

Изм. №: 26167 / 07.09.2026 г.

**ДО
РУМЕН РАДЕВ
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**АЛЕКСАНДЪР ПУЛЕВ
ЗАМЕСТИК МИНИСТЪР-
ПРЕДСЕДЕЛ И МИНИСТЪР НА
ИКОНОМИКАТА, ИНДУСТРИЯТА И
ИНВЕСТИЦИИТЕ**

07 септември 2026 г., гр. София

Относно: Позиция на Американска търговска камара в България в процеса по Обществена консултация на Постановление на Министерски съвет за Методика за определяне на справедливата стойност на стоки съгласно чл. 68п., ал. 6 от Закона за защита на потребителите (МОССС към ЗЗП).

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН РАДЕВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПУЛЕВ,**

Американска търговска камара в България (АТК) приветства намеренията на Правителството на Република България за постигане на по-поносим начин на живот на българските граждани, чрез мерки и инициативи за овладяване на инфлацията, борба с дефицита в Държавния бюджет и постигане на нов баланс на макроикономическо ниво чрез активен диалог с всички заинтересовани страни в бизнеса. Това разбиране ще е част от философията при разработване на бъдещия Бюджет 2027, в който разходната част трябва да е съобразена с изразените препоръки от страна на бизнеса у нас и от страна на Европейската комиссия през последните две години.

Като бизнес асоциация използваме възможността да изразим нашата позиция в процеса по Обществена консултация на Постановление на Министерски съвет за Методика за определяне на справедливата стойност на стоки съгласно чл. 68п., ал. 6 от Закона за защита на потребителите (МОССС към ЗЗП). В приложенията описани тук по-долу, изразяваме нашите аргументирани несъгласия и където е възможно - даваме предложения за решения - с които да се запази духа и смисъла на работещата у нас пазарна икономика, спазване на вече приложими закони у нас, както и директиви на Европейския съюз (ЕС).

Общата позиция на АТК е, че не би следвало да се коментират предложените формули в Методиката за определяне на справедливата стойност на стоки, защото във всички случаи се касае за недопустима държавна намеса в ценообразуването на правни субекти във функционираща пазарна икономика на страна-членка на ЕС. Следваме разбирането, че дори и формулата да се промени и/или да е различна, ще остане възможността в бъдеще да бъде изменена в негативна за бизнеса посока и с неясни ползи за гражданите.



Общите промени, които предлагаме да се направят в Методиката, които сме аргументирали в приложенията тук, са следните:

- Изрично да се посочи, че Методиката не насърчава ценово сближаване около един административно формиран „справедлив“ ценови ориентир.
- Да се посочи, че „справедливата стойност“ остава изцяло индикативен информационен показател, без мониторингови, санкционни или други контролни последици при нейното превишаване.
- Да отпадне или да бъде съществено преработен „коригиращият фактор“, доколкото той заменя предвидената в закона „цена на едро“ с нормативно конципирана доставна цена.
- Да бъде преразгледано въвеждането на задължителен „Anchor SKU“, освен ако не бъде установено достатъчно ясно законово основание за подобно допълнително задължение.
- Да се прецизират критериите и процедурите за определяне на референтните държави и на останалите понятия, които имат непосредствено отражение върху крайния ценови резултат.
- Да се предвиди ясно разграничение спрямо специалните ценови режими за лекарствени и тютюневи изделия, като се обсъди и изключването им от приложното поле на Методиката.
- Да бъде извършен анализ за съответствие с правото на ЕС, включително относно свободата на стопанска дейност, конкуренцията и евентуалното приложение на процедурата по Директива (ЕС) 2015/1535.
- Оценката на въздействието да бъде допълнена с оценка на административните разходи, конкурентните ефекти и рисковете от фактическо ценово регулиране за засегнатите стопански субекти.

В обобщение, от юридическа гледна точка основният риск на Методиката е превръщането на един индикативен показател в общ ценови ориентир. Паралелно с това възниква и риск този ориентир да придобие контролна функция, която законодателят обективно не му е предоставил. Именно границата между ценова прозрачност, конкурентна самостоятелност на търговците и фактическо административно ценово регулиране следва да бъде ясно отграничена.

Оставаме на разположение за институционален и експертен диалог, за да елиминираме и опасността пред инвестиционния климат в страната - подобна регулаторна стъпка би превърнала България в рисковата дестинация за бъдещи чуждестранни инвестиции.

С УВАЖЕНИЕ,


ИВАН МИХАЙЛОВ
ГЛАВЕН ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР
АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В
БЪЛГАРИЯ



ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – МЯСТО НА МЕТОДИКАТА В ПРАВНИЯ МИР

Първото принципно съображение е, че Методиката не представлява нормативен акт по смисъла на Закона за нормативните актове (ЗНА). В чл. 6 и 7 от ЗНА са изброени нормативните актове, които се издават от Министерски съвет, като се посочват предпоставките за издаването им и принципните изисквания към тях - и те са постановления за първична уредба на отношения, съответно правилници за прилагане на закон в цялост и наредби за прилагане на отделни разпоредби от закон. Методиката не попада в тези рамки - затова МС може да я издаде на база овластяването в ЗЗП, но не и да създава правни норми с нея. т.е. **всякакви правила за поведение** – например, че ще се извършват проверки на лица, които не предоставят стоки на справедливи цени (чл. 1, ал. 2 и ал. 4), **не са валидни**.

МС излиза извън рамките на нормативното овластяване на чл. 68п, ал. 6 от ЗЗП във връзка с ал. 5 на същия - там е предвидено, че справедливата стойност има изцяло индикативен характер и МС е овластен само да определи как следва да се изчислява. **Няма основание МС да предвижда извършване на анализи и проверки.**

ЗЗП не предвижда състави на нарушения във връзка със справедливата стойност на стоките. Не е предвидено и каква е ролята на тази стойност като референтен показател. Затова всички съображения в методиката излизат извън рамката на предвиденото в ЗЗП. Например чл. 1, ал. 2 от Методиката предвижда, че справедливата стойност е референтен икономически показател за оценка на пазарно поведение. Но ЗЗП не предвижда по реда на този закон да се упражнява контрол върху пазарното поведение като цяло - а само се забраняват определени практики, които засягат правата и интересите на потребителите - т.е. **предвидената в Методиката оценка не е ясно как и на какво основание се извършва.**



ПРИЛОЖЕНИЕ 2 - СЪЩЕСТВЕНИ ВЪПРОСИ ОТ ПРАВЕН ХАРАКТЕР.

I. Конкурентноправни въпроси

1. **Методиката ще създаде конкурентноправен риск**, който произтича от комбиниране на единен публичен „справедлив“ ценови ориентир, определен допустим диапазон и последващо „наблюдение“ на отклоненията. Извън съображенията за законосъобразност на Методиката, следва да се държи сметка и за потенциалното ѝ въздействие върху конкуренцията и пазарното поведение на предприятията. Този риск е пряко свързан и с общия правен проблем на проекта - създават се условия дефинирана от ЗЗП „индикативна“ справедлива стойност да изпълнява ролята на ценови критерий, спрямо който процеса на ценообразуване от отделните търговци е обект на преценка от компетентните органи.

Самият чл. 68п, ал. 6 ЗЗП изрично определя справедливата стойност като индикативна и очертава два компонента за нейното формиране: 1) „цена на едро плюс“ и 2) сравнителен елемент с цените на същите или сходни стоки в други държави членки. Методиката обаче определя диапазон от 10% като „нормално отклонение“, а над него предвижда „наблюдение“. Определянето на референтен ценови праг създава стимули за търговците да сближат и дори фиксират цените си именно на нивото на този показател в ущърб на потребителите и на конкурентната среда. **Това преминаване от индикативен показател за информационни цели към регулаторен ориентир поражда основните юридически проблеми.**

2. Европейската комисия приема, че публичната ценова прозрачност може да има очевидни ползи за потребителите, но при определени пазарни структури честото и детайлно разкриване на ценова информация може също да намали стратегическата несигурност между конкурентите. Оповестяването на *референтен икономически показател*, както самата Методика определя „справедливата“ цена, не е просто средство за повишаване на ценовата прозрачност, а е инструмент за ценова координация без необходимост от изрично съгласуване на поведението на конкурентите. В комбинация със задължението по чл. 68п, ал 1 от ЗЗП за търговците, осъществяващи дейност с предмет търговия на дребно с хранителни стоки, алкохолни и безалкохолни напитки, тютюневи изделия, нехранителни стоки и лекарствени продукти, с оборот за предходната финансова година над 25 000 000 евро, ежедневно да публикуват на интернет страниците си информация за индивидуалните продажни цени на предлагани за продажба продукти, на конкурентите се предоставят както стимул и средство за координация на ценовото им поведение, така и механизъм за мониторинг на придържането на останалите пазарни участници към това съгласувано поведение. В случая този ефект следва да бъде разгледан в съчетание с обстоятелството, че Методиката не се ограничава до публикуване на фактическа ценова информация, а формира единен „справедлив“ ценови ориентир, определя диапазон от 10% като „нормално отклонение“ и предвижда „наблюдение“ над него. **Така определеният показател може практически да се възприема като общ административно легитимиран ценови ориентир за участниците на пазара.**

3. В допълнение, докладът към проекта изрично подчертава, че Методиката не въвежда административно ценообразуване и не ограничава свободата на стопанската инициатива. Независимо от това, публичното обозначаване на една цена като „справедлива“, съчетано с допустим диапазон и



категории като „отклонение“, „значително отклонение“ и „много високо отклонение“, **може да създаде административен натиск върху търговците да се придържат към държавно изчисления праг.**

4. В допълнение към вече посочения риск от улесняване на координацията между независими стопански оператори, Методиката може да доведе до ценообразуване, обусловено от стремеж за избягване на последващ административен контрол, а не от обективни икономически фактори. Самото наличие на механизъм за наблюдение на отклоненията би породило дисциплиниращ ефект върху поведението на търговците, независимо от формално индикативния характер на Методиката. Така, рискът търговецът да попадне под наблюдение заради отклонения може да бъде силен стимул за съблюдаване на „справедливата стойност“. Този ефект обаче би могъл да доведе до изкривяване на нормалното пазарно ценообразуване, доколкото търговците могат да бъдат принудени да поддържат цени под нивата, които са икономически обосновани с оглед на действителните им разходи, рискове и пазарни условия. При липса на възможност за компенсиране чрез цената, търговците естествено биха търсили други механизми за възстановяване на маржа. Сред възможните такива механизми са намаляване на разходите по начин, който не е непременно свързан с повишаване на ефективността, както и кръстосано субсидиране между различни продуктови групи. Първият механизъм може да се изрази в ограничаване на разходи, които имат пряко отношение към качеството на предлаганите стоки – например чрез намаляване на разходите за контрол на качеството, логистика, съхранение или други присъщи на реализацията на стоките разходи. Вторият възможен механизъм е кръстосаното субсидиране, при което по-ниският марж или загубата от определена продуктова група се компенсира чрез увеличаване на цените при други продукти, за които няма аналогичен регулаторен натиск за спазване на определените ценови равнища. И в двата случая ефектът би бил неблагоприятен за потребителите, които ще бъдат принудени да плащат по-скъпо или ще получават продукти с по-ниско качество.

5. В този смисъл, по наше мнение е налице конкурентноправен риск от фактическо ценово регулиране тъй като формално индикативната стойност може да започне да функционира като де факто ценови ориентир, около който пазарните цени да се сближават/ориентират.

6. Особено внимание трябва да се обърне и на сигурността на данните, адресирайки риска от изтичане на чувствителна информация от предвидената държавна база данни - с детайли за оперативни разходи, търговски отстъпки, доставчици, надценки и др.

II. Разширяване на приложното поле на Методиката извън законовата делегация по чл. 68п, ал. 6 ЗЗП

1. Съгласно ЗЗН подзаконовият нормативен акт може да конкретизира закона, но не може да въвежда самостоятелни ограничения, задължения или правни последици, за които липсва достатъчно основание в законовата делегация. Това следва както от общия принцип за йерархия на нормативните актове, така и от практиката на ВАС, според която **излизането извън рамките на предоставената законова компетентност представлява съществен порок на подзаконовата уредба.**



2. В това отношение най-същественят въпрос възниква при т.нар. Компонент А - „Локална себестойност“. ЗЗП изисква да бъде отчетена „цената на едро плюс“, включваща цената на едро, оперативните разходи и търговската надценка. Методиката обаче не използва действителната цена на едро като такава, а предвижда от цената на ДКСБТ да бъде приспадан „динамичен коригиращ фактор“, чрез който нормативно се симулира предполагаемата заводска или импортна цена на големите търговци.

По наше мнение, това не представлява техническо конкретизиране на понятието „цена на едро плюс“, а по-скоро **замяна на посочения от закона ценови компонент с хипотетично реконструирана доставна цена**. Според нас този подход създава реален риск Методиката да излезе извън материалния обхват на делегацията по чл. 68п, ал. 6 ЗЗП.

3. Подобен проблем възниква и с въведеното „Правило за котвения продукт“ (Anchor SKU), според което всеки търговец трябва официално да декларира конкретен артикул, а при липсата му на рафта се използва следващият най-евтин продукт. Чл. 68п ЗЗП предвижда задължения за предоставяне и публикуване на ценова информация, но не съдържа самостоятелно задължение за определяне и деклариране от търговеца на „котвен продукт“. Ако такова ново задължение се създава само с Методиката, **възниква въпрос както за законовото му основание, така и за евентуалната административнонаказателна отговорност при неизпълнението му**.

4. По същите съображения смятаме, че прагът от 10% не следва да има самостоятелни контролни или доказателствени последици тъй като ЗЗП няма как да установява презумпция, че цена над определен процент спрямо справедливата стойност е икономически необоснована. Напротив, режимът по чл. 68н ЗЗП предвижда отделна преценка за икономическата обоснованост на конкретно увеличение на цената въз основа на разходите и обективните икономически фактори при съответния търговец.

5. Затова би било целесъобразно в Методиката изрично да бъде записано, че отклонението от справедливата стойност, независимо от неговия размер, не създава презумпция за нарушение, не обръща тежестта на доказване и не може самостоятелно да бъде основание за административна мярка или санкция.



ПРИЛОЖЕНИЕ 3 - ВЪТРЕШНИ ПРОТИВОРЕЧИЯ И НОРМАТИВНА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ В МЕТОДИКАТА

1. Методиката съдържа редица понятия и механизми, които имат непосредствено отражение върху крайния резултат, но не са дефинирани с необходимата за нормативен акт степен на точност. Например референтната група следва да включва една държава с „високи доходи“, една със „средни доходи“, една „съседна държава“ и една държава с „близък профил“.

В Методиката не е определено обаче по какви показатели и с какъв акт се избират тези държави, дали съставът им е постоянен, кога се актуализира и как се процедира при съществена промяна на икономическите показатели. Изборът на референтни държави очевидно може съществено да промени резултата и поради това не би следвало да бъде оставен на неопределена административна преценка.

2. Същото се отнася до понятия като „най-нисък ценови сегмент“, „базов европейски стандарт“, „премиум марка“, „близък профил“ и „специализирана международна агенция за ритейл мониторинг“.

3. Несъответствие между декларирания обхват и заложения икономически алгоритъм

- Чл. 1 и чл. 2 от Методиката включват не само хранителни продукти, но също алкохолни и безалкохолни напитки, тютюневи изделия, нехранителни стоки и лекарствени продукти. В същото време детайлно разработените OPEX параметри са структурирани единствено около три групи хранителни продукти, а използваният PLI на Евростат е конкретно за категорията „Food and non-alcoholic beverages“.

- Този проблем е особено съществен при лекарствените и тютюневите изделия, които са предмет на специални нормативни ценови режими, както на национално, така и на ниво ЕС. При лекарствените продукти действа специален режим на регулиране и регистриране на цените, включително пределни продажни цени за определени категории продукти. За произведените тютюневи изделия чл. 15 от Директива 2011/64/ЕС защитава принципа, че производителите и вносителите свободно определят максималните продажни цени на своите продукти. Съдът на ЕС последователно е разглеждал националните механизми за минимални продажни цени на тютюневи изделия като чувствителни от гледна точка на този режим.

- Следователно включването на тези две продуктови категории изисква най-малкото изрична разпоредба в Методиката, че същата не изменя, допълва или практически замества специалните ценови режими. Още по-сигурното решение би било те да бъдат изключени от приложното поле на Методиката.



ПРИЛОЖЕНИЕ 4 – ЕВРОПЕЙСКА ПРАКТИКА

I. На европейско ниво вече са разглеждани мерки, които ограничават свободното ценообразуване.

В решение от 18.06.2026 г. по дело C-658/2026, Penny Market Kft. v Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal, образувано на основание чл. 267 от ДФЕС, Съдът на ЕС приема, че ценово намаление, наложено от държавата, представлява съществено ограничение на автономното икономическо поведение на предприятията, доколкото ги лишава от възможността самостоятелно да определят цените си в зависимост от пазарните условия.

В решението е разяснено, че въвеждането на правила, които ограничават свободното ценообразуване като елемент от конкуренцията противоречи на Регламент 1308/2013 и засяга свободата на движение на стоки (§§31-32). От друга страна, въвеждането на такива мерки е възможно, когато се преследва цел в общ интерес (§33), но следва да се спазват принципите на пропорционалност и последователност при преследване на поставените цели (§§ 39 и 49). Конкретно, за мерките, приети в Унгария е посочено, че тъй като са насочено само по отношение на търговци с оборот над 2,5 милиона евро, то не може да се приеме, че са пропорционални и последователно насочени към целите за намаляване на инфлацията и защита на потребителите (§§41-44).

В същото решение Съдът на ЕС посочва, че тези мерки противоречат и на Директива 2006/123, която гарантира свободата на установяване – тъй като биха затруднили преди всичко търговци от други страни-членки на ЕС.

През юли 2026 г. намесата на Унгария в ценообразуването на икономическите оператори доведе до инициране от ЕК на друго производство срещу страната, този път за неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на ЕС пред Съда на ЕС.

Касае се за ограничения, наложени от унгарската държава върху търговските маржове на супермаркетите и задължения за запазване на обемите на продажби по отношение на определени продукти. Според Европейската комисия подобни мерки са непропорционални, нарушават Директивата за услугите и ограничават свободата на установяване, гарантирана от член 49 от ДФЕС.

Европейската комисия определя мерките и като дискриминационни, доколкото предвиденият праг на оборота на засегнатите оператори на практика обхваща предимно чуждестранни търговци, като същевременно оставя техните местни конкуренти извън приложното поле на регулацията.

Българското законодателство, в т.ч. и разглежданата Методика, страдат от същите недостатъци, тъй като въпреки заявените цели, се прилагат само за големите търговци с оборот над 25 милиона евро и така ги поставят в неравностойно положение спрямо други търговци.

II. По отношение на цитирания в Методиката доклад по формирането на цени и маржове на Френският сенат, трябва да се посочи, че в него е извършен сравнителен законодателен преглед на **Германия, Испания, Италия и Швейцария**. Макар че значителна част от този анализ е съсредоточена върху



агрохранителния сектор, много от основните принципи и регулаторни подходи са приложими и към категориите извън хранителния сектор.

Първото важно заключение е, че **и четирите държави поддържат принципа на свободното ценообразуване и отхвърлят общ административен контрол върху цените или маржовете**. Вместо това публичната намеса е съсредоточена върху законодателството в областта на конкуренцията, нелоялните търговски практики, изискванията за прозрачност и механизмите за наблюдение. Целта не е да се определя „правилната“ цена или марж, а да се гарантира, че цените се формират при справедливи и конкурентни пазарни условия.

Привеждаме примери, включени в този доклад, които подчертават различните национални подходи:

1. **Германия** разчита основно на законодателството в областта на конкуренцията и пазарния надзор. Публичните органи и *Monopolkommission* са анализирали въздействието на концентрацията в търговията на дребно и дисбалансите между доставчици и търговци, но **изрично подкрепят по-стриктното прилагане на съществуващите правила за конкуренция вместо въвеждането на нови регулации на цените или маржовете**. В доклада се отбелязва, че административната намеса в цените или маржовете се счита за трудна за прилагане и потенциално неефективна.
2. **Испания** е разработила една от най-структурираните регулаторни рамки за агрохранителния сектор. Въпреки че запазва пълната свобода на ценообразуване на ниво търговия на дребно, страната е въвела строги договорни задължения, защита срещу нелоялни търговски практики и механизми, насочени към гарантиране покриването на производствените разходи по цялата селскостопанска верига на доставки. Важно е да се отбележи, че **тези мерки са насочени към договорните отношения нагоре по веригата на доставки, а не към контрол на цените на крайния пазар**.
3. **Италия** съчетава свободата на ценообразуване с все по-активна регулаторна и контролна рамка в хранителния сектор. Последните развития включват засилени правила срещу нелоялните търговски практики, по-широки правомощия за правоприлагане, разследвания относно покупателната сила на търговците на дребно и засилен контрол върху плащанията, свързани с промоционални услуги и търговски преговори. Въпреки това Италия продължава да **разглежда тези въпроси чрез правилата за конкуренция, прозрачност и договорни отношения, а не чрез пряко регулиране на маржовете**.
4. **Швейцария** остава най-ориентираният към пазара пример. Въпреки периодично възобновяващите се политически дебати относно концентрацията на търговците на дребно, високите потребителски цени и разпределението на добавената стойност, страната е избрала подход, основан на прозрачност, наблюдение на пазара и инструменти на конкурентното право, вместо намеса в решенията за ценообразуване. **Последните дискусии са били насочени към създаването на обсерватории и механизми за мониторинг, а не към въвеждането на регулаторни ограничения върху маржовете**.



Разгледани заедно, тези примери потвърждават една по-широка европейска тенденция: опасенията, свързани с разпределението на стойността по веригата, концентрацията на търговците на дребно и възнаграждението на доставчиците, обикновено се адресират чрез механизми на конкурентното право, изисквания за прозрачност, рамки за борба с нелоялните търговски практики и наблюдение на пазара, а не чрез пряк контрол върху цените или маржовете.

III. Допълнителни аспекти на Правото на ЕС и свободата на стопанска инициатива

Рискът формално индикативната стойност да започне да функционира като де факто ценово регулиране следва да се преценява и през призмата на чл. 19 от Конституцията, който установява принципа на свободната стопанска инициатива и еднаквите правни условия за стопанска дейност, както и през свободата на стопанска дейност по чл. 16 от Хартата на основните права на ЕС, инкорпориращ в себе си свободата на предприятията самостоятелно да определят своята търговска и ценовата политика. Всяко ограничаване на тези права следва да бъде ясно предвидено в закон, необходимо за постигането на легитимно признат обществен интерес и пропорционално спрямо преследвания резултат. В този смисъл, преследваните от Методиката цели, свързани със защита на потребителите, гарантиране на честна конкуренция и превенция на спекулата могат да бъдат постигнати чрез засилена активност на правоприлагащите органи, в това число КЗП и КЗК, които разполагат с богат инструментариум от правомощия за въздействие върху правната сфера на нарушителите. В този смисъл държавната намеса в ценообразуването на пазара се явява прекомерна и непропорционална мярка.

В допълнение, следва да бъде направен и анализ **дали проектът поражда задължение за българската държава за предварително уведомяване на Европейската комисия по Директива (ЕС) 2015/1535**, която предвижда предварителна нотификация на определени национални технически регулации (ценови и референтно-ценови механизми могат в зависимост от конкретния им ефект да попаднат в нейното приложно поле).

