1 т.3., който въвежда реално минимална изкупна цена на земеделската продукция и нещо повече въвежда гарантирана 10% печалба на производителите на земеделска продукция.*

През 2024 година Европейската комисия предложи за обсъждане пакет мерки за подпомагане на земеделските производители, с което да се подобри позицията на земеделските стопани. Като част от предложенията се обсъжда евентуално въвеждане

като нелоялна търговска практика купуването на земеделска продукция под себестойност. При обсъждането на тази идея се открояват редица сериозни проблеми. Всяко земеделско стопанство има различна себестойност на продукцията, а купувачът няма как да я знае, нито може да носи отговорност за спазването ѝ. Въвеждането на евентуалната забрана за изкупуване под себестойност би могло да лиши производители с по-високи производствени разходи от възможността да реализират продукцията си. Това създава реален риск от увеличаване на загубите и изхвърляне на храни, именно поради високата им себестойност. Подобни предложения представляват особено сериозна заплаха за държави членки вкл. България, които граничат с трети страни, за които подобни минимални цени няма да се прилагат. ***Това създава реален риск евтини земеделски продукти от тези страни да изместят изцяло българското производство, подкопавайки конкурентоспособността на местните производители и застрашавайки устойчивостта на аграрния сектор.*** В тази връзка дебатът на европейско ниво е предпазлив и все още се обсъжда, как да не се застрашат вътрешнообщностните доставки на храни.

На този фон, ***без какъвто и да било анализ на въздействието на този елемент в Предварителната оценка, представеният проект предвижда въвеждането на минимална цена, която надхвърля обичайните пазарни механизми, като изисква не само покриване на себестойността, но и гарантирана минимална печалба от 10%.*** В представената предварителна оценка на въздействието няма никакъв икономически анализ как реално ще се отрази подобна мярка на изкуствена регулация на цените на конкурентоспособността на българските земеделци. Има бланкетно твърдение, което не се основава на никакви икономически закони и правила, че ще се подобри пазарната позиция на земеделците. Това би било факт, ако не живеем в свободна пазарна икономика и общ европейски пазар. ***Това изкуствено регулиране на цените не само би застрашило българските земеделски производители, като направи продукцията им неконкурентноспособна, но ще ги направи рискови, тъй като с неспазването на изискванията за минимална цена за изкупвача /често преработвателното предприятие/ е свързано със санкция.*** Напълно нелогично купувачът ще се окаже отговорен и ще носи заплахата от санкция за купуване под себестойност и без осигуряване на 10% надценка, като той няма никакъв начин предварително да знае каква е себестойността на даден продукт от съответен производител. Така на практика при заплаха от санкция, която купувачът няма как да избегне и да се чувства защитен, купувачите ще се насочат към други пазари и ще купуват земеделска продукция от

чужбина, не само от трети страни, но и от останалите членки на ЕС като Полша и Румъния, където такъв риск не съществува. В представената оценка на въздействие липсва какъвто и да е икономически анализ в тази насока. Още по-неадекватно е това предложение спрямо продукти, които, макар и да не се продават на борса, се продават по борсови цени, каквито са зърнените и маслодайни култури. Спрямо тях, влизането в сила на предложения законопроект би означавало разрушаване на един от най-работещите сектори на земеделието.

Подобни разпоредби са неприложими за почти всички земеделски продукти – напр. изкупуването на месо, което е основна суровина в месопреработвателната индустрия в България. Използваното свинско месо е около 40 % от местен добив от страната и около 60 % от внос от страни от ЕС (основно Испания, Германия, Франция, Белгия и др.). При такава структура на основната суровина е очевидно, че цената на българските прасета ще се определя основно от цените на прасетата в ЕС. Начинът, по който се осъществява ценообразуването на прасетата в основните страни производителки в ЕС е на базата на борсови или тържищни индекси, които се определят и публикуват за всяка една страна на седмична база. Във всяка една държава има организация, която по определена методика определя тези индекси и пазарните участници ги прилагат за конкретните си сделки. Или иначе казано, изкупните цени на прасетата и респ. цените на трупното месо и отделните разфасовки се определят и променят на седмична база. Това ценообразуване в ЕС се пренася респективно и при определяне на изкупните цени на прасетата и свинското месо и в България или може да се направи обоснован извод, че цените на прасетата и свинското месо в България се определят от търговията на стокови борси и тържища и поради тази причина законът не би могъл да се прилага по отношение на свинете и свинското месо съгласно чл. 1 (4) т. 2., а евентуално изкуствено наложено ценообразуване ще ги направи неконкурентноспособни и ще увеличи процентът на вносно месо в преработвателната индустрия.

Такова изискване по т.3. на алинея 1 на чл.9 от законопроекта за минимална надценка/цена не само няма в цитираната разпоредба на чл.168, параграф 4, б.“в“ от Регламент (ЕС) №1308/2013, но и глобално в нито една от държавите с пазарна икономика, и категорично следва да бъде премахнато.

Нормата на член 10 на законопроекта, с която се определят критерии за ценообразуване също е в противоречие с член 19, алинея 1 от Конституцията и нормите на европейското право, включително на цитирания Регламент (ЕС) №1308/2013 година

където изрично се казва, че „*Всички елементи на договорите за доставка на земеделска продукция се договарят свободно между страните*“ и че могат само да се заложат определени фактори на ценообразуване, но държавата няма правото да определя тези фактори.

Изискването за сключване на писмени договори за сделките с минимален срок на действие с продължителност от най-малко шест месеца е практически неприложимо за повечето земеделски продукти поради тяхната сезонност и специфика на ценообразуването. Напр. цените на животните се определят и променят най-малко на седмична база, а понякога и по-често на база цените на месото в ЕС, както обяснихме по-горе. Количествата и графиците на товарене между фермите и кланиците се договарят за максимум 2-3 дни напред и при такава динамика на пазара не е възможно сключването на по-дългосрочни договори. Характерът на пазара не предполага и сключването на договори въобще, защото такива би трябвало да се сключват за всеки камион, което е невъзможно и необосновано нито за продавачите, нито за купувачите.

В конкретния случай е от съществено значение да се осъзнае, че налагането на подобни завишени изисквания към договорите ще създаде изкуствени бариери и ще направи българските земеделски продукти напълно неконкурентоспособни, което противоречи на заявените цели на законопроекта.

12. Законопроектът, под предлог за повишаване на прозрачността и проследимостта, *предвижда неоправдано увеличаване на административната тежест за операторите, като на места изискванията са практически неизпълними*:

- с неясна цел се въвежда Раздел II «***Регистър на първи изкупвач***“ , нещо повече – създават се нормативни изисквания за първи изкупвач, на които той следва да отговаря, без мотиви за това. Няма яснота защо се поставят тези изисквания. Създаването на този регистрационен режим при бързооборотния пазар на хранителни стоки е необоснована административна тежест. Когато едно преработвателно предприятие днес закупува едни продукти, а утре се налага спешно да осигури други, изискването за непрекъснато деклариране на подобни оперативни промени, без ясно обоснована полза, е необосновано и административно неефективно. Този регистър би бил особена пречка за чуждестранни дружества, желаещи да купят земеделска продукция от България и на практика ще представляват бариера за продажба на българска земеделска продукция в чужбина. Тези разпоредби са абсурдни за повечето сектори – напр. изкупуване на месо и зърнени култури. Първите изкупвачи на животинската продукция от фермите са

кланиците, а на оставащото в страната зърно - мелниците. Това са дружества, надлежно регистрирани и подложени на контрол от множество компетентни органи, притежаващи всички необходими разрешителни за осъществяване на дейността си. Въвеждането на допълнителна регистрация с неясна цел е необосновано, поражда сериозно недоумение и не намира никаква икономическа или пазарна логика. Това би довело до още по-голяма административна тежест за сектор, който и без това е силно натоварен с нормативни и документални изисквания;

- ***изискванията на чл.14 всички търговци на земеделска продукция и храни да подават ежемесечно до 20-то число информация за вид земеделска продукция и храни, количества земеделска продукция и храни и средно претеглена цена на тези земеделски продукти и храни по класове е не само огромна административна тежест без ясна полза, но спрямо производството на храни е невъзможна за реализиране.*** Повечето предприятия в хранителната индустрия произвеждат десетки, а в някои случаи и стотици различни продукти всеки месец, с вариращи характеристики, качество и цена. Категорично възразяваме срещу изискването за ежемесечно подаване на информация за всички храни по класове с електронен подпис. Това представлява не само непосилна административна тежест, но и създава сериозен риск за нарушаване на търговската тайна , която е от особено важно значение за всяко предприятие и гарантира ефективна конкуренция, водеща до оптимални за потребителя цени. Въвеждането на термина „среднопретеглена покупна и продажна цена“ с идеята, че така ще се избягва отделната цена на артикулите, показва пълно непознаване на оборота при производството на храни! В много случаи предприятията сключват дългосрочни /повечето случаи едногодишни/ договори за доставка на своите продукти по трайно определени цени. Изтичането на информация за така наречените „средно претеглени“ цени за дадено предприятие ще го постави в изключително неблагоприятно положение както спрямо конкуренти на пазара така и спрямо клиенти.

Твърдението и абсурдните калкулации на административния разход на дружествата като незначителен, са неверни и не отчитат, че подобна дейност, изискваща боравене с електронен подпис, не може да се осъществяват от лица срещу възнаграждение от по 10/20 лева, както е заложено в документа. През последните години хранително-вкусовата индустрия вече беше обременена с тежкия отчетен режим за стоките с висок фискален риск, който сам по себе си води до значителна допълнителна административна тежест. Налагането на подобни административни изисквания върху всички производители и търговци на храни представлява сериозно натоварване, което в представената оценка е

опасно подценено. Подобен подход създава реален риск от фалити на малки и средни предприятия и неминуемо ще доведе до поскъпване на храните, тъй като всички допълнителни разходи в крайна сметка се прехвърлят върху потребителя.

Допълнителна административна тежест представляват и изискванията на чл. 7, ал. 1 и ал. 3 и чл. 12, ал. 1 и 2, всички договори по веригата на доставки да се подписват преди доставката на продуктите и то с квалифицирани електронни подписи и от двете страни, или чрез електронна платформа за търговия. Така се създават предпоставки за драстично усложняване на процесите, както и за генериране на допълнителни разходи за всички участници по веригата, защото както е известно, всяко издаване и поддържане на квалифициран електронен подпис е свързано със заплащането на такси към съответния оператор и наличие на квалифициран персонал. Не е ясно и какво се има предвид под „електронна платформа за търговия“, но този вариант за сключване е обвързан с разходи по създаване и поддържане на платформата.

Считаме, че държавата разполага с достатъчно ефективни механизми за събиране на подобна информация чрез данъчните отчети на предприятията. Настояваме да не се въвеждат допълнителни административни задължения за производителите, за да може да се съсредоточим върху същинската ни дейност – осигуряване на храни и напитки за населението. Никъде в европейската регулация не се изисква подобна допълнителна тежест, която създава риск от изтичане на чувствителна търговска информация.

13. *Специфични изисквания за асортимент, въведени с Раздел IV на законопроекта създават реални условия за недостиг на основни храни на българския пазар и за рязкото им поскъпване.* Това е отбелязано на страница 84 от предварителната оценка: „*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 единствения 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.*

- Чл. 20-21 – Въвеждането на квоти за предлагане на продукти от български производители (минимум 50%), предполага и суровината да е българска и това може да бъде разглеждано като нарушение на принципите на свободната търговия в ЕС и да

доведе до санкции срещу България.

- При определени категории продукти, като свинското месо, вътрешното производство в България не покрива дори 50% от потреблението. Въвеждането на подобни регулации създава реален риск от недостиг на стоките на пазара или от значително увеличение на цените им. ***За съжаление, в предварителната оценка напълно липсват данни за реалното потребление по продуктови категории, както и за производствения капацитет в страната, което прави невъзможна обективната оценка на последиците — включително дали няма да се стигне до празни рафтове и драстично повишение на цените при прилагане на тези мерки***. ***Оценката на риска отчита, че този риск е много висок***. Примерът с неблагоприятната селскостопанска пролет тази година, която доведе до почти пълна загуба на българската реколта от череши поради измръзване в периода на цъфтеж, ясно показва рисковете от подобна регулация. Ако предложената мярка вече беше в сила, това би означавало, че череши изобщо не биха могли да се продават на българския пазар, тъй като местна продукция няма, а предлагането на вносна под 50% от българската би довело до санкции за търговците. Подобни мерки представляват опасен експеримент, който не може да бъде оправдан нито с аргумента за подкрепа на родното производство, нито с грижа за земеделците, тъй като реално застрашава наличността на стоки и дори продоволствената сигурност на страната;
- за сектори като производството на българско саламурено сирене и кашкавал подобни разпоредби са необясними предвид факта, че почти няма производство на тези продукти извън страната, тъй като са специфични само за нашия пазар;
- при липса на ясна дефиниция какво са „сезонни плодове и зеленчуци“ подобни изисквания, особено свързани с наказателни санкции са неизпълними и биха били само поле за корупционни практики;
- Изискването българските продукти да бъдат изложени на обособени места е нелогично от гледна точка на потребителското поведение. Потребителите пазаруват по продуктови категории, затова е напълно обосновано българските продукти да бъдат разположени на същите щандове, където потребителят очаква да ги намери. Това осигурява удобство, по-лесен избор и реална възможност за предпочитане към местното производство. В противен случаи потребителите ще са лишени от възможността за избор и сравнение на продуктите от категорията и по-вероятно е да се стигне до намаляване на потреблението на изваденитe извън обособените за съответната категория места български продукти, вместо да се промотира тяхната употреба.

На страница 21-22 на документа Приложение 1 – по повод становищата на заинтересованите страни се потвърждава нашето твърдение, че ограничението на асортимента противоречи на правилата на ЕС като се казва:

„*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.....

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 единствения 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.“

14. Ограничения върху промоциите и рекламите и изискването те да бъдат детайлно описани в договора следва да бъдат изследвани подробно преди да се пристъпи към прилагането им.

Търговската практика е да се сключват едногодишни договори за доставка на храни, при които е нереалистично да се заложи предварително конкретни параметри на кампанията.

Необходимо е да се изготви подробен и обоснован анализ на предлаганите проценти в чл. 18 и чл. 19 от законопроекта, вкл. оценка на реалните им икономически последици. В предварителната оценка на въздействието липсва подобен анализ. Не е ясно дали предвидените ограничения няма да доведат до ограничаване на промоционалните

активности, което би било в ущърб както на производителите, така и на потребителите. Например, при продукти с ниска себестойност, фиксирана търговска надценка от 10% може да се окаже недостатъчна, за да се стимулира продажбата им. Всяко ограничение на свободната търговия следва да бъде основано на задълбочен анализ и обективна преценка на въздействието върху пазара.

Създаването на изискване в чл. 18 от законопроекта, че промоционалните отстъпки не трябва да надвишават 25% от целия обем по договора и следва да бъдат предварително определени от страните, влиза в пряк конфликт с правото на конкуренцията на ЕС (чл. 101 от ДФЕС) и свързаната с него практика на Съда на ЕС и на Европейската комисия относно забраната за поддържането на цените при препродажба (resale price maintenance). Нещо повече, то подвежда участниците във веригата по снабдяване с храни към сключването на забранени споразумения съгласно правото на ЕС, поведение, което води до възможността за налагане на санкции от Европейската комисия на тези предприятия, предвид трайната практика на ЕК и СЕС, че пазарните оператори са длъжни да съобразят и приложат с приоритет правната рамка на Съюза, независимо от националната правна рамка, която й противоречи.

15. <u>Създаването на национална Обсерватория на веригата на доставки на земеделски продукти и храни, предвидено в глава пета, на този етап е прибързано и нереалистично</u>. В представената оценка на въздействие изобщо липсва анализ на това предложение и как то би могло да се реализира. През юли 2024 година бе създадена Европейска Обсерватория. Съгласно европейските нормативни документи, се очаква тепърва Европейската обсерватория да разработи методология и показатели за оценка и наблюдение на структурата на разходите и разпределението на маржове и добавена стойност. Съгласно европейския регламент Европейската обсерватория ще работи в тясно сътрудничество със секторни обсерватории – мляко, месо, захар, плодове и зеленчуци и т.н. Тя ще се съсредоточи върху **<u>експертен анализ единствено на храни, които пряко използват земеделска продукция, а не на всички храни.</u>** Провеждането на анализ върху целия продуктов асортимент храни, произвеждани в ЕС, е не само практически невъзможно, но и икономически необосновано.

Предвид гореизложеното, да се създаде национална обсерватория преди да е изготвена рамката за анализ, е нелогично и само би създало допълнителна администрация. Предложението обсерваторията да се състои единствено от представители на различни министерства, без участие на експерти с доказана квалификация в изготвяне на ценови анализи и специализация в тази област, е

нереалистично. Още по-нереалистично е очакването такава структура да извършва полезен и обективен анализ на всички цени на храни на тримесечна база. Подобна идея показва липса на разбиране за мащаба и разнообразието на продуктите в хранително-вкусовата индустрия. Дори Европейската обсерватория, с целия си експертен капацитет и институционална тежест, предвижда извършване на анализ на годишна, а не месечна или тримесечна основа.

Опитът, който имаме от Националния съвет по храните в изготвянето на годишен доклад за състоянието на сектора, показва, че подобни високо специализирани аналитични дейности следва да се извършват от специализирани експертни звена, с научен капацитет, за да произвеждат полезна и вярна аналитична информация. В предлагания вариант националната обсерватория само би създала условия за изтичане на чувствителна информация и загуба на административен ресурс.

16. ***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 на доставки е чрез открито обсъждане и формулиране на конкретни, целенасочени мерки, които да надградят действащата рамка за защита от нелоялни търговски практики. Това следва да се случи в сътрудничество с новия състав на КЗК, като се запазят основните принципи на пазарната икономика и се избегне разрушаването на установените пазарни правила. Такова е решението в държавите, които са пример за успешно действащи вериги на доставки и ниска инфлация като Германия и Нидерландия.***

Предвид гореизложените аргументи, **считаме, че предложеният законопроект не съответства на правото на Европейския съюз и може да доведе до сериозни негативни правни и икономически последици за България и не е работещ и приложим вариант за подобряване веригата на доставки на храни.**

Ние подкрепяме идеята да се потърсят начини за подкрепа и засилване на пазарната позиция на земеделските производители, но това следва да е в посока създаване стимули за кооперране и подобряване на защитата от нелоялни търговски практики чрез промени в действащата правна уредба – Вариант 2 съгласно предварителната оценка, а не чрез кризисни мерки, които биха застрашили функционирането на веригите на доставки и продоволствената сигурност.

Настояваме за пълна откритост пред обществото, което е в заблуда, че целта на този законопроект е понижаване на цените - такава цел не е нито формулирана в самия проект, нито е постижима чрез предлаганите текстове. Още повече – в самата оценка на въздействието се посочва като риск с висока степен на вероятност именно повишаването на цените в резултат от ограничаване на конкуренцията и възможния недостиг на определени стоки на пазара, ако проектът бъде приет.

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 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 по-голяма равнопоставеност в отношенията по веригата на доставки и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по веригата на 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 на доставки чрез изменения в съществуващото законодателство, без приемане на нов закон.

Всякакви предложени мерки следва първо 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