

Оценка на въздействието на разпоредбите регламентиращи бутилирани на натурални минерални и изворни води в законопроекта за храните, подлежащ на обсъждане в законодателното събрание след приемането му на първо четене

От доц. Красен Станчев е преподавател в СУ, съосновател и председател на УС на Института за пазарна икономика, управител на КС2.

| | |
|--|----|
| Преки въздействия | 2 |
| Непреки въздействия | 3 |
| Основания..... | 4 |
| Цели на настоящата оценка | 4 |
| Основни проблеми на проектоуредбата на натурални минерални и изворни води, добивани и бутилирани на територията на България..... | 5 |
| Общо качествено описание на предполагаемите въздействия..... | 7 |
| Формулиране на проблема | 7 |
| Описание на традицията на регулирането и пазарните възприятия | 8 |
| Изводи от изследването на АлфаРисърч | 10 |
| Количествена оценка на въздействията | 11 |
| Състоянието в отрасъла | 11 |
| Състоянието на пазара | 12 |
| Допускания по повод количествените измервания | 12 |
| Количествена оценка на отрицателните въздействия | 13 |
| Методологически бележки | 13 |
| Количествени въздействия | 14 |
| Преки въздействия | 14 |
| Непреки въздействия | 14 |

Резюме

Настоящата оценка не може да влезе в полето на пълния анализ на ползи и разходи от проекторазпоредбите на гл. III, раздел I от законопроекта.

По повод новите разпоредби правният анализ показва, че пропуските и неточните определени и създават възможност за изземване на ресурс от разработени находища на минерални води (досега регламентирани от закона за водите). Тази перспектива, поради липса на защита на търговските наименования, вероятно ще се отрази негативно на работата на действащите бутилировачи и ще забави разработването на нови находища.

Няма как това да не доведе до нетривиални, непредвидени и отрицателни последици за бюджета по линията на загуба на бизнес неосъществени инвестиции. Отделно от това се оказва незащитен и интересът на потребителите.

Количествена оценка на въздействията

Фискалните ефекти от новите разпоредби, които от 1971 г. задължително трябва да се вземат предвид при приемането на нови закони, не са пресметнати от вносителя на законопроекта. Не са анализирани и другите стопански ефекти.

Инвестициите в около 70 на сто от фирмите в отрасъла само за 2016 г. дават положителен бюджетен ефект от 85,5 млн лв.

- Общият размер на инвестициите на тези компании за периода 2012-2016 година е над 130 млн. лв., около 26 млн лева на година. За периода 2007-2011 г. инвестициите в отрасъла са 200 млн лв, ако есе включат и сделките по приватизация и смяна собствеността, може да се предполага, че в отрасъла за инвестирани над 1 млрд лв, от тях вероятно половината (500 млн лв) са инвестиции в проучвания на находищата и качествата на водата, разширяване на производството и маркетинг на бутилираната вода, а другите 500 млн са инвестиции (включително чуждестранни) за придобиването на предприятията и марките.
- Заетите в тях работници и служители през 2016 г. са над 2040.

Когато се отчетат съотношенията между тези фирми и целия отрасъл могат да се предвидят следните преки и непреки въздействия от прилагането на новите разпоредби на закона за храните (ако те, разбира се, бъдат приети в сегашния им вариант).

Преки въздействия

- **Рискът от преразпределяне на влияние засяга целият отрасъл, т.е. около 500 млн лв преки инвестиции;** отделно от това са застрашените права на собственост, за които инвеститорите ще търсят възмездяване, включително в Съда на Европейския съюз в Люксембург.
- **Инвестициите под риск за целия отрасъл са 13,2 млн. лв. за първата година,** когато ще бъде осъществен ефекта след приемането на законопроекта,¹ 13,5 млн. лв. за втората година и 19,9 млн. лв. за третата година след приемането на законопроекта. Сумарната загуба на инвестиции за тези години е приблизително 48 млн. лв.

¹ Това не са отчетни години, възможни са забавяния на ефектите.

- **Непосредствените работните места под риск са 816 за извадката компании от „Кристално чисти“ или 1060 за целия отрасъл.** Поради по-сложни зависимости на пазара на труда и други съображения, ни се струва безпредметно да се пресмята този ефект за следващите години.
- **Приходите в бюджета под риск (от стойностите за целия отрасъл) са както следва:**
 - **общо – 41,9 млн. лв. през първата година, 44 млн. лв. през втората и 57 млн. лв. за третата година;**
 - **от тях по линия на ДДС, мита и акцизи, съответно: 32,1; 32,9 и приблизително 33,8 млн. лв.;**
 - **а по линия на преки подоходни данъци, съответно – 16,5; 16,9 и 17,3 млн лв.;**
 - **и по линия на социалните данъци (НОИ и НЗОК), съответно – 7,1; 7,9 и 8,3 млн лв.**

Непреки въздействия

Тъй като разглежданата част от законопроекта поставя под риск целия отрасъл, може да се предполага с достатъчна доза достоверност, че инвестициите в производство на бутилирани води са около 500 млн. лв. за последните десет години. Това вероятно означава, че икономиката свързана с тях (т.е. инвестициите плюс т.нар. преки и предизвикани ефекти) е между 900 и 950 млн. лв.

Всъщност целият отрасъл е под риск.

В оценката на въздействието са обобщени само наблюдаемите непреки ефекти за следващите три години, посочени в следната таблица.

Преки и непреки отрицателни въздействия след третата година

| Вид риск | Преки | Непреки |
|-------------------------------|-------|---------|
| Инвестиции (млн лв) | 40,6 | 81,2 |
| Работни места (брой) | 1060 | 2120 |
| Общи загуби за фиска (млн лв) | 57,2 | 114,14 |
| от тях ДДС | 33,75 | 67,5 |
| Данък доход | 17,3 | 34,6 |
| НОИ и НЗОК | 8,2 | 16,4 |

Вместо да продължи концесионирането (а също и водовземаването за бутилиране на изворни води) при установените правила и да прехвърли в Закона за храните установената практика, което вероятно ще създаде възможности за разработване на повече находища, установяване на брандовете и български минерални и изворни води до общ обем на продажбите до около 900 млн. лв. за следващите десет години, **парламентът може да спре и вероятно ще спре развитието на отрасъла.**

Основания

1. Тази част от законопроекта (гл. III, раздел I) не е анализирана в Предварителната оценка на въздействието на проект на Закон за храните, изготвена от Индъстри Уоч Груп ООД през август 2016 г. и публикувана на Портала за обществени консултации на МС на 27 юли 2017 г. Текстът на законопроекта, внесен в парламента е различен (в тази част) от текста, върху който са направени анализа и предварителната оценка.

Според изискванията за предварителна оценка на въздействията – и според българското законодателство, и според регламентите на ЕС, и според традицията, практиката и здравия разум – законови разпоредби не без такъв анализ не е препоръчително да се приемат. Това се налага и от разликите в текстовете.

2. Уредбата в законопроекта засяга потребление, по данни за 2016 г. на води от 693,4 млн литра и 1 609,2 млн литра води и безалкохолни напитки, значителна част от които са местно производство.

Този обем на потребление изисква особено внимание и не може да бъде пренебрегнат от съображения за незначителност.

3. Регистърът на находищата на минерална и водовземни съоръжения за такава вода, които са общинска и изключителна държавна собственост показва технически възможен дебит на водовземане от (общо) 2 326,6 литра в секунда.

Тези находища представляват съществен ресурс, който следва да се управлява с „грижата на добър стопанин“, т.е. изглежда недопустимо законодаването без задълбочена оценка на последиците.

4. Общият обем на продажбите на тези води за 2016 г. е 272,6 млн лв, като той се увеличава трайно за последните десет години.

Това ще рече, че стопанските и фискалните ефекти от тази част са значителни. Например само бюджетните приходи по линия на ДДС са 45,4 млн лв. и поради тенденцията на продажбите, този фискален ефект ще се увеличава. Информацията естествено е непълна, има разлика между регистрираните обеми и отчетените продажби. Иначе казано, фискалните и стопански ефекти вероятно са по-значителни от онова, което е известно статистически.

Цели на настоящата оценка

Настоящата оценка не може да влезе в полето на пълния анализ на ползи и разходи от проекторазпоредбите на гл. III, раздел I от законопроекта. За това се изисква допълнителна работа, която може да бъде извършена само ако срокът за подготовка на законопроекта бъде отложен и той бъде върнат на вносителю за допълнително изясняване на въздействията.

Затова целите тук са:

- Да се формулират основните проблеми на сегашната уредба;

- Да изчислят възможните и вероятни ефекти от нейното прилагане за икономиката и фиска;
- Да се предложи законодателно (правно-техническо) решение, което да даде възможност на законодателя да поправи проекта и да избегне възможните отрицателни последици от приемането му в сегашния вариант.

Основни проблеми на проектоуредбата на натурални минерални и изворни води, добивани и бутилирани на територията на България

1. Проекторазпоредбите на гл. III, раздел I от законопроекта не въвеждат правилно в българското законодателство чл. 8, ал. 2 на ДИРЕКТИВА 2009/54/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 18 юни 2009 година и объркват нейния смисъл. А нейният смисъл е пределно ясен: „Забранява се предлагане на пазара на натурална минерална вода от един и същ извор **под повече от едно търговско описание.**“² Това изискване се прилага и за изворните води (според чл.9, ал.4, буква „в“ от Директивата). Тази разпоредба буквално гласи: „терминът „изворна вода“ се запазва за водата в естествено състояние, предназначена за консумация от човека и бутилирана при източник, която: [„в“] отговаря на изискванията за етикетирането по член 7, параграф 2, букви б) и в) и член 8“
2. Объркването на тези положения чрез нововъведенията законопроекта за храните може да въведе в заблуждение или да подведе потребителите на минерални води. По този повод ал. 1 на същия член на Директивата изисква: „наименованието на местност, населено място или място може да се включи в текста на търговското описание, при условие че се отнася до натурална минерална вода, чийто извор се експлоатира на мястото, посочено в описанието и че то **не е подвеждащо по отношение на мястото на експлоатация на извора**“.
3. Т.е. Директивата de facto забранява новия подход на българския законодател. Допълнителното пояснение към чл. 8 от Директивата специално подчертава, че: „първата алинея се прилага mutatis mutandis и със същото значение **по отношение на важността, придавана на наименованието на извора или на мястото на неговата експлоатация, по отношение на търговското описание, използвано за реклама под каквато и да е форма**, на натурални минерални води.“

Правнотехнически неприлагането на този член на Директива 2009/54/ЕО е „постигнато“ чрез:³

- a. Несъответствие и противоречие на понятието „извор“ в проектозакона с възприетите определения в Закона за водите;

² Курсивът е навсякъде мой.

³ Тази част от законопроекта не съгласувана („нотифицирана“) с ЕС, което е отбелязано от представител на вносителя на законопроекта, от г-н Цветан Димитров, зам. министър на земеделието и храните, при обсъждане на законопроекта в Комисията по здравеопазване, виж: Комисия по здравеопазването, Протокол № 13, заседание на 12 октомври 2017 г.: <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2588/steno/ID/4752> .

- b. Смесване на термините в Директивата „sales description“ и „trade description“, заместването на термина о „търговско наименование“ (т.е. „търговска марка“, „бренд“ и пр. с нов термин „търговско описание“ (Виж чл. 65, ал.3 е и други), което е използвано в разделите на проектозакона, които се занимават с транспортирането и търговията с храни;
- c. Невключване и на понятието марка в разпоредбите, регламентиращи сертифицирането на добива, бутилирането и продажбата („пускане на пазара“ е фразата, използвана в проектозакона) на натурални минерални и изворни води, на територията на България (виж чл. 63 и следващите от проектозакона);
- d. изискването за обозначаване на „наименованието на извора“ (чл.70, ал. 2, т. 2) е неизпълнимо поради простата причина, че наименования имат находищата, подземните водни тела, съоръженията за добив, а не „изворите“ или те не са известни на потребителите, на които е ориентир е брендът на бутилиращата компания; (при това процедура по чл. 70, ал. 1 „по признаване на изворните води“ не се прилага към изворите в страната);
- e. Това става в условията на действие на възприет в момента правен термин „търговско наименование“ при установено смислово съответствие с термина на директивата, като заедно с това проектозаконът изисква всъщност пререгистрация и пре-сертифициране на действащите бутилиращи предприятия;
- f. Подмяна на използваният и досега утвърден термин „място на бутилиране“ със с „място на експлоатация на извора“, който е смислово идентичен на термините, използвани в чл. 7 от Директивата за изброяване на изискванията към етикетирани на минералните води,⁴ но тук присъства само като атрибут на вписването на дадена вода в Списъка на признатите натурални минерални води от Република България (от министъра на здравеопазването), което пък е във връзка с получаването на сертификат и вписването в Публичен национален регистър на бизнес операторите и обектите за производство, преработка или дистрибуция на храни (по чл. 24 от проектозакона);⁵
- g. Процедурите допълнително се объркват от многото (пет на брой, без компетентност в областта на храните) органи, включени в тяхното прилагане чрез създавания чрез законопроекта орган с колективна отговорност, какъвто е предвиденият в чл. 65, ал. 4 консултативен съвет към министъра на здравеопазването.⁶

⁴ Виж определенията на термините и изискванията към начина на експлоатация на находищата на минерална вода в приложенията към Директивата, където отново изрично е подчертана уникалността на находището и „бренда“ на бутилиране: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0054&from=EN> .

⁵ От протоколите на обсъжданията на законопроекта в парламентарните комисии се разбира, че несъстоятелността на използване на термини като „извор“, „място на експлоатация на извор“ е подчертана от министъра на околната среда и водите при процеса на съгласуване на законопроекта на равнище Министерски съвет.

⁶ Препокриването на функции и въвеждането на още един уведомителен режим на административно регулиране (необосновано и без оценка на въздействието) е коментирано в становището на Министерство на здравеопазването на заседание на Комисията по здравеопазване на Народното

Общо качествено описание на предполагаемите въздействия

Формулиране на проблема

Оставяйки настрана правно-техническите проблеми, които този подход създава при прилагането на Директивата и несъответствията със закона за водите, можем да дадем формулираме основния проблем на гл. III, раздел I от законопроекта, а именно:

1. Описаните в т. “а” – “г” пропуски и предвидената процедура по признаване създават възможност за изземване на ресурс от разработени находища на минерални води (по смисъла на Закона за водите);
2. Тази перспектива, поради липса на защита на търговските наименования вероятно ще се отрази негативно на работата на действащите оператори на такива находища и ще забави разработването на нови находища;
3. Това вероятно ще доведе до нетривиални, непредвидени и отрицателни последици за бюджета по линията на загуба на бизнес неосъществени инвестиции.

В допълнение към казаното, загуби за бюджета вероятно ще възникнат и от:

- Необходимите преки разходи за допълнителна администрация и допълнително техническо оборудване и на две министерства от прилагането на закона, ако бъде приет;
- Разходи по съобразяването с изискванията от страна на компаниите, поради обстоятелството, че процедурата по сертифициране и признаване се усложнява и централизира, сроковете за подаване на заявление за подновяване на сертификат са нереалистични, а уведомителните процедури са без срокове за изпълнението за съответните органи – всички тези разходи затрудняват

събрание на 12 октомври т.г., представено от зам. министър Светлана Йорданова. Г-жа Йорданова отбелязва в частност, че: 1. „съществува припокриване на функции и дейностите на БАБХ и РЗИ, което представлява тежест за операторите в хранителната верига и за държавния бюджет също“, 2. „такова припокриване се наблюдава при извършване на контрол в обектите за търговия на дребно, предлагащи на пазара едновременно храни от различни групи, включително и бутилирани минерални, изворни и трапезни води, като магазини, хипермаркети, заведения за обществено хранене и други“, 3. „такова припокриване се наблюдава и в предприятията за производство на безалкохолни напитки и бутилирани води в един обект“ („двата контролни органа извършват контрол за съответствие с изискванията на едно и също основно законодателство“), 4. „разпределянето на контрола по хранителната верига в двете институции е финансово неефективно и по отношение на провеждания лабораторен контрол на храни, водещ до значителни разходи за поддържането на лаборатории със съответната акредитация“ (изисква „значителен финансов разход“, 5. „в представения Проект и по-конкретно с разпоредбите на Глава трета, Раздел I „Натурални минерални води и изворни води“ на министъра на здравеопазването, освен компетенции и ангажиментите по удостоверяване на водата като натурална минерална вода и изворна вода чрез издаване на сертификат, което ние не отказваме да изпълняваме, се вменят и други компетенции и се въвежда нов централизиран режим за издаване на удостоверение за регистрация на предприятия за производство на бутилирани води, който е различен от същия режим, отнасящ се до другите предприятия, произвеждащи храни, което не кореспондира с политиката на правителството за децентрализация на дейности и услуги“ (и „ще бъде наложително числеността на специализираната дирекция.., разработваща политиките в областта на държавния здравен контрол и общественото здраве, да бъде значително увеличена“) – виж: Комисия по здравеопазването, Протокол № 13, заседание на 12 октомври 2017 г.: <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2588/steno/ID/4752> .

планирането на дейността и отлагат инвестиции (което също ще се отразява на приходите в бюджета).

Описание на традицията на регулирането и пазарните възприятия

Вместо да въвежда добрата практика на ЕС, проектозаконът прави всичко възможно да я заобиколи, по възможно най-скрития начин чрез описаната по-горе подмяна на понятията.

Ако вземем за пример известната марка (търговско наименование) минерална вода „Евиан“ (от името на селото и находището недалеч от Женева), ще видим че:

- Нейните лековити качества са разкрити научно през 1789 г.,
- „Евиан“ започва да се бутилира под това наименование от 1859 г. от дружество с необявени собственици под името „Société anonyme des eaux minérales de Cachat“;
- След това добивът става собственост на една фабрика за производство на стъкло, следват още няколко смени на собствеността, а от 1970 г. водата се бутилира от Danone Group, която контролира 100% от водата с марка „Евиан“;
- Търговското наименование се запазва при поне пет смени на собствеността и остава непроменено три войни, две от които световни като в момента Danone Group се търгува на основните фондови борси.

Когато се премахва връзката между находище и търговско наименование, се извършва или по-скоро се позволява да се извърши чрез процедурата по сертификация и пр. в нарушение на забраната за „предлагане на пазара на натурална минерална вода от един и същ извор под повече от едно търговско описание“ (чл. 8, ал. 2 от Директивата).

В ЕС няма страна, в която да не се спазват традицията и регулирането, описани в казуса с „Евиан“ и установени с Директива 2009/54/ЕО. Обикновената практика е а) стриктна връзка на находище и бранд, б) дългосрочно концесиониране или наем на находището, с възможност за автоматично продължаване на срока. В България средният срок на концесиониране на находища на минерални води е, както изглежда, малко под 30 години.⁷

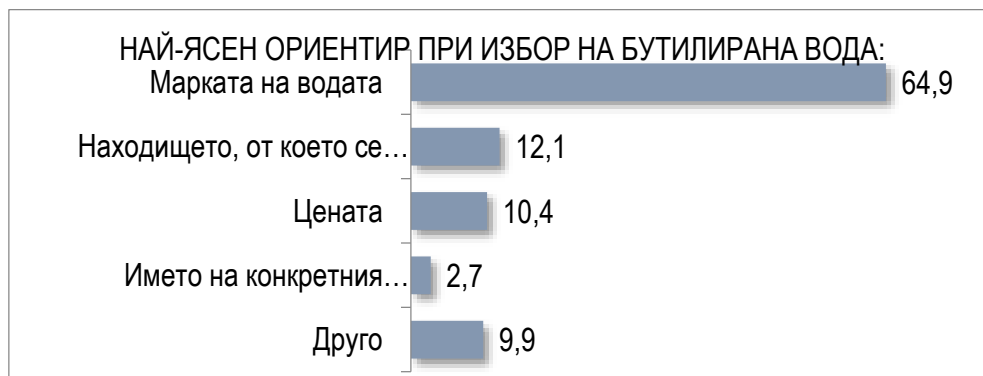
В България тази традиция тепърва се формира. Показателни са например историите на марките „Банкя“ и „Девин“ (но не само). При тях собствеността няколко пъти се сменя, но марката се запазва. Според съобщения в пресата новите собственици инвестират в разширяване на производството, маркетинга и опазването на качествата на водите и околната среда. Новият собственик на „Банкя“ за първите две години инвестира за първите две години (2005-2007 г.) 55 млн лв, а чуждестранната инвестиция при „Девин“ (през 2016 г.) е 120 млн евро, а ръстът на продажбите през първата година е 8%.⁸

⁷ Виж: European Federation of Bottled Waters, Legislation: <http://www.efbw.org/index.php?id=29> .

⁸ Виж например: "Минерални води-Банкя" и Соса-Cola ХБК откриха обновения производствен център Банкя. Регал, 23 април 2007: http://www.regal.bg/novini/2007/04/23/333520_mineralni_vodi-bankia_i_coca-cola_hbk_otkriha/ или Девин ЕАД постига 8% ръст на продажбите до 89 млн. лв. за 2016 г. Инвестор, 13 юли 2017: <https://www.investor.bg/novini-i-analizi/339/a/devin-ead-postiga-8-ryst-na-prodajbite-do-89-mln-lv-za-2016-g-242945/> .

При новите разпоредби на Закона на храните предприятията, както и чуждестранните и местните инвестиции за бутилиране на минерална вода ще се окажат незащитени. Инвеститорите ще търсят възможности за запазване на своя интерес на международно равнище. Но ще се окажат незащитени и потребителите, защото марката е основното, по която те се ориентират в своя избор.

Тяхната ориентация в пазара според проучване на BluePoint от октомври 2016 г., достъпно на страницата в Интернет, посочена в бележката 3 по-долу) се определя от „бутилировач с репутация“ – 52,8% от интервюираните, „изворът“ (46,2%), „позната марка“ (38,6%) и „марка, на която имам доверие“ (33,8%). Положението е променено към превес на „марката“ според национално представително проучване на Алфа Рисърч от 2-6 ноември 2017 година.⁹ Това се вижда от следната графика.



Изследването на АлфаРисърч потвърждава наблюденията на BluePoint от 2016 г. и констатира още, че:

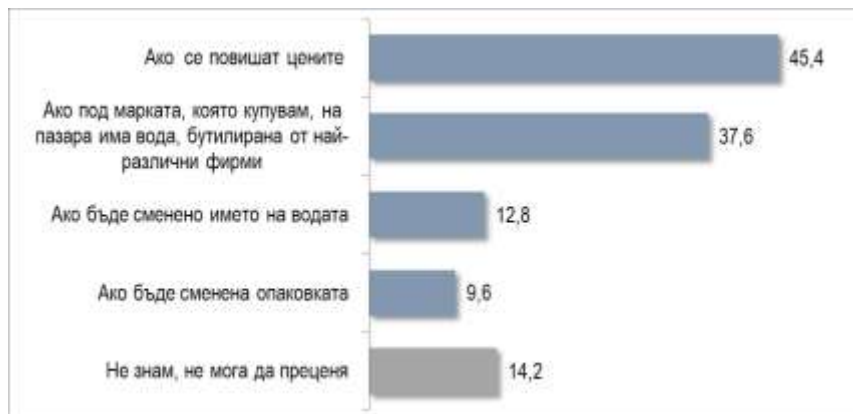
- „Над 90% от анкетирания са заявили, че купуват бутилирана вода;
- 85% пият всекидневно или няколко пъти седмично,
- около 2/3 – над 1 литър бутилирана вода дневно.“¹⁰

Тези данни говорят, че ориентацията на потребителите в пазара на бутилирани води, която е право на потребителите, няма как да не бъде нарушена при неясна връзка между находище и марка.

⁹ Изследването е по поръчка на Асоциацията на производителите на безалкохолни напитки в България и е достъпно на страницата на АлфаРисърч: Потребителски нагласи към бутилирана минерална вода, ноември 2017: http://alpharesearch.bg/userfiles/file/Mineral_water_report_AR.pdf.

¹⁰ При това средната консумация на бутилирана минерална вода в България е значително под средната консумация, например, в Италия за 2012 г. -180,5 литра на човек или ЕС надминава - 104 литра, виж: Рая Лечева. Само 6-7% от минералната вода за пиене у нас се използва. непроучени находища, остарели сондажи и липса на стимули спъват развитието на бизнеса (Econ.bg, 1 май 2014 г., на: <http://econ.bg/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8/%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE-6-7-%D0%BE%D1%82-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D1%83-%D0%BD%D0%B0%D1%81-%D1%81%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B7%D0%B2%D0%B0> l.a i.540903 at.4.html).

Фактори на намаляване на потреблението



Негативните въздействия върху пазара от объркване на марката са значителни – сравними с ефекта от повишаване на цените, макар и естествено по-слаби като очаквано поведение: 45% от потребителите биха намалили консумацията на минерална вода при повишаване на цените, а почти 38% „ако под марката, която купувам, на пазара има вода от различни фирми“. Действието на първия фактор не може да се смята за автоматично, то зависи от еластичността на цените и от възможността за използване на заместители. За разлика от този фактор, може да се предполага, че объркването на брендовете оказва отрицателно въздействие почти автоматично.

Т.е. АлфаРисърч потвърждава, че и за българския потребител „марката е от първостепенна важност за потребителите, възприема се като гаранция за качество, съответно е и ключов фактор за избора на бутилирана вода“.

Изводи от изследването на АлфаРисърч

Данните от тези две проучвания потвърждават правотата на извода, направен от Становището на АПБНБ по проекта на Закон за храните, че **с него се създава „възможност за поява на „паразитиращ“ бизнес и обсебване наготово на инвестициите на отговорните оператори с положителна репутация** и налагане на продукти на пазара, ще увреди трайно не само устойчивото развитие на сектора със значим потенциал, но и цялостния инвестиционен климат в страната“.¹¹

По-скорошното изследване на АлфаРисърч дава необходимата информация да се квантифицират въздействията на тази част от проектозакона за храните. Ето изводите от него, които са от значение за по-нататъшния анализ.

1. **65% от потребителите се ориентират по бранда**, когато избират каква бутилирана вода да си купят;
2. **57% смятат**, че ако различни компании бутилират вода от едно и също находище, **ще се размие отговорността за качеството**;

¹¹ Виж: Становище на АПБНБ по проекта на Закон за храните, изпратено до председателите на парламентарни комисии Десислава Танева, Даниела Дариткова и Петър Кънев и достъпно на [http://www.parliament.bg/pub/cW/20171009103443PG-706-01-81.3.10.17\[1\].pdf](http://www.parliament.bg/pub/cW/20171009103443PG-706-01-81.3.10.17[1].pdf).

3. по-голямата част от потребителите смятат за **по-важно да са наясно каква марка купуват (53%), отколкото кое е находището**, от което е бутилирана тя (47%) – това е статистически значима разлика;
4. Мнозинството от **потребителите (78%) държат да знаят кой бутилира водата**;
5. Потребителите са на това мнение, защото предвиждат, както се вижда от приведените данни, че **в противен случай се размива отговорността (57%) и става невъзможно осъществяването на контрол върху качеството на водата(58%)**.

Количествена оценка на въздействията

Състоянието в отрасъла

Информацията за отрасъла не е лесно достъпна, изисква специално изследване. Тук използваме данни от маркетингови проучвания и отчети на компании, включени в инициативата „Кристално чисти“.¹² В тази инициатива участват и отчитат собствена стопанска информация бутилировачите на води „Айсберг“, „Акуа Бриз“, „Банкя“, „Велинград“,¹³ „Девин“, „Ком“, „Михалково“ и „Савина“.

До момента по Закона за водите 144 са находищата на минерална вода са с утвърдени експлоатационни характеристики.¹⁴ От тях се използват 9,03% (13 находища).

Компаниите, участващи в инициативата „Кристално чисти“ са с оценен дял в добива от 65%, а техният дял в продажбите на бутилирана вода е вероятно 70%.¹⁵

Прекият фискален принос на тези компании се вижда от следната таблица.

Приходи от компаниите с утвърдена репутация в държавния бюджет за 2015 и 2016 г. (млн. лв.)

| | 2015 | 2016 |
|--|---------------|---------------|
| А) данъци – Общо, в т.ч. | 68,947 | 74,589 |
| А.1. преки подоходни данъци | 11,067 | 12,719 |
| А.2. косвени: ДДС, мита, акцизи | 57,850 | 61,870 |
| Б) такси (към Централния и общински бюджет): | | |
| Б.1. – за ресурса /концесионни възнаграждения, такси за водоползване / | 2,251 | 2,099 |
| Б.2. – други такси /смет, продуктова, за административни услуги и т.н./ | 0,517 | 0,515 |
| В) общ размер на социалните данъци – социално, здравно осигуряване, фонд гарантирани вземания на работници и служители при... и т.н. | 6,089 | 6,127 |
| Г) Общ годишен размер на всички плащания към държавния бюджет | 80,413 | 85,526 |

Прекият принос на тези компании към държавния бюджет от едната към другата година нараства с 6,4%, което признак, че ръстът на продажбите им е по-висок от отчетения ръст на БВП.

¹² Виж подробности на: <http://crystalclear.bsda-bg.org/>.

¹³ Поради реструктуриране на компанията-бутилировач в периода да консолидиране на информацията за „Кристално чисти“, тя не съдържа изчерпателни данни за „Велинград“.

¹⁴ Виж подробности на: <http://www.moew.government.bg/bg/vodi/mineralni-vodi/zapovedi/>.

¹⁵ Всички използвани по-долу данни са от Инициативата.

Освен това за по-нататъшния анализ е от значение, че:

- **Годишните разходи за опазване на околната среда** на тези компании (включително към организациите за ООП/ПУДОС) през 2015 и 2016 г. са 2,5 млн. лв.
- **Общият размер на инвестициите на тези компании за периода 2012-2016 година е над 130 млн. лв.**, около 26 млн лева на година. За периода 2007-2011 г. инвестициите в отрасъла са 200 млн лв, ако есе включат и сделките по приватизация и смяна собствеността, може да се предполага, че в отрасъла за инвестирани над 1 млрд лв, от тях вероятно половината (500 млн лв) са инвестиции в проучвания на находищата и качествата на водата, разширяване на производството и маркетинг на бутилираната вода, а другите 500 млн са инвестиции (включително чуждестранни) за придобиването на предприятия и марките.
- **Заетите в тях работници и служители през 2016 г. са над 2040.**

Състоянието на пазара

За него може да се съди по отчетените обеми на продажбите (пресметнати в лева) и литри. Регистриран от световните маркетингови анализатори промени на продажбите и бутилираните обеми минерални, изворни и трапезни за последните три години, за които има данни (2014-2016 г.) са следните:

Ръст на продажбите за бутилирана вода изобщо – 16,5% нарастване на паричната стойност на продажбите; Ръст на реализираните продажби в литри за периода – 16,2%. Динамиката на пазара на безалкохолни напитки може да се проследи по данните за продажбите в литри и **и съотношението между бутилирани води и общите обеми на безалкохолните напитки**. Делът на продажбите на бутилираната вода (както и на тази в галони) към общия обем литри на продажбите на всички видове безалкохолни напитки позволява да се направи обосновано предположение за мултипликатора на отрасъла бутилирани води към другите видове бутилиране и изобщо към пазара на дребно (тъй като водите са основна суровина). Ако вземем само водите в бутилки, техният дял в общите продажби е 35,6%, заедно с бутилираните в галони – 43%.

Допускания по повод количествените измервания

Прегледът на отношението на потребителите, състоянието на фирмите и пазара позволява да се направят следните допускания:

- а. Относително малкият дял на използваните находища предполага, а сравнително по-малките количества консумирана минерална вода в сравнение с ЕС показват, че отрасълът на бутилирани води има дългосрочен потенциал за разработване и инвестиции; за среден темп на ръст на инвестициите приемаме 3% (тази стойност е по-ниска от средния годишен ръст за последните три години);
- б. Има перспектива и за износ, който засега е само 1-2% от продажбите и е един от най-ниските показатели за износ на минерална вода от страните в ЕС;

- c. Предполагаме, че инвестициите се запазват като абсолютна стойност, но данните за тях от „Кристално чисти“ трябва да бъдат коригирани нагоре с 11 млн лв, т.е. те са 33 млн лв на година (виж обяснението на тази корекция в т. “d” по-долу); поради относителната неразработеност на находищата допускаме, че този обем ще се запази относително постоянен през следващите три години;
- d. Данните за продажбите на бутилирана води и напитки, както и тяхната динамика са в реално изражение – цените им са практически постоянни от 2010 г. насам, което се потвърждава от данните на НСИ да потребление на домакинствата; при това количеството на това потребление се увеличава, при обща тенденция към постепенно намаляване на дела на разходите за храна и безалкохолни напитки в бюджетите на домакинствата;
- e. Данните за продажбите на целия отрасъл следва да бъдат изчислени на основата на достъпната информация от фирмите-участници в инициативата „Кристално чисти“, т.е. при 70% техен пазарен дял и 65% от добива на минерални и други води, общите обеми са се предполагат като с 30% по-значими;
- f. За изчисление на мултипликатора на непреките въздействия използваме посочените по-горе съотношения обемите на води в галони и бутилки към общите продажби на безалкохолни напитки в литри, т.е. мултипликаторът е 2;
- g. За реалистично пресмятане на стойностите, фискалните рискове (т.е. загуба на приходи) и работни места под риск, ние вземаме фактора „ако под марката, която купувам, на пазара има вода от различни фирми“, чиято стойност е установена от представеното по-горе изследване на АлфаРисърч– т.е. 40% (което съвпада и с установените рискове от BluePoint през 2016 г.).

Количествена оценка на отрицателните въздействия

Методологически бележки

Икономически тук става дума за стойност под риск (“value at risk”), намаляване на бюджетните приходи (фискален риск) и загуба на работни места. Според горните допускания те са пресметнати за целия отрасъл на бутилираните води, защото такъв е обхвата на законопроекта.

Изчисляваме по постоянни цени за 2016 г. и средногодишни стойности само отрицателните икономически въздействия, за да компенсираме по възможно най-разбираемия начин липсата на изискваната предварителна оценка на въздействието, която не е направена от вносителя на законопроекта.

Засега ние се абстрахираме от разходите по прилагане на и разходите по съобразяване със закона (ако той бъде приет), тъй като от, една страна, от обсъжданията в парламентарните комисии става ясно, че министерството на здравеопазване настоява за такива изчисления, а от друга, липсата на срокове по някои процедури, биха направили тези изчисления близки до научната фантастика.

Сметките са разделени в две категории – преки и непреки ефекти. Ние не изчисляваме предизвиканите ефекти, те изискват по-подробни изследвания, които на този на обсъждане на законопроекта не са необходими.

Допусканията и горните методологически бележки показват, че изчисления са консервативни, т.е. само за минималните отрицателни последици.

Количествени въздействия

Преки въздействия

- **Инвестициите под риск за целия отрасъл са 13,2 млн. лв. за първата година, когато ще бъде осъществен ефекта след приемането на законопроекта,¹⁶ 13,5 млн. лв. за втората година и 19,9 млн. лв. за третата година след приемането на законопроекта. Сумарната загуба на инвестиции за тези години е приблизително 48 млн. лв.**
- **Непосредствените работните места под риск са 816 за извадката компании от „Кристално чисти“ или 1060 за целия отрасъл.** Поради по-сложни зависимости на пазара на труда и други съображения, ни се струва безпредметно да се пресмята този ефект за следващите години.
- **Приходите в бюджета под риск (от стойностите за целия отрасъл) са както следва:**
 - **общо – 41,9 млн. лв. през първата година, 44 млн. лв. през втората и 57 млн. лв. за третата година;**
 - **от тях по линия на ДДС, мита и акцизи, съответно: 32,1; 32,9 и приблизително 33,8 млн. лв.;**
 - **а по линия на преки подоходни данъци, съответно – 16,5; 16,9 и 17,3 млн. лв.;**
 - **и по линия на социалните данъци (НОИ и НЗОК), съответно – 7,1; 7,9 и 8,3 млн. лв.**

Непреки въздействия

Тъй като разглежданата част от законопроекта поставя под риск целия отрасъл, може да се предполага с достатъчна доза достоверност, че **инвестициите в производство на бутилирани води са около 500 млн. лв. за последните десет години. Това вероятно означава, че икономиката свързана с тях (т.е. инвестициите плюс т.нар. преки и предизвикани ефекти) е между 900 и 950 млн. лв.**

Всъщност целият отрасъл е под риск.

Политическият процес обаче е трудно предвидим, възможни и вероятни са инициативи за поправка на законодателството, оспорване на неговите разпоредби в ЕС или по съдебен път или според процедурите на ЕС (поради очевидните, според нас, несъответствия на Директива 2009/54). Защита на правилното прилагане на законодателството на ЕС е в прерогативите на съда в Люксембург. Неговата практика позволява да се предвиди, че разпоредбите на тази част на закона за храните не биха издържали оспорването им този съд. Крайният резултат от тези обжалвания ще бъде допълнителна щета за държавния бюджет и данъкоплатците.

¹⁶ Това не са отчетни години, възможни са забавяния на ефектите.

Затова ние обобщаваме само наблюдаемите непреки ефекти за следващите три години в следната таблица.

Преки и непреки отрицателни въздействия след третата година

| Вид риск | Преки | Непреки |
|-------------------------------|-------|---------|
| Инвестиции (млн лв) | 40,6 | 81,2 |
| Работни места (брой) | 1060 | 2120 |
| Общи загуби за фиска (млн лв) | 57,2 | 114,14 |
| от тях ДДС | 33,75 | 67,5 |
| Данък доход | 17,3 | 34,6 |
| НОИ и НЗОК | 8,2 | 16,4 |

Вместо да продължи концесионирането (а също и водовземането за бутилиране на изворни води) при установените правила, което вероятно ще създаде възможности за разработване на повече находища, установяване на брандовете и български минерални и изворни води до общ обем на продажбите до около 900 млн. лв. за следващите десет години, парламентът може да спре и вероятно ще развитието на отрасъла.