Изх. № 024-07/14.07.2025 г.

ДО:
Г-Н РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Г-Н ГЕОРГИ ТАХОВ
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ

Г-Н ПЕТЪР ДИЛОВ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА И ИНДУСТРИЯТА

Електронни адреси за консултацията:
s.minkov@government.bg
RDecheva@mzh.government.bg
KRaykov@mzh.government.bg

ОТНОСНО: Становище по проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДА МИНИСТРИ,

Асоциация на земеделските производители в България (АЗПБ) предоставя в срок своята аргументирана позиция по проекта на Министерството на земеделието и храните (МЗХ) за нов Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни (ЗВДЗПХ), публикуван за обществено обсъждане на 13.06.2025 г. заедно с Мотиви и Цялостна предварителна оценка на въздействието (ЦПОВ).

АЗПБ счита, че всяко предложение за ново регулиране на комплексните отношения във веригата на доставки „от фермата до трапезата“ следва да бъде внимателно анализирано, за да се избегнат прибързани политически решения, неефективна и непропорционална административна тежест и намеса, както и допълнителни нежелани пазарни изкривявания.

В контекста на различните политически инициативи от началото на 2025 г. по темата за разрешаването на проблемите с цените в агрохранителната верига и справедливото разпределение на добавената стойност между всички участници, в края на месец февруари 2025 г. АЗПБ излезе с принципна позиция в подкрепа на комплексен и балансиран подход, който включва както законодателни, така и незаконодателни инициативи, насочени към:

- укрепване на позицията на земеделските стопани във веригата на доставки;
- по-справедливо разпределение на добавената стойност между участниците;
- повишаване на прозрачността и ограничаване на нелоялните практики;
- изграждане на доверие и предвидимост за бизнеса и потребителите.

Основно наше разбиране е, че всяка законодателна промяна и/или нова законодателна инициатива следва да бъде обоснована с обективен правен, пазарен и икономически анализ на:

- реалните слабости в действащата национална нормативна уредба;
- анализ и оценка на продоволствената обезпеченост с храни от български земеделски производители и/или преработватели;
- анализ и оценка на всички специфики в структурата и функционирането на веригата на стойност и доставка на различните групи храни по сектори;
- оценка на ефектите, целесъобразността и ефективността в разрешаването на съществуващите проблемни чрез предлагането на новите мерки и регулации върху производителите, пазара, конкуренцията и крайните потребители;
- оценка на съвместимостта на предлаганите нови регулации и мерки с европейската и националната правна рамка в областта на общата организация на пазара на земеделски продукти, защитата на конкуренцията, свободното договаряне, и принципите на единния европейски пазар: свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора в ЕС.

Ето защо АЗПБ напълно споделя изразената само преди няколко дни позиция от министър-председателя г-н Росен Желязков: „***Пазарът няма да бъде изкривяван с прекален контрол или прекалена интервенция. Желаем пазарните механизми да функционират плавно, но никой да не злоупотребява с господстващо или с монополно положение***.“ (Източник: https://www.gov.bg/bg/prestsentar/novini/premierat-rosen-zhelyazkov-nyama-da-izkrivyavame-pazara-s-prekalen-kontrol-no-shte-sme-bezkompromisni-kam-opitite-za-spekula).

Основни слабости и дефицити на проектозакона ЗВДЗПХ и ЦПОВ:

- **Неясно обосновани цели:** Законопроектът е представен като антикризисна временна мярка, но не е посочена конкретна „криза“, която да обоснове ограничения с хоризонт от 1 година. Очакванията в сектора са за дългосрочни решения, а не за временно администриране. В допълнение, в публичното пространството се артикулира тезата, че чрез въвеждането на ЗВДЗПХ ще се постигне понижение на цените с „20%“, но такава цел ЗВДЗПХ не предвижда, а ЦПОВ дори идентифицира риск с висока степен на вероятност именно повишаването на цените в резултат от ограничаване на конкуренцията и възможния недостиг на определени стоки на пазара
- **Липса на координация и привличане на експертен капацитет с компетентност в редица области:** Проектът на ЗВДЗПХ е изготвен от администрацията на МЗХ без привличането в процеса на разработването на всички засегнати заинтересовани страни и компетентните институции като Министерство на икономиката и индустрията (МИИ), Министерство на финансите, Комисията за защита на конкуренцията, научната и академичната общност и пр., т.е. без реално участие на заинтересованите страни. По аналогия, възложената за изготвяне от МЗХ ЦПОВ на Фондация „Центърът за оценка на въздействието на законодателството“ (http://www.ria.bg/) също не е обсъждана (нито предварително, нито след изготвянето) със засегнатите заинтересовани страни. В ЦПОВ (стр. 23) се посочва, че „*От началото на 2025 г. в МЗХ е създадена работна група, която има за задача да разработи и обсъди със заинтересованите страни концепция за нова публична политика на българското правителство, която включва различни по*

своя характер мерки, целящи справяне с основните недостатъци, водещи до появата на наблюдаваните проблеми по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Според концепцията, основна задача на тази верига е да задоволи потребностите на населението, като осигури достатъчно висококачествени и безопасни храни, не само като количеството, но и по отношение на техния асортимент и качество. ..... Концепцията има за цел, чрез избора на подходящи инструменти и мерки за интервенция, да бъдат обхванати всички участници, които си взаимодействат по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, по начин, който гарантира единство на пазара, така че производството на първични земеделски продукти и храни да може да се развие и да реализира пълния си потенциал."- публичност за подобна Концепция липсва, а би следвало да е обсъдена, качена за обществено обсъждане и пр.

- **Противоречие с правото на ЕС:** Мерките за надценки и фиксирани договорни отношения противоречат на Регламент (ЕС) № 1308/2013, който предвижда свобода на договарянето. Липсва яснота за нотификация до ЕК по реда на Директива 2015/1535. Липсва информация дали проекта на ЗВДЗПХ е предварително консултиран с компетентните национални институции, които биха установили още на начален етап дали предлаганата новата регулация представлява правно допустима, целесъобразна и ефективна държавна намеса в частния сектор, дали пренебрегва принципите на свободна стопанска инициатива, свобода на договаряне и на установените пазарни механизми за регулиране и пр.
- **Неясна правна терминология и дефиниции:** Сериозни недостатъци в проекта на ЗВДЗПХ, явяващи се предпоставки за последващо тълкуване и грешно прилагане, са липсата на еднозначни дефиниции и използвани ключови понятия като „надценка", „производствена себестойност", „сезонни продукти", "първичен земеделски продукт", "преработен земеделски продукт/храна", "среднопретеглени изкупни цени по видове продукти и качество, където е приложимо", „преки и косвени разходи за съответните продукти" (касае търговци на едро), „разходи по реализация на съответните продукти" (касае търговци на дребно). Това създава неяснота относно обхвата на прилагане на новите регулации относно групите продукти, единен подход за определяне на себестойността и разходите, респ. при тази хипотеза няма как да се очаква обективност и задълбоченост на ЦПОВ.
- **Дискриминационни разпоредби:** Проектът на ЗВДЗПХ неясно по какви съображения и въз основа на какъв анализ предвижда да не се прилага по отношение на избрани категории търговци и производители на селскостопански продукти и храни: търговията със земеделски продукти и храни на стокови борси, тържища, пазари на производители; публичните организации, учебни заведения или социални учреждения и юридически лица съгласно Закона за вероизповеданията и Закона за кооперациите (чл. 1., ал.4). Изборът на автора на ЗВДЗПХ при определянето на размера на търговските надценки (чл. 15) и само за определени участници от веригата, както и на специфичните изисквания за асортимент само към избрани търговски обекти (чл. 20) отново повдига редица резонни въпроси, свързани с дискриминацията, даването на конкурентно предимство на определени субекти и/или търговски модели, създаването на неравнопоставеност в рамките на веригата и пр.
- **Непредвидимост и несигурност в пазарната среда поради липсата на яснота за обхвата на стоките, за които новите регулации ще се прилагат:** Определянето чрез

списък на Министерски съвет на земеделските продукти и храни, върху които се определят задължителните минимални и максимални надценки (чл.15), без в проекта на на ЗВДЗПХ да се предлагат конкретни правила/критерии, въз основа на които да се определят тези групи стоки и да се поставят изисквания, е крайно смущаващо за планирането на дейността и инвестициите на бизнеса, а като цяло и за икономическата им устойчивост. И тук, няма как да се очаква обективност и задълбоченост на ЦПОВ при липса на конкретен обхват на засегнатите продукти/храни.

- **Заплаха за обезпечеността на пазара с храни и въздействие върху цените, поради липса на оценка за реалистичността и приложимостта от 50 % за български продукти от целия асортимент:** ЦПОВ не прави пазарен анализ по групи стоки и типове вериги – не е отчетено различието между млечни продукти, месо, плодове и зеленчуци и преработени храни, няма оценка на степента на продоволствена обезпеченост с родно производство, въпреки че се предлага 50% квота от български храни (чл.20-21), не е оценено въздействието върху инфлацията, цените и наличностите, особено при дефицитни стоки. Всичко изброено аргументира нашите опасения и считаме за крайно рисков този подход, който няма да оправдае желаната подкрепа на родното производство и ще застраши наличността и предлагането на стоки/храни, което ще рефлектира и върху потребителите.
- **Пренебрегване и несъобразяване със спецификите на отделните браншове, на интегрираните производствени модели и на установени от стопаните практики:** Сериозен дефицит на проекта на ЗВДЗПХ е фактът, че не отчита спецификите на отделните браншове по отношение на производството и реализацията на продуктите, както и секторите, в които българските производители работят на „ишлеме“ и тези, в които се договарят по-ниски цени на бързо развалящи се храни и с изтичащ срок на годност. За последните е ключово да запазят гъвкавостта си определянето на цените и постигането на по-ниски маржове, което законопроектът не предвижда- единственото изключение при минималната надценка от 10 % е само „в случай на непреодолима сила“. В допълнение, предлаганите нови регулации са заплаха пред устойчивостта на установи успешни интегрирани бизнес модели, при които земеделският производител е постигнал затворен цикъл на производство чрез преработка на селскостопанската продукция до краен продукт. Осен това, необходимо е МЗХ да анализира и идентифицира специфичните проблеми за всеки от секторите (предлагане, логистика, съхранение, дълга/къса верига на реализация, зависимост от международни цени/пазари, негативни въздействия от либерализираната търговия на ЕС (действаща и нова), и пр.), въз основа на което да се открои целесъобразността за включването в подобен нов закон на дадени продукти/сектори, респ. изключването от обхвата на проектозакона и/или целесъобразността и ефективността от избора в прилагането на други по- подходящи инструменти и мерки за интервенция.
- **Нереалистични договорни и оперативни изисквания**: Изискванията на Глава трета „Договори за изкупуване на земеделски продукти и храни “относно задължението за сключване на писмени договори с минимален срок на действие с продължителност от най-малко от 6 месеца практически е неприложимо за повечето земеделски продукти поради тяхната сезонност и специфика на ценообразуването. Завишените изисквания към договорите създават редица изкуствени бариери, подкопавайки конкурентоспособността на българските селскостопански продукти, натоварвайки с

поредната административна тежест бизнес (особено МСП), което противоречи на целите на законопроекта. И тук, вероятно за определени производствени сектори тези нови предложения да имат потенциал за разрешаване на някои недобри търговски практики, но общият един подход към всички производства за нас е нецелесъобразен и проблемен. При договорите за изкупуване на земеделски продукти и храни намираме за целесъобразно да се помисли върху включването в нормативната уредба на допълнителни забранителни клаузи, чрез които да се повиши прозрачността, справедливостта и доверието на потребителите, а именно:1/връщане от изкупвачът на земеделските продукти на продавача, без да заплати за тях, за тяхното ползване или за разпореждане с тях; 2/намаление на цените за влошаване на качеството, замърсяване, бракуване и/или липси на доставени продукти, които са настъпили след тяхното предаване на изкупвача; 3/забрана или ограничаване от изкупвача на продавача по договора да предлага стоки на трети лица или да им предоставя по-добри търговски условия; 4/отстъпки и такси върху договорената цена. Също така при спор, относно качеството на бързоразваляща се продукция купувачът, по искане на продавачът приема земеделските продукти, като се вземат контролни проби за решаване на спора, включително чрез лабораторно изследване. За разрешаването на недобри и чести практики, свързани със забавяне в плащанията, считаме за важно да се въведе изискване срокът за плащане на доставките да не може да надвишава 30 дни от получаването на продуктите и 15 дни от издаване на фактурата, а при договорите с периодични доставки-сроковете да се изчисляват от датата на всяка доставка. По отношение на „Договорни отношения и система за проследимост“ и за да се гарантират качеството и безопасността на храните, защитата на потребителите от заблуждаващи практики и за да се стимулира прозрачността и доверието в хранителната индустрия, намираме за важно да се регламентира (чл. 12 на проектозакона или в друг действащ закон): 1/забрана за договарянето на промоционални дейности, които подвеждат потребителите (особено за преработени млечни продукти), относно реалната цена и имиджа на храните, което би могло да заблуди потребителя за тяхното качество или стойност; 2/ в договорите при промоция да се посочва действителната цена на продукта (особено за млечните продукти и плодове/зеленчуци) и причината на промоцията.

- **Административна тежест, свръхконтрол и санкции, заплаха за търговската тайна и конкуренцията**: Предложението за функционирането на два регистъра (към МЗХ и към МИИ), създаването на нов орган към Министерски съвет (Обсерватория на веригата за доставки) като междуведомствена структура за осъществяване на изследвания и анализи, строгата система за контрол и установяване на нарушения от множество органи (областните дирекции „Земеделие“, КЗП, КЗК, БАБХ), както и системата от множество санкции, установяват тежка административна система, свръхконтроли и санкции за участниците в агрохранителна верига при реализацията на местните продукти „от фермата до трапезата“. Изискванията към всички търговци на земеделска продукция и храни (чл.14) 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 огромна фианнсово натоварваща административна тежест, чиято полза и реалистичност за определени производители е много спорна или е неприложимо. Мерките за наблюдение на пазара включват събирането на чувствителна информация за търговските оператори: търговската тайна,

която е конкурентно предимство на всеки производител е елиминирана, няма гаранция за защита на тази информация при регистрите, което е крайно неприемливо и притеснително.

- **Липсва синхрон на сроковете, определени за осъществяване на различните мерки по ЗВДЗПХ:** Част от регулациите влизат в сила преди да са изградени контролните механизми и се предвижда възможност за удължаване на действието на закона при незивестни към момента обстоятелства:
  - МС приема Правилника за устройството и дейността на Обсерваторията на агрохранителната верига в **6-месечен срок** от влизането на закона в сила;
  - Публичният регистър на първи изкупвачи към МЗХ се въвежда в действие в **едногодишен срок** от влизане на закона в сила;
  - В **едногодишен срок** от влизане на закона в сила МИИ въвежда в действие електронната система за проследимост на веригата за доставки на земеделска продукция и храни, с публична информация относно среднопретеглените цени на земеделските продукти и храни по цялата верига за доставки;
  - Разпоредбите относно търговските надценки, реклами и промоции и специфични изисквания за асортимент, които подлежат на наблюдение, се въвеждат **за срок от една година от влизане в сила на закона**.

<u>На база гореизложеното, Асоциация на земеделските производители в България:</u>

- Призовава проектозаконът да не бъде внасян за приемане в този му вид;
- Потвърждава необходимостта от своевременното прилагане на комплексен подход-обсъждане на целесъобразни законодателни и ефективни пазарни инструменти, но на основата на обективен анализ, дискусия с всички засегнати заинтересовани страни, при широк консенсус и европейска съвместимост;
- Приканва МЗХ към активен и прозрачен диалог за обсъждане на горецитираната „*концепция за нова публична политика на българското правителство*“, на предлаганите от нея „*инструменти и мерки за интервенция“,* както и последващите действия на изпълнителната власт с всички засегнати заинтересовани страни;
- Подкрепя изцяло заявената позиция на премиера, че не бива да се допуска прекомерна държавна намеса, но следва да се осигури контрол върху злоупотребите;
- Настоява ЦПОВ да бъде допълнена с резултати от възложен допълнителен обективен секторен, правен и икономически анализ и оценка, включително по отношение на:
  - продоволствената обезпеченост с местни стоки/храни, степента на родно производство спрямо потреблението по сектори и групи храни;
  - приложимостта на предложените договорни модели по сектори и групи храни;
  - съвместимост на разпоредбите на проектозакона с европейската регулаторна рамка.

В заключение ще си позволим да припомним следните препоръки на АЗПБ, аргументирани в принципната наша позиция от месец февруари 2025 г., които продължават да са актуални и относими към настоящата процедура на обществено обсъждане на проектозакона:

- Взаимстване на успешни европейски практики и избягване на грешки;
- Повишаване на прозрачността в ценообразуването;
- Подобряване на договорните отношения и премахване на нелоялни практики;
- Насърчаване на сътрудничеството между фермерите;

- Държавни стандарти за основните хранителни продукти, забрана за имитиращи продукти и стриктен контрол;
- Гарантиране на качеството и безопасността на храните;
- Защита на потребителите от заблуждаващи практики;
- Стимулиране на прозрачността и доверието в хранителната индустрия;
- Изравняване на стандартите с добрите практики в ЕС;
- Превенция срещу нелоялни търговски практики;
- Разработване на нови национални схеми за качество и насърчаване/подкрепа на тяхното прилагане, включително засилване прилагането на ЕС схемите за качество у нас;
- Идентичност на българските производители в търговските вериги;
- Развитие на късите вериги на доставки и инфраструктурата за директни продажби;
- Европейски контекст на законодателните промени- съобразяване на националното законодателство с текущите промени в регламентите (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) 2021/2115 и (ЕС) 2021/2116, чиято цел е да укрепят позицията на фермерите във веригата за доставки, както и с предложенията на ЕК за подобряване на правоприлагането срещу нелоялните търговски практики в ЕС.

Асоциация на земеделските производители в България ще продължи да работи за това позициите на земеделската общност да бъдат отчетени и оставаме в готовност за последващи дискусии и сътрудничество по обсъжданата тема.

С УВАЖЕНИЕ,

ВЕНЦИСЛАВ ВЪРБАНОВ

Председател на УС на АЗПБ