



Изх. № 153/04.03.2020г.

ДО

**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ на КОМИСИЯТА
ПО ЗЕМЕДЕЛИЕ И ХРАНИ
В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
Г-ЖА МАРИЯ БЕЛОВА**

ОТ

**СДРУЖЕНИЕ ЗА МОДЕРНА
ТЪРГОВИЯ,**

С ЕИК 175953394

Седалище и адрес на управление:

гр. София, р-н Лозенец,

бул. „Черни Врх“ 38Б;

чрез г-н Йордан Матеев,

Изпълнителен директор

СТАНОВИЩЕ

на Сдружение за Модерна Търговия по Законопроект на Закон за управление на агрохранителната верига

Уважаеми дами и господа,

Във връзка с внесения и приет на първо четене от Народното събрание на 07.02.2020г. проект на Закона за управление на агрохранителната верига („ЗУАХВ“), в срока за предложения по проекта, моля да вземете под внимание долуописаните коментари:

Връщане на храни по веригата - към доставчик/ производител

Чл. 48, т.2 от ЗУАХВ забранява връщането на храни от обекти за търговия на едро и дребно в обекти за производство, освен в случаите по чл. 19 от Регламент (ЕО) № 178/2002.

Считаме, че правната разпоредба не е законосъобразна, пълна и обективна и следва да се преработи. В практиката и бизнеса оперативното и често възникват ситуации, в които се налага връщане на храни от обекти за търговия на дребно – предимно от складовете на обектите, като напр. при неправилно етикетирание, сгрешена доставка - адресат, количества или продукти, несъответстващи на договорните условия (но качествени и безопасни за консумация) и др. Такива случаи се констатират след като стоката е доставена от доставчик/ производител и приета от търговеца, обичайно в складовете му, преди тя да е влезнала в търговска зала и няма как оперативното да бъдат установени на по-ранен етап, преди прием на стоката. Това са храни в срок на

годност, качествени и безопасни за консумация, които не следва да бъдат унищожавани.

Въведената ограничителна забрана на коментирания чл. 48, т. 2 от ЗУАХВ ще доведе до реална невъзможност за корекция на ежедневни, многократни, често и реално съществуващи случаи и грешки. Възможност за последващи действия вследствие на забраната ще бъде унищожаването на стоката, което от една страна ще е значителен разход и загуби за бизнеса, а от друга ще води до неоснователно разхищаване на хранителни ресурси, което не само, че не е толерираната политика от СЗО и ЕК (дори напротив съвсем актуална и целенасочена към момента цел), но е и некоректно от морална, обществена и социална гледна точка. В допълнение, дарението на такива стоки също е и невъзможно, с оглед на факта, че стоката е рекламирана на доставчика/ производителя и търговецът не следва да се разпорежда с нея.

В действащото законодателство съществуват нормативни ограничения за свободно връщане на храни с определен произход (например както е за храните от животински такъв), когато съответният търговец е задължен при констатиране на тяхната негодност за консумация (поради качество, но не и безопасност) да ги задържи и да ги унищожи по съответния предвиден ред. Такива храни могат да бъдат върнати на доставчик само при наличие на изрично разрешение с индивидуален административен акт от съответния компетентен орган – директор на ОДБХ. Такава издадена Заповед на съответния директор на ОДБХ при изрично въведената забрана с коментирания чл. 48 би била нищожна.

В Европейското законодателство съвсем обосновано и логично липсва забрана за връщане на храна към доставчик. Действително в случаите на чл. 19 от Регламент (ЕО) № 178/2002 е регламентирано изрично изискване за процедури по изтегляне/изземване на храна от пазара, т.е. за връщане на храна, когато тя не е безопасна за консумация, но това категорично не означава, че е единствената законова допустима възможност. Още повече, че чл. 19 от Регламент (ЕО) № 178/2002 регулира проследимостта на храните и връщането на храни по веригата назад като разглежда и хипотезата на изземване на продукт от пазара (когато е бил предоставен на краен потребител) и активиране на системата за проследимост на оператора на храните. В такива случаи, когато храната е опасна, операторът на храни е необходимо незабавно да уведоми контролния орган. Тълкуването на чл. 19 от Регламент (ЕО) № 178/2002 и разширяването на приложното му поле спрямо безопасни и годни за консумация храни е превратно.

Следователно чл. 48, т.2 от ЗУАХВ е прекалено обща, незаконосъобразно засяга всички видове храни и е в несъответствие с Европейското законодателство, ще ограничи свободата на движение и търговия със стоките, ще наруши основен принцип в правото - свободата на договаряне, противоречи на търговските отношения и обичайни практики, на частната собственост и автономия, и следва да отпадне изцяло или да бъде преработен, като предлагаме следния вариант, в който в т. 2 след „чл. 19 от Регламент (ЕО) № 178/2002“ да се добави „или когато храната е безопасна за консумация“, както следва:

„Чл. 48. Забранява се:

1. пускането на пазара на храни от животински произход, добити при неотложно или санитарно клане, върху които не е извършен официален контрол;

2. връщането на храни от обекти за търговия на едро и дребно в обекти за производство, освен в случаите по чл. 19 от Регламент (ЕО) № 178/2002 или когато храната е безопасна за консумация.

3. пускането на пазара на негодна храна за консумация от човека“.

Разпоредбата следва да се специфицира – за кои храни се отнася, а именно за тези, за които в други нормативни актове има ограничения и специални изисквания във връзка с тяхното връщане на доставчик и/или производител.

1. Регистрационни режими съгласно ЗУАХВ

Чл.30 от ЗУАХВ изисква предоставяне на колие от разрешение за ползване по Закона за устройство на територията (ЗУТ) –за обекти, които представляват строежи от I, II и III категория или удостоверение за експлоатация по ЗУТ – за обекти, които представляват строежи от IV и V категория.

Разрешението за ползване и за експлоатация се издава от ДНСК/ общините на основание на ЗУТ. Той е и компетентният орган за контрол.

За въвеждането на обектите за производство и търговия с храни в експлоатация при условията и реда на ЗУТ, в случай че обектът подлежи на приемане от държавната приемателна комисия, (в състава на която има експерт от БАБХ), за да се въведе в експлоатация, се изисква издаване на разрешение за въвеждане в експлоатация. Процедурата по издаването е достатъчно утежнена, а необходимостта от наличието на такъв, за подаване на заявление за регистрация на обект за производство и търговия с храни в ОДБХ или РЗИ би довело до допълнително значително забавяне в зависимост от категорията на съответните обекти. Считаме че, процедурата по издаване на Акт 16 /разрешение за ползване или разрешение за експлоатация и процедурата по регистрация по ЗУАХВ/ЗХ трябва да текат паралелно. Осъществяването им би довело до възпрепятстване на търговците и производителите на храни да извършват търговската си дейност в новооткрития си обект за значително по-дълъг период от време. Оперативно, разрешенията за ползване от БАБХ/ОДБХ и ДНСК се вадят и действат паралелно от търговците, в случай на откриване на нов обект. Изчакването на едното разрешение, водещо до другото, би довело до забавяне на бизнес инициативата, до щети и загуби за стопанския оператор.

Също така следва да се отбележи и че държавата не следва да изисква документи, които тя самата издава. Както и че самата процедура води до утежняване дейността на административните органи, както и до дублирането на дейностите.

Текстът на чл. 30, както е формулиран в ЗУАХВ, е малко висящ, доколкото в закона не са уредени процедури по регистрация или одобрение. Нещо повече, в българското право, по отношение на специфични дейности могат да се въведат по-утежителни режими във връзка със започване и осъществяване на дейността. Те са лицензионен, разрешителен и регистрационен. Одобрителен режим няма. Одобряването на нещо може до някакъв етап от съответния режим, но не е самостоятелен режим.

Регистрационният режим за обекти за производство и търговия с храни е по Закона за храните (чл. 12 и сл. от закона).

В чл. 30 от ЗУАХВ обаче не е ясно кой от органите по чл. 9 от този закон какво извършва – регистрация или одобрение и на какво точно и дали одобрението е част от регистрационните режими или е самостоятелен режим и на какво основание. Няма разпределение на правомощия, няма и препратка към други нормативни актове, в които евентуално са детайлно уредени правомощията им по отношение на съответния вид обект. По принцип законодателната техника изисква във всеки специален нормативен акт (най-често закон), който урежда съответната процедура, да бъдат предвидени и нормативните изисквания за успешното ѝ изпълнение, което се финализира най-често с индивидуален административен акт (например както е регистрацията на обектите по Закона за храните).

В случая изискването за представяне на документите по чл. 30 от ЗУАХВ е предвидено не в съответния специален закон, уреждащ конкретната процедура, а в един трети закон, който не съдържа процесуални норми в тази връзка (регистрация или одобрение).

Освен това поради големия брой компетентни административни органи по ЗУАХВ остава неясно, дали на всеки от органите по чл. 9 от ЗУАХВ са детайлно разписани правомощията и съответно функциите в други нормативни актове във връзка с вменените им от чл. 30 правомощия да регистрират и одобряват – кой регистрира и кой одобрява и какво, както е с БАБХ по Закона за храните.

Липсата на яснота в уредбата може да доведе до административен произвол, включително отказ от компетентност или изземване на такава, което в значителна степен ще затрудни нормалното функциониране на бизнеса.

Правомощията на администрацията следва да бъдат ясно дефинирани и разписани, за да се избегне горното.

Ето защо чл. 30 следва да отпадне или да се коригира. Алтернативно целият регистрационен режим да се преработи в съответствие с Европейското законодателство, а именно:

Регистрацията на обектите за търговия на храни в случаите на търговска верига да се извършва спрямо оператора на храните, а не за всеки обект поотделно. Така ще се постигне единство и централизираност, каквато ще се наблюдава огледално – както при контролния орган, така и при търговците. Идеята е, че търговската верига, нейният склад и отделните ѝ филиали представляват един субект и една цялостна единна система.

По ЕС-законодателство търговската верига и отделните ѝ обекти се разглеждат като единна система, един оператор, включително и проследимостта по Регламент 178/ 2002г. се осигурява в рамките на тази единна система.

По отношение на чл. 31 от ЗУАХВ:

В одобрения на първо четене от НС законопроект в чл. 31, т. 2 в края е добавена директна препратка към специалния закон, а именно ЗУТ.

В законопроекта, публикуван за обществено обсъждане на уебсайта www.strategy.bg текстът на чл. 31, т. 2 предвиждаше, че органите на официалния контрол по агрохранителната верига „съгласуват по необходимост устройствени планове“, а в приетия на първо четене законопроект текстът на чл. 31, т. 2 гласи: „съгласуват устройствени планове, когато е предвидено в Закона за устройство на територията“.

Не става съвсем ясно какво точно е целил и постигнал законодателят с тази добавка, защото принципно разпоредбата не е променила смисъла си спрямо първоначалната редакция, а именно предвиждане на участието на органите на официалния контрол по агрохранителната верига в процеса по съгласуване на устройствени планове, за което не е съвсем ясно дали и доколко те разполагат с професионални компетенции (тъй като не е пояснено, дали те ще съгласуват в отделни части или във всички части). Също така не става ясно в какво ще се изразяват техните съгласувателни правомощия и в кои случаи. Разглеждането и одобряването на устройствени планове и изменения в тях се осъществява от експертни съвети на различно ниво и завършва с административен акт на съответните компетентни по ЗУТ административни органи. След като участието на органите по контрол на АХВ в експертни съвети е уредено в чл. 31, т. 1, то не става ясно в какво ще се изразяват т.нар съгласувателни правомощия по чл. 31, т.2.

Освен това така, както е редактирана разпоредбата на чл. 31, т. 2 от ЗУАХВ, същата предполага вероятно и нормативни изменения в ЗУТ, които да предвиждат в кои случаи ще е необходимо участието на органите по контрол на АХВ, каквато регулация към настоящия момент ЗУТ не съдържа. Без извършване на съответните нормативни изменения и допълнения в тази насока в ЗУТ, редакцията на чл. 31, т. 2 се обезсмисля.

Считаме че все още настоящата версия на чл. 31 създава двойна регулация предвид изричното регулиране на всички тези процеси в ЗУТ. Добавянето на нови регулации, касаещи и без това утежнения инвестиционен процес, би довело до забавяне на процеса и генериране на повече разноски за инвеститора.

Допълнително, самият текст на чл. 31 е все още общ и неясно формулиран. Така например, от него не става ясно кой точно от органите на официален контрол следва да се включи или участва в съответната процедура по чл. 31, т. 1, 3 и 4. Общата формулировка, от своя страна, създава възможност за различно интерпретиране на разпоредбата от различните администрации и различното ѝ прилагане.

Предвид текущите административни реформи, целящи да облекчат и ускорят процеса на административно обслужване, считаме, че в инвестиционния процес не следва да се създават нови регулации, които вече са предвидени в други закони. Така например, регулациите, свързани със строителството на търговски обект, във всичките фази на реализирането на инвестиционен проект са подробно регламентирани в ЗУТ. От своя страна, в ЗХ и другите приложими нормативни актове е регламентирана процедурата за регистрация на обект, който търгува с храни, в който отново се извършва проверка дали същият отговаря на нормативните изисквания за такъв вид обект.

Поради това предлагаме текстът на чл. 31 от ЗУАХВ да не бъде приет.

Ако все пак бъде приета някаква нова регулация, да се създадат съответните формулировки в законопроекта, които да целят:

- Изрично да се предвиди, че съгласуването, предвидено в ЗУАХВ не се предоставя като отделна услуга, която трябва да се инициира/извърши от инвеститора, а се предоставя като вътрешноадминистративна услуга;

- Да се уточни в какво точно се състои становището по готовността на строежите за въвеждането им в експлоатация и как кореспондира то с изричната разпоредба на чл. 178, ал. 3 от ЗУТ, в която е изрично е предвидено при какви условия не се въвежда един строеж в експлоатация.

2. Административно-наказателни разпоредби

Размерът на предвидените в ЗУАХВ санкции е значително по-висок в сравнение с действащите към момента такива. Считаме, че тези санкции са несъразмерни за икономическата среда в България, неприложими и трудни за събиране. Превантивната им санкционна и възпираща функция би била изпълнима и ако те бъдат леко смекчени, защото размерът им и след леко редуциране би бил определен като висок, но все пак разумен, пропорционален на българската действителност и реално приложим и събираем.

Наред с това, практиката показва, че контролните органи често, поради липса на опит, съставят актове и налагат максимални наказания и при леки нарушения или при малозначителни прояви от страна на търговците на храни.

Размерът на санкциите би представлявал допълнителна тежест за бизнеса, особено за малкия и средния.

Формулирането на специални състави за повторни нарушения в административно – наказателните разпоредби, ведно със чл. 101, касаещ повторни нарушения, извършени в рамките на 3-годишен срок и дефиницията за „Повторно нарушения“ в т. 8 (такова, извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление за същото нарушение) би могла да се тълкува разностранно и неидентично от контролния орган. В случай, че ще бъдат запазени, препоръчваме да

бъдат пояснени и допълнени или в административно – наказателните разпореди да се създаде правна обща норма, препращаща към тях.

С уважение:

Йордан Матеев

