КООВ-51-606-01-2
28.01.2026 г.

Копие

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх.No ПГ-51-606-01-8
Дата 28 / 01 2026 г.

АСОЦИАЦИЯ НА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ НА БЕЗАЛКОХОЛНИ НАПИТКИ В БЪЛГАРИЯ
e-mail: bsda@techno-link.com
www.bsda-bg.org

СЪЮЗ НА ПИВОВАРИТЕ В БЪЛГАРИЯ
e-mail: office@pivovari.com
www.pivovari.com

СДРУЖЕНИЕ ЗА МОДЕРНА ТЪРГОВИЯ
e-mail: office@moderntrade.bg
www.moderntrade.bg

ДО
Г-ЖА РАЯ НАЗАРЯН
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 51-О НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ И ЧЛЕНОВЕТЕ НА
КОМИСИЯТА ПО ОКОЛНА СРЕДА И ВОДИ
КОМИСИЯТА ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ И КОНТРОЛ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ
КОМИСИЯТА ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА, БЛАГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ
КОМИСИЯТА ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ
КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА И ИНОВАЦИИ
51-О НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Относно: Законопроект за изменение на Закона за управление на отпадъците - сигнатура (51-654-01-8), внесен от н.п. Биляна Иванова и Драгомир Стойнев

Уважаема госпожо Председател на НС,
Уважаеми господа Председатели на Парламентарни Комисии,
Уважаеми госпожи и господа народни представители,

В качеството си на национално признати представителни организации на задължените индустрии - Съюзът на Пивоварите в България, Асоциацията на производителите на безалкохолни напитки в България и Сдружението за модерна търговия - **категорично се противопоставяме на внесения от н.п. Биляна Иванова и Драгомир Стойнев законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците (51-654-01-8) и призоваваме за неговото незабавно отхвърляне.**

Позицията ни е основана както на съществените нарушения на принципите и изискванията на Закона за нормативните актове, така и на заложените в проекта основни постановки за въвеждането на Депозитна системата за връщане на опаковки за напитки в

България - в разрез с европейското право и практики, обществения интерес и правата на задължените индустрии.

На първо място подчертаваме, че въвеждането на депозитна система за опаковки представлява национално значим, мащабен и дългосрочен проект, засягащ десетки хиляди икономически оператори – (производители и вносители, търговци на дребно и бизнеси по веригата) и всички потребители, поради което неговото законодателно уреждане по правило следва да се извършва чрез законодателна инициатива на Министерския съвет, след провеждане на всички предвидени в закона консултационни и съгласувателни процедури и при наличие на пълна предварителна оценка на въздействието.

Ярък пример за преднамерено заобикаляне на механизмите за публичност, диалог и експертно обсъждане - задължително съпътстващи подобни мащабни регулаторни реформи, допълнено и от самото прокарване на предложения законопроект в условията на нестабилна политическа обстановка, правителство в оставка и предстояща смяна на парламентарния състав, е основание за категоричното му отхвърляне.

В разрез с изискванията на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове, внесеният на 21.01.2026 г. законопроект № 51-654-01-8 е предложен от двама народни представители без необходимата обоснованост, без откритост и без обществено обсъждане, като по този начин са ограничени възможностите за реален диалог дори със субектите, които по закон са задължени да изградят и прилагат депозитната система.

Представената към законопроекта т.нар. „предварителна оценка на въздействието" не само има формален характер, но съдържа и фактически неверни твърдения, включително относно липсата на въздействие върху държавния бюджет, което допълнително компрометира прозрачността и легитимността на законодателния процес.

Наред с констатираните процедурни и регулаторни дефицити, предложеният модел на държавно управлявана депозитна система с оператор – публично предприятие, поражда сериозни обосновани съмнения относно неговата съвместимост с европейското право и утвърдените практики в държавите членки. Липсата на обоснована аргументация за избора на модел и начин на управление на Депозитната система предпоставя непрозрачно и неефективно управление, повишена непредвидимост, необосновано високи разходи за задължените индустрии, инфлационен натиск върху крайните потребители, неефективно използване на публични ресурси и невъзможност за постигане на задължителните екологични цели – въпроси, разгледани подробно в следващите раздели.

I. НЕСЪОТВЕТСТВИЕ С ИЗИСКВАНИЯТА НА ЗАКОНА ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ И ИЗИСКВАНИЯТА ОТНОСНО ПРЕДВАРИТЕЛНАТА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

1. Непълно и нестабилно нормативно уреждане

Проектът е в противоречие с чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове, доколкото оставя съществени елементи от организацията, управлението и функционирането на депозитната система и нейния оператор да бъдат уредени в подзаконов нормативен акт. Подобен подход създава правна несигурност и е несъвместим с характера на депозитната

система като дългосрочна и структуроопределяща реформа, изискваща ясно, стабилно и предвидимо законодателно уреждане.

2. Липса на реална предварителна оценка на въздействие

Съгласно чл. 28 от ЗНА, когато се очаква нормативният акт да има значително социално, икономическо, финансово или административно въздействие, той следва да бъде придружен от оценка на въздействието, която да осигури обоснованост, пропорционалност и предвидимост на законодателното решение. Въвеждането на депозитна система за опаковки представлява комплексна регулаторна намеса с широкообхватни и дългосрочни последици, поради което изисква извършването на пълна и съдържателна предварителна оценка на въздействието.

Макар законопроектът да е внесен от народни представители и формално да е приложима хипотезата на чл. 70, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, следва да се подчертае, че приложението към тази разпоредба представлява методологическа рамка, а не формален шаблон. Частичната предварителна оценка не освобождава вносителите от задължението да извършат реален анализ, когато мащабът и характерът на мярката го изискват. Представената „предварителна оценка на въздействие" не изпълнява тези изисквания и има изцяло формален характер.

3. Формално идентифициране на заинтересованите страни и липса на анализ за МСП

В представената оценка липсва ясно и аргументирано идентифициране на заинтересованите страни, както и анализ на въздействието върху отделните групи адресати на регулацията. Не е извършена оценка на въздействието върху малките и средните предприятия, въпреки че именно те ще бъдат сред най-пряко засегнатите икономически оператори. Това допълнително потвърждава, че оценката е описателна и не отговаря на целите на оценката на въздействието по ЗНА.

4. Фактически неверни твърдения относно бюджетното и административното въздействие

В предварителната оценка се твърди, че предлаганите промени няма да имат въздействие върху държавния бюджет и административната тежест. Тези твърдения не са подкрепени с каквито и да е финансови или организационни разчети и са в очевидно противоречие със самото съдържание на законопроекта, който предвижда създаване на публично предприятие, изграждане на нова организационна структура, назначаване на управителни органи и персонал и необходимост от осигуряване на значителни предварителни инвестиции. Поради това представената оценка съдържа фактически неверни изводи и не може да послужи като основа за информирано законодателно решение.

II. НЕОБОСНОВАН ИЗБОР НА МОДЕЛ С ДЪРЖАВЕН ДЕПОЗИТЕН ОПЕРАТОР И НЕЯСНА СОБСТВЕНОСТ И ФИНАНСИРАНЕ

1. Липса на аргументация за държавна оперативна намеса

В законопроекта липсва каквато и да е аргументация за избора на модел с държавно създаден, управляван и контролиран депозитен оператор, дефиниран като публично предприятие по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 1 от Закона за публичните предприятия. Не са представени доказателства за наличие на пазарен или регулаторен провал, който да налага

държавата да поеме оперативното управление на депозитната система, нито е извършен анализ на утвърдения в Европейския съюз модел, при който ролята на държавата е контролна, а не оперативна. При положение че държавното управление на депозитни системи е абсолютно изключение в ЕС, липсата на сравнителен анализ поставя под сериозно съмнение обосноваността и целесъобразността на предложения подход.

2. Неясна капиталова структура и предпоставки за непрозрачно участие

Законопроектът предвижда създаване на търговско дружество с минимум 50% държавно участие, но в предварителната оценка на въздействие напълно отсъства информация относно размера на капитала, структурата на собствеността, източниците на финансиране и механизма за осигуряване на необходимите предварителни инвестиции. Тази нормативна празнота създава предпоставки за бъдещи промени в собствеността и управлението на оператора чрез подзаконови или корпоративни решения, без адекватен парламентарен и обществен контрол. В контекста на предвидените значителни инвестиционни задължения на депозитния оператор, това допълнително подкопава твърдението за липса на въздействие върху държавния бюджет, което не е подкрепено с никакви разчети и следва да бъде определено като фактически необосновано.

3. Липса на стимули за икономическа ефективност и ефективен контрол

Заложеният модел на държавно управлявана депозитна система елиминира основния принцип на разширената отговорност на производителя – задължените лица да имат реален контрол и икономически стимул за разходна ефективност. В условията на държавно оперативно управление липсва механизъм, който да гарантира, че определянето на таксите и разходите по системата ще се извършва по прозрачен и разходно-ефективен начин, което предполага неоправдано нарастване на финансовата тежест за производителите и инфлационен натиск върху потребителите. Допълнително, при държавен оператор възниква обективен конфликт на роли, при който държавата следва едновременно да управлява, контролира и санкционира системата, което поставя под съмнение ефективността на контролните механизми и постигането на целите на депозитната система.

III. ПРОТИВОРЕЧИЕ С ПРИЛОЖИМОТО ЕВРОПЕЙСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

1. Несъвместимост с изискването за независим оператор по Регламент (ЕС) 2025/40

Предвиденото създаване на национална депозитна система, управлявана от държавен оператор – публично предприятие, учредено с акт на Министерския съвет, противоречи на изискванията на Регламент (ЕС) 2025/40 относно опаковките и отпадъците от опаковки. Съгласно регламента операторът на депозитната система следва да бъде независимо юридическо лице, което не разпределя печалба. Учредяването на оператора с акт на политически орган на изпълнителната власт и предвиденото административно определяне на управителните му органи създават институционална и политическа зависимост, несъвместима с изискването за независимост по смисъла на регламента.

2. Нарушаване на минималните изисквания към схемите за разширената отговорност на производителя (РОП)

Държавното оперативно управление на депозитната система компрометира прилагането на минималните изисквания към схемите за РОП, установени в чл. 8а от Рамковата директива за отпадъците. В частност не са гарантирани ясно разпределение на

ролите и отговорностите, нито прозрачни и разходно-ефективни механизми за определяне на финансовите вноски, които по изискване на правото на ЕС не следва да надвишават разходите, необходими за предоставяне на услугите по управление на отпадъците по разходно-ефективен начин. Липсата на контрол от страна на задължените лица върху разходите по системата противоречи на основната логика на РОП и създава риск от системно завишаване на таксите. Отбелязваме също така, че държавните схеми на РОП, в т.ч. депозитни системи, са ясно посочени и от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие /ОИСР/ като такива, които не покриват минималните изисквания за РОП, съгласно чл. 8а от РДО.

3. Ограничаване на конкуренцията и нарушение на принципите на вътрешния пазар

Предвиденото ограничаване на дейностите по преброяване, съхранение, сортиране, третиране, транспортиране и предаване за оползотворяване и/или рециклиране на депозитните опаковки до тесен кръг предварително определени лица или организации противоречи на принципите на свободна конкуренция и свободното движение на стоки и услуги в рамките на вътрешния пазар на ЕС. Подобен подход води до изкривяване на пазара, ограничава достъпа на икономически оператори и създава предпоставки за по-ниски приходи от реализацията на събрания материал, което неминуемо се отразява в по-високи такси за задължените лица. В този смисъл законопроектът изначално предполага несъответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2025/40 и правото на ЕС в областта на конкуренцията.

4. Липса на гаранции за прозрачност и отчетност, изисквани от правото на ЕС

Държавното управление на депозитната система води до концентрация на функции по управление, контрол и отчетност в един и същ публичен субект, което компрометира прозрачността на системата. Това е в пряко противоречие с минималните изисквания към депозитните системи, установени в Приложение X към Регламент (ЕС) 2025/40, включително по отношение на публичния достъп до информация за финансовите потоци, разходите и определянето на таксите. В условията на държавен оператор липсват ефективни гаранции, че информацията ще бъде предоставяна в обем и форма, които позволяват реален обществен и пазарен контрол.

IV. ПРЕДПОСТАВЕНА НЕЕФЕКТИВНОСТ И СИСТЕМНИ РИСКОВЕ ОТ ЗЛОУПОТРЕБИ

1. Обективна невъзможност за ефективен контрол и санкции

При модел на държавно управлявана депозитна система възниква обективен конфликт на роли, при който държавата следва едновременно да управлява, контролира и санкционира системата. Това поставя под сериозно съмнение ефективността на контролните механизми и създава реален риск от непостигане на задължителните цели по Регламент (ЕС) 2025/40. При липса на външен и независим контролен субект държавата на практика не разполага с ефективен механизъм да санкционира собствен оператор при неизпълнение, което създава огромен риск от поредни наказателни процедури на ЕК срещу България и налагане на санкции, които допълнително ще натоварят държавния бюджет или най-малко самите производители на напитки.

Не може да се пренебрегне и фактът, че заложената отговорност на Министъра на околната среда и водите да извършва контрол както върху оператора, но също и върху десетките

хиляди задължени по закона лица – производители и вносители на напитки, търговски обекти за продажба на дребно на напитки, хотели, заведения и ресторанти и др., предпоставя абсолютна административна невъзможност за неговото осъществяване дори по формален начин.

2. Рискове, свързани със собствеността, проследимостта и управлението на материалните потоци

Законопроектът концентрира собствеността и управлението на депозитните опаковки в държавния оператор като по никакъв начин не отчита разликите в събирането и оборота на многократните опаковки, на практика одържавявайки активи на производителите. Тази недопустима експроприация, съпътствана и от липсата на ясно разграничение между различните материални потоци, както и използването на обща инфраструктура за депозитни опаковки и отпадъци от опаковки извън системата, създава неоправдано висок риск от смесване, загуба на проследимост и замърсяване на събрания материал. Това компрометира възможността за рециклиране „бутилка в бутилка" и „кен в кен" и създава предпоставки за измами и необосновано увеличаване на таксите за задължените лица.

3. Рискове, свързани с инфраструктурата на Депозитната система

Недопустимо е държавен оператор да осигурява оборудването за обратно приемане, оборудването в центровете за броене, площадки за съхранение и сортиране и др. при неясни ред и условия, заложено да бъдат определени в бъдеща наредба, приемането на която съвпада със 6 месечния срок за създаването на националния депозитен оператор. Това създава легитимни опасения за предварително определени контрагенти в нарушение на правилата на конкуренцията, свободата на движение на стоки и услуги, предпоставен дефицит на качество в дейностите и оскъпяване за сметка на гражданите.

Самият принцип на „налагане" на оборудване за обратно приемане на търговците на дребно без отчитане на специфичните потребности в т.ч. като вид и възможности и начини за неговото разполагане и обслужване в конкретните обекти има потенциала да създаде неподходяща инфраструктура и в следствие да подрони доверието на потребителите към търговците /„лицето на системата"/ и самата нея. Операторът не би следвало да предлага оборудване, чието ползване е задължително. Търговците трябва да имат възможност да избират възможно по-ефективни решения, съобразено с индивидуалните им потребности.

4. Забавяне, предпоставена бюрократична неефективност и увеличаване на административни разходи

Като публично предприятие депозитният оператор ще бъде задължен да възлага всички ключови дейности чрез процедури по Закона за обществените поръчки. Администрирането им ще доведе до значителни забавяния при изграждането и функционирането на системата, ограничена гъвкавост при планирането и управление на процесите и повишен риск от блокиране на дейности вследствие на обжалвания.. Подобен режим е несъвместим с необходимостта от бързо въвеждане, адаптивност и оперативна ефективност, които са критично важни за успешното функциониране. В този смисъл заложените дати за стартиране на дейността на държавния оператор е малко вероятно да бъдат спазени.

Депозитната система функционира чрез заплащаните от производителите и вносителите на напитки такси и без оперативен и финансов контрол от тяхна страна, няма

как да се гарантира ефективност и недопускане на разхищаване на средства. Отсъства и основният механизъм за въвеждане на ефективни стимули и спестяване на разходи за постигането на кръгови модели на производство, влагане на рециклирано съдържание, оптимизиране на опаковките на продуктите, както изисква Регламента.

Изложените по-горе аргументи недвусмислено показват, че предложеният законопроект не представлява просто спорен избор на регулаторен модел, а е резултат от концептуално и процедурно опорочен подход към въвеждането на депозитната система в България. Липсата на реална предварителна оценка на въздействие, заобикалянето на установените механизми за публичност и диалог, както и фактически неверните твърдения за липса на бюджетно и административно въздействие компрометират законопроекта още на входа на законодателния процес.

Подробният анализ на текстовете показва, че изборът на държавно управляван депозитен оператор не е обоснован нито с пазарна необходимост, нито с регулаторна логика, а е заложен без аргументация, при липса на яснота относно собствеността, капитала и финансирането. Тази нормативна конструкция създава предпоставки за непрозрачно управление, елиминира контрола и стимулите за икономическа ефективност на задължените лица и е в противоречие с утвърдения в Европейския съюз модел на депозитни системи.

В този си вид законопроектът противоречи на приложимото европейско законодателство, на принципите на разширената отговорност на производителя и на основни правила на вътрешния пазар, като същевременно създава реален риск от неефективност, забавяне, злоупотреби и непостигане на задължителните екологични цели. Това неминуемо би довело до допълнителна финансова тежест за икономическите оператори и инфлационен натиск върху потребителите, за сметка на общественото доверие в системата.

С оглед на изложеното категорично заявяваме, че не приемаме предложения подход и няма да допуснем въвеждането на депозитна система чрез непрозрачни, необосновани и заобикалящи установените процедури законодателни решения. Настояваме законопроектът да бъде отхвърлен и да не бъде разглеждан в настоящия му вид, като процесът по въвеждане на депозитна система бъде върнат към ясните, прозрачни и утвърдени процедури на открит диалог със заинтересованите страни и към модела, доказал своята ефективност в Европейския съюз – депозитна система, управлявана от задължената индустрия с участието на търговците на дребно под строг и независим регулаторен контрол.

С уважение:

Жана Величкова – Изпълнителен Директор
Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България

Ивана Радомирова – Изпълнителен Директор
Съюз на пивоварите в България

Николай Вълканов – Изпълнителен Директор
Сдружение за модерна търговия

Приемна НС

From: bsda@techno-link.com
Sent: 28 януари 2026 г. 13:06
To: Приемна НС
Subject: Становище по Законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците №51-654-01-8/21.01.26
Attachments: PP - ZID_ZUO_DRS_Parliament_28_01_2026.pdf

Здравейте,

Приложено Ви изпращам становище по Законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците №51-654-01-8/21.01.26.

Моля за входящ номер.

Жана Величкова
Изпълнителен директор
bsda@techno-link.com

АПБНБ | Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България
София, 1202
Ул. Цар Симеон 82В
T: +359 2 983 24 22
F: +359 2 983 36 82
www.bsda-bg.org