45 ГОДИНИ БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА
в подкрепа на българския бизнес

1527 София, ул. Чаталджа 76
+3592 932 09 11
office@bia-bg.com
www.bia-bg.com

Изх. № 03-00-26/7.7.2025 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

ОТНОСНО: **проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни**, публикуван за обществено обсъждане на 13.06.2025 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА МИНИСТРИ,

Декларираната в законопроекта цел е да подобри функционирането на веригата за доставки на земеделски продукти и храни, да изсветли и балансира отношенията между участващите страни и да способства за справедливо разпределение на добавената стойност. Според приложените мотиви, констатираните дефицити във взаимовръзката доставчик – купувач са неравнопоставеност на страните, краткосрочност, непредвидимост и необходимост от изравняване положението на земеделските производители като най-слабо и уязвимо звено с останалите участници във веригата. Целите са в съответствие с Директива ЕС 2019/633 относно нелоялните търговски практики по веригата за доставки на селскостопански продукти и храни, транспонирана в българското законодателство чрез допълнение на Глава седма "б" в Закона за защита на конкуренцията (ДВ бр. 17 от 2021 г., в сила от 01.11.2021 г.), в която се установяват като минимални стандарти абсолютни и условни забрани на нелоялни търговски практики в отношенията между купувачи и доставчици във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти.

Вместо законодателни решения и дългосрочни политики за постигане на заявените амбициозни намерения за подпомагане и подкрепа на българските производители и повишаване конкурентноспособността на местните хранителни продукти, законопроектът предлага временен регулаторен механизъм от краткосрочни, антипазарни мерки, свръхконтрол, санкции, както и значително увеличение на административната тежест за всички пазарни оператори.

1. Установяването на минимални и максимални надценки за участниците по веригата представляват груба държавна намеса в частния сектор при пренебрегване принципите на свободна стопанска инициатива, свобода на договаряне и пазарни механизми за регулиране.

Минималната надценка от 10% върху себестойността за земеделски производител и максималната от 20% за преработвател по отношение на някои групи храни е неприемлива по своя антипазарен характер и може да доведе до допълнителна деформация на пазарната среда и увеличение на крайните потребителски цени. Нещо повече, **законопроектът не отчита спецификите на отделните браншове** по отношение на производството и реализацията на продуктите, както и секторите, в които българските производители работят с надценка по-малка от 10%. Създават се условия такива производители да бъдат изтласкани от пазара поради по-високи неконкурентни цени, породени от нормативно определена минимална надценка. Производителите, преработвателите и първите прекупвачи ще бъдат изправени пред затруднения, свързани с размяна на допълнителна информация и документи при реализацията. Механизмът по чл. 9 ал. 1 т. 3 б. „б" от законопроекта, уточняващ основата за изчисление на производствените разходи, включва многобройни фактори като „обективни показатели, индекси или методи на крайната цена, отразяващи промените в пазарните условия и производствените

разходи, доставеното количество и качеството или състава" на продуктите и съдържа потенциал за увеличение на разходите по изчисляването им. От особена важност е производителите и преработвателите да запазят свободата си при договаряне цени на бързо развалящи се стоки и стоки с изтичащ срок на годност.

Максималните надценки, определени след приспадане на разходите, съответно - 10% за търговец на едро и 20 % за търговец на дребно, с оборот над 20 млн. лв., всъщност представлява регулиране нормата на печалба, без да осигури ценообразуване в интерес на крайните потребители. Нормите влизат в пряко противоречие с основния регламент на ЕС за общата организация на селскостопанските пазари – Регламент (ЕС) №1308/2013. Този регламент, като част от общата селскостопанска политика (ОСП), изгражда пазарните отношения в ЕС върху принципа на свободното ценообразуване при лоялна конкуренция. Когато на ниво ЕС няма въведен специален ценови механизъм, това означава, че държавите-членки нямат право едностранно да се намесват в процеса на образуване на цените – нито чрез фиксиране на цени/надценки, нито чрез други подобни регулации. В чл. 148 и чл. 168 изрично се провъзгласява, че **всички елементи на договорите за доставка на селскостопански продукти се договарят свободно между страните**. Единствените изключения, които самият регламент допуска, са възможността държавите да изискват писмени договори и да въведат минимален срок (най-малко 6 месеца) за договорите между производител и първи изкупвач – и то, само ако това не нарушава функционирането на вътрешния пазар. Никъде не се допуска държавно определяне на цени, надценки или минимални печалби – напротив, изрично е записано, че цената и всички ценови елементи са обхванати от свободата на договаряне. Въвеждането на тавани на търговските надценки ще ограничи ценовата конкуренция между търговците на дребно цени от малките магазини. Ако им се наложи допълнително ограничение на надценката, ще отслабнат стимулите на големите търговци да намаляват разходите и оптимизират дейността си в търсене на конкурентно предимство. Това може да доведе до общо повишаване на ценовите равнища или поне до задържане на цени близо до позволения максимум, вместо потенциално понижаване при свободна конкуренция. Централизирано определяне на цените е неприемливо в условията на пазарна икономика, неадекватно на поставените в законопроекта цели и може да доведе до нежелани последици, като дефицит на стоки, сив сектор, намалена конкурентоспособност, а в някои случаи и до по- високи цени.

2. Определянето в списък на МС земеделските продукти и храни, върху които се определят задължителните минимални и максимални надценки, без в закона да се посочват критерии, по които да се определят тези групи стоки и да се поставят изисквания относно техния брой, е фактор, който създава несигурност и непредвидимост в пазарната среда. Производителите и търговците ще бъдат лишени от възможността да планират дейността и инвестициите си, което има неблагоприятно отражение върху икономиката като цяло и доверието на потребителите.

3. Налагането на квота от 50% за български продукти от целия асортимент крие риск от липса на насрещно предлагане и има за последица санкции за търговските вериги, въпреки добросъвестното поведение от тяхна страна. Мярката противоречи на принципа на свободно движение на стоки и чл. 34 ДФЕС, който забранява налагането на количествени ограничения върху вноса и всички мерки, имащи равностоен ефект между държавите-членки. Европейската комисия и Съдът на ЕС последователно приемат, че подобни изисквания са несъвместими с правото на Съюза, тъй като нарушават общия пазар и поставят вносните продукти в дискриминационно положение, което е недопустимо.

В свое решение от 12 септември 2024 г., по дело C-557/23 с предмет преюдициално запитване по Регламент /ЕС/ № 1308/2013 г. на ЕП и СЕ за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, съдът на ЕС постановява, че: „Регламентът за ООП трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка, която поради извънредна ситуация, от една страна, задължава търговец да предлага за продажба селскостопански продукти, попадащи в приложното поле на този регламент, на регулирана цена и в средно дневно количество, вписано в стоковата наличност на търговеца през дадена референтна година, и от друга страна, предвижда задължителното налагане на глоба или имуществена санкция в случай на нарушение на предвидените в тази национална мярка задължения".

В допълнение, голяма част от българските продукти и понастоящем заемат значително по-висок относителен дял от 50% в асортимента на търговските вериги.

4. Мерките за прозрачност и наблюдение на пазара включват събирането на чувствителна информация за търговските оператори, свързана с изкупеното количество, среднопретеглени изкупни цени по видове продукти и качество. Установяването им води до значително увеличение на административната тежест поради въвеждане на специална регламентация и електронни системи изискващи допълнителен финансов и човешки ресурс за функционирането им. Според предварителната оценка на въздействието, приложена към законопроекта, изискванията за регистрация на първи прекупвачи, сключване на задължителни договори и мерките за проследяване и анализ водят до приблизителна годишна административна тежест за бизнеса от порядъка на 9 млн. лв. първоначално (еднократно) и около 5 млн. лв. годишно текущо, като значително нарастват и административните разходи на държавата. Законопроектът въвежда множество нови административни изисквания – регистрационни режими, отчети, контролни органи, комисии – които ще създадат значителна бюрократична тежест за бизнеса, без ясно доказана полза. В бързооборотния хранителен пазар, където ежедневно се сключват сделки, създаването на нов регистър с изискване за непрекъснато актуализиране на данни е неоправдано и създава риск от санкции за чисто технически неизпълнения. Всичко това отнема време и ресурс както на бизнеса, така и на администрацията

5. Липсва синхрон на сроковете, определени за осъществяване на различните мерки по законопроекта. Така например, МС приема Правилника за устройството и дейността на Обсерваторията на агрохранителната верига (междуведомствена структура за събиране на информация и анализ на структурата на цените), в 6-месечен срок от влизането на закона в сила. Публичният регистър на първи изкупвачи към Министерството на земеделието и храните се въвежда в действие в едногодишен срок от влизане на закона в сила. В същия срок Министърът на икономиката и индустрията 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. Същевременно, 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. Следователно, наблюдението по отношение на тях ще стартира, след като същите преустановят действието си. Ако те бъдат продължени от МС, както допуска разпоредбата на пар. 7 ал. 2 от законопроекта, това би означавало трайно държавно определяне на цени, характерно за централизирана планова, а не за свободна пазарна икономика.

Горните несъответствия, както и въвеждането на извънредни краткосрочни мерки, установяващи контрол върху ценообразуването, ограничения на нормата на печалба и задължително детайлно определяне на съдържанието на договорите, които пренебрегват пазарните механизми и деформират конкурентната среда, би бил оправдан за овладяване на непредвидени, тежки, краткотрайни кризисни ситуации, (национална сигурност, обществен ред, здраве и др.), а не за дългосрочните цели заложени в законопроекта.

6. *Законопроектът установява система на свръхконтрол и санкции върху агрохранителната верига.* Функционирането на два регистъра, съответно – към Министерството на земеделието и към Министерството на икономиката, създаването на нов орган – Обсерватория на веригата за доставки като междуведомствена структура, която осъществява изследвания и анализ, строгата система за контрол и установяване на нарушения от многобройни органи – областните дирекции „Земеделие", КЗП, КЗК, БАБХ, както и системата от многобройни и високи по размер санкции, стигащи до 300 хил. лв. или процент от оборота, превръщат продоволствената дейност с местни стоки в свръхконтролирана и санкционирана.

По този начин, вместо да съдейства за по-благоприятното позициониране на българския производител, законопроектът го поставя в по-неблагоприятно положение в сравнение с вносителите на земеделска продукция и храни, и го превръща в непривлекателен, рисков партньор за останалите участници във веригата за агрохранителни доставки.

С УВАЖЕНИЕ,

ДОБРИ МИТРЕВ

Председател на УС на БСК

45 години БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА
в подкрепа на българския бизнес

1527 София, ул. Чаталджа 76
+3592 932 09 11
office@bia-bg.com
www.bia-bg.com

Изх. № 03-00-26/7.7.2025 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

ОТНОСНО: **проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни**, публикуван за обществено обсъждане на 13.06.2025 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА МИНИСТРИ,

Декларираната в законопроекта цел е да подобри функционирането на веригата за доставки на земеделски продукти и храни, да изсветли и балансира отношенията между участващите страни и да способства за справедливо разпределение на добавената стойност. Според приложените мотиви, констатираните дефицити във взаимовръзката доставчик – купувач са неравнопоставеност на страните, краткосрочност, непредвидимост и необходимост от изравняване положението на земеделските производители като най-слабо и уязвимо звено с останалите участници във веригата. Целите са в съответствие с Директива ЕС 2019/633 относно нелоялните търговски практики по веригата за доставки на селскостопански продукти и храни, транспонирана в българското законодателство чрез допълнение на Глава седма "б" в Закона за защита на конкуренцията (ДВ бр. 17 от 2021 г., в сила от 01.11.2021 г.), в която се установяват като минимални стандарти абсолютни и условни забрани на нелоялни търговски практики в отношенията между купувачи и доставчици във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти.

Вместо законодателни решения и дългосрочни политики за постигане на заявените амбициозни намерения за подпомагане и подкрепа на българските производители и повишаване конкурентноспособността на местните хранителни продукти, законопроектът предлага временен регулаторен механизъм от краткосрочни, антипазарни мерки, свръхконтрол, санкции, както и значително увеличение на административната тежест за всички пазарни оператори.

1. Установяването на минимални и максимални надценки за участниците по веригата представляват груба държавна намеса в частния сектор при пренебрегване принципите на свободна стопанска инициатива, свобода на договаряне и пазарни механизми за регулиране.

Минималната надценка от 10% върху себестойността за земеделски производител и максималната от 20% за преработвател по отношение на някои групи храни е неприемлива по своя антипазарен характер и може да доведе до допълнителна деформация на пазарната среда и увеличение на крайните потребителски цени. Нещо повече, **законопроектът не отчита спецификите на отделните браншове** по отношение на производството и реализацията на продуктите, както и секторите, в които българските производители работят с надценка по-малка от 10%. Създават се условия такива производители да бъдат изтласкани от пазара поради по-високи неконкурентни цени, породени от нормативно определена минимална надценка. Производителите, преработвателите и първите прекупвачи ще бъдат изправени пред затруднения, свързани с размяна на допълнителна информация и документи при реализацията. Механизмът по чл. 9 ал. 1 т. 3 б. „б" от законопроекта, уточняващ основата за изчисление на производствените разходи, включва многобройни фактори като „обективни показатели, индекси или методи на крайната цена, отразяващи промените в пазарните условия и производствените

разходи, доставеното количество и качеството или състава" на продуктите и съдържа потенциал за увеличение на разходите по изчисляването им. От особена важност е производителите и преработвателите да запазят свободата си при договаряне цени на бързо развалящи се стоки и стоки с изтичащ срок на годност.

Максималните надценки, определени след приспадане на разходите, съответно - 10% за търговец на едро и 20 % за търговец на дребно, с оборот над 20 млн. лв., всъщност представлява регулиране нормата на печалба, без да осигури ценообразуване в интерес на крайните потребители. Нормите влизат в пряко противоречие с основния регламент на ЕС за общата организация на селскостопанските пазари – Регламент (ЕС) №1308/2013. Този регламент, като част от общата селскостопанска политика (ОСП), изгражда пазарните отношения в ЕС върху принципа на свободното ценообразуване при лоялна конкуренция. Когато на ниво ЕС няма въведен специален ценови механизъм, това означава, че държавите-членки нямат право едностранно да се намесват в процеса на образуване на цените – нито чрез фиксиране на цени/надценки, нито чрез други подобни регулации. В чл. 148 и чл. 168 изрично се провъзгласява, че **всички елементи на договорите за доставка на селскостопански продукти се договарят свободно между страните**. Единствените изключения, които самият регламент допуска, са възможността държавите да изискват писмени договори и да въведат минимален срок (най-малко 6 месеца) за договорите между производител и първи изкупвач – и то, само ако това не нарушава функционирането на вътрешния пазар. Никъде не се допуска държавно определяне на цени, надценки или минимални печалби – напротив, изрично е записано, че цената и всички ценови елементи са обхванати от свободата на договаряне. Въвеждането на тавани на търговските надценки ще ограничи ценовата конкуренция между търговците на дребно цени от малките магазини. Ако им се наложи допълнително ограничение на надценката, ще отслабнат стимулите на големите търговци да намаляват разходите и оптимизират дейността си в търсене на конкурентно предимство. Това може да доведе до общо повишаване на ценовите равнища или поне до задържане на цени близо до позволения максимум, вместо потенциално понижаване при свободна конкуренция. Централизирано определяне на цените е неприемливо в условията на пазарна икономика, неадекватно на поставените в законопроекта цели и може да доведе до нежелани последици, като дефицит на стоки, сив сектор, намалена конкурентоспособност, а в някои случаи и до по- високи цени.

2. Определянето в списък на МС земеделските продукти и храни, върху които се определят задължителните минимални и максимални надценки, без в закона да се посочват критерии, по които да се определят тези групи стоки и да се поставят изисквания относно техния брой, е фактор, който създава несигурност и непредвидимост в пазарната среда. Производителите и търговците ще бъдат лишени от възможността да планират дейността и инвестициите си, което има неблагоприятно отражение върху икономиката като цяло и доверието на потребителите.

3. Налагането на квота от 50% за български продукти от целия асортимент крие риск от липса на насрещно предлагане и има за последица санкции за търговските вериги, въпреки добросъвестното поведение от тяхна страна. Мярката противоречи на принципа на свободно движение на стоки и чл. 34 ДФЕС, който забранява налагането на количествени ограничения върху вноса и всички мерки, имащи равностоен ефект между държавите-членки. Европейската комисия и Съдът на ЕС последователно приемат, че подобни изисквания са несъвместими с правото на Съюза, тъй като нарушават общия пазар и поставят вносните продукти в дискриминационно положение, което е недопустимо.

В свое решение от 12 септември 2024 г., по дело C-557/23 с предмет преюдициално запитване по Регламент /ЕС/ № 1308/2013 г. на ЕП и СЕ за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, съдът на ЕС постановява, че: „Регламентът за ООП трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка, която поради извънредна ситуация, от една страна, задължава търговец да предлага за продажба селскостопански продукти, попадащи в приложното поле на този регламент, на регулирана цена и в средно дневно количество, вписано в стоковата наличност на търговеца през дадена референтна година, и от друга страна, предвижда задължителното налагане на глоба или имуществена санкция в случай на нарушение на предвидените в тази национална мярка задължения".

В допълнение, голяма част от българските продукти и понастоящем заемат значително по-висок относителен дял от 50% в асортимента на търговските вериги.

4. Мерките за прозрачност и наблюдение на пазара включват събирането на чувствителна информация за търговските оператори, свързана с изкупеното количество, среднопретеглени изкупни цени по видове продукти и качество. Установяването им води до значително увеличение на административната тежест поради въвеждане на специална регламентация и електронни системи изискващи допълнителен финансов и човешки ресурс за функционирането им. Според предварителната оценка на въздействието, приложена към законопроекта, изискванията за регистрация на първи прекупвачи, сключване на задължителни договори и мерките за проследяване и анализ водят до приблизителна годишна административна тежест за бизнеса от порядъка на 9 млн. лв. първоначално (еднократно) и около 5 млн. лв. годишно текущо, като значително нарастват и административните разходи на държавата. Законопроектът въвежда множество нови административни изисквания – регистрационни режими, отчети, контролни органи, комисии – които ще създадат значителна бюрократична тежест за бизнеса, без ясно доказана полза. В бързооборотния хранителен пазар, където ежедневно се сключват сделки, създаването на нов регистър с изискване за непрекъснато актуализиране на данни е неоправдано и създава риск от санкции за чисто технически неизпълнения. Всичко това отнема време и ресурс както на бизнеса, така и на администрацията

5. Липсва синхрон на сроковете, определени за осъществяване на различните мерки по законопроекта. Така например, МС приема Правилника за устройството и дейността на Обсерваторията на агрохранителната верига (междуведомствена структура за събиране на информация и анализ на структурата на цените), в 6-месечен срок от влизането на закона в сила. Публичният регистър на първи изкупвачи към Министерството на земеделието и храните се въвежда в действие в едногодишен срок от влизане на закона в сила. В същия срок Министърът на икономиката и индустрията 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. Същевременно, 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. Следователно, наблюдението по отношение на тях ще стартира, след като същите преустановят действието си. Ако те бъдат продължени от МС, както допуска разпоредбата на пар. 7 ал. 2 от законопроекта, това би означавало трайно държавно определяне на цени, характерно за централизирана планова, а не за свободна пазарна икономика.

Горните несъответствия, както и въвеждането на извънредни краткосрочни мерки, установяващи контрол върху ценообразуването, ограничения на нормата на печалба и задължително детайлно определяне на съдържанието на договорите, които пренебрегват пазарните механизми и деформират конкурентната среда, би бил оправдан за овладяване на непредвидени, тежки, краткотрайни кризисни ситуации, (национална сигурност, обществен ред, здраве и др.), а не за дългосрочните цели заложени в законопроекта.

6. *Законопроектът установява система на свръхконтрол и санкции върху агрохранителната верига.* Функционирането на два регистъра, съответно – към Министерството на земеделието и към Министерството на икономиката, създаването на нов орган – Обсерватория на веригата за доставки като междуведомствена структура, която осъществява изследвания и анализ, строгата система за контрол и установяване на нарушения от многобройни органи – областните дирекции „Земеделие", КЗП, КЗК, БАБХ, както и системата от многобройни и високи по размер санкции, стигащи до 300 хил. лв. или процент от оборота, превръщат продоволствената дейност с местни стоки в свръхконтролирана и санкционирана.

По този начин, вместо да съдейства за по-благоприятното позициониране на българския производител, законопроектът го поставя в по-неблагоприятно положение в сравнение с вносителите на земеделска продукция и храни, и го превръща в непривлекателен, рисков партньор за останалите участници във веригата за агрохранителни доставки.

С УВАЖЕНИЕ,

ДОБРИ МИТРЕВ

Председател на УС на БСК