



ДО  
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

ДО  
КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА И ТУРИЗЪМ

ДО  
КОМИСИЯТА ПО ОКОЛНА СРЕДА И ВОДИ

ДО  
КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

ДО  
КОМИСИЯТА ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ И КОНТРОЛ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ

43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Становище на АПБНБ във връзка с проекта на нов Закон за концесиите (602-01-29)

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Приложено представяме на Вашето внимание принципни и конкретни бележки и предложения на Асоциацията на производителите на безалкохолни напитки в България, във връзка с обсъждания в Народното събрание проект на нов Закон за концесиите. Отчитайки сериозността на залегналата в регулацията проблематика, нейната специфика в контекста на многообразието на обектите на концесии (вкл. тези за добив на минерална вода с цел бутилиране), оставаме с надежда, че становището ни ще бъде отчетено.

Към подробно представеното на Вашето внимание становище по текстовете на законопроекта бихме искали да изтъкнем принципната необходимост от ревизия на предложението законопроект с цел постигане на:

- Устойчивост, прозрачност, предвидимост и отчитане на специфичните към обекта на концесия и стопанската дейност по бутилиране на натурални води, законови регулации при възлагането на концесии за ползване - концесиите за добив на минерални води с цел бутилиране;



- Законови гаранции за равнопоставеност - общи регулации и еднакви условия за възлагане, мониторинг, контрол на изпълнение, както и общи критерии за участие в концесионните процедури независимо от собствеността на находищата – изключителна държавна или публична общинска, и концедента – министъра на околната среда и водите или кметовете на общините (държавни/общински концесии);
- Запазване на максималния срок на концесиите от 35 години, крайно наложително особено за концесиите за добив на минерални води с цел бутилиране, предвид сериозния обем на инвестициите (първоначални и през целия срок на концесионния договор), високия инвестиционен риск, ниския оперативен марджин и високата конкуренция на пазара. Възможността за предоставяне на искане за удължаване срока на сключените договори за концесия до максималния законен – 35 години, да може да бъде заявявана в целия срок на валидност на договора.

Конкретно изразени бележки и предложения по законопроекта, както следва:

#### По Глава първа. Основни положения

##### Раздел I. Предмет и цел

1. Чл. 1: следва да се включи дефиниция на понятието „концесия“.

Дефинициите на всички останали понятия (напр. икономически оператор, кандидат, участник и пр.) е редно да са в Допълнителните разпоредби. (аргумент: чл. 37 на Указа по прилагане на закона за нормативните актове).

##### По Раздел II. Принципи

2. В чл. 4, ал. 2 следва да се прецизират хипотезите, в които „при изискване“ на икономическия оператор може да се ограничава принципът на прозрачност при предоставяне на информация, съдържаща техническа или търговска тайна.

##### По Раздел III. Видове концесии

3. В чл. 6, ал. 3 - считаме, че е удачно да се запази подходът на сега действащия закон за концесиите – видът на отделните видове концесии (държавна общинска, смесена) да се определя спрямо собствеността на обекта на концесията, а не според концедента.
4. Чл. 7, ал. 1 – да се допълни, че правото на експлоатация е за периода на концесията.

Считаме, че не е удачно да се дава различна дефиниция на понятието „строеж“, а следва да се ползва тази в Закона за устройство на територията, тъй като формално не противоречи на тази, съдържаща се в Директивата.

5. Чл. 13 Запазени концесии: следва да се предвидят механизми срещу злоупотреба с това право на концедента.

##### По Раздел V. Субекти

6. Чл. 21, ал. 2 – думата „записват“ да се замени с думата „придобиват“

*Мотиви:* приложимост към всички капиталови дружества.

##### По Раздел VI. Изключения

7. Считаме за необходимо запазването на текста на чл. 12, ал. 1 на сега действащия Закон за концесиите, който съдържа законова делегация към разпоредбите на концесиите в



различните секторни закони. Така ще се осигури прецизност, отчитане на секторната специфика, и пълнота на нормативната уредба.

#### **По Раздел VII. Финансово-икономически елементи**

8. Чл. 29 – да се предвиди приемането на подзаконен акт, съдържащ методология или други указания, със задължителен характер, които да дефинират обективните методи за изчисляване на прогнозната стойност. Удачно е да бъдат базирани на финансово-икономически анализ, така както е предвидено задължение за подготовка на такъв, когато предложението за възлагане на концесия е на икономически оператор (чл. 56, ал. 1)
9. чл. 30, ал.1 – Концесиите за ползване не следва да са изключени от приложното поле на тази разпоредба. Неясно е как се проследява наличието на икономически баланс за целия период на договора? На какъв период се проследява и от кого (чл. 30, ал. 2)?
10. Чл. 33, ал. 2 - предлагаме думите „определя от концедента във всеки конкретен случай“ да бъдат заменени с думите „предвижда в документацията за концесията и договорът за възлагане на концесия“. В допълнение считаме за изключително важно да залегнат както в Закона за концесиите, но също и в специалните секторни закони (напр. Закона за водите, Закона за подземните богатства, Закона за устройството на черноморското крайбрежие и др.) ясни критерии за „разпределение на икономическата и финансовата изгода от концесията“. Тези критерии следва да отчитат спецификите на обектите на концесии.
11. Разпоредбите на чл. 33, ал.1 и ал.3 са в кулизия по отношение на заплащането на концесионно възнаграждение – възможност или императивно задължение. Задължителният характер на изискването за заплащане на възнаграждение следва да бъде аргументиран.
12. Чл. 34 – за концесиите за ползване да се запази срока от до 35 г., регламентиран в сега действащия Закон за концесиите или да се предвиди възможност за удължаване на предвидения срок, съобразно спецификата на конкретната концесия.

#### **По Глава втора. Стратегическо развитие и планиране на концесиите. Мониторинг, управление, контрол**

13. Чл. 38, ал. 2. В състава на координационния съвет да се включат представители на национално-представените организации на работодателите

*Мотиви:* прозрачност на концесионирането, обратна връзка с бизнеса.

14. Чл. 39, ал. 2, основен текст: да се уточни кои са адресатите на указанията на министъра на финансите, както и каква е тяхната правна сила – задължителни ли са.
15. Принципен коментар към предлаганите с чл. 37-40 разделения на компетенции, инструментариум и отчетност при държавните и общинските концесии. Възможно в някои случаи подобен подход да е удачен, но не и по отношение на стопанската дейност, която представляваме. Независимо от собствеността на водния обект и концедента, правилата за предоставяне на достъп до ресурс, мониторинга за спазването им и контрола за изпълнението на концесионните договори следва да е унифициран. В противен случай, прилагането на нееднакви правила – на каквито случаи сме свидетели и към момента, създават дискриминационни условия за част от икономическите оператори и нарушават свободната конкуренция на пазара. Независимо от различията в собствеността или органа, управляващ ресурса, бутилираните натурални минерални води се конкурират на единен пазар и всяко базово неравновесие в условията на достъп до ресурс, създава неравнопоставеност и уврежда конкуренцията. Ето защо ние считаме, че Националната стратегия за развитието на концесиите следва да обхваща плановете както за държавните, така и за общинските концесии. И в двата случая следва да се осигури еднакъв достъп до информация на етап планиране, изпълнение, вкл. и за отчетност за изпълнението на проектите, включени в плановете. Следва също така да се осигури унифициран контрол по



прилагането на Закона и заложените в него принципи без разлика от собствеността на обекта на концесия или концедента.

16. Чл. 40 – По отношение на общинските концесии, считаме за необходимо да се засилят гаранциите за предоставяне на информация за изпълнението на концесионните договори, която да се разглежда, анализира и обобщава централизирано, а също и да бъде обект на публично достояние. Ето защо предлагаме годишните отчети относно изпълнението на включените в Плана за действие за общинските концесии проекти да се предоставят до Координационния съвет, а също и да се публикуват (да са обществено достъпни, както към момента се предоставя информация за изпълнението на държавните концесии). Следва да се прецени и необходимостта от въвеждане на санкции за неизпълнение на задълженията за публикуване на информация в НКР, вкл. за изпълнението на задълженията по сключените договори за концесии. Към момента, особено за общинските концесии липсата на актуална информация за изпълнението на концесионните договори, по-конкретно по отношение на находищата на минерални води, е доминираща.
17. Чл. 41, т. 8 – не е уточнено с какъв характер са методическите указания (задължителни ли са за изпълнение или случат като насока?)
18. Чл. 42 – Неясна е причината за възлагане на контролни функции на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол. Това не е независим външен контрол.
19. Чл. 45, ал. 2 – в основния текст се използва понятието „програмен период“, без да има дефиниция каква е неговата продължителност.

### **По Глава трета. Възлагане на концесията**

#### **Раздел I. Общи положения. Видове процедури**

20. чл. 52 – предлагаме алинея 3 да отпадне и процедурите да се провеждат по общия ред.

#### **По Раздел II. Подготвителни действия**

21. Чл. 56, ал. 1 да се отнася не само за случаите, когато предложението за възлагане на концесията изхожда от икономически оператор, но и в случаите, когато се инициира служебно от съответния концедент.
22. Чл. 57, ал. 2, чл. 58, ал. 1: основните параметри, съдържащи се в предвидените анализи и/или обосновка да са публични и да се публикуват в НКР по партидата на съответната концесия.

#### **По Раздел III. Условия за възлагане на концесията**

23. Чл. 60, ал. 2, т. 1: да се заличи думата „административен“ или да се конкретизира за кого точно се прилага основанието за изключване.

*Мотиви:* Доколкото е безспорно кои са членовете на управителните и надзорните органи в юридическите лица, то това не е така за „административните“ органи. Наличието на подобни текстове ще пречат за практическото прилагане на закона.

24. Чл. 60, ал. 2, т. 2 – да се заличи изричното посочване на Република България, тъй като не е направено при изброяване на останалите основания за изключване.
25. Чл. 60, ал. 3, т. 2. Формулировката допуска субективизъм – не е ясно как би могло надлежно да се докажат опитите на икономическия оператор да упражнява непозволено влияние върху процеса на вземане на решения от концедента. Би следвало, в случаи на представяне на документи с невярно съдържание или оказване на влияние върху представители на администрацията, извършваща подготвителните действия по възлагането на концесията, да се сезират съответните държавни органи за ангажиране на административна, респ. наказателна отговорност на икономическия оператор.



26. Чл. 64. Категорично възразяваме за възможността да не се поставят изисквания към професионалните или техническите възможности на икономическите оператори и/или към тяхното финансово или икономическо състояние. Настоява изискването да бъде идентично като при концесиите с трансграничен ефект (чл. 62, ал. 1).

#### **По Раздел V. Комисия за провеждане на процедурата за определяне на концесионер**

27. По отношение на състава на комисията, в това число и привличане на външни консултанти, ред за вземане на решения, особено мнение и гр., биха могли да се използват действащите текстове на Закона за обществените поръчки (обн. ДВ. бр.28 от 6 Април 2004г.)

Предложените разпоредби на чл. 82 на проекта на Закон за концесиите поставят редица въпроси – например – какво могат да правят консултантите, какъв характер имат техните виждания по отношение на членовете на комисията? Трябва ли комисията да се аргументира, ако взема решения в противовес на експертната оценка на консултантите? Как се формира възнаграждението им?

#### **По раздел VI. Комуникация при провеждане на процедурата за определяне на концесионер**

28. чл. 84, ал. 1 – не е ясно какво се има в гледвид под електронна комуникационна система. Необходимо е текстът да се прецивира и конкретизира.

#### **По Раздел VII. Заявления и оферти**

29. Подаване на оферти и заявления

*Принципни коментари:*

По отношение на видовете документи: (чл. 88, ал. 1) Не виждаме ползата да съществуват два документа с частично идентично състояние: „предложение“ и „обвързващо предложение“. Предлагаме да има единен документ – „Техническо предложение“ или „Техническа оферта“

По отношение на носителя, на който се представят документите: Не е удачно част от документите да се подават на електронен носител, друга част на хартиен. Ако се предвижда изцяло електронно кандидатстване, то този раздел има нужда от цялостна редакция. Ако не се предвижда електронно подаване на оферти, представянето на част от документите на електронен носител е безсмислено.

Конкретни предложения: Чл. 86, т. 4-5 да се опишат като приложения към заявлението. Често лицата, които подписват тези декларации са повече от едно, освен това самото заявление може да се подпише от пълномощник. Ако се запази изискването заявлението да се представя само на електронен носител и да е подписано с електронен подпис, технически е на практика неизпълнимо.

Чл. 88, ал. 2, т. 4: частично дублира целта на мотивите, които се изискват в т. 2

Чл. 88, ал. 2, т. 5: да се заличат думите „при концесии с трансграничен интерес“ (липсата на трансграничен интерес не обуславя занижаване на критериите за гарантиране на националния такъв)

Чл. 89, ал. 3: текстът следва да отпадне в контекста на направения принципен коментар (по чл.88, ал.1)

Чл. 90, ал. 2 и 3 – не са посочени изисквания към превода – това означава, че могат да се представят и документи, преведени от самите икономически оператори.

#### **По Раздел VIII. Действия на комисията при провеждане на открита процедура**

30. Чл. 96 – заседанието следва да е публично



31. Чл. 99 – да се обмисли още веднъж, дали е удачно комисията да взема решение дали да допусне или да отстрани участник или да може да предложи на концедента да вземе решение в този смисъл.

#### **По Глава четвърта. Изпълнение на концесията**

##### **Раздел I. Сключване на концесионния договор**

32. Чл. 123, ал. 3 – да се заличат думите „може да“ и текстът да придобие следната редакция „С договора се определят обстоятелствата от фактически или правен характер, свързани с обекта на концесията, строителството и/или услугите
33. Чл. 123, ал. 4 – не са уредени хипотезите, в които е нарушен икономическия баланс, но: никоя от страните не поиска изменение; изменението не е предвидено с клауза за преразглеждане; една от страните поиска изменение, но не се постигне съгласие между страните.
34. Чл. 124, ал. 3 – предлагаме партията да не се открива за концесията, а за съответния концедент – това улеснява възможностите за справки и проследяване на цялостния процес – от стартиране на процедурата до нейното възлагане/прекратяване, както и последващо изменение.
35. Чл. 131, ал. 1 – не е уточнено какъв одит провежда концедентът, по какъв законов ред и процедури.

#### **По Глава шеста. Обжалване. Иск за обявяване на недействителността на концесионен договор. Иск за присъждане на обезщетения. Алтернативни санкции.**

##### **Раздел I Жалба. Образование на производството по жалбата.**

36. Чл. 156, ал. 1, чл. 160, ал. 1 – Вж. коментар 28, относно възможността, комисията за разглеждане и оценка на офертите да има възможност да отстранява със свое решение кандидати.

#### **По Глава седма Национален концесионен регистър**

37. Чл. 187 – Вж. Коментар 34

##### **По Допълнителните разпоредби:**

38. Вж. Коментар 1

##### **По Преходните и заключителни разпоредби:**

39. По отношение на разпоредбите на § 5, ал. 3 – разпоредбата следва да се премахне, защото противоречи на ал. 2. Не може спрямо дългосрочни договори да се прилага уредба, която изцяло преурежда обществените отношения
40. По отношение на разпоредбите на § 6, за изменение на Закона за водите, принципните и конкретни бележки и предложения с пряк ефект върху сектора, който представляваме – бутилирани натурални минерални води и безалкохолни напитки, съдържащи натурални минерални води, са както следва:
- i. По т.4, във връзка с изменения в чл. 47, ал.4 – думите „концесионна територия“ следва да се заменят с „обекта на концесията“. Редакцията ще внесе яснота в контекста на спецификата на обекта на концесия - водни обекти – находища на минерални води;
  - ii. Не подкрепяме предлагания подход, заложен с т.8, а именно отпадане на разпоредбите на глава шеста „Концесионен режим“ чл.93-чл.102е от Закона за водите. Обръщайки внимание на спецификите, съпътстващи както подготовката, така и



провеждането на процедури по концесиониране на находища на минерална вода с цел бутилиране – като концесии за ползване, считаме, че за необходимо запазването на специални законови разпоредби, които да конкретизират общия ред и основните принципи, постановени със Закона за концесиите. Този подход контрастира напр. с измененията на разпоредбите на ал.6 на чл. 47, където се запазват специфични разпоредби, определящи критериите с най-голяма относителна тежест при провеждането на процедури за възлагане на концесия за добив на минерални води – различни от заложените в Закона за концесиите общ ред. Освен това този подход поражда неясноти, несигурност и оставя открити въпроси за приложимостта на общите законови разпоредби на ЗК за сектора;

iii. По т. 9 за изменение на чл. 151, ал.2, т.2, на Закона за водите: не става ясно защо е необходимо да се отмени буква „з“ и „р“;

iv. С отношение и към принципното ни становище за необходимост от запазване на 35 годишния максимален срок на договорите за концесии е и нашето принципно становище за необходимостта от включване на допълнително изменение в Закона за водите, а именно по отношение на параграф 28, ал.6 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на Закона за водите (ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 23.06.2009 г., изм. и доп., бр. 95 от 2009 г., бр. 58 от 2015 г.). Заложеният в разпоредбата преклузивен едномесечен срок за предоставяне на писмено предложение за удължаване срока на концесията до максималния – 35 години, е необоснован и дискриминативен и следва да отпадне. Това се налага както от необходимостта от достатъчно време за извършване на стопанска преценка за удължаване срока на концесията до максималния законен (35 години), но също така и от принципна гледна точка, а именно - възможност за отчитане на промяната в икономическите обстоятелства. Ние поддържаме ревизия, която да позволява при спазване на условията, заложените в концесионния договор, концесионерите да имат възможност да заявят до концедента искане за промяна на срока на концесионния договор в целия период на неговата валидност.

41. § 32, за изменение на чл. 7 и 8 на Закона за устройството на черноморското крайбрежие (ЗУЧК) – в. Т. 1, с която се изменя ал. 5 на чл. 7 на ЗУЧК, на министъра на туризма се предоставя възможност да отдава морските плажове или част от тях, които не са отдадени на концесия под наем, при определени предпоставки. Същевременно, с изменението на в чл. 8, ал. 1 на ЗУЧК се предвижда министърът на регионалното развитие да открива търговете за отдаване под наем, сключване и контролиране изпълнението по наемните договори за морски плажове. Необходимо е да се прецизират текстовете и да се изясни разпределението на функциите между министъра на туризма и министъра на регионалното развитие и благоустройството по отношение на отдаване под наем на морските плажове.

В заключение бихме искали също така да отбележим, че новият законов режим не дава решение на много от съществените проблеми, поставяни от индустрията, един от които е липсата на стимули за нови устойчиви инвестиции в сектора. За цялата 16 годишна история на бутилиращата вода индустрия основен и единствен водещ двигател за нейното развитие е бил икономическия бизнес интерес. Не оспорваме неговата фундаментална водеща роля, но също така считаме за необходимо установяване на благоприятстваща инвестициите бизнес среда, с цел устойчиво и успешно развитие на сектора и ефективното разгръщане на неговия потенциал.

Отново не виждаме предпоставки за насърчаване на частната инициатива в изграждане на водовземни съоръжения, вкл. сондажи за добив на минерални води с цел бутилиране. За т.н. „концесии за ползване“ модернизираният в областта на строежите и услугите концесионно законодателство не предоставя възможност за възмездност на значителните по обем и с висок риск инвестиции, които съпътстват експлоатацията на находища с цел бутилиране. Държавата не е инвестирала последните 35-40 години в изграждането на нито един сондаж да добив на вода с цел



бутилиране, а онаследените от нея водовземни съоръжения в масовия случай не са пригодени специално за експлоатация с цел бутилиране и имат ограничен остатъчен ресурс на пригодност. Факт е обаче, че новият закон ред отново постановява без изменение правилото – всички изградени от концесионера нови съоръжения, да се предоставят безвъзмездно на държавата от момента на възникването им. В допълнение инвестициите на концесионерите в изграждане на водовземни съоръжения несправедливо се оскъпяват и от невъзможността да възстановят ДДС за тях, въпреки прехвърлянето на собствеността върху съоръженията на държавата.

Стойността на концесионното възнаграждение не следва да бъде водещ критерий при избор на концесионер. Приоритетност следва да се отдаде на техническите възможности и професионалната квалификация, на вида, размера и срока на изпълнение на инвестиционното намерение, създаването и срока на поддържане на заетост, пряко свързана с предмета на концесията и т.н. Основният социално-икономически ефект от стопанската дейност в сектора не се определя с размера на приходите в бюджета от концесионни възнаграждения. С много по-голяма тежест са постъпленията от данъци и такси от стопанската дейност (пряка и мултиплицирана по веригата), плащанията към бюджета и социалното осигуряване от създаването и поддържането на пряка и косвена заетост от кумулативния ефект от инвестициите, които правят компаниите. Оценката на инвестиционните проекти, условията за създаване и поддържане на заетост са от по-голямо значение за защита на обществения интерес, сравнено със стойността на концесионното възнаграждение. Опитът на другите държави членки показва, че в случаите, когато държавата е предвидила да получава постъпления за използвания от бизнеса ресурс, цената за него обикновено е минимална и се определя като твърда ставка на база съотносими критерии, а не е условие в състезателна процедура за избор на потенциален инвеститор.

Нерешен остава и въпросът с подновяването на концесията – щом държавата ни продължава да залага на концесионния режим като оторизация за достъп до ресурс? Как новия режим би могъл да осигури дългосрочна перспектива за успешно развиващите се бутилиращи компании. Най-успешните световни марки минерални води имат вече над 150 годишна история и в тази история не са подлагани на всеки 25 години под заплаха да загубят достъп до ресурса, ако някой предложи 5 стотинки на кубик повече или се приложи „българския модел“ въпреки опитите на закона да изолира подобни практики?

Разчитайки на възможността при разглеждането на законопроекта да бъдат обсъдени представените от нас принципни и конкретни бележки по текстовете на предложения законопроект, както и въпросите, които считаме, че следва да намерят решения във връзка с процедурите по концесиониране на находища на минерални води, оставаме на разположение за провеждането на допълнително обсъждане с екипите на парламентарните комисии.

С уважение,

Жана Величкова

Изпълнителен директор на АПБНБ