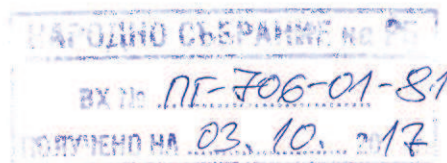




Изх. № BSDA 97/3.10.2017 г

ДО
Г-ЖА ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ЗЕМЕДЕЛИЕ И ХРАНИ
КЪМ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ



16.32-AB

Д-Р ДАНИЕЛА ДАРИТКОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ
КЪМ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Г-Н ПЕТЪР КЪНЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА И ТУРИЗЪМ
КЪМ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Относно: Становище на АПБНБ по проекта на Закон за храните (702-01-18 от 26/09/2017)

УВАЖАЕМИ ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ПАРЛАМЕНТАРНИ КОМИСИИ,

В качеството си на пряко заинтересована страна, Асоциацията на производителите на безалкохолни напитки в България - представител на над 70% от пазара в сектор, обект на регулиране с внесения в НС проект на Закон за храните (702-01-18 от 26/09/2017), изразяваме пред Вас несъгласието на индустрията с предложените в проекта на Закон за храните разпоредби в частта за бутилираните води.

Ние сме категорични в становището си, че законопроектът в предложения му вид, не следва да бъде подкрепен. Законопроектът не само няма да отстрани съществуващите проблеми и несъответствия с европейското право и утвърдена практика в сектор бутилирани води, но и ще доведе до тяхното задълбочаване. Направените, най-вече след решението на МС за приемането му „на вносител“, промени в частта Бутилирани води спрямо нотифицираната версия на законопроекта (TRIS номер 2016/318/BG), създават още по-голяма правна несигурност, предпоставки за неунифицирано прилагане и административен произвол, възможност за интерпретации и мултиплициране на примерите на ефективни нарушения. Убедени сме, че приемането на законопроекта ще задълбочи противоречията с европейското право и ще ускори хода на процедурата по нарушение срещу страната ни EU Pilot 6788/14/SNCO. Ето защо апелираме към Вас за тяхното отхвърляне.

I. Принципни съображения:

1. Предложеният за приемане от НС проект на Закон за храните в частта за бутилираните води се различава принципно от първоначално нотифицирания вариант, по отношение на който



липсват каквито и да било забележки от страна на ЕК и на останалите държави членки и който бе подкрепен от индустрията. Този факт компрометира изпълнението на задълженията на държавата за предшестващо, преди приемането му от НС, уведомяване и оценка за съвместимост със законодателството на ЕС и с принципите на вътрешния пазар (Директива (ЕС) 2015/1535). Промените в частта Бутилирани води бяха направени без да са налице каквито и да било забележки от страна на ЕК и на останалите държави членки, в противоречие с отстояваната от индустрията позиция и не бяха представени за обсъждане, въпреки настоятелните ни запитвания. Освен неспазването на изискванията на Директива (ЕС) 2015/1535, са налице и противоречия с изискванията на секторната Директива 2009/54/ЕС и на Регламент 1169/2011, които представяме конкретно по-нататък в становището си.

2. В частта Бутилирани води, предложеният законопроект е без оценка на въздействието. Съпътстващата законопроекта оценка за въздействие е извършена в периода юли-август 2016 г. по текстове, които са концептуално различни с тези на внесения в НС за разглеждане и приемане законопроект. Това представлява нарушение на разпоредбите на ЗНА и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието.

3. За направената промяна спрямо нотифицирания акт, не само, че не е извършена консултация със заинтересованите страни, но и цялостно са погазени принципите на предвидимост, откритост, обоснованост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, задължителни в процеса на развитие на законодателството.

II. Конкретни аргументи:

Освен принципните съображения, изложени по-горе, становището ни за неприемливост на законопроекта в частта бутилирани води е мотивирано и със следните конкретни аргументи:

▪ Невъзможността с приемането на законопроекта да се транспонират коректно и прилагат ефективно спазваните в целия ЕС норми и принципи в сектор натурални води. Предлаганите разпоредби създават терминологична неяснота и разминаване, понятийно и смислово, както с европейското право, но също и със законодателството в областта на управлението на водите, което регламентира правото на достъп до ресурса. Създават се предпоставки за неунифицирана практика по прилагане, тълкувания и субективни административни решения, които нарушават пряко интереса на потребителите и на отговорния бизнес, създавайки условия за нелоялна конкуренция и несъответстващи практики.

Конкретни примери в тази насока са разпоредбите, включващи понятията „извор“, „търговско описание“ и „място на експлоатация на извора“, засягащи пряко законовото предлагане на бутилираните натурални води на пазара и начина за тяхното етикетиране, а именно:

1) Въвеждането на понятието „извор“, направено и за двете категории натурални минерални и изворни води, е в смислово и терминологично противоречие със Закона за водите и в невъзможност да осигури съответствие с разпоредбите на Директива 2009/54/ЕС (Виж. чл.



65, ал.2, т.2 и ал.3; чл.70, ал.2, т.2 и т.3, както и в ал. 3, т.1 и т.2 и ал.4 от същия член; и в чл. 74, ал.1 т.5 и т.6 от законопроекта). Потвърдено и от категоричното становище на МОСВ в процедурата за междуведомственото съгласуване на законопроекта, понятието „извор“ трябва да бъде премахнато от употреба в Закона за храните.

- ✓ Легално дефинирано в Закона за водите (т. 14, §1, от доп. разпоредби на ЗВ) понятието „извори“, употребено в проекта на ЗХ, е в терминологично и смислово различие от използваните понятия, залегнали в основата на процедурите за оторизация за достъп до ресурса за бутилиране (концесия/разрешително), със съответните им легални определения: „находище на минерална вода“ т. 98, §1, от доп. разпоредби на ЗВ и „подземно водно тяло“ – съответно за изворните води – т. 61, §1, от доп. разпоредби на ЗВ.
- ✓ То е и в смислово противоречие с използваните в Директива 2009/54/ЕС еквивалентни понятия „source/spring“ – рефериращи към водата от цялото находище/подземно водно тяло, независимо от броя на използваните естествени или изкуствено изградени съоръжения за добив на вода от него, (официална комуникация с ЕК Ref. Ares(2014)539380 - 28/02/2014). Използването на понятието „извор“ или друго, вместо „находище“ – за минералните, респективно „подземно водно тяло“ – за изворните води не може да осигури коректното транспониране на европейската директива. Едновременното използване и на понятието „извор“ и на понятията „находище“ и „подземно водно тяло“ (напр. в чл. 68 от законопроекта) подсилва терминологичното противоречие и неяснота. Обръщаме внимание, че при спазване на установените в страната ни правни принципи - чл. 37, ал.1 от Указ 883 за прилагане на ЗНА: *«Думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове.»*
- ✓ Не без значение е и създадената невъзможност за прилагане на закона. Изискването за предоставяне на информация за или обозначаване на „името на извора“ е неизпълнимо, защото такива имена не съществуват. Уникални обозначителни идентификатори (наименования, кодове) носят разкритите находища на минерални води, подземните водни тела с изворни води, изградените водовземни съоръжения, но не и „изворите“. Не може да бъде спазено и изискването на чл. 65, ал.2, т.2 за наличие на издадено разрешително за водовземане от съответния „извор“, защото по смисъла на ЗВ разрешително за водовземане се издава за конкретно подземно водно тяло (виж. чл.56, ал.1 от ЗВ – атрибути на разрешителното).

Неотчитането на тези аргументи, посочени нееднократно не само от индустрията, но също и от компетентния в областта на управлението на водите орган – МОСВ, свеждат до две алтернативи възможните обяснения за включването на понятието „извор“: липса на познания в конкретната сфера на регулиране на изготвилите поправките в законопроекта в „последната минута“ или целенасочен опит за създаване на възможности за несанкционирана от закона протекция за несъответстващи на европейското и действащото до момента в страната право практики, в ущърб на интереса на отговорната индустрия и обществото като цяло.



2) Въвеждането на понятието „търговско описание“, направено и за двете категории натурални минерални и изворни води, предпоставящо неизпълнимост на законовите разпоредби и несъответствие с европейското право и принципи. Без каквато и да било необходимост, без законово определение, е направена подмяна на използвания до момента легален термин „търговско наименование“ за наименованието, под което се предлагат на пазара натуралните минерални и изворни води. Въпреки потвърдената от ЕК коректност на смисловото разбиране на понятието „търговско наименование“, а именно най-често търговска марка или бранд, със законопроекта въвежда ново понятие „търговско описание“ (Виж чл. 65, ал.3; чл. 70, ал.2; чл. 71, ал.2, 3 и 4; чл. 74, ал.1, т.4). Освен липсата на легална дефиниция за термина, изискването на чл. 71, ал.3 „търговското описание“ задължително да съдържа вида на водата е в противоречие с разпоредби на чл. 8 и 9 на Директива 2009/54/ЕС, потвърдено и от прегледа на стотиците марки и брандове води в Списъка на признатите натурални минерални води в Европейския съюз, съгласно чл. 1, параграф 5 от Директива 2009/54/ЕО. Смисловото несъответствие с европейското право в разпоредбите на чл. 65, ал.3; чл. 71, ал. 3 и 4; както и в чл. 70, ал.2; чл. 71, ал.2; чл. 74, ал.1, т.4 от законопроекта, се подсилва и от изискването за използване на некоректно транспонираното „наименование на извора“ и „място на експлоатация на извора“ като част от „търговското описание“. На практика това залага и тяхната неизпълнимост.

3) Въвеждането на понятието „място на експлоатация на извора“, направено и за двете категории натурални минерални и изворни води, предпоставящо неунифицирано/тълкувателно прилагане и несъответствие с европейското право. (Виж чл. 70, ал.2, т.3; чл. 71, ал. 2, 3 и 4; чл. 74, ал.1, т.6 от законопроекта). Отново без легално определение и без каквато и да било необходимост за подмяната на използвания до момента термин „място на бутилиране“ със законопроекта се въвежда ново понятие – „място на експлоатация на извора“. Липсата на яснота на разпоредбите, рефериращи към „мястото на експлоатация на извора“, се подсилва със създадените предпоставки за несъответствие с европейското право и неприложимост (поради включването на несъответстващото понятие „извор“). Отбелязваме, че въпреки отсъствието на изрична дефиниция в Директива 2009/54/ЕС, понятието смислово е определено в разпоредбите на Приложение II, параграф 2 и 3 от нея и реферира към мястото на бутилиране, доколкото терминът „exploitation“, покрива всички операции по производството на бутилирана вода след нейното извличане.

Сред основните аргументи за неприемливост на законопроекта в предложения му вид в частта за бутилираните води са и:

▪ Липсата на яснота за това как ще бъдат уредени заварените случаи и как ще бъдат защитени огромните по размер инвестиции на бизнеса в наложените брандове/ марки, припознати от десетилетия от контролните институции като съответстващи на всички изисквания. Липсва и информация за това как се предвижда да се разрешат възникналите казуси, вкл. констатираното нарушение на европейското законодателство при предлагането на пазара на бутилирана изворна вода обект на процедура по нарушение EU Pilot 6788/14/SNCO. Общата формулировка на параграф 6 от ПЗР на законопроекта поставя под неоправдан риск



всички изрядни оператори, а тълкувателният характер, заложените неясноти и неприложимост на изискванията обричат на хаос цялата индустрия. Обръщаме внимание, че по отношение на изворните води, въведеното изискване за наличие на сертификат, удостоверяващ тяхната годност за питейни цели в натурален вид, също налага предвиждането на процедурата по служебното му издаване. Въпреки отсъствието на правно основание до момента, изискванията за оценка пригодността на водите, добивани в страната и използвани за бутилиране на изворни води, са се прилагали от компетентните органи към регистрираните и оценени като съответстващи оператори. Ако органите са допуснали изключения, то изискванията би следвало да обхванат само тях.

Не на последно място отбелязваме и несъгласието си, ключово важни за сектора въпроси да бъдат уреждани с вторично законодателство и без знанието и волята на законодателния орган да се създават решения в услуга на частен корпоративен интерес, вкл. водещи до подмяна на модела за развитие на сектора. Предлаганите неясни, тълкувателни и противоречащи на установени в страната и ЕС правни норми и принципи изисквания на законопроекта, създават възможност с подзаконен нормативен акт да бъде въведен моделът за множествена експлоатация на ресурс с цел бутилиране. АПБНБ категорично се противопоставя на опитите за въвеждане на подобно решение, без аналог не само в Европа, но и по света, и което отваряйки възможност за поява на „паразитиращ“ бизнес и обсебване наготово на инвестициите на отговорните оператори в положителна репутация и налагане на продукти на пазара, ще увреди трайно не само устойчивото развитие на сектора с значим потенциал, но и цялостния инвестиционен климат в страната.

■ **Необоснованото отпадане на включената в нотифицираната версия на законопроекта процедура по признаване на изворните води, добити и бутилирани на територията на страната ни.** Последното не може да бъде оправдано и прикрито с аргумента „намаляване на административната тежест“ за бизнеса, какъвто мотив видимо е използвала администрацията на МС за премахването му и то само за добиваните в страната води. Провеждането на процедурата не поражда нито допълнителна финансова, нито административна тежест за бизнеса. Процедурата по признаване и за двете категории натурални води (минерални и изворни) и публичното предоставяне на потребителите на информация за законово предлаганите на пазара продукти от тези категории, поражда незначителни ангажименти за администрацията в полза на обществения интерес, а не в ущърб на бизнеса. Тя би могла да представлява „тежест“/бариера само за онези представители на бизнеса, които не могат да докажат съответствие с приложимите изисквания към дейността си и към продуктите, които произвеждат или предлагат. Обръщаме внимание също така на факта, че законопроекът неоправдано третира различно/дискриминативно изворните води, добивани в страната спрямо тези от внос, за които е оставено изискването за провеждане на процедурата по признаване. Асоциацията нееднократно е заявявала подкрепата си за провеждане на процедура по признаване и за двете категории натурални води като допълнителен гарант за защита на потребителския интерес.



▪ В противоречие с принципите за обоснованост и пропорционалност е предложеното с чл. 65, ал.4 от законопроекта създаване на нов орган към Министъра на здравеопазването – **Постоянен консултативен съвет, който да го подпомага при изпълнение на функциите му свързани с бутилираните натурални води.** Направените промени за създаване на този нов орган предоставят и възможности за размиване на отговорността, както и пораждат основателно въпроса за причините да се разшири броя на компетентните органи в страната по отношение спазването на изискванията на законодателството в областта на храните за бутилираните натурални води. Вместо една цели пет институции, ще бъдат въвлечени в процеса по оценка на съответствието със Закона за храните, при това компетенциите на 4 от тях са обект на регулиране в самостоятелни законодателни актове, извън обхвата на този закон. В преценката за обосноваността и пропорционалността на мярката следва да се отчете и фактът, че общият брой на законово регистрираните функциониращи обекти за бутилиране на натурални води в страната е по-малък от 30 и той е относително постоянен през годините. Резонен е въпросът, защо държавата създава 5 институционален консултативен съвет да следи за имената на бутилираните натурални води (каквато цел е посочена в мотивите), е не му вмени като задължение да извършва преглед на наименованията, под които се предлагат всички храни. В духа на административния паралелизъм и ако НС прецени необходимостта от подобен орган, предлагаме да бъдат разширени неговите функции и обхват на дейност - всички храни.

▪ **Изразяваме също така несъгласието си с елементи на процедурата по издаване/подновяване на сертификат за натуралните минерални и изворни води, добивани в страната, които създават необосновани административни тежести за бизнеса.** На първо място считаме за необоснована липсата на краен законово установен срок за издаването на сертификата (виж. чл. 68 от законопроекта). В процедурата не са установени срокове за предоставяне на информация от запитаните институции и за изготвяне на анализите и заключенията, което в крайна сметка я прави неопределена във времето. Заложеният 9 месечен срок за подаване на заявление за подновяване на сертификат, както и досегашната практиката, показваща, че преиздаването на документа може да отнеме почти година и половина, въпреки спазването на подобен и по-голям предшестваш изтичането на валидността период на заявяване от страна на бизнеса, намираме за неприемлив. В разрез с декларираните от правителството цели, вкл. и в този законопроект, за намаляване на административната тежест и облекчаване условията за бизнес е и решението (чл. 68, ал.9) за автоматично продължаване на валидността му с 3 месеца след изтичане в случай на закъснение от компетентния орган. Прилагането на изискването да бъде отбелязван върху етикета на продукта номера и датата на сертификата, създава необосновани финансови разходи, невъзможност за планиране, предпоставки за несъответстващо етикетирание и объркване на потребителите. Ето защо ние подкрепяме въвеждането на служебно издаване на сертификат с валидност от 6 месеца в случай, че компетентния орган не е могъл да се произнесе в срока на валидност на документа.



**УВАЖАЕМА Г-ЖО ТАНЕВА,
УВАЖАЕМА Д-Р ДАРИТКОВА,
УВАЖАЕМИ Г-Н КЪНЕВ,**

Дългогодишен член на Европейската федерация на бутилиращата вода индустрия и доказан отговорен партньор на държавата, Асоциацията на производителите на безалкохолни напитки в България, подкрепяна в справедливата си кауза и от страна национално представените работодателски организации в страната, системно отстоява необходимостта от ревизия на законодателството, която да подкрепи усилията на нашите членове в развиване на дейността ни в унисон с европейското право и установената и доказана с ефективността си европейска практика.

С надеждата за Вашата подкрепа и съдействие в решенията на законодателния орган на Република България ние апелираме за ревизия на предлаганите с проекта на ЗХ разпоредби в унисон с нотифицирания пред ЕК вариант.

Оставаме на разположение за предоставяне на допълнителна информация, вкл. на конкретни предложения за изменения и допълнения на законопроекта и представяне на позицията на индустрията.

С уважение,

Жана Величкова
Изпълнителен директор

