

МОТИВИ

Предложеният проект на Закон за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход е първият по същността си закон, регламентиращ дейността, свързана с производството и търговията с петролни и газови продукти в Република България след 1989г. Той има за свои основни цели да идентифицира икономическите оператори, извършващи дейности свързани с нефтопродукти, да намали сивия сектор в основен бранш на българската икономика, да повиши събираемостта на митнически и данъчни задължения от тези дейности, както и да осигури лоялна конкуренция на пазара на горива в страната.

През изминалите години бяха изготвени множество анализи на пазара на течни горива в страната, които ясно показват сериозния проблем пред икономическите оператори и контролните органи - нелегалната търговия и производство на нефтопродукти. Според доклад на Министерството на финансите от 2015г., около 30% от продадените горива на територията на Република България са без заплатени налози към държавния бюджет. Това представлява пропуснати приходи в размер на около 1 млрд. лева за всяка календарна година. Подобни са и наблюденията на представителната организация на бизнеса в тази сфера, както и на други неправителствени организации, изследващи сенчестата икономика в страната. Разработваните през последните години мерки за борба с контрабандата от страна на Министерството на финансите и приходните агенции - Националната агенция за приходите (НАП) и Агенция „Митници“ (АМ) дават положителни резултати, но не могат да ликвидират проблема и да осигурят лоялна конкуренция на пазара на течни горива. Сред най-важните причини за недостатъчния ефект е липсата на глобален подход, тъй като двете администрации работят с общо законодателство (Закон за акцизите и данъчните складове и Закон за данък върху добавена стойност, както и нормативните актове по прилагането им), което регулира множество дейности, без да отчита спецификата им. В допълнение промени се извършват, за да бъдат разрешени конкретни проблеми, чрез въвеждането на нови изисквания, които обаче в кратки срокове биват заобикаляни от недобросъвестни лица. В този смисъл се налага необходимостта от специфично регулиране на сектора, който устойчиво да повиши приходите в държавния бюджет.

Българското законодателство, подобно на повечето страни от Европейския съюз, предвижда съществуването на отраслови закони. Основен пример в сферата е Закона за

режими са лицензионни, като те включват множество правила, основно свързани със заложените минимални налични обеми на съдове за съхранение и минимален уставен капитал, като най-важни фактори в борбата със злоупотребите. Регулациите в Република Турция и Република Гърция са приети преди повече от десетилетие и продължават да действат без съществени промени през изминалите години, което ясно потвърждава стабилността на подобни мерки. В държави със сходно икономическо развитие като Република България, а именно Полша и Чехия, тежат ясни процеси на регулиране на сектора, свързан с производството и търговията с нефтопродукти, които са обосновани от нарастването на сивия сектор и данъчните измами. Ярък пример е полското законодателство, което въвежда изисквания за регистрация на икономическите оператори в бранша, което по данни на местни неправителствени организации, мярката е довела до 20% нарастване на пазара и съответно увеличение на бюджетните приходи в рамките на дванадесет месеца.

С оглед всеобхватния анализ на икономическата ситуация в Република България, както и на законовите образци от посочените държави, бе преценено, че към настоящия момент не е необходим тежък лицензионен режим. Избраният от законопроекта подход е именно в тази насока, тъй като въвежда единствено регистрация на икономическите оператори. Тя ще позволи да се идентифицират операторите на пазара, без да се създава сериозна административна намеса в икономическата дейност, каквато несъмнено представлява лицензионния режим. От своя страна регистрацията ще спомогне за извършване на контролните дейности на компетентните органи, тъй като те ще са в състояние да правят точни и бързи справки, относно правото на определен субект да оперира на пазара с нефтопродукти, относно момента кога той се е включил в него и какви са задълженията му. Несъмнено подобен подход ще допринесе за подобряване на контрола и за по-висока събираемост на данъчни и митнически задължения. В допълнение предлаганата форма на регулиране не би създала несъобразена административна тежест, особено ако новите задължения бъдат съпоставени с възможността за сериозно повишаване на приходите в бюджета и подобряване на икономическата среда.

Според предлагания проект основните стълбове, които следва да гарантират доброто функциониране на пазара са въвеждането на складови наличности за съхранители на горива и данъчните складове, въвеждане на обезпечение за извършване на дейностите по смисъла на закона, както и минимални изисквания за физическите лица, управляващи дружествата, с оглед тяхната стабилност и реално желание да участват на пазара като лоялни икономически оператори. В текста на законопроекта за първи път се дефинират понятията „търговия на дребно“, „търговия на едро“, „съхранение на нефтопродукти“, „транспорт на нефтопродукти“, както и въвеждане на ясно законово определение за „бензиностанция“, което липсваше до момента в законодателството. Въведени са и специфични определения по отношението на бутилирането и дистрибуцията на LPG. В настоящата нормативна база липсват подобни

затруднявани земеделските производители, опериращи по друг ред, е предвидено специално изключение, свързано с техния статут и дейност. За да не бъдат налагани допълнителни административни тежести, от приложното поле на закона са изключени дейности, регулирани от други нормативни текстове, предвиждащи лицензионни режими - **чл.2, ал.2**. Предлаганата в допълнителните разпоредби дефиниция за продукти от нефтен произход е съобразена със съществуващото законодателство и е позната на икономическите оператори при извършването на тяхната текуща работа.

Проектът предлага шест дейности, които следва да подлежат на регистрация:

1. търговия на едро с нефт и продукти от нефтен произход;
2. съхраняване на нефт и продукти от нефтен произход извън данъчни складове по смисъла на Закона за акцизите и данъчните складове;
3. търговия на дребно на продукти от нефтен произход;
4. транспорт на продукти от нефтен произход;
5. бутилиране на втечнени нефтени газове (LPG) извън данъчни складове;
6. дистрибуция на втечнени нефтени газове.

За всяка от дейностите са предвидени общи и специални условия за регистрация.

А. Общи условия

Общите условия за всички дейности са посочени, в **чл. 7**. Това са изисквания, които имат за цел да гарантират, че лицата, които желаят да се регистрират по смисъла на закона нямат съществуващи задължения, както и че не се извършвали нарушения в сферата на икономическата дейност. Въвежда се и предоставяне на обезпечение в полза на министъра на икономиката, целящо да осигури изпълнение на задълженията на лицата, които те имат съгласно важни нормативни актове, както и на публичните държавни вземания, възникнали на тяхна основа. Липсата на подобно обезпечение води, към настоящия момент, до извършване на сериозни измами и нарушения, оставащи ненаказани, поради използването на правни способности, които правят практически невъзможно събирането на наложени санкции. Особено внимание е обърнато на Закона за запасите от нефт и нефтопродукти. През последните години множество лица не изпълняват задълженията си за съхранение, като по този начин се поставя под въпрос обезпечаването на снабдяването с нефтопродукти в случай на криза. Това се дължи основно на факта, че изчисляването на точните количества запаси се изчислява за изминала година и става изискуемо след 30.04 на следващата. За да бъде разрешен този проблем е предвидено обезпечението да е с минимален срок на действие от година и половина от момента на

Специалните условия за регистрация по дейности се отнасят до изисквания за минимален внесен уставен капитал или активи, образователен ценз, както и минимални складови наличности за дейности по съхранение на горива - **чл.8** от законопроекта. Задълженията към лицата се налагат, тъй като следва да се прекрати възможността, предоставена от Търговския закон, да се регистрират фирми, занимаващи се с производство и търговия с горива, с нисък уставен капитал. Тези дейности са високорискови, както по отношение на данъчни измами, така и във връзка с евентуални нарушения на други нормативни актове, част от които свързани и с опазването на околната среда и защита на населението. В този смисъл следва икономическите оператори в бранша да разполагат с необходимите ресурси за покриването на тези задължения. Също така данните на приходните агенции показват, че фирми с ниска капитализация и без инфраструктура са сред най-често извършващите нарушения в сектора. Въвеждането на изискване за образователен ценз има за цел да прекрати регистрацията на дружества и прехвърлянето им на неграмотни лица, тъй като това се явява един от основните способи за извършване на данъчни измами. Въведени са и изисквания за минимална складове наличност за съхранители, които изравняват условията между данъчните складове и петролните бази. Специални условия са поставени и за пълненето и дистрибуцията на ВВГ, като те са съобразени със спецификата на този отрасъл, както по отношение на складовата наличност, така и до минималния брой бутилки и други икономически критерии.

Предвидени са и изисквания инфраструктурата за съхранение да бъде трайно прикрепена към недвижим имот, като този факт следва да се констатира от служители на отговорната институция за този тип строежи, а именно Дирекция за национален строителен контрол. С текста се възпрепятства практическото съществуване на т.нар. „мобилни обекти“ за продажба и съхранение на горива, които представляват сериозна опасност за околната среда, живота и здравето на населението.

По отношение на транспортните средства, проектът предлага възможности за подобряване на контрола чрез въвеждане на изисквания за регистрация, свързани със законодателството относно превоза на опасни товари по шосеен и железопътен метод. Също така са предвидени разпоредби, които да гарантират прилагането на нормативните текстове по отношение на Закона за измерванията (**чл.8, ал.4**).

II. Държавен надзор върху икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход

Предлаганият законопроект предвижда административното регулиране да се извършва от министъра на икономиката (**чл.4**), който се подпомага от Консултативен съвет към Министерството на икономиката. Съветът е съвещателен орган, ръководен от Министъра на

добра практика за сътрудничество между индустрията и административните органи. Консултативният съвет ще предлага мерки за оптимизация на контрола и подобряване на взаимодействието между институциите - под формата на обсъждания, както и чрез инструкции. При необходимост е предвидено да бъдат сформирани конкретни работни групи по специфични въпроси (чл.6). С цел административна икономия и повишаване на качеството на административния контрол не се предвиждат назначаване на нови държавни служители в новосъздадения орган. Участниците в Междуведомствения съвет следва да са експерти във вече съществуващи звена на държавната администрация, които в настоящата си професионална дейност са най-подготвени за извършване на контролна и регистрационна дейност.

Предвидената регулация на сектора ще се извършва чрез регистрацията в Министерството на икономиката, описана в Раздел IV от законопроекта, която определя необходимата процедура - подаване на заявлението, сроковете и правата, последващи от нея.

Контролът по спазването на разпоредбите на проектните текстове следва да се извършва заедно или поотделно от служителите на Министерство на икономиката, Министерство на вътрешните работи, Национална агенция за приходите, Агенция „Митници“, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор и Българския институт по метрология.

Предвидените санкционни разпоредби (глава Шеста) са съобразени с тежестта на нарушенията, както и имат за цел да бъдат възпиращи с оглед важността на сектора в българската икономика. Важен елемент от разпоредбите е въвеждането на конфискация в полза на държавата на моторното превозно средство и превозваните нефтопродукти, в случай на извършване на транспортна дейност без регистрация, по смисъла на закона. Подобна мярка съществува в Чешката република, като тя е оценена с висок възпиращ ефект.

III. Преходни и заключителни разпоредби

Законопроектът променя и Закона за акцизите и данъчните складове, въвеждайки изисквания за минимални складови наличности за данъчните складове (§1 от проекта). Липсата на подходяща инфраструктура за извършване на дейности с нефтопродукти се оценява като сериозен риск при осъществяването на производство и търговия с енергийни продукти. Поради отсъствие на подходяща нормативна база към настоящия момент е възможно лице да получи лиценз за данъчен склад със съдове, неподходящи за съхраняване на нефтопродукти. В допълнение в разгледаните чуждестранни законодателни образци критериите за минимална вместимост са сред основните с оглед сериозността на ангажимента на икономическия оператор към пазара. Заложените минимума са най-ниските от всички останали разгледани режими в други държави. В Република Гърция те са 13 000 м³ за търговия с петролни продукти и 500 м³ за ВНГ.

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Основания за законодателната инициатива

С предложения закон се създава регламентация за първи път и подробна уредба на дейността, свързана с производството и търговията с петролни и газови продукти в Република България. Той си поставя като основни цели да идентифицира икономическите оператори, извършващи дейности, свързани с нефтопродукти, да намали сивия сектор в основен бранш от българската икономика, да повиши събираемостта на митническите и данъчните задължения от тези дейности, както и да осигури условия за лоялна конкуренция на пазара на горива в страната.

Заинтересовани групи

Първата заинтересована група са всички лица, които извършват дейности, свързани с производството и търговията с петролни и газови продукти.

Втората заинтересована група са органите, които ще упражняват контрол - Министерството на икономиката, Министерството на вътрешните работи, Националната агенция за приходите, Агенция „Митници“, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор и Български институт по метрология.

Анализ на разходи и ползи

Предложените промени няма да доведат до разходи от бюджета на държавата или от бюджетите на общините. С приемането на законопроекта ще се намали сивия сектор в основен бранш от българската икономика, ще се повиши събираемостта на митническите и данъчните задължения от производството и търговията с петролни и газови продукти, както и ще осигури условия за лоялна конкуренция на пазара на горива в страната.

Административна тежест и структурни промени

Не се предвижда създаването на нови административни структури. Не се налага извършване на административни промени.

Въздействие върху нормативната уредба

Със законопроекта се извършват промени в Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за автомобилните превози, Закона за движение по пътищата, Закона за запасите от нефт и нефтопродукти. Законът предвижда промени в Устройствения правилник на Министерството на икономиката.