Изх. № BSDA 11/19.05.2023 г.

ДО
Д-Р АСЕН МЕДЖИДИЕВ
МИНИСТЪР НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

КОПИЕ ДО
АДМИНИСТРАЦИЯТА НА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Относно: **Становище на Асоциацията на производителите на безалкохолни напитки в България /АПБНБ/ по Проект на ПМС за приемане на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за храните, публикуван в Портала за обществени консултации на 20 април 2023 г.**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

В качеството ни на призната национално представителна организация на индустрията за бутилирани води в страната, през последните повече от десет години последователно отстояваме позицията си за коректно транспониране и прилагане на европейските изисквания относно етикетирането, рекламата и предлагането на пазара на бутилирани води, и за устойчиво регулиране на условията за бутилиране на минерални, изворни и трапезни води, с цел обезпечаване на развитието на сектора в условия на лоялна конкуренция и най-висока защита на здравето и интереса на потребителите.

В тази връзка, като експерти с многогодишен опит, многократно сме заявявали готовността си пред държавата да подпомагаме процеса на развитие и надграждане на законодателството, регулиращо производството и предлагането на пазара на бутилирани води.

В мотивите към законопроекта е указано, че предлаганите промени целят транспониране в цялост на Директива 2009/54/ЕО, включително, за да се гарантира спазването на принципа „един и същ извор – едно търговско описание“, и са мотивирани от продължаващата процедура за нарушение № 2020/4042.

Предлаганите промени в § 1, 2, 3 и 6 не само не постигат правилното транспониране на Директива 2009/54/ЕО, а създават още по-голяма „законодателна мъгла“ в регулацията на бутилираните води и по никакъв начин не гарантират прилагането на принципа „един и същ извор – едно търговско описание“.

Отделно от това, на 19.04.2023 г. – един ден преди публикуването на проекта в Портала за обществени консултации, ЕК вече обяви, че завежда иск срещу България, тъй като несъответствията с Директива 2009/54/ЕО по процедура за нарушение № 2020/4042 не са отстранени. Видно е, че представеният за обществено обсъждане Проект на ЗИД на ЗХ и придружителните документи не отразяват този факт.

В този смисъл мотивите за предлаганите промени са меко казано непоследователни и нелогични. От предложените текстове е видно, че е работено „на парче“ без да са отчетени в дълбочина последиците от такива промени и тяхната взаимовръзка с други законови и подзаконови актове.

Съображенията ни относно предлаганите промени в Закона за храните /ЗХ/ са следните:

1. Относно предложените с параграф 6 легални дефиниции:

Изразяваме становище, че с предлаганите промени в параграф 6, а именно: въвеждане на легални определения за „находище“ и „подземно водно тяло“ няма да се постигат залаганите цели. Въвеждането на предлаганите легални дефиниции поражда още по-голяма правна несигурност и по никакъв начин не обезпечава приложимия за двете категории води – натурални минерални и изворни, принцип „един и същ извор – едно търговско описание“.

Видно от изискванията на Директива 2009/54/ЕС - чл.7 (2), б) при етикетирането на бутилираните натурални минерални и изворни води, в т.ч. за спазване на правилата, относими към търговското описание, под което се предлага водата на пазара, е заложено посочването на „наименованието на извора“. **Предложените легални дефиниции, които би следвало да определят смисъла на използваното в Директивата понятие „извор“ в двата случая – за минерални и за изворни води, не дават отговор на въпроса какво би било наименованието на „извора“ по смисъла на Директива 2009/54/ЕС, кой е компетентния орган за неговото определяне и по какви правила се извършва това определяне**. Логично, не дават и отговор на въпроса как се очаква индустрията да изпълни изискванията на Директивата и какви са гаранциите, че правилата ще бъдат спазвани във всички случаи.

Обръщаме внимание, че съгласно Директива 2009/54/ЕС процесът на разрешаване /оторизация/ експлоатацията на „извора“ с цел бутилиране на натурални минерални води е обвързан с правилата за осъществяване на дейността по бутилиране и предлагане на продукта на пазара. Това е видно дори и от самото заглавие на Директивата – „Директива 2009/54/ЕО относно *експлоатацията и предлагането на пазара* на натурални минерални води“.

Законът за водите регламентира идентификацията на находищата на минерални води в страната и подземните водни тела, процеса на разрешаване на експлоатацията им с цел бутилиране и оправомощените за това органи. Законът за храните регламентира принципните правила относно разрешаване предлагането на пазара на бутилирани от съответните находища/ подземни водни тела води.

С въвеждането в Закона за храните на легално определение за „находище“ на минерална вода, различаващо се от определението за „находище на минерална вода“ в Закона за водите, се разкъсва взаимовръзката в целия процес от разрешаване на ползването на ресурса за бутилиране до пускането на готов продукт на пазара , в т.ч. използването на определените със Закона за водите наименования на находищата, като индикация за произхода на бутилираната натурална минерална вода.

Отбелязваме също така, че не отговаря на истината посоченото в мотивите твърдение, че въведената в Закона за водите легална дефиниция за „находище на минерална вода“ въвежда дефинициите по Директива 2000/60/ЕО – Рамковата директива за водите. Приетото с измененията на Закона за водите (ДВ, бр. 58 от 2015 г.) определение по т. 98. от ДР за „находище на минерална вода“ е с чисто национален характер. В този смисъл, без да оспорваме твърдението за различните цели, които имат двете европейски Директиви - 2000/60/ЕО и 2009/54/ЕС, **споделяме разбирането, че вместо предлаганото с параграф 6, т.2, буква б) въвеждане на определение за понятието „находище“ в Закон за храните, следва да се заложи промяна на дефиницията в Закона за водите.**

Сравнението на двете легални определения:

*98. "Находище на минерална вода" е подземно водно тяло **<u>или част от него</u>**, съдържащо минерални води, еднотипни по химически състав и свойства (Закон за водите), и*

22. „Находище“ е подземно водно тяло, съдържащо минерални води, еднотипни по химически състав и свойства, от което се добива минералната вода. (проект на ЗИД на ЗХ),

недвусмислено показва единствената разлика – концепцията за разделяне на подземното водно тяло на части, и по-точно наличието на думите „или част от него“ в определението по Закона за водите. Концепцията за разделяне на части на находищата на минерални води, въведена по предложение на народен представител при приемането на измененията на Закона за водите през 2015 г. считаме, че следва да бъде подложена на преоценка и ревизия.

Идентичен е и проблемът с идентификацията на произхода и наименованието на „извора“ при експлоатация на подземни водни тела с цел бутилиране на изворна вода. Тук дори стои с още по-голяма острота - не само поради различията в целите, с които е въведено понятието „подземно водно тяло“ в Закона за водите, но и с оглед на факта, че подземните водни тела и голяма част от водовземните съоръжения, които са посочени в издаваните на операторите разрешителни за водовземане с цел бутилиране на изворна вода, нямат имена, а само номера – идентификатори, съответно нямат достъпен информативен за потребителя смисъл за произхода на водата. Дори и да се приеме предлаганото с параграф 6 изменение в определението за „подземно водно тяло“ в Закона за храните, произходът на водата ще продължава да може да се указва само с идентификатори.

АПБНБ нееднократно е посочвала необходимостта от въвеждане на нормативен регламент за определяне на понятието „извор“ за бутилиране на изворни води, който недвусмислено да обезпечи спазването на изискванията на Директива 2009/54/ЕС, обвързано с издаването на разрешителното за водовземане от подземни води, използвани с цел бутилиране на изворна вода.

В заключение: предлаганите промени на легални дефиниции не гарантират влагане в законодателството на понятието за „извор“ по смисъла на Директива 2009/54/ЕС, нито предлагат нормативни гаранции за спазването на принципа „един и същ извор – едно търговско описание“. Ако се въвеждат промени в понятието за находище, то те следва да се правят в Закона за водите.

Ако се въвежда определение за "извор“ в българското законодателство по смисъла на Директива 2009/54/ЕС, то това следва да е на ниво закон и да обхваща целия процес от разрешаване на експлоатацията на „извора“ с цел бутилиране до разрешаване предлагането на продукта от този извор на пазара. Осигуряването на нормативни гаранции за спазването на принципа „един и същ извор – едно търговско описание“ изисква: (1) ясно регламентирани определения на понятията „извор“ за двете категории натурални минерални и изворни води и (2) недвусмислено определение на понятието „търговско описание“.

2. Относно предложените промени с параграфи 1-3:

Категорично се противопоставяме на промените, предложени с параграфи 1, 2 и 3.

За съжаление тези промени не само няма да осигурят точното и унифицирано прилагане на Директива 2009/54/ЕС, а напротив – дори ще застрашават прилагането на принципа „един и същ извор – едно търговско описание“.

Залаганите с §1 промени минимизират информацията, която компетентните по Закона за водите органи следва да предоставят на министъра на здравеопазването при постъпило искане за издаване на здравен сертификат за изворна вода. С минимизирането на тази информация се задълбочава неяснотата относно това, как министърът на здравеопазването - компетентен орган за провеждането на държавната политика по отношение на безопасността, защитата на здравето и интересите на потребителите при производството, дистрибуцията и пускането на пазара на бутилирани води, ще извърши съответните оценки (в т.ч. геоложки и хидрогеоложки), за да бъдат признати изворните води като такива и да бъде определен техния източник - “извор“/ подземно водно тяло/ (т.е. - *обема подземни води в рамките на един водоносен хоризонт, характеризиращ се с определено състояние на подземните води, от който се добива изворната вода.*), като при признаването следва да бъде спазен принципът „един извор – едно търговско описание“. Предлаганите с § 1 промени не обезпечават съответствието с решението на Европейския съд по дело С 207/14, което даде тълкувание на понятието „минерална вода от един и същ извор“, приложимо съответно и за изворните води. (*Понятието натурална минерална вода „от един и същи извор“ по същество трябва да се разбира като отнасящо се до натурална минерална вода, която не само произхожда от един и същ воден хоризонт или от едно и също подземно находище, но която има и едни и същи характеристики* (т. 35, дело С 207/14))

Предвидените в §2 промени, с които се отменят текстовете, регламентиращи съдържанието на списъците и заповедите на признатите натурални минерални и съотв. изворни води, са абсолютно необосновани и неприемливи, в т.ч. и с оглед на това, че създават неяснота какво предвижда националното законодателство да бъде заложено като „наименование на извора“ (идентификатор на произхода на съответната призната натурална минерална и изворна вода).

Съгласно чл. 4 ал. 1 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност „лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност, както и изискване за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон“. В този смисъл настоящата редакция на чл. 68, ал. 3 от Закона за храните следва да се запази.

Предвидените в §3 промени също са нелогични и необосновани. Думите „търговското описание, под което водата се предлага на пазара“ следва да бъде добавено към съществуващия текст на чл. 69, ал. 2, т. 1, а не да бъде поставян на негово място. Т.е. пълният текст на чл. 69, ал. 2, т. 1 следва да бъде:

„1. наименование на находището – за минералните води, или идентификационен код и наименование на подземното водно тяло/извора – за изворните води, и наименованието на водовземното съоръжение, от което се добива водата; търговското описание, под което водата се предлага на пазара;“

Така ще се способства извършването на оценка за прилагането на изискванията на Директивата и в частност на принципа „един извор – едно търговско описание“.

С предлаганото заличаване на всички разпоредби в Закона за храните, реферирящи към идентификаторите на произхода на натуралните минерални и изворни води, с въвеждането на нови и различни от определените в Закона за водите дефиниции при оторизиране правото на използване на ресурс, става видна преследваната цел – да се постигне формално съответстващо транспониране на изискванията на Директива 2009/54/ЕС (без наличие на ясно забележими различия) без никакви гаранции за ефективното, коректно и унифицирано прилагане на тези изисквания на практика.

<u>3. Относно предложените промени с параграф 4:</u>

Адмирираме заложения подход за законово урегулиране на режима, свързан с обработките на водите.

В мотивите на вносителя е посочено, че „не се въвеждат допълнителни изисквания, различни от тези, които и към настоящия момент се прилагат по силата на действащата Наредба за изискванията към бутилираните натурални минерални, изворни и трапезни води, предназначени за питейни цели“. Такава концепция е залегнала и в т.н. „частична предварителна оценка на въздействието“, респективно с декларирането на липса на въздействия върху МСП и на административна тежест. Същевременно, в дисонанс с посочените твърдения, с параграф 8 от проектозакона се предлага 6 месечен срок, като преходен период за съобразяване, т.е. привеждане на бизнес операторите с неговите изисквания относно одобрителния режим за прилагане на обработки.

Съществен за операторите в бранша е въпросът, как ще бъдат уредени заварените положения, т.е. идентифицираме необходимост от залагане на преходна разпоредба, която да верифицира съответствието за всички случаи на прилагане на, одобрени до влизането в сила на измененията в Закона, обработки, за които са били спазени изискванията на действащата в момента наредба, респективно да е посочен срокът, в който министърът на здравеопазването или оправомощеният от него заместник-министър ще верифицира и уведоми операторите по определения в закона ред.

<u>4. По отношение на предложените промени с параграф 5</u>: – издаване на здравен сертификат за износ на произведени в Република България бутилирани натурални минерални, изворни или трапезни води, когато държавата, за която се изнасят, изисква това.

Принципно подкрепяме заложените в мотивите цели на предлаганата промяна спрямо досега съществуващия ред за издаване на сертификат за износ, а именно - преодоляване на

невъзможността и/или затрудненията за износ на бутилирани води в трети страни като се предвиди издаване на документ при спазване изискванията на приемащата държава. Независимо от това, че подкрепяме подхода за децентрализация при издаване на сертификата за износ, изразяваме притеснение от заложеното императивно изискване за наличие на сключено двустранно споразумение с държавата, за която е предназначен износа на водата, и най-вече от липсата на яснота относно сроковете, в които е възможно да бъдат сключени такива споразумения в случаите, в които липсват такива. **Считаме, че като страна член на СТО и с оглед на дефинираните от неговите органи общовалидни изисквания към придружаващите пратките за износ сертификати, както и оповестените от официалните органи на приемащата трета страна изисквания към вносителите на бутилирани води, съответно образци на здравен сертификат, същите следва да се предвидят като референтна алтернатива при липса на сключено двустранно споразумение с държава по приема на пратката.**

Видно е, че представеният за обществено обсъждане Проект на ЗИД на ЗХ и придружителните документи не отразяват Решението на ЕК да сезира Европейския съд, т.е. фактът че процедурата по нарушение 2020/4042 вече е в съдебна фаза. Видно е, че представеният проект не дава цялостно решение за отстраняване на установените от ЕК в хода на наказателната процедура несъответствия на българското законодателство с Директива 2009/54/ЕО.

В този смисъл предложеният Проект на ЗИД на ЗХ следва да бъде спрян и вносителят следва да преразгледа подхода си за законодателни промени.

Законодателните промени във връзка с отразяване на несъответствията на българското законодателство с Директива 2009/54/ЕО следва да се разглеждат и обсъждат в цялост – едновременно законови и подзаконови /наредби/, за да се постигне пълно съответствие и ефективното прилагане във всички случаи на изискванията на Директива 2009/54/ЕС разпоредби и на принципа „един и същ извор – едно търговско описание“. Допълнително вносителят следва да представи в пълнота мотивираното становище на ЕК по наказателната процедура, аргументацията, с която ЕК сезира Европейския съд, както и предложение за уреждане на заварените случаи.

Като представителна организация на засегнатата индустрия заявяваме своята готовност да подпомогнем държавата с експертно мнение в разработването на законодателните промени по отстраняване на несъответствията на българското законодателство с Директива 2009/54/ЕО.

С уважение,

Жана Величкова
Изпълнителен директор

Асоциация на производителите на безалкохолни напитки
BSDA
България

Ул. “Цар Симеон” № 82В 1202 София, България
www.bsda-bg.org
тел: 02 983 24 22; факс: 02 983 36 82
e-mail: bsda@techno-link.com