

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ
№ 562
гр. София, 17.05.2018 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Юлия Ненкова

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Димитър Кюмюрджиев

ЧЛЕНОВЕ:
Анна Янева
Георгица Стоянова
Красимир Витанов
Красимир Зафиров
Пламен Киров

при секретар – протоколист Теодора Йорданова, разгледа в закрито заседание на 17.05.2018 г. преписка № КЗК-754/2017 г., докладвана от члена на Комисията г-жа Георгица Стоянова.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-754/11.08.2017 г. на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) с Решение на КЗК № 962/10.08.2017 г., за изготвяне на оценка за съответствието с правилата на конкуренцията на нормативната уредба, регламентираща дейността на акредитираните лаборатории за изследване на сурово мляко.

Повод за образуването на производството в КЗК е постъпил сигнал с вх. № ВХР-1138/01.06.2017 г. от „ЕФ ЕНД БИ АНАЛИЗИ“ АД, в който се посочва, че с Указания изх. № 2743-ЗЖКФ/09.05.2017 г. относно извършване на промени в списъка на млекодобивните предприятия (Указанията) директорът на Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ) е посочил, че пробите по изисквания по нормативна уредба самоконтрол на млякото трябва да се извършват само в три лаборатории – двете лаборатории в структурата на БАБХ (ИЛ при ОДБХ София-град и ИЛ при ОДБХ Хасково) и частната лаборатория „Алименти“ в Пловдив. В сигнала се твърди, че Указанията противоречат на §5 от ПЗР на **Наредба № 2 от 23.02.2017 г. за специфичните изисквания за производство, събиране, транспортиране и преработка на сурово краве мляко, предлагането на пазара на мляко и млечни продукти и официалния**

им контрол (наричана по-нататък за краткост Наредба № 2/2017 г.)¹ и нарушават конкуренцията между акредитираните лаборатории за изследване на мляко. Допълва се, че чрез Указанията се разпорежда на директорите на областните дирекции по безопасност на храните (ОДБХ) да приемат само проби, изпитани в горепосочените три лаборатории и то само, ако една проба е изпитана по всички показатели в една лаборатория, с което се въвежда и терминът „неделимост“ на пробите.

Съгласно чл. 11е от Закона за животновъдството² физико-химичен и микробиологичен анализ на суровото мляко и млечните продукти се извършва от независими акредитирани лаборатории, които трябва да са акредитирани и да работят в съответствие с БДС EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания към компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“. В Министерството на земеделието, храните и горите се води публичен регистър на независимите акредитирани лаборатории за изследване на суровото мляко.

Фермите са задължени да извършват самоконтрол на добиваното от тях сурово краве мляко. В Наредба № 2/2017 г. са регламентирани следните показатели, по които се правят изследвания на пробите сурово краве мляко, а именно: общ брой микроорганизми (ОБМ), общ брой соматични клетки (ОБСК), физикохимични показатели (масленост, точка на замръзване) и наличие на инхибитори. За сравнение отменената Наредба № 4 от 19.02.2008 г. за специфичните изисквания при производството, съхранението и транспортирането на сурово краве мляко и изискванията за търговия и пускане на пазара на мляко и млечни продукти³ регламентира изследването на пробите на сурово краве мляко за целите на официалния контрол и самоконтрола по следните показатели: ОБМ, ОБСК и за наличието на инхибитори, т.е. Наредба № 2/2017 г. въвежда изследване и на физикохимичните показатели масленост и точка на замръзване.

Взетите проби се предоставят за изпитване в независими акредитирани лаборатории, вписани в публичния регистър по чл. 11е от Закона за животновъдството (чл. 6 от Наредба № 2/2017 г.). Данните от изпитванията на пробите сурово краве мляко се въвеждат в Интегрираната информационна система (ИИС) на БАБХ от независимите акредитирани лаборатории, извършили изследванията (чл. 9 от Наредба № 2/2017 г.).

В чл. 7 от Наредбата е регламентирано, че акредитираните ветеринарни лаборатории за изпитване на сурово мляко подлежат на контрол от БАБХ съгласно чл. 37 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Контролът на лабораториите трябва да гарантира, че резултатите от изпитването са получени по методите, посочени в обхвата на акредитация, съгласно чл. 11е, ал. 2 от Закона за животновъдството.

В §5 от ПЗР на Наредба № 2/2017 г. е посочено, че до приключване на официалната оценка на фермите и стартиране на модул „Мляко“ на ИИС се прилага системата за вземане на проби и изпитване на суровото мляко по отменената Наредба № 4/2008 г. Регламентирано е също така, че **лабораториите, които не отговарят на изискванията** за изпитването на показател наличие на инхибитори по метод, основан на дифузията през агар с

¹ Издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 20 от 7.03.2017 г., в сила от 7.03.2017 г.

² Обн., ДВ, [бр. 65](#) от 8.08.2000 г., в сила от 9.09.2000 г., посл. изм. бр. 58 от 18.07.2017 г.

³ Издадена от министъра на земеделието и продоволствието, обн., ДВ, бр. 23 от 29.02.2008 г., отм., бр. 20 от 7.03.2017 г., в сила от 7.03.2017 г.

тестови микроорганизъм *Bacillus stearothermophilus var. calidolactis* или по други методи с не по-ниска чувствителност, предвидени в чл. 9, ал. 4 от Наредба №2/2017 г., следва да ги въведат най-късно до 18 месеца след влизане в сила на наредбата (§6 от ПЗР).

В хода на проучването по преписката, на основание чл. 45, т. 1 от ЗЗК, КЗК изиска становище от Министерство на земеделието, храните и горите, Българска агенция по безопасност на храните, Национален съюз на говедовъдите и Български ветеринарен съюз. До приключване на проучването по преписката не е получен отговор от Национален съюз на говедовъдите и Български ветеринарен съюз.

СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ

Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ) посочва, че за да извърши изследване на сурово краве мляко, определена акредитирана лаборатория следва да е регистрирана по чл. 30 във връзка с чл. 23 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, да е регистрирана по чл. 11е от Закона за животновъдството и да е акредитирана съгласно изискванията на Раздел IV от Наредба № 2/2017 г.

МЗХГ отбелязва, че не се предвижда нормативна забрана проба сурово мляко да се изпитва в две или повече лаборатории по различни показатели, но процесът на лабораторното изследване/обработване не позволява това. МЗХГ информира, че последната мисия на ГД САНТЕ към ЕК в областта на добива и преработката на сурово краве мляко в България е посочила в доклада си шест препоръки, една от които е била да се извърши преглед на законовите и административни мерки и привеждането им в съответствие с правото на ЕС. Посочва се, че Наредба № 4 не е отговаряла на направените препоръки, което е наложило издаването на Наредба № 2. Едно от новите изисквания в Наредба № 2 е пробите сурово краве мляко да се изпитват освен по задължителните показатели ОБМ, ОБСК и инхибитори съгласно Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския Парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход, допълнително и по физикохимични показатели – масленост и точка на замръзване. МЗХГ отбелязва, че въвеждането на двата нови показателя е в резултат на препоръките на ГД САНТЕ, като законовите изменения предвиждат резултатите да бъдат получавани само от акредитирани лаборатории, които в обхвата на акредитация са включили методи на изследване по петте изискуеми показателя (ОБМ, ОБСК, инхибитори, масленост и точка на замръзване). МЗХГ посочва също, че съгласно с чл. 9 от Наредба № 2 се въвеждат процедури за откриване на манипулации на пробите.

СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКА АГЕНЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТ НА ХРАНИТЕ

Българската агенция по безопасност на храните посочва, че за да извърши изследване на сурово краве мляко, определена акредитирана лаборатория следва да е регистрирана по чл. 30 във връзка с чл. 23 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, да е регистрирана по чл. 11е от Закона за

животновъдството и да е акредитирана съгласно изискванията на Раздел IV от Наредба № 2/2017 г.

БАБХ пояснява, че с Наредба № 2/2017 г., освен показателите по Регламент (ЕО) № 853/2004, се въвеждат като задължителни и показателите масленост и точка на замръзване. Съгласно чл. 11е от Закона за животновъдството всички методи за физикохимичен и микробиологичен анализ на сурово мляко следва да са включени в акредитацията на лабораторията в съответствие с БДС EN ISO/IEC 17025. В становището се отбелязва, че Раздел IV от Наредба № 2/2017 г. предвижда БАБХ да осъществява контрол върху лабораториите относно изискванията на чл. 11е от Закона за животновъдството. БАБХ заявява, че към момента на подаване на Указания № 2743-ЗЖКФ/09.05.2017 г. само конкретно посочените лаборатории са уведомили Агенцията, че са изпълнили гореспоменатите изисквания.

БАБХ отбелязва, че действащото законодателство не предвижда конкретен брой акредитирани лаборатории, като при официалната оценка пробите са били изпитвани в двете акредитирани лаборатории в системата на БАБХ, като те са били достатъчни. БАБХ информира, че до началото на октомври⁴ е приключила официалната оценка на първите две групи млекодобивни стопанства (с 50 и повече и с 10 до 49 млечни животни), а до края на 2017 г. следва да е приключила официалната оценка на третата група млекодобивни стопанства (с 1 до 9 млечни животни). Към Интегрираната информационна система ВетИС на БАБХ е разработен модул „Мляко“, който не е стартирал поради финансови и независещи от БАБХ причини.

БАБХ отбелязва, че не се предвижда нормативна забрана проба сурово мляко да се изпитва в две или повече лаборатории по различни показатели, но процесът на лабораторното изследване/обработване не позволява това. БАБХ информира, че последната мисия на ГД САНТЕ към ЕК в областта на добива и преработката на сурово краве мляко в България е посочила в доклада си шест препоръки, една от които е била да се извърши преглед на законовите и административни мерки и привеждането им в съответствие с правото на ЕС. Наредба № 4 не е отговаряла на направените препоръки, което е наложило издаването на Наредба № 2, като едно от новите изисквания в Наредба № 2 е пробите сурово краве мляко да се изпитват освен по задължителните показатели ОБМ, ОБСК и инхибитори съгласно Регламент (ЕО) № 853/2004, допълнително и по физикохимични показатели – масленост и точка на замръзване. БАБХ отбелязва, че въвеждането на двата нови показателя е в резултат на препоръките на ГД САНТЕ, като законовите изменения предвиждат резултатите да бъдат получавани само от акредитирани лаборатории, които в обхвата на акредитация са включили методи на изследване по петте изискуеми показателя (ОБМ, ОБСК, инхибитори, масленост и точка на замръзване). БАБХ посочва също, че съгласно чл. 9 от Наредба № 2 се въвеждат процедури за откриване на манипулации на пробите.

Въз основа на извършен анализ и на основание чл. 60, ал. 1, т. 20 от ЗЗК във връзка с чл. 28, т. 2 от ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията приема следното

⁴ отговорът на БАБХ е изпратен на 04.10.2017 г.

СТАНОВИЩЕ
относно
съответствието с правилата на конкуренцията
на нормативната уредба, регламентираща дейността на акредитираните
лаборатории за изследване на сурово мляко

I. Нормативна уредба

Наредба № 2 от 23.02.2017 г.

Считано от 7 март 2017 г. е в сила Наредба № 2 за специфичните изисквания за производство, събиране, транспортиране и преработка на сурово краве мляко, предлагането на пазара на мляко и млечни продукти и официалния им контрол⁵. С Наредбата се определят процедурата и изискванията за осъществяване на официален контрол и оценка на фермите за добив на сурово краве мляко, съгласно Регламент (ЕС) № 853/2004 на Европейския Парламент и на Съвета определящ специфичните изисквания за хигиена за храни от животински произход. Наредбата въвежда изискване за вземане на ежемесечни проби от сурово краве мляко за целите на самоконтрола, контрол на лабораториите, методи за изпитване и система за електронна обработка на резултатите от анализа на суровото краве мляко, проследяване на суровото краве мляко и идентификационна маркировка на мляко и млечни продукти, предназначени за пазара на Европейския съюз или изключително за предлагане на пазара в Република България и др.

В разпоредбата на чл. 2, ал. 3 от Наредбата е регламентирано, че всички ферми за производство на сурово краве мляко в България подлежат на официална оценка и ежегодна проверка официален контрол от Областните дирекции по безопасност на храните (ОДБХ) по отношение спазването на стандартите за здравни, хигиенни и структурни изисквания на Европейския съюз. Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) създава и поддържа публичен електронен списък на всички ферми за производство на сурово краве мляко, които са официално оценени (чл. 2, ал. 4 от Наредбата). Съгласно чл. 4, ал. 1 от Наредбата при извършването на официалната оценка официалният ветеринарен лекар взема най-малко по две представителни проби сурово краве мляко на месец за период от два последователни месеца за извършване на анализ по показателя ОБМ, физикохимични показатели (масленост, точка на замръзване) и за наличието на инхибитори и най-малко по една представителна проба сурово краве мляко на месец за период от три последователни месеца за извършване на анализ по показателя ОБСК, физикохимични показатели (масленост, точка на замръзване) и за наличието на инхибитори. В съответствие с чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от Наредбата, вземането на проби сурово краве мляко от фермите за производство на мляко и млекосъбирателните центрове за целите на самоконтрола се извършва от лицензирани пробовземачи, преминали обучение в БАБХ. В чл. 6, ал. 3 от Наредбата е посочено, че взетите проби сурово краве мляко по самоконтрола се изпитват по показателите ОБМ, ОБСК, инхибитори и физикохимични показатели – точка на замръзване и масленост в независими акредитирани лаборатории по чл. 11е от Закона за животновъдството. Чл. 9 от Наредбата изисква използването на резултати, получени единствено от валидни проби при

⁵ Издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 20 от 7.03.2017 г., в сила от 7.03.2017 г.

изчисляването на повтаряща се средна геометрична стойност по отношение на ОБМ и ОБСК. Валидността на пробите от сурово краве мляко следва да се докаже чрез анализ за физикохимични показатели. Пробите се считат за валидни при отрицателен резултат от изпитване за инхибитори и стойности от изпитване за физикохимични показатели, както следва: точка на замръзване не по-висока от минус 0,507; масленост не по-ниска или равна на 2,6 на сто. Изпитването на показател наличие на инхибитори се извършва с метод, основан на дифузията през агар с тестови микроорганизъм *Bacillus stearothermophilus* var. *calidolactis* или с други методи с не по-ниска чувствителност. Данните от изпитванията на пробите сурово краве мляко се въвеждат в ИИС на БАБХ от независими акредитирани лаборатории, извършили изследванията. Пробите от официалния контрол се изпращат за изпитване в независими акредитирани лаборатории на БАБХ, определени със заповед на изпълнителния директор на БАБХ (чл. 4 от Наредбата), като разходите за извършване на лабораторните анализи за официалната оценка на фермите за добив на сурово краве мляко са за сметка на агенцията. Разходите за извършване на повторни лабораторни анализи за официалната оценка в случай на несъответствие с нормативните изисквания, са за сметка на фермите, а разходите за анализи на пробите от самоконтрола са за сметка на фермите и млекосъбирателните центрове.

По силата на чл. 7 от Наредбата изпитването на сурово краве мляко се осъществява в акредитирани ветеринарни лаборатории за проби на сурово мляко съгласно чл. 11е, ал. 2 от Закона за животновъдството. Освен това, акредитираните лаборатории подлежат на инспекция от БАБХ съгласно чл. 37 от Закона за ветеринарномедицинската дейност за проверка на: лабораторно оборудване; лабораторни методи за анализ; приемане на пробите; осигуряване на система за анонимност на пробите; участие в междулабораторни сравнения; обработка на данните от резултатите от изпитванията; проверка на компетентността на служителите; валидност на пробите и достоверност на резултатите от изпитване; отразяване на резултатите от изпитванията на пробите в ИИС на БАБХ. По смисъла на §6 от ПЗР на Наредбата, лабораториите, които не отговарят на изискванията за изпитването на показател наличие на инхибитори по метод, основан на дифузията през агар с тестови микроорганизъм *Bacillus stearothermophilus* var. *calidolactis* или по други методи с не по-ниска чувствителност, следва да ги въведат най-късно до 18 месеца след влизане в сила на Наредбата.

Съгласно §5 от ПЗР на Наредбата, до приключване на официалната оценка на фермите и стартиране на модул „Мляко“ на ИИС се прилага системата за вземане на проби и изпитване на суровото мляко по отменената Наредба № 4 от 2008 г. за специфичните изисквания при производството, съхранението и транспортирането на сурово краве мляко и изискванията за търговия и пускане на пазара на мляко и млечни продукти.

Наредба № 4 от 19.02.2008 г. (отменена)

Наредба № 4 от 19.02.2008 г. за специфичните изисквания при производството, съхранението и транспортирането на сурово краве мляко и изискванията за търговия и пускане на пазара на мляко и млечни продукти⁶ установява условията и реда за вземане на проби от сурово краве мляко за

⁶ Издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 23 от 29.02.2008 г., отм., бр. 20 от 7.03.2017 г., в сила от 7.03.2017 г.

целите на самоконтрола и официалния контрол и приемането им в независими акредитирани лаборатории. Наредбата предвижда изследване на пробите сурово краве мляко по следните показатели: общ брой микроорганизми (ОБМ), общ брой соматични клетки (ОБСК) и за наличието на инхибитори. Регламентирано е също така изчисляване на повтаряща се средна геометрична стойност при официалната оценка от официалния ветеринарен лекар. Пробите се изследват в независима акредитирана лаборатория.

Закон за животновъдството и Закон за ветеринарномедицинската дейност

На основание чл. 11е от Закона за животновъдството, лабораториите, които могат да извършват физико-химичен и микробиологичен анализ на суровото мляко и млечните продукти следва да са независими и да притежават акредитация по стандарт БДС EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания към компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“. Според закона, актуален публичен регистър на независимите акредитирани лаборатории за изследване на суровото мляко се води от Министерство на земеделието и храните.⁷

Съгласно разпоредбата на чл. 37 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, контролът върху дейността на акредитираните ветеринарни лаборатории се осъществява от Българската агенция по безопасност на храните.

II. Конкурентноправен анализ

1. Предмет на оценка за съответствието с правилата на конкуренцията

В чл. 28 от ЗЗК е регламентиран обхватът на производството по застъпничество за конкуренцията. Законът предвижда, че предмет на застъпничество за конкуренцията могат да бъдат проекти или действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове.

Указания на директора на БАБХ

В подадения до КЗК сигнал от „ЕФ ЕНД БИ АНАЛИЗИ“ АД се твърди, че издадените от директора на БАБХ Указания изх. № 2743-ЗЖКФ/09.05.2017 г. противоречат на §5 от ПЗР на Наредба № 2 от 23.02.2017 г., който препраща към предходната нормативна уредба (Наредба № 4 от 19.02.2008 г. (отм.) за период от време до изпълнение на определени процедури и изисквания. В конкретния случай предмет на оценка за съответствие с правилата на конкуренцията са Указанията, които по своята същност представляват писмо № 2743-ЗЖКФ/09.05.2017 г. на изпълнителния директор на БАБХ, адресирано до директорите на ОДБХ. С това писмо са определени 3 лаборатории за изпитване на проби сурово краве мляко, които към момента на изготвянето на писмото отговарят на изискванията на Наредба № 2/2017 г. Изискванията, които въвежда тази Наредба са послужили като основание за писмото на изпълнителния директор на БАБХ да даде указания към директорите на ОДБХ.

При изследването на правния характер на Указанията (писмо № 2743-ЗЖКФ/09.05.2017 г.), Комисията достигна до обосноваван извод, че те не попадат

⁷ <http://www.mzh.government.bg/MZH/bg/ShortLinks/SelskaPolitika/MarketMeasures/Sectors/Milk.aspx>

сред кръга от актове, по които КЗК би могла да се произнесе със становище в рамките на производство по застъпничество за конкуренцията.

На първо място подложеното на оценка писмо на изпълнителния директор на БАБХ не представлява по своята правна същност общ административен акт или нормативен административен акт по смисъла на чл. 65 и чл. 75 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). С него не се създават права и задължения за неограничен кръг лица, поради което липсва един от основните белези на този вид актове. Адресатите на писмото са персонално определени – директорите на ОДБХ, като им се дават разяснения единствено по отношение на това кои лаборатории за изпитване на проби сурово краве мляко отговорят към момента на изискванията на Наредба № 2/2017 г. С оглед на това указанията на директора на БАБХ следва да се определят като вътрешен документ по своя характер, който цели да сведе до знанието на административни структури от по-ниско ниво в системата на Министерството на земеделието и храните определени разяснения относно изискванията на Наредба № 2/2017 г. Писмото не въвежда допълнителни изисквания извън тези на посочената наредба. Това допълнително се подкрепя от отговора на БАБХ до „ЕФ ЕНД БИ АНАЛИЗИ“ АД, в който се посочва, че след изпращането на първото писмо с указания към ОДБХ кои лаборатории вече са привели своята работа в съответствие с изискванията на Наредбата, е изпратено и следващо писмо, с което техният брой се допълва с още няколко лаборатории.

Следователно Указанията на директора на БАБХ не попадат в приложното поле на чл. 28 от ЗЗК.

Наредба № 2/2017 г.

Настоящото производство е за оценка на нормативната уредба, регламентираща дейността на акредитираните лаборатории за сурово мляко, която е уредена най-вече в Наредба № 2/2017 г. Наредбата е нормативен акт по смисъла на чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), поради което следва да се приеме, че попада в обхвата на чл. 28, т. 2 от ЗЗК.

2. Съответен пазар

Чрез определянето на съответния пазар се установяват и определят границите на конкуренцията между предприятията, с цел да се идентифицира конкурентната среда, в която те работят. Съгласно §1, т. 15 от ДР на ЗЗК съответният пазар се състои от продукти и географски.

Продуктовият пазар включва всички стоки или услуги, които могат да се приемат като взаимозаменяеми по отношение на техните характеристики, предназначение и цени. Наредба № 2/2017 г. регламентира контрола върху дейността на акредитираните лаборатории, вкл. методите за изследване на сурово мляко. Следователно, може да се направи извод, че разглежданата нормативна уредба оказва влияние върху услугата по лабораторно изследване на сурово мляко.

Географският пазар включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми продукти и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседни райони. Като се има предвид, че Наредба № 2/2017 г. е приложима на територията на Република България, то следва, че конкурентните условия, които тя предпоставя, са еднакви за цялата

територия на страната, поради което географският пазар следва да бъде определен като национален.

Следователно, в разглеждания случай съответният пазар, върху който Наредба № 2/2017 г. оказва влияние, може да бъде определен като пазар на лабораторно изследване на сурово мляко на територията на България.

3. Ефект върху конкуренцията

3.1. Изисквания към лабораториите за изследване на сурово мляко

Съгласно чл. 11е от Закона за животновъдството лабораториите, които извършват физико-химичен и микробиологичен анализ на суровото мляко и млечните продукти трябва да са акредитирани и да работят в съответствие с БДС EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания към компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“. Лабораториите следва да са регистрирани и като ветеринарномедицинско заведение съгласно чл. 30 във връзка с чл. 23 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Според становищата на МЗХГ и БАБХ лабораториите трябва да са акредитирани и съгласно изискванията на Раздел IV на Наредба № 2, но в Наредбата не се съдържа изискване за подобна акредитация, като се споменава единствено акредитацията по чл. 11е от Закона за животновъдството.

Разпоредбата на §5 от ПЗР на Наредба №2/2017 г. предвижда до приключване на официалната оценка на фермите и стартиране на модул „Мляко“ на ИИС да се прилага системата за вземане на проби и изпитване на суровото мляко по отменената Наредба № 4/2008 г. От становището на БАБХ става ясно, че официалната оценка на фермите следва да е приключила до края на 2017 г. От интернет страницата на БАБХ и публикуваната в него Заповед РД 11-97/17.01.2018 г. е видно обаче, че модул „Мляко“ в Интегрираната информационна система на БАБХ – ВетИС стартира на 22 януари 2018 г.

Следователно прилагането на разпоредбата на §5 от ПЗР на Наредба №2/2017 г. е било възпрепятствано поради това, че условията за вземане на проби и изпитване на суровото мляко не са били реализирани. Съществуването на това фактическо несъответствие с изискванията на новата наредба е довело до неяснота относно приложението ѝ. От съдържанието на указанията е видно, че на практика от май 2017 г. пробите вече се изследват по 5-те показателя и не се прилага системата за вземане на проби и изпитване на суровото мляко по отменената Наредба № 4/2008 г., вкл. пробите да се изследват само по 3 показателя.

Предвид това издадените Указания са доказателство, че подложената на оценка в случая Наредба № 2 от 23.02.2017 г. съдържа неясноти, водещи до противоречия. От нейните разпоредби не става ясно какви акредитации трябва да имат, съответно на какви условия трябва да отговарят лабораториите за изследване на сурово мляко, нито по кои показатели трябва да могат да извършват изследвания. В тази връзка, трябва да се има предвид, че нормативна уредба, която създава правна несигурност също може да представлява ограничение на конкуренцията.⁸ При промени в нормативната уредба, каквито се наблюдават в конкретния случай, неясните и противоречиви регулации

⁸ Вж. т. 3.4 от Насоки за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция, приети с Решение № 1777/20.12.2011 г. на КЗК и публикувани в интернет страницата на КЗК: <http://www.cpc.bg/storage/file/competition%20assessment%20guidelines%20amended.doc>

затрудняват съществуващите участници на пазара да преценят на какви изисквания трябва да отговорят, което от своя страна води до риск от излизането им от пазара. Аналогичен би бил ефектът по отношение на новонавлизащите предприятия, при които наличието на правна несигурност би могла да доведе до това да се откажат да навлязат на пазара. Следователно, неяснотите и противоречията в нормативната уредба могат да доведат до ограничаване на броя на участниците на пазара, като от Указанията е видно, че такъв ефект вече се е реализирал на практика. Като правило по-малкият брой участници на пазара е свързан с по-малък конкурентен натиск. Това води до по-високи цени и по-ниско качество на предлаганите услуги, тъй като останалите на пазара участници нямат стимул да предлагат по-добри условия на клиентите си, които нямат много алтернативи за смяна на доставчика на съответния продукт или услуга.

Трябва да се има предвид, че при промени в нормативната уредба, които изменят изискванията, на които трябва да отговорят участниците на пазара, би трябвало да бъде предвиден гратисен период, който да даде възможност на участниците на пазара да отговорят на новите критерии. В противен случай, измененията може да поставят определени участници на пазара в привилегировано положение спрямо други. От §5 от ПЗР на Наредба №2/2017 г. се създава впечатление, че такъв гратисен период е предвиден, но както е видно от Указанията, новите изисквания започват да се прилагат преди реализирането на условията за това. В случая, измененията в изискванията на нормативната уредба, без наличието на реален гратисен период, поставят в привилегировано положение лабораториите за изследване на мляко, които вече използват технологии, които им позволяват да изследват суровото мляко по 5-те показателя, докато другите се оказват извън пазара, докато не закупят съответното техническо оборудване, което да им осигури възможност да отговорят на изискванията. При наличие на гратисен период, който да даде необходимото време на всички участници на пазара да се адаптират към новите изисквания, когато те започнат да се прилагат, всички ще имат равни възможности да се конкурират на пазара.

3.2. Изискване за неделимост на пробите

С Указаня, изх. № 2743-ЗЖКФ/09.05.2017 г., издадени от изпълнителния директор на БАБХ до директорите на ОДБХ се въвежда т. нар. изискване за „неделимост на пробите“, а именно: всяка проба сурово краве мляко за целите на самоконтрола следва да се изпитва по всички изискуеми съгласно нормативната уредба показатели в една и съща лаборатория. Уточнено е също така, че резултати от проби сурово краве мляко, изпитани в две или повече лаборатории по различни показатели се считат за невалидни и не се използват при изчисляването на средногеометрични стойности.

Както беше уточнено по-горе, Указанията не попадат сред посочените в чл. 28 от ЗЗК актове, по които КЗК може да приеме становище по застъпничество за конкуренцията и съответно няма да прави оценка на изискването за неделимост на пробите за съответствието с правилата на конкуренцията. В същото време, трябва да се отбележи, че евентуална правна несигурност може да бъде избегната, ако всички необходими изисквания бъдат заложиени в Наредба № 2. Регламентирането на изискванията с подзаконов

нормативен акт би внесло яснота, предвидимост и правна сигурност за собствениците на млекодобивни стопанства.

III. Заключение

Въз основа на гореизложеното КЗК счита, че нормативната уредба, регламентираща дейността на акредитираните лаборатории за изследване на сурово мляко ограничава конкуренцията, като създава правна несигурност по отношение на изискванията, на които трябва да отговарят лабораториите. Комисията предлага Наредба № 2 от 23.02.2017 г. за специфичните изисквания за производство, събиране, транспортиране и преработка на сурово краве мляко, предлагането на пазара на мляко и млечни продукти и официалния им контрол да бъде изменена с оглед избягване на неяснотите и противоречията в разпоредбите, регламентиращи изискванията към лабораториите за изследване на сурово мляко. Освен това, КЗК е на мнение, че изменения в нормативната уредба, свързани с нови изисквания, следва да бъдат извършвани плавно, така че да се даде възможност на участниците на пазара да се адаптират към тези нови изисквания.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....

Юлия Ненкова

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....

Димитър Кюмюрджиев

ЧЛЕНОВЕ:

.....

Анна Янева

.....

Георгица Стоянова

.....

Красимир Витанов

.....

Красимир Зафиров

.....

Пламен Киров