

Изх. № 05-15-7 #1/ 25.09.2019 г.

ДО

Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПК ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

Г-Н ПЕТЪР КЪНЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПК ПО ИКОНОМИЧЕСКА
ПОЛИТИКА И ТУРИЗЪМ

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПК ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

Г-Н ЕМИЛ ДИМИТРОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПК ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА
ПРИХОДНИТЕ АГЕНЦИИ И БОРБА СЪС СИВАТА
ИКОНОМИКА И КОНТРАБАНДАТА

Г-Н ГЕОРГИ ГЪОКОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПК ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С
НПО И ЖАЛБИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ

КОПИЕ: Г-Н ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ

МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

СТАНОВИЩЕ

на

Българска стопанска камара, Българска петролна и газова асоциация, Национална организация на митническите агенти, Националното сдружение на българските спедитори, Съюз на производителите на растителни масла и маслопродукти в България

Относно: Проект на ЗИД на Закона за акцизите и данъчните складове, № 902-01-47/ 12.09.2019 г.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

Считаме, че в преработения проект на ЗИД на ЗАДС остават съществена част от проблематичните текстове и очакваните негативни въздействия, които са констатирани и в първоначалната редакция на нормативния акт, публикувана за обществено консултиране.

1. Не са отстранени нередностите, допуснати в процеса по изготвяне на проекта, в т.ч.:

- едностранно тълкуване на необходимостта и значението на проекта единствено с оглед нуждите на държавната администрация, без да се отчитат значителното неблагоприятно въздействие върху заинтересованите лица;
- липса на достатъчно ефективно предварително обсъждане със заинтересованите лица и с обществото като цяло, вкл. отказ от провеждане на предварителни срещи на експертно равнище с компетентните институции;
- липса на солидна фактическа и документална аргументация, подкрепена с конкретни данни, както и на предвидимост на резултатите от предлаганите промени.

2. В преработения проект на ЗИД на ЗАДС продължава да е налице съществена неяснота по отношение на начините, сроковете, методите и средствата, посредством които законът ще намери приложение, като в отговор на обосноваваните опасения, изложени от страна на заинтересованите лица, вносителят посочва, че липсващата регламентация ще бъде уредена с бъдещ правилник за прилагане на закона. Възприетият подход е неправилен и ненадежден, тъй като неминуемо

би довел до продължителен период на правна несигурност, а от историческа перспектива опитите празноти и неточности в закон да бъдат преодолени чрез приемане на следващ подзаконов нормативен акт обикновено са несполучливи.

Посочените недостатъци не са отстранени и до момента, което създава предпоставки за приемане на нормативен акт, който няма да кореспондира на обществените отношения и няма да постигне целените с него резултати.

3. Възражаваме срещу изискванията, които се въвеждат с новата т. 8 към сегашния чл. 24а, ал. 3 на ЗАДС, спрямо лицата, освободени от акциз като краен потребител (ОАКП), за въвеждане на автоматизирани системи за измерване и отчетност в реално време на количествата енергийни продукти с двойно предназначение, вкл. на суровини, материали, произведени или складирани стоки.

Подчертаваме, че кръгът на задължените лица е изключително широк като обхваща освен оператори, използващи етилов алкохол и горива, също и потребители на широк клас енергийни продукти от индустрията за растителни масла, козметична и фармацевтичната промишленост, производство на бои и лакове, нанасяне на покрития върху дърво и метал, печатарска индустрия, производство на каучукови изделия и мн. др. Тези предприятия използват широка гама летливи органични съединения, класифицирани като „енергийни продукти с двойно предназначение“ за производствено технологични нужди, като органични разтворители, екстрахиращи агенти и др.

Въвеждането на предложените системи за измерване и контрол е изключително скъпо и при повечето предприятия надвишава неколкостранно годишната стойност на използваните енергийни продукти с двойно предназначение. В значителна част от случаите, измерването на вложените „енергийни продукти“ в свързани суровини, материали, произведени или складиращи стоки е технически невъзможно, още повече в контекста на поставеното допълнително изискване - средствата за измерване и контрол да отговарят на Закона за измерванията и нормативните актове по неговото прилагане.

В тази връзка представяме следващите по-долу конкретни възражения на Съюза на производителите на растителни масла и маслопродукти в България (СПРММБ).

По отношение на употребата на хексан в хранително-вкусовата индустрия е минимизиран риска от неправомерно използване. В съответствие с действащите стандарти, този енергиен продукт не може и не следва да се използва за други цели, освен за екстракция на масло с помощта на разтворител хексан. В информационния лист за безопасност /ИЛБ/ на хексана е посочена неговата употреба като енергиен продукт, а именно:

„1. ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА СУБСТАНЦИЯТА И ДОСТАВЧИКА

Идентификация на субстанцията: НАФТЕН ДИСТИЛАТ, ЛЕК и ХИДРОГЕНИРАН /NAPHTHA PETROLEUM HYDROTREATED LIGHT

Алтернативно наименование: n-HEXANE (нормален ХЕКСАН)

CAS No. 64742-49-0

Регистрационен No. REACH: 01-2119475133-43-0010

Употреба: Като разтворител в хранителната индустрия и в каучуковата индустрия.”

Според проекта на ЗИД на ЗАДС, ОАКП ще са задължени да използват средства за измерване и контрол на местата на които ще се получават в обекта денатуриран по специален метод етилов алкохол *или енергийни продукти*, местата в които постъпват в съответната производствена инсталация в обекта и/или се влагат в производствения процес, както и на местата на които произведените стоки се извеждат от обекта. Това означава цялостна преработка на технологичните пътища за да бъдат монтирани измервателните средства. Такива дейности се извършват по специална процедура на съгласуване с органите на ПБЗН, вкл. на контрол в тяхно присъствие, на специални мерки при източване, пропарване, временно съхранение на хексана и извършване на монтажни дейности. Поради спецификата на производствения процес на добиване на растителни масла чрез екстракция (непрекъсваем и целогодишен) при работещ завод това е възможно само при принудително спиране, което е свързано с високи преки икономически загуби за оператора. Освен това всички измервателни средства с най-висок клас взривозащита, представляват значителен и неоправдан финансов разход за операторите.

Използването на хексана в маслопреработвателната индустрия не е суровина а консуматив, който циркулира непрекъснато в хода на производствения процес. Неговото количество зависи от капацитета

и пускането/спирането на инсталациите и измерването му е сложен процес чрез предлаганите в ЗИД системи. Предлаганите промени представляват допълнителна финансова и административна тежест, което на практика обезсмисля облекчението, предвидено от ЗАДС, за регистрирани като освободени от акциз крайни потребители, в частност - предприятията от маслопреработвателната индустрия.

Анализирайки целесъобразността на тези инвестиции следва да се отчита и производствената употреба на хексана за производство на растителни масла. В страната преобладават производствени мощности за преработка на 500-600 тона преработван слънчоглед/ден и при максимално допустимо количество използван хексан съгласно законовите разпоредби от 1 кг/тон преработван слънчоглед, ние бихме използваме макс. 500 кг/ден, т.е. 15 тона на месец при максимално натоварване. В повечето инсталации обичайно се използват около 0,5 кг/тон, т.е. 7,5 тона на месец. Тези количества не биха оправдали по никакъв начин, вложените средства за измерване и монтажа им, вкл. на нови софтуерни продукти за осигуряване на достъп и отчетност.

На база горе изложеното считаме, че производителите на растителни масла по метода на екстракция не следва да са обект на предлаганите промени.

По тези причини от задълженията за въвеждане на автоматизирани системи за измерване и отчетност в реално време на количествата енергийни продукти по новата т. 8 към сегашния чл. 24а, ал. 3 на ЗАДС **следва да бъдат освободени всички оператори на инсталации в обхвата на Наредба 7 от 21.10.2003 г.** за норми за допустими емисии на летливи органични съединения, изпускани в околната среда, главно в атмосферния въздух, в резултат на употребата на разтворители в определени инсталации (обн., ДВ, бр. 96 от 31.10.2003 г., посл. изм. бр. 24 от 12.03.2013 г.). Операторите на тези инсталации от индустрията за растителни масла, козметична и фармацевтичната промишленост, производство на бои и лакове, нанасяне на покрития върху дърво и метал, печатарска индустрия, производство на каучукови изделия и др. изготвят и представят на органите на МОСВ (ИА Околна среда) ежегодно т. нар. План за управление на разтворителите (подробен материален баланс) на използваните летливи органични съединения, класифицирани като „енергийни продукти с двойно предназначение“ по чл. 24, ал. 2, т. 1 на ЗАДС.

Предложените мерки по новата т. 8 към сегашния чл. 24а, ал. 3 на ЗАДС по отношение на оператори в обхвата на цитираната Наредба 7 от 2003 г., влизат в нарушение на чл. 2, ал. 1 от Закона за електронното управление и чл. 5, ал. 2 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и съответната директива на ЕС, доколкото изискват осигуряване на достъп до дублираща се информация, която се предоставя след изтичане на съответната стопанска година на компетентните държавни органи. В съответствие с действащите правила и процедури за междурегистров обмен на данни по Закона за електронното управление, ИА Околна среда може да осигури достъп до тези данни на Агенция Митници за целите на текущия и последващ контрол.

В допълнение, реферираме информация за задължените лица ОАКП по ЗАДС <http://extlb.bacis.customs.bg/BACIS/seam/resource/rest/exemptOfExciseUser> и по цитираната Наредба 7 от 2003 г. <http://eea.government.bg/los-raztvoriteli/index.jsp>

Приемаме за несъобразени с действащото законодателство и приложима директива на ЕС възраженията в справка за резултатите от обществените консултации по проекта на ЗИД на ЗАДС, публикуван за обществено обсъждане на 12 юли 2019 г., че ежегодно представяната информация от операторите „представлява предоставяне на информация за времеви период и е различно изискване от това, което е предложено да се въведе спрямо икономическите оператори с разпоредбите на ЗИД на ЗАДС“.

4. И в преработената редакция на проектозакона вносителят продължава да negliжира факта, че въвеждането на задължителни системи за видеонаблюдение и контрол би довело до значителни имуществени разходи за заинтересованите лица. Доводът, че голяма част от складодържателите вече разполагат с такива системи, е несъстоятелен - липсват каквито и да било конкретни данни в подкрепа на това твърдение. Предвидените в закона параметри на необходимата апаратура са от най-високо технологично ниво, което прави голяма част от вече съществуващите системи (доколкото изобщо са налице такива) непокриващи и несъвместими със заложените стандарти; изискването за оптическо разпознаване и разчитане на регистрационните табели на превозните средства предполага необходимостта от закупуване на допълнително хардуерно оборудване и софтуерни продукти и, не на последно място – законът изрично предвижда, че след влизане в сила на правилника за приложение на ЗАДС складодържателите са длъжни да подават искане за съгласуване на изграждане

на системи за видеонаблюдение и контрол, което следва да се тълкува, че наличните до този момент системи няма да бъдат ползвани.

Съществените неясноти и противоречия относно функционалността на предвидените изменения предизвиква обяснението на вносителя на проекта за начина, по който ще се осъществява мониторинг на записвания от складодържателите видеопоток. В публикуваната справка е посочено, че митническите служители няма да извършват наблюдение в реално време (поради което няма да им е необходим допълнителен кадрови ресурс), а ще преглеждат записите само след констатиране на нарушение, установено посредством ползваните до момента обичайни способи за това. Това поставя въпроса по какъв начин предлаганите промени ще доведат до предотвратяване и разкриване на нарушения, след като видеонаблюдението на практика ще влиза в употреба, едва след като нарушението е вече извършено и констатирано по друг начин, а същевременно, видеозаписите и снимковият материал нямат доказателствена стойност според действащото към момента процесуално законодателство. Това, в допълнение с факта, че данните, които биха били събирани чрез видеонаблюдение, са идентични като съдържание с данните, които към момента се подават в реално време от складодържателите, поставя под съмнение необходимостта от и целесъобразността на регулаторната промяна.

Допълнителна финансова и административна тежест за заинтересованите лица представлява изискването за осигуряване на автономно 24-часово електрозахранване, което е трудно осъществимо технически. Необоснован е аргументът, че предвидените нововъведения няма да доведат до необходимост от допълнителни разходи (в това число за кадрови ресурс) в тежест на складодържателите, тъй като последните можели да възложат изграждането и поддръжката на системите за видеонаблюдение на външни доставчици. Ползването на услуги на трети лица, първо, е свързано с ангажиране на кадрови и финансов ресурс в дори по-големи размери, а с предоставянето на достъп до съдържащите чувствителна информация масиви допълнително се увеличава рискът от тяхно неправомерно ползване. Следва да бъде отчетено и важното уточнение, че в този случай „специализираните търговски дружества“ не са служители на заинтересованите лица, а техни равнопоставени гражданскоправни субекти, респективно – складодържателите не биха могли да контролират и да отговарят за действията на тези трети страни.

5. Необосновано е становището на вносителя, че въвеждането на нормативните промени не крие риск за съхраняваната конфиденциална информация и ноу-хау на заинтересованите лица, защото предоставянето на достъп на трети лица, в това число на държавни органи и „специализирани търговски дружества“, съставлява нерегламентирано разкриване на търговски тайни, в разрез с поетите от складодържателите договорни задължения.

6. Считаме за неоснователна и юридически неиздържана обосновката на вносителя по повод възраженията за **несъответствие на законопроекта с разпоредбите на Конституцията на РБ, Закона за защита на личните данни, Регламент (ЕС) 2016/679 и Регламент (ЕО) 45/2001, и др.** В тази връзка, обръщаме вниманието Ви върху следните обстоятелства:

- Дори да не е налице изрично изискване за целенасочено заснемане на физически лица, то въвеждане на предлаганите промени неминуемо ще доведе до неправомерно заснемане на граждани и това формално представлява нарушение на императивните разпоредби, гарантиращи неприкосновеност на правата на личността, включително и когато липсва увреждащо намерение.

- Считаме, че не са налице основанията, при които Народното събрание може да вземе решение за въвеждане на изключение, уредено в закон (забрана за фотографиране, филмиране и записване на гражданите). Това е така, защото заложената в КРБ законодателна възможност следва и е оправдано да бъде прилагана с оглед защита на много по-съществени лични и държавни интереси (като защита на живота и здравето на личността, на националната сигурност, предотвратяване на тежки престъпления и пр.), в сравнение с избягване на хипотетична възможност за „манипулиране на средствата за измерване“ и „неправомерно извършване на товаро-разтоварни дейности“.

- Съществен недостатък на проекта е и липсата на яснота кои и какви митнически служители ще имат достъп до заснетия видеоматериал; как, за какъв срок, при какви мерки за сигурност и пр. ще осъществяват обработката, криптирането, съхранението и унищожаването на тези данни. **Изложеното е в разрез с всички стандарти за електронна и информационна сигурност.** Аргументът на вносителите, че при осигурен от складодържателите достъп „няма да е налице пренос на данни към Агенция „Митници“, а същите ще се достъпват на сървъра на данъчнозадължените лица“, е напълно несъстоятелен, тъй като при т. нар. достъпване отново е налице пренос на данни, съответно в системата на държавния орган би могло и ще се запазват съответните данни. В този контекст считаме, че са напълно закономерни съображенията на заинтересованите лица относно невъзможността на държавните

институции ефективно и надеждно да съхраняват и опазват лични данни. Доводите, че всички тези празноти в закона ще бъдат преодоленни чрез приемане на правилник за неговото приложение, са голословни и несъобразени с добрите законодателни практики.

- Заснеманите физически лица, чиято лична неприкосновеност се засяга, в масовия случай са различни правни субекти от данъчнозадължените лица (евентуално извършващи нарушение), което е допълнителен аргумент за несъразмерността на предвидените мерки с целените резултати.

7. Освен посоченото по-горе несъответствие на ЗИЗАДС с действащото национално и общностно законодателство, регламентиращо събирането, обработката, съхранението и защитата на личните данни, **проектът противоречи и на конкретни текстове от други нормативни актове като ЗОАРАКВСД, НПК и ДОПК**, подробни аргументи за което вече са изложени в становищата на заинтересованите лица.

8. Считаме, че в проекта е налице и техническа неточност, която създава предпоставки за двусмислено тълкуване, изразяваща се в следното:

В чл. 476(1) е посочено, че системата за видеонаблюдение е задължителна за използване в данъчните складове на складодържателите по смисъла на чл.47, ал.1, т.11, а именно – тези, които осъществяват производство и складиране на енергийни продукти с код по КН 2710 12 до 2710 20, и тези, които разполагат с дестилационни съоръжения за производство на етилов алкохол и дестилати на територията на данъчните си складове. Същата постановка се съдържа в придружаващата законопроект „Справка“ и, в частност - в „Мотивите по повод предложение №3“ на подателя КРИБ (стр. 4 от справката). Въпреки това, в чл.476, ал.4 е запазена първоначалната реакция на законопроекта, която дефинира значително по-широк кръг на задължените лица: „данъчните складове за производство и складиране на алкохол и алкохолни напитки“. Считаме, че уточнението „и складиране“ следва да отпадне, тъй като съгласно чл.476(1), вр. с чл. 47, ал.1, т.11 изрично е посочено, че промените са относими спрямо лицата, които притежават дестилационни съоръжение, но не и спрямо тези, които единствено складираат алкохол/ни продукти, без да произвеждат такива.

9. Недоумение буди паралелното внасяне на промени в ЗАДС, предвид предстоящото внасяне от МС в НС на проект на ЗИД на ЗКПО, публикуван за обществено консултиране и обсъден в ресорната комисия на НСТС. В цитираният законопроект в § 22 се предвиждат промени в ЗАДС, което предполага едновременно обсъждане и приемане от народните представители на двата текста.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

Проектът за промени в Закона за акцизите нарушава основни човешки права като неприкосновеност на личността, заложен в Конституцията на РБ, Закона за личните данни и Общностното законодателство, Закона за електронното управление, Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Проектозаконът съдържа множество неточности, празноти и вътрешни противоречия.

Поради гореизложеното, считаме, че разпоредбите, предвиждащи въвеждането на автоматизирани системи за измерване и отчетност в реално време на количествата енергийни продукти с двойно предназначение и за видеонаблюдение и контрол, следва изцяло да отпаднат от проектозакона.

С УВАЖЕНИЕ,



РАДОСВЕТ РАДЕВ,
Председател на УС на БС

По поръчение на:

1

Българска петролна и газова асоциация,



Национална организация на митническите агенти,

Национално сдружение на българските спедитори,

Съюз на производителите на растителни масла и маслопродукти в България