**Проект**

**ДО**

**МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ**

**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ДОКЛАД**

**от**

**ЕВТИМ МИЛОШЕВ**

*министър на туризма*

**Относно: Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация внасяме за разглеждане на Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма (ЗИД на ЗТ).

С предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма (ЗИД на ЗТ) се предлагат промени в националното законодателство, които са свързани с транспонираната в него през 2018 г. хармонизирана обезпечителната схема за защита на потребителите за случаите на несъстоятелност на организатори на пакетни туристически услуги (туроператори) по ***Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги (****Директивата****)***.

Предлаганите промени произтичат от проведените проучвания и анализи във връзка с прилагането на хармонизираната защита по директивата - както на Съюзно ниво, по отношение на държавите-членки, така и на национално ниво в Република България.

Въз основа на проведения от ЕК анализ на степента, в която *Директивата* е и остава адекватна на заложените относно нея цели и задачи, беше изготвен и съответно публикуван *Доклад на ЕК***[[1]](#footnote-1)** който показа, че макар и в различна степен, в държавите-членки общо взето съществуват проблеми във връзка липсата на съответствие с хармонизиращите разпоредби на Директивата, в това число и най-вече за обезпечаване на потребителска защита при несъстоятелност на туристически организатори.

През последните години и на основата на натрупания опит в периода на прилагането на националните разпоредби, чрез които е транспонирана Директивата в българското законодателство, такъв анализ беше проведен и на национално ниво в Република България - под егидата на Министерството на туризма и с участието на заинтересовани лица и организации от различните икономически сектори, които имат отношение към различни аспекти на прилагането на националната защита на потребителите срещу несъстоятелност на туроператори, гарантирана от разпоредбите на директивата и установена на национално ниво чрез промените в Закона за туризма от 2018 г.

В резултат на този анализ и с експертизата на Българското актюерско дружество е изготвена „Идейна концепция за задължителен Гаранционен фонд като елемент от националната защита срещу несъстоятелност на туристическите организатори“. Основните проблеми, които се очертават в националната нормативна рамка, обезпечаваща защитата на потребителите срещу несъстоятелно на туристическите организатори на пакетни туристически пътувания, сочи някои несъвършенства и проблеми в регулацията на дейността на туристическите организатори и в регламентацията на защитата на потребителите срещу евентуална тяхна несъстоятелност, които:

* + имат прокризисен потенциал и са предпоставка за проявлението на рискове, свързани с надеждното оперативно управление и платежоспособността, и които застрашават потребителите и биха се отразили негативно на всяка обезпечителна схема, независимо как е организирана и как се осъществява тя на национално ниво;
	+ водят до неясноти, спорове, проблеми и дори несъответствия на националния режим с хармонизиращите изисквания и разпоредби на Директивата, които имат негативно отражение както спрямо потребителите на туристически услуги, така и спрямо застрахователите и туристическите организатори;
	+ водят до непълноценно използване на всички потенциално съществуващи механизми и възможности за обезпечаване на защитата на потребителите, в т.ч. превантивни, текущи и последващи, което не позволява да се гарантира по ефективен начин на национално ниво защитата на потребителите в пълния и обем и по подходящ начин във всички очертани от Директивата аспекти и хипотези.

Настоящият проект за изменение и допълнение на Закона за туризма е съобразен с посочената идейна концепция и предвижда надграждане на съществуващия досега режим на обезпечения за потребителите на туроператорски услуги, чрез изграждането на нова цялостна обезпечителна система, включваща задължителен Туристически гаранционен фонд (ТГФ), чрез който да се допълни и да се обезпечи допълнително националната защита за потребителите на пакетни туристически услуги срещу несъстоятелност на туристически организатори/туроператори. Със законопроекта се предлага тази нова националната обезпечителната схема да бъде изградена под дискрецията на МТ като водещ административен орган в сферата на туризма и да се основава на системната концепция за тристълбова защита – превантивна (І ви стълб), външни обезпечения (ІІ стълб) и вътрешносистемно обезпечение чрез гаранционен фонд (ІІІ стълб) - с оглед диверсификация на обезпечителните механизми и с цел преодоляването както на идентифицираните на национално ниво проблеми, така и на някои усложнения, произтичащи от хармонизиращите разпоредби на самата Директивата, които създават немалко затруднения за гарантирането на тяхното изпълнение чрез национални нормативни механизми, при тяхното транспониране.

Със законопроекта се въвеждат две категории туроператорска дейност:

 - „Туроператорска дейност от категория А", когато организирането, предлагането и продаването пряко или посредством туристически агенти на и към пътуващи-крайни потребители и осъществяването им пряко или чрез други лица с цел туризъм, отдих, развлечение, бизнес, участие или посещение на прояви и събития с културен и опознавателен характер, на конгресни и делови събития или с друга цел и

- "Туроператорска дейност от категория Б", когато организирането, предлагането, продаването и осъществяването на и към други търговци-туроператори на набор от туристически услуги или на туристически пакети.

Като основен елемент от националната система за защита на потребителите на пакетни туристически услуги при неплатежоспособност и несъстоятелност на туроператори от категория А, по силата и при условията на предложения ЗИД на ЗТ се създава Туристически гаранционен фонд. Със законопроекта се дефинира статута, функциите и начина на управление на Фонда. Предвижда се същият да е юридическо лице със седалище в град София, управлява се от Управителен съвет за чиито членове законопроектът предвижда квалификационни изисквания. Фондът като институция определя и събира вноски от туроператори категория А, осигурява, гарантира и контролира определянето и внасянето на обезпечителните вноски във фонда и осигуряването на другите допустими и регламентирани обезпечения за потребителите на пакетни туристически услуги при неплатежоспособност и несъстоятелност на туроператори. от посочената категория и осъществява други дейности, функции и правомощия, Предвидено е също така Фондът да се освобождава от заплащането на държавни и местни [данъци](https://e-ciela.net/specializirani-produkti/38-siela-schetovodstvo.html?utm_source=lex.bg&utm_medium=laws&utm_campaign=lex_context&utm_id=1) и такси по операциите по отношение на обезпечаването на защитата на потребителите на пакетни туристически услуги, предоставяни от туроператори от категория А, включително, но не само, по отношение на финансирането от държавния бюджет, от вноски на туроператори категория А и от суброгационни претенции за направени от него в полза на потребители разходи, дължими съгласно изискванията на обезпечителната схема срещу несъстоятелност на туроператори, както и по отношение на други приходи, представляващи възстановяване на такива В тази връзка се предвижда нормативното въвеждане на текущи изисквания за добро управление на туроператорите, както и на някои капиталови и други изисквания към дейността, свързани с осигуряването на платежоспособност и финансова стабилност на предварително и текущо ниво, с оглед правилното и законосъобразно развитие на правоотношенията с потребителите на финансови услуги в нормалната среда на финансово стабилно и действащо предприятие, без да се налага да се достига до гаранциите по обезпечителната схема, създадени за обезпечаване на неблагоприятно развитие на тези правоотношения, в т.ч. ликвидни проблеми, неплатежоспособност и други.

Предвижда се и разширяване на възможностите за адекватен последващ и текущ интензивен административен контрол за ефективното изпълнението на изискванията за добро управление, капиталова адекватност, платежоспособност и др. - чрез въвеждането на подходящи изисквания и адекватно работещи целеви механизми за обмен на справки и данни, свързани с текущия контрол върху изпълнението на тези изисквания, който ще бъде осъществяван чрез ГФ, като трети стълб на обезпечителната схема и под административната дискреция на МТ, в т.ч. по отношение на контрола и гаранциите за достоверност на данните и тяхното представяне в срок.

Предвижда се въвеждане на изисквания за отчетност и механизми за обмен на релевантна информация и данни между туроператорите и фонда (респ. фонда и другите гаранти в схемата) относно базата на дължимата защита, в т.ч. чрез текущо подаване на подходящи данни и справки – с оглед както превантивния контрол, така и с оглед определяне и административен контрол на базата на защитата, както и за актуализацията на нивата на защита, в съответствие с хармонизиращите изисквания на директивата относно „достатъчността“.

Предвижда се също досега съществуващите като единствено обезпечение застраховки да останат като допустим вариант, но уредбата им да бъде съществено променена - с оглед доказаната необходимост от преодоляването намножество идентифицирани проблеми в тяхната досегашна регламентация, за което застрахователите и туроператорите отдавна и аргументирано настояват. Предвижда се и промяна в наименованието на тези застраховки, доколкото в актуалната досегашна уредба те неправилно са наречени „*отговорности*“, независимо, че съдържанието им реално е съвсем друго.

Настоящите наименования на застраховките противостоят на тяхното съдържание и въвеждат в заблуждение потребителите на туроператорски услуги, като създават у тях впечатление, че застраховките покриват всички хипотези на отговорност на туроператорите във връзка с осъществяваната от тях дейност, което не е така. В тази връзка е важно наименованието да се промени така, че да има яснота, че се касае за специфичен вид **застраховки за финансови рискове**. Този въпрос се решава с въведеното в проектозакона наименование „***Гаранция за потребителите на туроператорски услуги при несъстоятелност на туроператор***", което семантично прецизира вида на защитата и няма потенциал да генерира неоправдани очаквания, доколкото от самото наименование става ясно какво е основното условие на тази защита.

Важен момент за дейността на Фонда е предвиждането в законопроекта определянето на вноските на туроператорите във фонда и превантивния и текущ контрол върху платежоспособността и задължеността им, туроператорите от категория А са длъжни:

1. при условия, в срокове, за периоди, по ред и със съдържание, определени в наредба на Министъра на туризма, да предоставят на фонда справки и данни за:

а) предходни и/или текущи обороти от продажба на туристически пакети на пътуващи-потребители;

б) експозиции на авансово извършени плащания по договори за туристически пакети за крайни потребители – пътуващи;

в) за всичките си активи и пасиви, както и отделно за краткосрочните си такива;

Контрол на дейността на фонда ще упражнява Сметната палата в съответствие със Закона за сметната палата.

 Въвежда се възможност за налагане на допълнително определени в закона принудителни административни мерки спрямо туроператори, за да може адекватно и при отчитане на съответните специфики да се гарантира законосъобразното осъществяване на дейността им, както и за да се осигури необходимото преустановяване на нарушения на изискванията и ограничаването на вредите от тях, в т.ч. спрямо потребителите на пакетни туристически услуги или фонда.

Предвиждат се и съответните преходни и заключителни разпоредби, които да осигурят плавен и без трусове преход към новата обезпечителна схема.

В тази връзка се предвижда отложено влизане на закона в сила - с изключение на новите разпоредби, касаещи статута и устройството на ТГФ, които следва да влязат в сила веднага, за да може фондът да бъде създаден и организиран спрямо тях.

Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет и не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджета на Министерство на туризма, поради което към проекта е приложена финансова обосновка, изготвена по образец съгласно чл. 35, ал. 1, т. 4, б. „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Предложеният проект на решение не въвежда норми на европейското право, поради което не се налага изготвяне на справка за съответствието му с европейското право.

Законопроектът, заедно с настоящия доклад, мотивите, частичната предварителна оценка на въздействието и становището по чл. 30б, ал. 3, т. 2, буква „а“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, е публикуван за обществено обсъждане на интернет страницата на Министерството на туризма и на Портала за обществени консултации на Министерския съвет, в съответствие с разпоредбите на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове и чл. 85, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, за срок от 30 дни. Резултатите от проведените обществени консултации са представени в приложената към доклада справка.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

Предвид изложеното, на основание чл. 8, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам Министерският съвет да приеме наРешение на Министерския съвет за одобряване

**……………………………..**

**ЕВТИМ МИЛОШЕВ**

*Министър на туризма*

1. [↑](#footnote-ref-1)