Изх. № 354/09.07.2025г.

ДО
Д-Р ГЕОРГИ ТАХОВ
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ЗЕМЕДЕЛИЕ, ХРАНИ И ГОРИ

ОТ
СДРУЖЕНИЕ ЗА МОДЕРНА ТЪРГОВИЯ
ЕИК:175953394, **office@moderntrade.bg**

Относно: Проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни

Уважаеми д-р Тахов,
Уважаема госпожо Караянчева,

Сдружението за модерна търговия („СМТ“) винаги е подкрепяло усилията и инициативите на българското правителство за подобряване на функционирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни. За съжаление, **проектът на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни** („ЗВДЗПХ“, „Законопроект“), изготвен от Министерството на земеделието и храните („МЗХ“) не постига тази цел, а напротив – **подменя принципите на пазарна икономика с държавна регулация на всеки аспект от отношенията между субектите по веригата на доставки на земеделски продукти и храни**. Свободата на договаряне се подменя с контролирани от държавата търговски условия, които облагодетелстват производителите (продавачи) на земеделски продукти и храни и съответно ощетяват останалите участници във веригата на доставки - купувачите, преработвателите и търговците, а в крайна сметка и потребителите. На практика Законопроектът цели да определя едностранно асортимента от стоки в магазините, цените, на които продават всички субекти по веригата на доставка и лимит на промоциите на продукти към крайни клиенти.

1. Принципни бележки

Законопроектът погазва основните принципи на пазарната икономика и законодателството на ЕС. Той вреди на интересите на българските потребители и почтените

конкурентоспособни български производители. Предложените промени показват неразбиране на технологията на работа на търговските вериги. С тях се забраняват действащи успешни бизнес модели, които оптимизират дейността, намаляват разходите и гарантират добър контрол, за да се постигнат по-ниски цени и високо качество на храните за потребителите. Вместо да стимулира българското производство, проектът ще го направи по-неконкурентоспособно, ще ограничи избора и ще вдигне цените на храните за потребителите. Ще спечели единствено сивият сектор за сметка на коректните данъкоплатци.

В мотивите към законопроекта неоснователно се твърди, че "Основната част от добавената стойност по веригата за доставки на храни е в полза на търговците и преработвателите и много малка част остава за земеделските производители." Официалната статистика показва друга картина: Показателят добавена стойност по факторни разходи в селското стопанство по данни на НСИ е 5,2 млрд. лв. за 2023 г., в преработката на храни е 2,7 млрд. лв. (Евростат), а в търговията на дребно с храни е 2,7 млрд. лв. (оценка на ИПИ на база данни от НСИ). В допълнение на това в периода 2019-2023 г. нормата на печалба в селското стопанство е средно 30% (ако се вземе нетния смесен доход, т.е. преди рентни и лихвени плащания, тя надхвърля 44%, или 44 лв. на всеки 100 лв. приход), докато в преработката на храни се движи между 6-8%, а в търговията на дребно тя е най-ниска – ок. 4%.

Специално внимание е необходимо да се обърне на Цялостна предварителна оценка на въздействието.

Прави се преглед на европейското законодателство (стр. 31-44), но се пропускат редица факти, като например:

- Относно френският опит: „Доклад, издаден на 11 февруари 2025 г. от мисията за оценка на закона Egalim 2, показва, че на този етап не е възможно да се направи заключение относно икономическата ефективност на мерките, въведени от закона за защита на стойността на селскостопанското производство по цялата верига за производство и дистрибуция на храни."[1] „Гарантираните минимални цени ще изострят неравенствата в доходите в селското стопанство. И накрая, френският опит със закона EGalim показва, че много участници в националната хранителна верига не са ентусиазирани от този подход. В най-добрия случай подобна политика може да се прилага към специфични сектори чрез доброволни договори, но това изисква внимателна оценка на нейните предимства и недостатъци."[2]
- Редица цитирани мерки в германското законодателство напълно кореспондират с въведените промени в българското законодателство през 2021 г., които го хармонизират с Директивата за нелоялни търговски практики (например правилата за обозначаването на търговски намаления, както и таксите, които търговците могат да начисляват към доставчици). Подобна е ситуацията с дадените примери в италианското законодателство, които също кореспондират с въведените промени в българското, посочени по-горе (напр. срокове за разплащане към доставчици – в България са дори по-строги, едностранни

[1] https://www.hoganlovells.com/en/publications/evaluation-of-the-french-egalim-2-law-a-mixed-review-and-prospects-for-evolution

[2] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP_STU(2025)759316_EN.pdf

промени в договорите и пр., както и таксите, които търговците е допустимо да начисляват към доставчици).

- Напълно се пропуска проинфлационния ефект от хърватските законодателни мерки за ограничаване цените на някои хранителни стоки, както и на румънския опит за контролиране на надценките. Данни за инфлацията за 2024 г. показват 4% инфлация в Хърватия, 5,3% в Румъния и 2,8% в България. За 2023 г. годишната инфлация в Хърватия е 10,7%, в Румъния – 10,4%, а в България – 8,6%[3]. Забележителен пример е Унгария, в която въведените мерки за контрол на цени и надценки водят до най-високата инфлация в ЕС.

Липсва трезва оценка на икономическите въздействия по цялата верига на доставка. Не са взети предвид:

- продоволствената обезпеченост с българско производство в засегнатите от проектозакона стокови групи, съответно пазарния дял на модерната търговия (или търговските вериги, които попадат в обхвата на законопроекта), на традиционната търговия и на специализираните магазини (месарници, млекарници и пр.), съответно как специфичните изисквания за асортимент към големите търговци биха се отразили на вътрешното търсене.
- различните бизнес модели, с които търговците на дребно се конкурират както като асортимент (вкл. микс вносни спрямо български стоки), така и ценово в засегнатите стокови групи.
- логиката на подредба на търговска зала, съответно ефекта (вкл. свързаните с това разходи за преподредба, евентуална загуба на търговска площ) от въвеждането на специфичните изисквания към асортимента.
- делът на промоционалните активности в продажбите на дребно на храни от засегнатите стокови групи (по данни на анализаторски компании те надхвърлят 40% дял от продажбите на бързооборотни стоки).
- присъщите разходи за логистика, реклама, маркетинг и пр. на търговците на дребно, които при различните бизнес модели също може да варират значително.

Без тези данни и техният анализ е невъзможно да се предвиди ефекта върху конкуренцията на пазара на дребно, съответно върху крайните цени, потребителския избор и начинът, по който ще се изменят разходите на домакинствата за хранителни стоки, както и разходите на бизнеса за изпълнение на законовите изисквания.

Становището ни е, че **е необходимо цялостно преосмисляне на Законопроекта поради предвидената безпрецедентна държавна намеса в търговията с храни, която ще навреди на пазара.** При всяко положение държавната намеса би довела до **увеличаване на разходите за правене на бизнес и допълнителен риск при работа с български производители, което ще намали тяхната конкурентоспособност, противно на преследваните цели**. На следващо място допълнителните разходи ще поставят под натиск цените на българската земеделска продукция, което може да даде тласък на инфлационни процеси в период, в който потребителите са особено чувствителни, а България е на крачка пред влизане в еврозоната.

[3] https://www.worlddata.info/europe/bulgaria/inflation-rates.php

На този етап Законопроектът не адресира по никакъв начин тези рискове и дори не ги остойностява. Налице са концептуални дефицити на Законопроекта, които не могат да бъдат разрешени само с редакционни промени.

Припомняме, че въвеждането на максимални надценки противоречи на Решение № 23/10.01.2019 г. на Комисията за защита на конкуренцията („КЗК“) по повод предходен законопроект за допълнение на Закона за защита на потребителите, с който се целеше определяне на максимални надценки на определени хранителни стоки („Решение на КЗК от 2019 г.“). Решението на КЗК от 2019 г. съдържа подробен анализ на ефекта на максимални надценки върху конкуренцията на пазара. КЗК е изразила опасения, че **определянето на максимална надценка ограничава ценовата конкуренция** между търговците на дребно, вкл. риск всички да определят надценка, която е равна или много близо до максималната, с което **би се получил аналогичен ефект на този на забранено споразумение за фиксиране на цени**. КЗК е заключила, че предложеният законопроект би довел до **неблагоприятни последици за конкуренцията и съответно за пазара, вместо да реализира целта си да осигури ниски цени на стоките от първа необходимост.** Считаме, че анализът на КЗК относно ефекта от въвеждането на таван на надценки е принципен и напълно относим към Законопроекта, поради което становището продължава да бъде актуално. Разбира се, **допълнително становище на КЗК по новия Законопроект следва да бъде поискано в хода на законодателната процедура.**

От процедурна гледна точка **Законопроектът представлява технически регламент** по смисъла на Директива (ЕU) 2015/1535 установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество. Той **следва да бъде нотифициран пред Европейската комисия при условията и по реда на член 5 от Директивата, респ. приемането му да бъде поставено под условие на получаване на предварителното одобрение на ЕК**.

2. Въвеждане на максимална търговска надценка

ЗВДЗПХ въвежда **максимални търговски надценки** на продуктите, предлагани от субектите по веригата на доставки, като за търговците на дребно е **не повече от 20% от покупната цена** (за земеделски продукти от **трети страни – не повече от 10%).** Това ограничение е приложимо **само за търговци с годишен оборот над 20 млн. лева** през предходната календарна година.

Предвижда се **максималните търговски надценки да се прилагат за огромен асортимент от хранителни продукти**, посочени в списък към Законопроекта. На практика посочените хранителни продукти в списъка **представляват основна част от асортимента храни, предлаган в магазините, т.е. ограничението за надценка ще има значителен ефект върху търговците.**

В Законопроекта липсва дефиниция на основното понятие - „надценка“. Вместо да се дефинира какво представлява надценка, пределният й размер е директно обвързан с покупната цена и общото посочване, че се добавят всички преки и косвени разходи. Поради липсата на дефиниция за „надценка“ не става ясно какво се включва в това понятие,

респективно **как е определена горната граница от 20%**. Предлагането на подобно ограничение трябва да бъде подкрепено със солиден икономически анализ на пазарните условия в различните продуктови групи, за които то би било приложимо.

На следващо място, ЗВДЗПХ **дискриминира различните пазарни участници.** Въвежда се изискване за максимална **надценка единствено за търговци на храни на дребно с годишен оборот над 20 млн. лева през предходната календарна година**. Припомняме, че в Решението от 2019 г. КЗК направи следните констатации по повод налагането на максимални надценки върху различните търговски обекти в зависимост от оборота им.

> *"[…] цените в търговските вериги са по-ниски в сравнение с малките магазини, не би трябвало от тези, които предлагат по-ниски цени на стоките от първа необходимост, да се изисква допълнително намаляване на цените чрез ограничаване на надценката. Подобен подход би могъл да окаже* ***неблагоприятно влияние върху стимулите на големите търговци на дребно да намаляват разходите си и да оптимизират дейността си.****"*

> *""Като се има предвид, че при големите търговски вериги надценката би била по-малка в сравнение с малките магазини и съответно цените на тези стоки биха намалели в по-голяма степен в търговските вериги,* ***предложената регулация може да доведе до пренасочване на потребителите към веригите за сметка на малките магазини, които всъщност е имала за цел да постави в привилегировано положение."***

> *"[…] предложената регулация да създаде* ***риск от излизане от пазара на търговски вериги****, както и да* ***възпре навлизането на пазара на нови вериги****. По-малкият брой участници на пазара би* ***отслабил конкуренцията, което от своя страна може да доведе до по-високи цени"***

> *"Регулацията е насочена предимно към големите търговски вериги, но* ***едва 10,57% от магазините на тези вериги се намират в населени места с население под 30 000 души****. В същото време, по информация на МТСП, около 60% от хората, които получават социално подпомагане, живеят в населени места с население под 30 000 души. По този начин значителна част от хората с ниски доходи, на които Проектът има за цел да помогне,* ***няма да могат да се възползват от евентуално по-ниските цени на стоки от първа необходимост, тъй като не е реалистично да се предполага, че тези хора биха пътували до съседния голям град, за да пазаруват от големите търговски вериги****, още повече като се имат предвид ограничените им доходи."*

Считаме, че тези **съображения на КЗК продължават да са актуални и верни** по отношение на проекта на ЗВДЗПХ, който предвижда налагане на граница на надценките само за големите търговски вериги.

На следващо място, регулирането на „надценките" по никакъв начин не взема предвид

разпоредбата на чл. 36, ал. 4 ЗЗК, която **забранява продажбата на стоки** за продължителен период от време на цени, по-ниски от разходите за производството и реализацията им, т.е. **под себестойност**. Въвеждането на фиксиран максимум на надценка може да доведе именно до продажби под себестойност, които ЗЗК забранява, тъй като представляват форма на нелоялна конкуренция между търговците. Така би се стигнало до недопустимото положение държавна регулация да създава антиконкурентни практики, за които търговците да носят отговорност.

На последно място, прави впечатление, че законопроектът предвижда **абсолютно непропорционални санкции** за нарушение на изискването за максимални надценки в сравнение с всички останали имуществената санкция. Имуществените санкции за нарушения на ЗВДЗПХ се движат в диапазона между 300 – 40 000 лева, а единствено при търговските надценки и рекламите и промоциите спрямо потребителите, както и максималните размери на услугите за реклама и маркетинг в договорите за доставка, санкцията достига **до 300 000 лева**. Предвижда се административнонаказателният орган относно търговците надценки да бъде Комисия за защита на потребителите. По този начин се придава абсолютно несвойствена функция на орган, призван да следи за спазване интересите на потребителите, а именно да извършва мониторинг за цените и търговските надценки на огромен асортимент от стоки на пазара. Извън очевидния въпрос дали е необходимо държавен орган да регулира цените на пазара в условията на пазарна икономика, стои и темата дали КЗП разполага с административен капацитет за изпълнение на тези правомощия, както и дали това няма да стане за сметка на ограничаване на ресурсите в защита на правата на потребителите.

3. Въвеждане на задължителен асортимент от български продукти

Предвижда се задължение за търговци на дребно с повече от 10 търговски обекта да **обособяват специално място за продажба на продукти от български земеделски** производители и/или преработватели.

Въвежда се **задължителен асортимент от не по-малко от 50% продукти** от български производители от целия асортимент от същите групи храни, предлагани в обекта.

Изискването на **задължително обособяване в магазините на място, в което се да предлагат храни от български земеделски производители и/или преработвател**и, **преповтаря лошия опит от *Постановление № 70 от 14 април 2020 г.*** *за осигуряване на основни групи храни, произведени на територията на Република България, във веригите от магазини, представляващи търговски обекти.* Практиката по прилагане на Постановлението показа, че от една страна **обособяването на блокове за български стоки** на различни по рода си продукти/продуктови групи, които са поне 50% от площта на продаваните продукти, при отчитане на оборудване, информационни/указателни табели и отстояния, **води автоматично до допълнителна загуба на 20-30% площ за търговците**, което представлява квази данък за дейността. Същевременно, подобно обособяване **затруднява и създава объркване у потребителя, който пазарува като изхожда от разбирането за подредба на асортимента по стокови групи, а не по държава на произход на стоките**. Затова подобно обособяване е напълно излишно.

Проектът на **ЗВДЗПХ прехвърля цялата отговорност за осигуряване на определен процент български продукти и храни на търговците**, като не отчита нито ролята на останалите пазарни участници, нито предпочитанията на потребителите.

Независимо че изискването по отношение дела на продуктите с български произход е отправено към търговците, **изпълнението на регулацията на практика е в ръцете на потребителите и производителите**:

- Търговците не биха имали друг избор освен да разчитат на българските производители за производството на български храни, за да могат да осигурят законово изискуемия процентен дял. Въпреки това **регулацията предвижда санкции единствено и само за търговците, без каквито и да е конкретни задължения или отговорност на производителите**.
- Същевременно, **ако предпочитанията на потребителите доведат до надхвърляне на дела на чуждестранните стоки** от продажбите в даден магазин, единственото, което **търговецът може да направи, за да покрие изискванията на регулацията, е да свали от продажба чуждестранните стоки в съответната група.** Това от една страна ограничава потребителския избор, а от друга страна поставя търговеца в абсурдното положение да откаже на потребителя да му продаде предпочитаната от него стока.

Същевременно, **рисковете от въвеждане на регулацията са огромни**.

Липсва анализ **дали е налице достатъчно количество български продукти и храни във всяка от категориите, така че търговците на дребно да могат да изпълнят задължението си**. Така например поставяме под съмнение дали е налице достатъчно количество прясно месо от едри и дребни преживни животни от български производители.

Изискването за предлагане на 50% български пресни плодове и зеленчуци се отнася и до тези, които са включени в схемите за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика на ЕС. **Подобна регулация води до дискриминация** не само в полза на българските производители за сметка на чуждите, но и втори път в полза на български производители, които получават европейско финансиране, за сметка на тези, които не получават такова.

Не може да се изключи **подобна регулация да доведе до дефицит на определени стоки, както и до поява на изкуствени дефицити**, включително при болести, налагащи ограничения или забрани за предлагането на определени български продукти, или природни катаклизми.

По-слабата конкуренция **рискува да ограничи избора на потребителите и по правило, при равни други условия, да вдигне цените на храните**. Най-силно ще се повишат цените в стоковите групи, в които има недостатъчно предлагане на български стоки спрямо търсенето. Може да се очакват познатите в миналото преди либерализирането на външната търговия на България резки покачвания на цените на дадени стоки в периоди на пиково пазаруване преди определени празници. В крайна сметка най-потърпевши ще бъдат социално слабите българи, тъй като при тях делът на потребление на храни спрямо общото им потребление е най-висок.

Твърде е вероятно **липсата на стимули за конкуренция между производителите да доведе до влошаване на качеството на предлаганите стоки**, а по линия на сивия сектор не е изключено дори предлагане на опасни за здравето на потребителите храни. В допълнение, съществува вероятност от установяване на заблуждаващи практики при посочване произхода на стоките/суровините.

Няма съмнение, че **регулацията ще доведе до количествени ограничения за**

доставчици и производители от другите държави-членки относно правото на свободно движение на стоки в ЕС, т.е. налице е грубо нарушение на ангажиментите на България в рамките на Общностния пазар. Това може да доведе до наказателна процедура срещу България и налагане на санкции от страна на Европейската комисия.

Могат да се очакват **реципрочни мерки от засегнати държави-членки**, което може да предизвика огромни щети предвид факта, че България е нетен износител на храни (по официални данни на НСИ).

Законопроектът вменява задължение на БАБХ да следи за спазване на изискванията за предлагане на български храни. Изпълнението на предлаганите задължения, предвид броя на търговците и големия асортимент, означава **най-малкото ангажиране на значителен управленски ресурс и по всяка вероятност допълнително раздуване на щатни бройки в администрацията за сметка на данъкоплатеца**. Освен това става въпрос за възлагане на несвойствени задачи на експерти по безопасност на храните да контролират квоти в търговския оборот.

Налице е оценка на въздействието, но в нея много от нещата, коментирани от бизнеса, включително и от предходното ни становище, не са отразени. включително: дали е налице достатъчно количество български суровини и дали производителите могат да произведат стоки, съответстващи на изискванията на закона; въздействието на регулацията върху потребителския избор и цените; отражението върху инвестициите; ще създаде ли предпоставки за насърчаване на сивата икономика; дали регулацията не нарушава правото на ЕС, включително свободното движение на стоки; дали не ограничава конкуренцията между производителите и между търговците; налице ли е административен капацитет за прилагане на подобно законодателство; дали не представлява нарушение на правото на държавните помощи.

В заключение припомняме, че **примерът на други държави-членки също говори срещу въвеждането на подобна регулация**: Така напр. на 15.02.2017 г. Европейската комисия откри процедури за установяване на нарушения на правото на ЕС срещу Румъния и Унгария[1] за това, че са въвели в националното си право протекционистки мерки, ограничаващи свободното движение на стоки и свободата на установяване. При това регулацията в Румъния е твърде сходна на предлаганата с настоящия Законопроект (големите търговци на дребно са задължени да предлагат най-малко 51% храни и селскостопански продукти от местни производители).

През 2016 г. по повод мотивирано становище на Европейската комисия[2] Словакия е оттеглила текст в закон за храните, съдържащ изискване към търговските вериги с голям оборот да публикуват и докладват информация относно произхода на стоките, които предлагат. Според Европейската комисия това изискване има ефект на количествени ограничения на свободното движение на стоки, тъй като води до създаване на предубеждение на потребителя към стоките с произход извън Словакия и насърчава търговските вериги да продават местни стоки.

В миналото неуспешни опити за въвеждане на мерки за насърчаване на потреблението на местни стоки са били предприемани и в други държави (напр. Ирландия, Германия).

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_en.htm.
[2] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6006_en.htm.

4. Въвеждат се лимит на промоционални отстъпки и на услуги във вреда на крайния потребител и производителя

Въвежда се **лимит на промоционалните отстъпки към крайни клиенти от 25%**. Текстът на чл. 18 от Проекта е крайно неясен, но във всеки вариант на тълкуването му **е вреден за крайните потребители:**

- в случай че законодателят има предвид максимален размер от 25 % на промоционална отстъпка от крайната цена към потребител, то подобна разпоредба представлява напълно необосновано ограничение на възможностите на потребителите да се възползват от промоционално предлагане.

Разпоредбата създава и **предпоставки за съгласуване между търговец и доставчик във вреда на крайния потребител** – изглежда, че всяка отстъпка, която търговецът прави, независимо дали е изцяло за негова сметка или не, ще следва да бъде съгласувана с доставчика. На следващо място, мярката е абсолютно дискриминационна, тъй като забраната важи единствено за търговци на дребно с оборот над 20 млн. лева.

В момента съществува ефективна конкуренция и изключително разнообразие при промоционалните отстъпки благодарение на това, че държавата не се намесва и има свобода на договаряне. Има случаи, при които е в интерес на търговеца, да предостави промоционални отстъпки и те са изцяло за негова сметка. Обратното също е възможно – например при въвеждане на нов продукт доставчикът има интерес да го наложи на пазара. Среща се и договарянето на споделяне на промоционалните отстъпки между двете страни. В някои случаи се предлагат значителни отстъпки от цената (над 25%) - за продукти с кратък или изтичащ срок на годност, разпродажба на сезонни стоки, временен асортимент и т.н., което е в интерес както на доставчика, така и на търговеца с цел избягване на брак на стоките. При това положение не изглежда оправдано, без да е налице празнота на пазара, да се създава изкуствено и по регулаторен способ ограничение на промоционалните отстъпки до 25% във вреда на крайните клиенти. В действащото законодателство има достатъчно детайлна регламентация на промоциите. Считаме, че промоциите на земеделски продукти и храни по нищо не се различават от промоциите на други стоки, поради което не е необходима нова специална уредба. В чл. 63-66 от Закона за защита на потребителите се регламентира подробно съдържанието на съобщенията за намаление на цени, както и ограничения при провеждането на промоции. Тази подробна регламентация създава сигурност, че потребителят ще разполага с пълна и точна информация, за да вземе решение за покупка. Освен това чл. 37в, ал. 1, т. 3 ЗЗК вече изрично предвижда, че договарянето на намаления на цени е допустимо по взаимно съгласие и ако се уточни срокът на промоцията и очакваните количества продукти, които ще бъдат поръчвани от купувача.

- разпоредбата на чл. 18 може да се тълкува и в друг смисъл – като лимитиране на дела на стоките, които купувачът ще поръчва с отстъпка във връзка с промоционални кампании към потребителите, спрямо общият дял на договорените с доставчика продукти. Подобно ограничение също е **в ущърб на крайните клиенти,** тъй като не допуска **допълнително** закупуване на стоки по промоционални цени, което може да е необходимо за дадена кампания. Търговците на дребно ще редуцират провеждането на промоционални кампании,

за да избегнат рискове от нелоялни практики към потребителите и нелоялна конкуренция поради недостатъчни наличности на акционни артикули.

Същият подход законодателят следва и при поставянето на **лимит на услугите по маркетинг, реклама, логистика и други – до 10% от общата доставна цена**. Обръщаме внимание, че често пъти земеделските производители/доставчици нямат ресурс за собствен транспорт, реклама и маркетинг на продуктите и храните, поради което разчитат на търговеца. За много от тях използването на споделени услуги или услуги, предоставяни от търговеца, е достъпният и ефективен вариант за доставка и маркетиране на стоките. **Поставянето на лимит до 10% на практика ще задължи производителя да търси алтернативни способи за подсигуряване на тези услуги, което по-скоро ще създаде затруднения и ще оскъпи тези услуги**.

5. Въвеждат се допълнителни състави на НТП и санкции за нелоялни търговски практики, непропорционални на нарушението

През 2021 г. бяха извършени промени в Закона за защита на конкуренцията[4] за хармонизиране на българското законодателство с *Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти*[5] („Директива за НТП"). Приета беше **нова Глава 7б, която урежда НТП специално по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти**. Въведени бяха множество абсолютни и условни забрани за прилагане на нелоялни търговски практики.

Директивата за НТП защитава доставчиците срещу търговски практики на купувачи, като по този начин се създава регулаторен дисбаланс в отношенията във веригата за доставка. Като държи сметка за този дисбаланс, Директивата за НТП приема като отправна точка за регулацията **пазарната сила на страните** и регламентира забрани за НТП, когато по-големи и по-мощни търговски партньори се опитват да налагат определени практики или договорни споразумения, които са в тяхна полза във връзка със сделки за продажба. Този подход е възприет и в Глава 7б ЗЗК. Директивата за НТП е плод на дългогодишни усилия на Европейския съюз да предложи сравнително балансиран подход при регулацията на тези отношения, който да не доведе до значително пазарно изкривяване. След като европейският законодател е анализирал и преценил кои НТП да бъдат включени в обхвата на директивата, считаме, че **каквито и да е било допълнителни ограничения на пазарното поведение и договорните практики не следва да бъдат въвеждани в националното законодателство.**

Със Законопроекта се предлагат поредица от промени в Глава 7б в ЗЗК, които да превърнат конкретните забрани в абстрактни и подлежащи на субективно тълкуване и прилагане от органа по конкуренция:

[4] ДВ бр. 17 от 2021 г., в сила от 01.11.2021 г.
[5] ОВ, L 111/59 от 25 април 2019 г.

- В чл. 37б ЗЗК **се създава нова абсолютна забрана - за всяко действие/бездействие на купувача, което е "в противоречие с добросъвестната търговска практика и уврежда или може да увреди интересите на доставчика".**
- При забраната за отказ от доставка на нетрайни селскостопански и хранителни продукти (чл. 37б, т.1, буква „б") **се въвежда неясното понятие „толкова кратко предизвестие, че не може основателно да се очаква доставчикът да намери друг начин за търговска реализация" вместо конкретния в момента срок от по-малко от 30 дни.**
- При условните забрани в чл. 37в ЗЗК към действащите изисквания - условията, които се договарят да бъдат ясни и недвусмислени, **се добавя изискване условията да са справедливи.**
- С промяна в чл. 100 ЗЗК се променя **драстично размерът на санкциите за НТП** – от 300 хил. лева става на **до 5% от общия оборот за предходната финансова година**.

Предложените промени в ЗЗК **на практика обезсмислят въвеждането на Директивата за НТП през 2021 г.** Независимо, че **подходът на Директивата е при дефиниране на абсолютните и условни забрани за НТП винаги да са конкретни и ясни**, с **проекта на ЗВДЗПХ се прави точно обратното** – въвеждат се забрани, които боравят с понятия, позволяващи широка интерпретация – „добросъвестна търговска практика", „справедливост" , „може да увреди", „толкова кратко предизвестие", които биха изисквали тълкуване на поведение във всеки конкретен случай без ясни критерии и би позволило административен произвол.

Обръщаме внимание, че по отношение на всички гражданскоправни субекти в България важи изискването на чл. 9 от Закона за задълженията и договорите – свобода на договаряне в съответствие с повелителните норми и с добрите нрави. По отношение на търговците – важи изискването за по-високо ниво на грижа – грижата на добрия стопанин при изпълнение на задълженията им. Санкцията за нарушение на добрите нрави/грижата на добрия търговец е уредена отново на плоскостта на гражданското, търговското право – ангажиране на гражданската отговорност за вреди на нарушителя. Във всеки случай обаче изискването за ангажирането на отговорността е доказване пред съд на нарушението на добрите нрави, грижата на добрия търговец. Затова е непонятно желанието на законодателят да уреди дискреция на административен орган, външен за правоотношението, да квалифицира дали поведение съответства на добросъвестна търговска практика или не, както и административна отговорност за нарушение.

По отношение на **въвеждането на изискване условията по договорите да са „справедливи" и въвеждането на административен контрол върху това изискване възразяваме категорично**. Справедливостта е абстрактна категория, която не случайно не е нормативно закрепена като изискване в нормативен акт. В отношенията между търговци, каквито са тези между доставчик и купувач, не би могло да се говори за справедливост, а единствено за икономически интерес, който всяка от страните има и преследва удовлетворяването му в максимална степен при преговори и сключване на договори. Затова изглежда **абсурдно да се въвежда административен надзор и контрол върху условията по търговски договори, още повече за тълкуването им от административен орган дали са справедливи.**

Същевременно**, санкцията** за поведение, което може по пътя на тълкуването да бъде прието, че нарушава подобни общи и абстрактни забрани, **е непропорционална и на практика би могла да доведе до прекратяване на търговската дейност от търговеца – до 5% от оборота.**

Въвеждането на **санкции в процент от оборота**, още повече от целия оборот на предприятието, преобладаващата част от който няма никаква връзка с извършеното нарушение, изглежда **необосновано и непропорционално**. Характерно за санкциите върху оборота е, че има **висок риск да се окажат прекомерни** и затова трябва да се направи внимателна преценка дали е необходимо да бъдат въвеждани. В конкретния случай това **не се налага от характера на нарушенията**, които не са свързани с нарушения на функционирането или структурата на пазара.

Предложените санкции са моделирани по санкциите в ЗЗК за нарушения на конкуренцията, без да се време предвид, че са непропорционално тежки за нарушенията и в крайна сметка несправедливи. За сравнение, при антитръстови нарушения имуществената санкция е до 10 на сто, но **дори при тези най-тежки нарушения като основа за изчисляване служат приходите от продажби на съответните продукти / стоки, които са или биха били засегнати от нарушението**.

В изготвената оценка за съответствие всички горни аргументи не са съобразени. Въпреки че казва, че има съдебна практика на СЕС, в която се приема, че мерки като санкции трябва да бъдат подходящи и минимално инвазивни, всъщност заложената санкция води именно до необоснована инвазивност и прекомерна тежест за търговците. Въпреки че предложителите на законопроекта признават, че санкцията е спорна, те не я коригират.

6. Въвеждат се множество ненужни регистрационни режими на субектите и стоките по веригата на доставки

Предвижда се създаване на **регистър на първите изкупвачи и административно задължение за регулярно предоставяне на информация от изкупвачите** - за изкупено количество продукти, качество и среднопретеглена изкупна цена по видове земеделски продукти.

Под претекст, че се въвеждат изисквания на чл. 168 и чл. 172а на Регламент 1308/2013 г. **договарянето при изкупуване на първични земеделски продукти се замества от администриране от държавата** – със закон се уреждат изисквания за форма на договора, задължително съдържание на договора, допълнително съдържание на договора, изисквания по отношение на срока на договора и начините за прекратяване. Нещо повече, държавен орган ще следва да следи за съответствието на договорите с тези изисквания с правомощия да налага санкции.

Предвижда се създаване на **електронна система за проследимост на земеделските продукти и се създава административно задължение за ежемесечно въвеждане на данни в регистъра от търговците** – вид земеделски продукти и храни, количества, среднопретеглена покупна и продажна цена.

На първо място, подобни допълнителни регистрационни режими и допълнителни

административни задължения са **абсолютно ненужни и само биха довели до допълнителна административна тежест за субектите**. Административното въвеждане на детайлна информация за продукти и цени в централизирана държавна система **не изглежда присъща на действаща пазарна икономика**. Не на последно място, поставянето на подобно задължение би изисквало от субектите да отделят допълнителен човешки и технически ресурс , за да изпълнят надлежно задълженията си, което би било свързано с допълнителни разходи както за изкупвачите, така и за търговците. Допълнителните разходи биха намерили отражение в цените на продуктите, т.е. вместо заявеното намерение със Законопроекта да бъдат намалени цените, **допълнителната административна тежест би довела до по-високи разходи, респ. цени.**

На следващо място, **изискването от търговците да предоставят изключително подробна информация за предлаганите земеделски храни и продукти, включително среднопретеглена покупна и продажна цена, изглежда неоправдано и ще доведе до изкривяване на пазара**. В Законопроекта липсва каквато и да е било обосновка каква е целта на събирането на тази детайлна информация. Същевременно се предвижда част от нея да бъде публична – "среднопретеглени цени на земеделските продукти и храни по цялата верига на доставки", а до пълната информация да имат достъп широк кръг от органи, като по преценка на министъра на икономиката и индустрията този кръг може да бъде разширен. **Публикуването на информация за среднопретеглена покупна и продажна цена на продуктите във всеки търговец на дребно би било пагубно за пазара**. **Ценовата конкуренция** между търговците на дребно и **свободата им да определят независимо цените**, на които предлагат стоките, както и да договарят покупните цени от доставчици, **е в основната на свободния пазар**. Само при наличие на автономия на предприятията при вземане на решения относно цените, на които да продават, може да се очаква провеждането на ефективен конкурентен процес на пазара. Излишно изглежда да споменаваме, че ценовата конкуренция е винаги в интерес на потребителите. Със Законопроекта на практика се предлага ценовата конкуренция да отпадне, тъй като данните за покупните и продажните цени на всеки търговец ще са публични, респективно те ще се трансформират в минимални /фиксирани цени. **Това означава отпадане на ценовата конкуренция на пазара и де факто определяне на цените на стоките от държавата чрез публикации на сайт.**

Припомняме предходни инициативи на държавата за мониторинг и докладване на цени в специалната платформа https://foodprice.bg/. Две години след създаване и съществуването на тази платформа все още не е известен какъв е ефектът от нея, няма анализ дали изобщо е имала желания ефект на пазара. Вместо анализ на действащата платформа и най-вече дали е постигнала целта си, се въвежда законово задължение за търговците на дребно за задължително предоставяне на информация в регистър. Разширява са изключително много обхвата на информацията – от продукти от малката пазарска кошница до всички земеделски храни и продукти.

С оглед горното СМТ се противопоставя на самоцелното въвеждане на подобни административни тежести за бизнеса без какъвто и да е било анализ на ефекта на предходни регулации със сходен ефект.

На следващо място следва да се отбележи, че в Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (обн., ДВ, бр. 26 от 26.03.2025 г.) е предвидено създаване на

търговско дружество, което ще осъществява дейност, конкурентна на дейността на част от обхванатите от законопроекта субекти. Едноличен собственик на капитала ще бъде Министерството на земеделието и храните, на което в същото време са възложени и специални правомощия по законопроекта, включително въвеждане на данните в регистъра по чл. 6.

Подобни законодателни решения водят до допълнителни рискове и потенциални конфликт на интереси.

7. Нотификация на мярката пред ЕК. Становище от КЗК

Предложените **мерки за определяне на граница надценката за определени стоки и за задължителен асортимент български стоки биха подлежали на нотификация** по Директива 2006/123/ЕО за услугите на вътрешния пазар и по Директива 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество. Търговията на дребно представлява услуга по смисъла на Директива 2006/123/ЕО и в същото време отговаря и на понятието „технически регламент“ по смисъла на Директива (ЕС) 2015/1535. Поради **това проектът на ЗВДЗПХ следва да бъде предоставен на Европейската комисия и на другите държави членки за становище на основание Директива 2006/123/ЕО и Директива (ЕС) 2015/1535 преди приемането му**.

Също така, с оглед на предходното категорично становище на КЗК от 2019 г. по подобен законопроект и описаните по-горе основателни съмнения за несъответствие с конкурентното право, Проектът на ЗНХП следва да бъде **изпратен на КЗК за анализ и становище по реда на ЗЗК – производство по застъпничество за конкуренцията**.

8. Контролни правомощия на множество държавни органи

Законопроектът предвижда създаване на **контролни правомощия по спазване на ЗВДЗПХ на множество държавни органа** - БАБХ, Областни дирекции „Земеделие“ и КЗП, което не изглежда нито ефективно, нито оправдано. **Търговците на дребно са вече обект на строг контрол от всички държавни органи.** Сектор търговия с храни е обект на строг контрол от държавните органи, вкл. на регистрационен режим по ЗХ и контрол от страна на БАБХ. Търговските обекти са директно свързани с Национална агенция по приходите и всяка продажба се отчита директно към данъчните органи. Търговците на дребно регулярно предоставят информация на Националния статистически институт за сделките, които сключват, поради което изискването от ново на информация за продажбите, цените и търговските условия е напълно излишно.

Оправомощаването на нови държавни органи с контролни правомощия, както и създаването на нови структури като т.нар. „Обсерватория“ по чл. глава пета от проекта, е напълно неоправдано, вкл. и поради факта, че **всъщност контролни правомощия по отношение на тези обществени отношения, както и правомощия по анализ на пазара има Комисията за защита на конкуренцията.**и.

Надяваме се предложенията на Сдружението за модерна търговия да бъдат възприети и законопроектът да бъде изцяло преосмислен, на основата на детайлна оценка на въздействието и оценка на съответствието му с европейското и българското право.

С уважение,



_____

Николай Вълканов
Изпълнителен директор на
Сдружение за модерна търговия