



До

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО
ПРАВНИ ВЪПРОСИ

Уважаема г-жо Александра,

На 05.05.2020 год. научихме, че Министерският съвет е присл решение, с което одобрява и внася в Народното събрание законопроект за изменение на Закона за здравето (по-нататък - Законопроект). Предмет на посочения Законопроект е правното регламентиране на правомощията на Министъра на здравеопазването, така че държавата да може да продължи мониторинга на ситуацията с пандемията от коронавирус и след излизането на 13 май от режима на "извънредното положение" и съответно да има инструмент за предприемане на мерки за защита на общественото здраве.

Щис приветствам усилията на държавата в това отношение и сме готови да съдействаме по всякакъв начин.

При прегледа на текста на Законопроекта, с огромна изненада се натъкнахме на §18 и §19 от Преходните и заключителните разпоредби, които предвиждат изменения и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове. След анализ на посочените текстове, установихме, че те са насочени единствено и само към данъчния склад на "ЛУКОЙЛ България" ЕООД - Продуктопровод от Бургас до София и свързаните с него бази Илианци, Ихтиман, Ветрен, Шювдив, Стара Загора и Карнобат.

Очевидно, в създадепата обстановка няма достатъчно технологично време за обсъждане и внимателна преценка на законосъобразността и целесъобразността на посочените два параграфа на Законопроекта. Напето притеснение е, че в екстрен порядък ще бъде прокарана законодателна промяна, за която досега не е събрана подкрепа в Парламента и професионалните среди и е видно, че е насочена срещу един единствен стопански субект. За нас буди недоумение факта, че промяната се внася в Законопроект, който няма нищо общо с акцизното законодателство, а регулира извънредното положение и мерките за борба с коронавируса. Предлагапата регламентация пеминусмо ще доведе до огромни разходи за "ЛУКОЙЛ България" ЕООД, ще бъде необходим допълнителен административен ресурс, време, усилия и т.н. Това допълнително бремене ще трябва да бъде поето във време на вече започнала тежка икономическа криза с непредвидими последици.

Разглежданите параграфи от Законопроекта, които явно са насочени срещу "ЛУКОЙЛ България" ЕООД, не намират своето обяснение. Още повече при наличието на обективния факт, че нашето дружество осъществява дейността си като лицензиран складодържател при този режим от създаването на ЗАДС през 2006г., като към момента няма промяна във фактическата обстановка. За този период от 14 години дейността ни многократно е проверявана както от Агенция Митници, така и от ЦАП, и никога не са констатирани нарушения на данъчното, включително и на акцизното законодателство. През този период нашето дружество е внесло в бюджета само за акциз близо десет милиарда лева. Основавайки се на тези обективни факти, можем с увереност да твърдим, че сме един от

най-изрядните и големи данъкоплатци в държавата и в този смисъл най-лоялен агент на държавата при събирането на нейните фискални вземания.

Нашето дружество неизменно става социалноотговорен стопански субект и не е съкратило нито един от своите 2300 работници през време на извънредното положение, не е забавено нито едно плащане в този период.

Освен това предприятията от групата ЛУКОЙЛ по време на пандемията са отделили и насочили средства за да бъдат закупени защитни дрехи за медиците, доброволците, за осъществяване тестване на граждани за вируса по COVID 19 и са провеждани много мероприятия по дезинфекция. Предприятието оказва съществена помощ като предоставя безплатно гориво на всички болници в България, включително и на Военномедицинска академия, което е основното медицинско учреждение при лечението на коронавирусната инфекция.

При паличието на горните неоспорими твърдения, сме изправили пред § 18 и § 19 от Законопроекта, които считаме за нецелесъобразни, явно дискриминационни, а в някои отношения – противоречащи на общият законодателство. Също така, редица текстове са редактирани поточно, непълно, неясно и в противоречие със съществуващата законодателна рамка, явно и флагрантно пренебрегвайки нормативните принципи при изработването на законодателни актове, и по следва да бъдат присматни.

Съвсем пакратко, някои от основните ни аргументи са следните (по-подробно аргументи сме изложили в приложението към писмото):

1. С предложените промени в ЗЛДС, посоченият по-горе данъчен склад на нашето дружество ще бъде разделен на няколко данъчни склада, един или повече от които ще бъдат самият нефтопродуктопровод. Вследствие на това, като пряка и непосредствена последица от разделянето, ще настъпят няколко изключително тежки последици за “ЛУКОЙЛ България” ЕООД: ще трябва да бъдат издадени нови банкови гаранции за обезпечаване на държавните вземания, всяка от 30 млн. лева, каквото е изискването към всички други данъчни складове и вместо една банкова гаранция на стойност 30 млн. лева (каквато има към настоящия момент), новото обезпечение ще е на обща стойност най-малко 210 млн. лева, като няма да има никаква фактическа промяна в обема на обезпечаваните и внасяни данъци спрямо сегашния момент; рязко ще се увеличат чисто административните разходи; новите данъчни складове ще изискват допълнителни контролни уреди и точки за контрол – на входа и изхода от нефтопродуктопровода към всяка от базите; всеки от повите данъчни складове ще трябва да има своя автоматизирана система за отчетност (АСО), която трябва да се закупи, изработи и въведе в експлоатация поотделно; ще трябва да се направят други разходи.

2. Ефектът за фиска от подобна мярка ще е нулев. Постъпленията към фиска не са функция от това на колко данъчни склада ще бъде разделен нефтопродуктопровода и съответствашите го бази. Многобройните ревизии и проверки не показват наличие на злоупотреби в единия данъчен склад, а от това, че ще се увеличат размерите на обезпечението, единствено ще спечелят банките от техните такси, но нищо няма да отида във фиска.

3. Законопроектът предвижда продуктопроводът да бъде обособен като отделен данъчен склад. Тук се допуска кардинална грешка. **Продуктопровод изначално е абсолютно невъзможно да бъде самостоятелен данъчен склад.** Съгласно чл. 4, т. 11 от Директива 2008/118/ЕО и българския чл. 4, т. 3 от ЗЛДС данъчният склад винаги е “място”,

а съгласно чл. 28 от ППЗАДС е “недвижим имот”. Очевидно, металната тръба Ф300, дълга приблизително 350 километра, попадаща в най-различни поземлени имоти, не е нито “недвижим имот”, нито “място”, поради което не може да е самостоятелен данъчен склад, а само част от данъчен склад, каквато е и в момента.

4. Липсва оценка за въздействието на предложените промени в ЗАДС.
5. Липсва положително решение по потификация до Европейската комисия за промяната по реда на Директива 98/34/ЕО относно средствата за измерване и контрол, заложено в чл. 4, т. 55, чл. 103а и др. от ЗАДС.

6. Законът дава много кратък срок за подаване на заявления за лицензиране на нови данъчни складове и привеждане в съответствие. Вместо да се предвиди служебна регистрация на новите данъчни складове, законът дава възможност митническите власти да не издадат лицензи до 30.11.2020 год., след което лицензът ни да бъде прекратен. Отчитайки тези изключително кратки срокове за привеждане на данъчния склад в съответствие и невъзможността същите да бъдат посрещнати от практическа гледна точка това означава, че предприятието ни ще спре своята дейност. По този начин от друга страна от логистична гледна точка се изважда една огромна инфраструктура, която по минуемо ще доведе до увеличаване на цените за потребителите, за да могат доставките да бъдат покрити от други места за снабдяване.

Уважаема г-жо Александрова,

Като вземете предвид горсизложеното, ние предлагаме измененията на ЗАДС да бъдат оттеглени от Законопроекта.

В случай, че все пак считате за целесъобразно такива да бъдат внасяни, молим, същите да преминат през съответната процедура за обществено обсъждане за да могат да получат и експертна оценка преди вземане на решение по въпроса в съответствие със Закона за нормативните актове

Отбелязваме, че и в момента на сайта strategy.bg са качени така или иначе за обществено обсъждане и други нормативни актове в тази сфера, а тези промени винаги могат да бъдат гласувани от Народното събрание като част от обикновената му законодателна дейност и няма нито една причина да се включат в екстремния пакет мерки, които подлежат на спешно разглеждане в рамките на тази седмица.

Приложения: съгласно текста.

С уважен

Булат Субаев

Генерален директор на “ЛУКОЙЛ България” ЕООД

ПРИЛОЖЕНИЕ

Към Писмо от “ЛУКОЙЛ България” ЕООД от 06.05.2020г. (Писмо)

ПРАВНИ АРГУМЕНТИ

1. Дискриминационен характер и липса на легитимна цел на § 18 и § 19 от Законопроекта за изменение на Закона за здравето (Законопроект): Както е посочено в Писмото, изменението на ЗАДС има за свой единствен адресат само и единствено “ЛУКОЙЛ България” ЕООД. Няма друго дружество на територията на страната, което да покрива заложените критерии по разглежданите параграфи от Законопроекта: а) нефтопродуктопровод на територията на повече от едно митнически учреждения, б) свързани с него бази, в) заварен съществуващ лицензиран данъчен склад по ЗАДС, включващ продуктопровода и базите, г) този данъчен склад да не включва инсталация за преработка на суров нефт. Очевидно, няма друго лице на територията на България, което да попадне в това определение. Явно е, че от обхвата на законопроекта са изключени: а) дружествата, които оперират газопроводи, б) заводите за преработка на нефт. Специално при газопроводите не може да има никакво разумно обяснение, защото при тях се касае за течпо гориво, акцизна стока, която се движи от една към друга база за съхранение на природен газ. Каква е принципната разлика с нефтопродуктопровода като съоръжение? Очевидно - никаква. Що защо, на плоскостта на правото и нормотворческия процес, в случая не се касае за правна норма, тъй като правната норма винаги се характеризира с абстрактност - тя действа по отношение на всички лица. Именно с тази цел правната норма по принцип има абстрактно и всеобхватно формулиране на юридическите факти, които изразяват нейната хипотеза. Недопустимо е законодателство, насочено специално към едно лице с цел да се постигнат неблагоприятни за него последици. В случая имаме класически опит да се облече административен произвол в законодателна форма, което противоречи на основните начала на правото на България и Европейския съюз. Що защо предложените текстове са явно дискриминационни и нямат легитимна цел.

2. Противоречие с основополагащи принципи при създаването на нормативен акт: В продължение на аргументите, посочени в т. 1, считаме, че § 18 и § 19 на Законопроекта са в явно противоречие и с принципите на необходимост, обосноваост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност - все основополагащи принципи при разработването на който и да е нормативен акт, съгласно българското законодателство (чл. 26 и сл. от Закона за нормативните актове). Допълнителни аргументи в подкрепа на това наше становище се съдържат по-долу.

3. Противоречие с разпоредби от европейски актове и националната правна рамка: Както е посочено в Писмото, Законопроектът предвижда нефтопродуктопроводът да бъде обособен като отделен данъчен склад (или повече отделни данъчни складове). Тук се допуска кардинална грешка. **Продуктопровод изначално е абсолютно невъзможно да бъде самостоятелен данъчен склад.** Легалната дефиниция на понятието “данъчен склад” е дадено по начало от приложимото общностно законодателство и по-специално в чл. 4, т. 11 от Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16.12.2008 год. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО, който гласи: *„данъчен склад“ е място, където акцизни стоки се произвеждат, преработват, държат,*

получават или изпращат под режим отложено плащане на акциз от лицензиран складодържател в хода на неговата дейност, при спазване на определени условия, установени от компетентните органи на държавата-членка, в която се намира данъчният склад.” От легалното определение на понятието става ясно, че данъчният склад винаги е място. Както и да тълкуваме нормативния акт, не можем да кажем, че метална тръба Ф300 с протежение приблизително 350 километра, преминаваща през най-различни държавни, общински и частни поземлени имоти, представлява “място”. Освен че данъчният склад е “място”, в него също така трябва да се произвеждат, преработват, държат, получават или изпращат акцизни стоки. Всяко едно от тези действия има своята легална регламентация и нито едно от тях не е налице, когато разглеждаме метална тръба, която има чисто технологично предназначение по пренос на течни горива. Без да навлизаме в чисто правни и технически въпроси, следва да направим единствения извод, че нефтопродуктопроводът никога не може да бъде данъчен склад. Именно в тази връзка в европейската практика (и в българската), това съоръжение никога не е имало качеството на данъчен склад. Българският закон също така се придържа към посоченото по-горе правило. Така, чл. 4, т. 3 от ЗАДС дава легална дефиниция на понятието данъчен склад: *“Данъчен склад” е място, където се произвеждат, складираат, получават и изпращат акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз от лицензиран складодържател в съответствие с разпоредбите на този закон.*” Съгласно чл. 50, ал. 1 от ЗАДС данъчните складове биват данъчен склад за производство и/или складиране. Всички данъчни складове следва да разполагат със съдове и резервоари, които да имат трайна идентификация и означаване върху тях на общата вместимост и търговското наименование на акцизната стока (чл. 28, ал. 2, т. 9 и ал. 4, т. 8 от ППЗАДС). Същевременно, съгласно чл. 28 от ППЗАДС данъчният склад винаги е “недвижим имот”, който обхваща всички сгради и помещения, които се използват за производство, складиране и подготовка за извеждане на акцизни стоки, площите и помещенията за съхранение на суровини и други помещения и площи, които ги свързват, включително административните сгради и съоръженията. Очевидно, за по-голяма яснота, българският законодател използва термина “недвижим имот”, който в случая е идентичен с европейския термин “място”, възприет и от ЗАДС. Очевидно, металната тръба Ф300, дълга приблизително 350 километра, не е нито “недвижим имот”, нито “място”, нито попада под другите квалификационни критерии, поради което не може да е самостоятелен данъчен склад, а само част от данъчен склад, каквато е и в момента.

4. Диспропорционалност на предложените със Законопроекта изменения на ЗАДС: В мотивите на законопроекта няма нито едно изречение, част от изречение или дори дума, която да мотивира законопроекта в частта изменение на ЗАДС. Нис не сме наясно как е възможно една толкова драстична промяна на правната рамка да остане немотивирана. Припомняме, че, отново съгласно действащото в България законодателство, на което Парламентът следва да е стожер и основен защитник, а изпълнителната власт да го прилага еднакво спрямо всички субекти, всеки нормативен акт следва да има мотиви.

5. Липса на оценка на въздействието и на обществено обсъждане: С предложените промени в ЗАДС, се цели разделянето на данъчния склад на “ЛУКОЙЛ България” ЕООД на няколко данъчни склада, един или повече от които би бил самият нефтопродуктопровод. Вследствие на това, като пряка и неосредствена последица от разделянето, ще настъпят няколко изключително тежки последици за “ЛУКОЙЛ България” ЕООД. На първо място, ще трябва да бъдат издадени нови банкови гаранции за

обезпечаване на държавните вземания. С оглед обемите на транспорт, съхранение и крайна реализация, всяка една от тези гаранции ще е на максималната стойност от 30 млн. лева. В момента има една гаранция за данъчния склад на стойност 30 млн. лева, а след разделянето ще има най-малко 7 гаранции, възможно е да са дори повече, тъй като законопроектът е неясен. Според нас най-малкият размер на обезпечението ще бъде 210 млн. лева, а при друго тълкуване от страна на митническата администрация, дори до 300 млн. Предоставянето на гаранции в подобен размер означава, че същите ще следва да се издават от търговски банки, като въобще не е отчетено начинът на функционирането на процеса по предоставяне на кредитни линии и, че едва ли има банка, която да може самостоятелно да предостави кредитна линия в подобен размер. Това означава, че най-вероятно ще е необходимо решение на ниво банковата група, което означава време. Припомняме, че икономиката, в т.ч. и банковите системи в Европа не функционират така, както преди пандемията от коронавирус, и едва ли скоро ще се съвземат. Допълнително бихме искали да обърнем вниманието, че тези гаранции са форма на обезпечение, с всички произтичащи последици от това. На второ място, дружеството ни ще има много повече данъчни складове, отколкото към настоящия момент, поради което рязко ще се увеличат чисто административните разходи, ще се появи пужда от допълнителен персонал. Всяко едно действие, което е трябвало да се върши веднъж, ще трябва да се върши 7, ако не и повече пъти. На трето място, новите данъчни складове ще изискват допълнителни контролни уреди и точки за контрол - на входа и изхода от нефтопродуктопровода към всяка от базите по ценовото протежение. Това са допълнителни много сериозни разходи. На четвърто място, всеки от новите данъчни складове ще трябва да има своя автоматизирана система за отчетност (АСО), която трябва да се заплати, изработи и въведе поотделно. Към момента нашето дружество е възложило изработката на АСО със съпътстващите операции на софтуерна компания. Извършени и планирани са значителни разходи. Ако сега се присмат предложените изменения, целият проект следва да бъде спрян и следва да бъде стартиран наново с други параметри. На пето място, съществуват множество допълнителни изисквания към функционирането на данъчен склад, на които всички складове ще трябва да отговорят поотделно. Тези допълнителни изисквания също подlieжат на парична и административна оценка. Във връзка с изложеното в предходния параграф, Законопроектът следва да има предварителна оценка за въздействието, каквато, не се съмняваме, не съществува. Отделно не е отчетено, че ефектът за фиска от подобна мярка ще е нулев, най-малкото защото постъпленията към фиска зависят именно от обемите/количествата, които са такива, каквито са и няма да бъдат променени с приемането на § 18 и § 19 от Законопроекта. Постъпленията към фиска не са функция от това на колко данъчни склада ще бъде разделен нефтопродуктопровода и съпътстващите го бази. Освен това, пикира и по никакъв начин многобройните ревизии и проверки не са посочили връзка между единия данъчен склад и наличие на злоупотреби. През изминалите години "ЛУКОЙЛ България" ЕООД е било обект на множество проверки от страна на Агенция Митници, при които не е установено неспазване или заобикаляне на акцизното законодателство. Включително такава проверка завърши и на 05.05.2020г. във всичките ни бази с констатации от страна на органите на Агенция Митници, че няма никакви нарушения. Изпълнени са всички изисквания на действащото законодателство, Агенция Митници, Министерството на финансите и всички контролни органи по отношение на осигуряване на прозрачност на извършваните в данъчния склад операции. От друга страна, негативният ефект върху

нашето дружество ще е огромен. Оттук още един аргумент защо мярката е очевидно диспропорционална.

6. От чисто логическа гледна точка, философията на Законопроекта страда от един друг много съществен порок. Продуктопроводът получава 100% от горивото от нефтозавода в Бургас. По своя път през продуктопровода (метална тръба), горивото преминава последователно през редица петролни бази по протежението му - Карнобат, Стара Загора, Пловдив, за да бъде възможно горивото да стигне до София в база Илиянци. Затова едно и също гориво ще премине псминуемо поне през данъчния склад "Продуктопровод" и след това през една или повече бази. Едно и също гориво, преминало през единна технологична система, ще бъде обезпечено с банкова гаранция няколко пъти. Тези допълнителни разходи псминуемо ще се отразят на цената на крайния продукт, съответно - на крайния потребител.

7. Липсва положително решение по нотификация до Европейската комисия за промяната по реда на Директива 98/34/ЕО. Средствата за измерване и контрол са регламентирани в чл. 4, т. 55 от ЗАДС. Тази разпоредба ще влезе в сила, считано от настъпването на едно бъдещо събитие (постановяване на положително решение от Европейската комисия по процедура по нотификация, предприета от Министерството на финансите по реда на Директива 98/34/ЕО). Същият момент е предвиден и за влизане в сила на чл. 103а от ЗАДС. Такова положително решение все още няма. Затова всички измервателни уреди, включително уредите, поставени на новите точки за контрол, предвидени в законопроекта, не съответстват на разпоредбите на закона.

8. Непособявапо кратки срокове, липса на експертно мнение за технологични и други срокове при предвиждания в Законопроекта подход: И отново в противоречие с горепосочените законови принципи, в § 19, ал. 1 от Законопроекта се предвижда 1-месечен срок за подаване на уведомления за заявяване на промяна във вече издадени лицензи за отделяне на нефтопродуктопровода в отделен данъчен склад и за издаване на самостоятелни лицензи на отделените бази от единствения адресат на промените - "ЛУКОЙЛ България" ЕООД. Срокът е крайно недостатъчен и е очевидно, че не е направен анализ на горепосочените от нас факти. Тен първа предстои да бъде направена експертна оценка какви измервателни уреди ще трябва да бъдат поставени, какви промени ще трябва да бъдат направени в системата АСО, така че същата да може да обслужва 7 или повече данъчни склада, какви съпътстващи промени ще са допълнително необходими. Тен първа предстои да бъдат оценени какви разходи ще трябва да бъдат извършени във връзка с горното. Ако дружеството не подаде заявление в указания едномесечен срок, съществуващият към момента лиценз ще бъде прекратен на основание §19, ал.6 от Законопроекта и практически "ЛУКОЙЛ България" ЕООД ще бъде принудено да преустанови дейността си. Ако Дружеството подаде уведомление в 1-месечния срок до Агенция Митници и не успее да изпълни поставените изисквания (които към настоящия момент са напълно неясни) в срок до 30.11.2020г., това отново с основание за прекратяване на съществуващия към момента лиценз за данъчен склад на основание §19, ал.7 от Законопроекта. Подобен подход не държи сметка за технологичното време, пужко да се подготви и извърши такава промяна и отново показва тенденциозно отношение от страна на държавата към един-единствен стопански субект. Постига се ефект на дискриминация на нашето дружество като вече лицензиран складодържател с безсрочен лиценз, защото единственото дружество, чиито лиценз се оказва срочен по силата на §18 и §19 от

Законопроекта, с "ЛУКОЙЛ България" ЕООД. Всички останали дружества, на които е издаден лиценз за управление на данъчен склад, разполагат с безсрочен такъв и пяма да са принудени да минават същата административна процедура втори път, да правят разходи и да ангажират ресурс (финансов и човешки), за да могат да продължат да осъществяват стопанската си дейност. Видно е, че разглежданите текстове от Законопроекта поставят в неравностойно положение стопански субекти, като фаворизират едни (тези, които не попадат в обхвата на § 18 и § 19 на Законопроекта) и въвеждат необосновани, непропорционални и дискриминационни изисквания само към един стопански субект - "ЛУКОЙЛ България" ЕООД.

9. Освен всичко друго, при действащ лиценз, който е безсрочен, при проверката на действието на който очевидно Агенция Митници не може да намери нарушение, за да го отнеме, по същество със законодателен акт се стига до прекратяването на работата на дружеството, тъй като във всички случаи след 30 ноември с акт на законодателя се отменя стабилен административен акт, като по същество биваме лишени от лиценз, което впрочем е програмирано в тези текстове да настъпи много по-рано, тъй като разпоредбата предвижда, че ако все пак не подадем заявление и то в рамките на един месец, в който период очевидно няма как да успеем технологично да се справим, то всъщност ще ни бъде отнет лиценз още по-рано, но за всеки случай не по-късно от 30 ноември 2020 год.