



ДО
НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ
51-ВО Народно събрание

ГОСПОДИН РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ
МИНИСТЪР ПРЕДСЕДАТЕЛ

ГОСПОДИН ТОМИСЛАВ ДОНЧЕВ
ЗАМ. МИНИСТЪР ПРЕДСЕДАТЕЛ И МИНИСТЪР НА ИНОВАЦИИТЕ И РАСТЕЖА

Д-Р ГЕОРГИ ТАХОВ
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ

ГОСПОДИН ПЕТЪР ДИЛОВ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА И ИНДУСТРИЯТА

СТАНОВИЩЕ

Относно: Законопроект за пределни надценки на основните хранителни продукти, сигн. № 51-554-01-31 /06.02.2025 г. (Вносител: Драгомир Стойнев и група народни представители /БСП-ОЛ/)

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЖЕЛЯЗКОВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДОНЧЕВ,

УВАЖАЕМИ ДОКТОР ТАХОВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДИЛОВ,

Обръщаме се към Вас във връзка с внесения на 06.02.2025 г. в 51-то НС проект на Закон за пределни надценки на основните хранителни продукти. Като заинтересовани лица бихме искали да изразим следните притеснения:

1. Предлаганият законопроект е пореден опасен популистски опит за грубо вмешателство и нарушаване на правилата на лоялната конкуренция, внесен без абсолютно никаква оценка на въздействието.

С този проект не само няма как да се реализират целите, обявени от вносителите – „трайно намаляване на цените, намаляване на инфлацията и увеличение на потреблението“, но ще доведе до фалит малките и микро предприятия, ще облагодетелства търговските вериги, които ще продават по-евтино собствените си търговски марки, осигурявайки им конкурентно предимство, и ще поставят производителите в още по-слаба пазарна позиция, като изложат на показ доставните им цени. Факт е, че подобен краен вариант на регулиране на цени не е прилаган никъде в Европа, а 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. Цитираните мерки в страни като Франция и Гърция са различни от предлаганите – в повечето случаи са въпрос на доброволен ангажимент на магазините. Фактът, че гръцките потребители продължават да са недоволни и организират бойкот на магазините, води до извода, че такива ограничителни мерки не работят.

2. Отрицателни ефекти на предложената мярка за производителите

Поради липса на оценка на въздействието, законопроектът изобщо не отчита изключително неблагоприятния ефект, който предложената със законопроекта мярка ще има върху производителите на хранителни продукти:

▪ *На първо място мярката има потенциал да увеличи дела на собствените марки на търговците на дребно*, където те са в състояние в най-голяма степен да максимизират своя брутен марж, за сметка на продуктите под марка на производителите. Очакването ни е, че продуктите, които ще бъдат предлагани под предвидения регулаторен максимум в голямата си част ще бъдат именно собствени марки на търговците на дребно. Така единственият продукт, продаван с регулирана надценка и играещото ролята на промоционална табела означение, ще имат неоправдано пазарно предимство и ще са собствени продукти на съответната верига, чийто висок оборот реално ще бъде гарантиран.

▪ 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.

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

▪ 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.

▪ 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. *Дава се изкуствено конкурентно предимство на един бранд пред всички останали, което би било особено фатално в сектори, където има няколко основни доставчика и фаворитизирането на един би могло да доведе дори до фалит на някои от предприятията доставчици.*

▪ Изискването за обявяване на доставни цени на етикетите, предвидено в Глава 5 на законопроекта, е не само немотивирано и без ясна цел, но поставя производителите/доставчиците/ в още по-неблагоприятна пазарна позиция да разясняват на веригите, защо на една верига са предоставили продуктите си на по-добра цена. Отделно ще коментираме абсурдността и противоречието на тази мярка с конституцията и конкурентното право, но се надяваме законодателят да осъзнае, че реално такова изискване би поставило производителите „на колене“ пред веригите, като реално няма да има процес на договаряне на

цени в сектор храни.

3. Предлагащите текстове противоречат на Конституционния принцип на свободна стопанска инициатива прогласен в член 19, алинея 1 на конституцията.

По повод на кампанията „Достъпно за вас“, в която супермаркетите на доброволен принцип определяха една стока от съответна категория с фиксирана надценка, КЗК постанови в свое решение, 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 с изисквания за представяне на доставна цена, което е елемент на търговска тайна, то тя безспорно противоречи на конституцията и руши устоите на пазарната икономика.

4. Изискването за обявяване на доставна цена на всички основни хранителни продукти нарушава принципа на търговска тайна, който е в основата на конкурентния пазар.

Без спазването на този принцип реално няма как да съществува конкурентен пазар, защото тази чувствителна информация е оръжие в ръцете на страните, които имат по-голяма пазарна сила, каквито са търговските вериги в случая. В нито една от европейските държави няма подобна мярка именно поради прякото ѝ противоречие с правилата на конкурентното право.

Няма никакъв ясен мотив зад това абсурдно и незаконосъобразно изискване, но освен че уврежда интересите на производителите, то създава реална опасност за немотивирано социално напрежение. В болшинството си потребителите нямат необходимата икономическа грамотност, за да осъзнаят факта, че надценката/разликата между доставна цена и потребителска цена/, не е равна на печалба за търговеца. Още по-малко са потребителите, които познават пазарните принципи и правила и могат да осъзнаят, че за някои продукти, напр. такива, които изискват хладилно съхранение и са обемни, но са евтини, процентът на разходи между доставна цена и крайна цена е нормално да е много по-голям от процента на разходи на един скъп продукт, който е малък по обем и не изисква площ и електричество за своето съхранение. Така потребителят се вкарва в привидна „истина“, с потенциал да създаде огромно социално напрежение, без абсолютно никаква реална полза.

5. Законът се прилага само за магазини с оборот над 10 милиона годишно, което поставя по-малките магазини в изключително неизгодната позиция клиентите да са привличани изкуствено в големите магазини, където ще има „евтини стоки“.

Реално вместо да подкрепя малкия бизнес, държавата ще прави безплатна реклама на големите, за сметка на малките, което създава реален риск от фалити на малките и микро предприятия, занимаващи се с търговия на дребно.

6. Създава се правна несигурност:

■ **Дава се възможността на Министерски съвет да определя кои са основните видове храни, за които се прилага рестриктивната регулация, без никакви критерии как ще се определят те и без никакви правила, как ще става това, освен, че ще бъдат „посочени в списък“.** Няма никаква яснота какъв ще е обемът на тези видове храни, какво налага включването им в такъв списък и за колко време ще важи тази регулация. На практика с решение на Министерски съвет списъкът може да се променя непрекъснато и да бъде неограничен, включително да обхване всички храни, като реално унищожи свободната търговия с хранителни стоки.

■ **Няма никакъв ясен мотив какво налага тези мерки, защото те не са мотивирани като временни, кризисни мерки.** За разлика от предишни законопроекти, където тези мерки бяха „временни“ и свързани с определени кризисни ситуации, сегашното предложение поставя опасен прецедент на с нищо немотивирана държавна намеса в свободния пазар, което противоречи на европейските нормативни документи и по-специално на Регламент 1308/2013. Регламентът категорично допуска нарушаване на принципите на свободно ценообразуване единствено при изрична ЦЕЛ на мярката, която мярка 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 ограничен, национален проблем, а световна тенденция, резултат от натрупване на редица фактори в световен план и тя не може да е мотив за нарушаване на конституционни принципи и устоите на конкурентното право.

▪ **Дава се възможност веригата да си избира продукта**, върху който да прилага 10% надценка, който реално ще е в привилегировано положение спрямо всички от същата категория, тъй като е ясно, че ниската надценка, не отчитаща разходите на веригата, ще води до по-ниска крайна цена за потребителя и съответно на този продукт ще му се осигурява неконкурентно предимство и ще продава огромни обороти.

7. Предлагания проект е в пряко противоречие с Регламент 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. 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 решение¹ 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 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**³.

Няма съмнение, че целта на предложения законопроект 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.“⁴

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 Съюза⁵, 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 комисия⁶, така и Съдът на ЕС във връзка с цитираната практика.

Както сочим в т. 2 по-долу, 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.**“⁷*

Обективно регулирането на надценката само на нивото на търговия на дребно не е в състояние да постигне намаляване на крайната цена за потребителите, без регулиране на надценката на предходните нива на търговия – тоест на едро и на ниво производител, доколкото то би било лесно заобиколимо посредством създаване на междинни търговски звена на едро. Такова регулиране на предходните нива на търговия е приемано недвусмислено за противоречащо на общата организация на пазарите на селскостопански продукти в практиката на СЕС.

8. Неефективност на предложената мярка за намаляване на цените

Изследването „Ефектът на регулиране на максималната надценка върху цените“⁸, разглеждащо отмяната на аналогичната регулация на надценките върху основните хранителни продукти в Гърция (на дребно и едро), въведена през 1945 г. и изцяло отменена в рамките на оздравителния пакет за гръцката икономика през юни 2011 г. стига до следните изводи:

Изследването показва, че отмяната на регулацията на надценките е довела, не до увеличение на цените на въпросните хранителни продукти, а средно до 6% спад на цените на дребно и до спестяване от около 256 милиона евро на година за гръцките домакинства.

По същество авторите считат, че регулацията на надценките води до свръх-конкурентни цени, доколкото регулаторно въведената граница реално служи за фокусна точка на мълчалива координация (tacit collusion) между пазарните оператори, което от своя страна води до по-високи крайни цени за потребителите.

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

Не следва да се забравя, че нивото на надценката се влияе, не само от местната и международната доставна цена на продукта, от еластичността на търсенето, от конкуренцията в страната и на международния пазар, но и от оборотността на стоката.

Надценка от 10% може да води до свръхпечалба за една високо оборотна стока, но да направи една по-бавно оборотна стока губеща като цяло (т.е. приходът е недостатъчен да покрие разходите за дистрибуция).

Следва да се обърне внимание и че ценовата регулация в част от продуктовото портфолио на един пазарен оператор има потенциал да доведе до компенсиращи увеличения в друга (нерегулирана) част от продуктовото портфолио, за да се възстанови загубения общ марж (т.нар. 'waterbed effect').

По изложените по-горе причини, предвидената регулация във вида на законопроекта, не само не би могла да постигне намаляване на потребителските цени, но има потенциал да доведе до още по-голямо увеличение на цените на основните хранителни стоки, както в регулираната част на предлагането, така и в нерегулираната му част.

В тази връзка считаме, че **предложеният законопроект следва да бъде съгласуван** с Европейската комисия, Генерална дирекция „Селско стопанство и развитие на селските райони“ и Генерална дирекция „Конкуренция“, за да се избегне инициирането на наказателна процедура срещу България, такава каквато е проведена срещу Унгария във връзка с националната регулация на надценките при търговия на дребно с храни.

Считаме, че по посочените по-горе причини предложеният законопроект има потенциал значително да увреди конкуренцията на пазарите на търговия с хранителни стоки, да засегне тяхното развитие за години напред, да увреди производителите, малките търговци на дребно, в крайна сметка и потребителите каквито сме всички.

Предвид на гореизложеното считаме, че законопроектът следва да бъде оттеглен.

С уважение,

Асоциация на месопреработвателите в България

Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България

Асоциация на производителите на рибни продукти БГ ФИШ

Национален браншови съюз на хлебарите и сладкарите

Национална лозаро-винарска камара

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

Спиритс България – Асоциация на производителите, вносителите и търговците на спиртни напитки в България

Съюз на птицевъдите в България

¹ 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.

² РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав) от 23 декември 2015 г. Scotch Whisky Association и др. срещу The Lord Advocate и The Advocate General for Scotland параграф 20. РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав) 13 ноември 2019 година(*) по дело C-2/18 с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Конституционен съд на Република Литва) с акт от 20 декември 2017 г., постъпил в Съда на 2 януари 2018 г., в рамките на производство по дело Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, в присъствието на: Lietuvos Respublikos Seimas и др.

³ Вж. цитираната по-горе практика.

⁴ Чл. 39, ал. 1, буква „д“ от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁵ Вж. цитираната по-горе практика.

⁶ Вж. параграф 16 и 17 от цитираното в бел. 1 решение на Съда на ЕС

⁷ Вж. параграф 40 и 42 от цитираното в бел. 1 решение на Съда на ЕС.

⁸ The Impact of Maximum Markup Regulation on Prices, Christos Genakos, Pantelis Koutroumpis, and Mario Pagliero