

Hĺbkové ex post hodnotenie vybraných regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí - formulár

Spracovateľ: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
odbor zlepšovania podnikateľského prostredia

Gestor/gestori právneho predpisu: Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej ako „MPRV SR“)

Názov právneho predpisu/právnych predpisov: Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR č. 24/2014 Z. z. o pekárskych výrobkoch, cukrárskych výrobkoch a cestovinách (ďalej ako „vyhláška o pekárskych výrobkoch“)

Lokalizácia: Príloha č. 1

Účinnosť: 01. 01. 2014

Regulácia, ktorá je predmetom ex post hodnotenia: Regulácia č. 41

Chýbajúca definícia ďalších druhov chleba a pečiva

Špecifikácia¹:

- Internetový odkaz na legislatívny proces hodnoteného právneho predpisu na portáli Slov-Lex:

- Internetový odkaz na číslo parlamentnej tlače hodnoteného právneho predpisu:

Hĺbkové ex post hodnotenie:

- ☒ regulácie/regulácií jedného právneho predpisu
- ☐ navzájom súvisiacich regulácií vo viacerých právnych predpisoch

¹ Informácie sa neuvádzajú, ak bola hodnotená úprava predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015. Pred týmto dátumom neexistovala povinnosť vypracovať Analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie.

9.1 Základné informácie k hodnotenej regulácii

9.1.1 Opis regulácie a jej pôsobenia:
Vyhláška č. 24/2014 Z. z. o pekárskych výrobkoch, cukrárskych výrobkoch a cestovinách v ustanovení § 3 zavádza povinnosť uviesť v názve pekárskych výrobkov skupiny chlieb a skupiny pečivo začlenenie do skupiny a podskupiny podľa prílohy č. 1 tabuľky č. 1. V tabuľke č. 1 skupina chlieb nemá žiadne ďalšie podskupiny, pričom skupina pečivo je ďalej rozdelená na 3 podskupiny, a to bežné, jemné a trvanlivé. Predmetná regulácia bola zaradená do Antibyrokratického balíčka 1. Uznesením vlády č. 79/2022 bola MPRV SR uložená úloha predložiť do legislatívneho procesu návrh novely vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 24/2014 Z. z. o pekárskych výrobkoch, cukrárskych výrobkoch a cestovinách v znení neskorších predpisov s termínom do 31.12.2022. V roku 2021 bola zároveň v Slov-lexe zverejnená predbežná informácia (PI/2022/321), legislatívny proces však ďalej nepokračoval.
9.1.2 Znenie podnetu z podnikateľského prostredia (ak je k dispozícii)
V súčasnej dobe sa už vyrába široké portfólio pekárskych výrobkov (chleby i rôzne pečivá - celozrnné, viacvrnné a pod.). Vyhláška rozlišuje tri základné podskupiny pečiva: bežné, jemné a trvanlivé a pri chlebe sa nerozlišujú žiadne podskupiny. Predmetom ex post hodnotenia má byť prehodnotenie definície podskupín pečiva.
9.1.3 Identifikácia dotknutých subjektov:
Ex ante: V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť identifikované subjekty, pri ktorých sa predpokladalo, že ich bude regulácia ovplyvňovať. Ex post: Subjekty vyrábajúce pečivo v počte 500.
9.1.4 Identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy (ak bola vykonaná):
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy.

9.2 Vyčíslenie dopadu na podnikateľské prostredie – porovnanie predpokladaných (ex ante) a skutočných (ex post) nákladov právneho predpisu²

Tabuľka č. 1: Výpočet skutočných vplyvov regulácie/regulácií (ex post) a ich porovnanie s predpokladanými vplyvmi (ex ante) (údaje sú uvedené po vyplnení Kalkulačky nákladov podnikateľského prostredia pre ex post hodnotenie uvedenú v prílohe č. 9b jednotnej metodiky):

EX POST								EX ANTE ³	EX POST – EX ANTE
Poradové číslo regulácie	Stručný a zrozumiteľný opis regulácie	Lokalizácia	Účinnosť právneho predpisu/regulácie	Kategória dotk. subjektov	Počet subjektov v dotk. kategórii	Náklady na 1 podnik. v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Rozdiel v nákladoch na kategóriu dotk. subjektov v €
41.	Chýbajúca definícia ďalších druhov chleba a pečiva	Príloha č. 1	01.01.2014	Výrobcovia pekárskych výrobkov	500	-	-	-	-

² Kalkulácia nákladov sa uvádza pre každé hodnotené ustanovenie právneho predpisu, v prípade kalkulácie pre celý právny predpis ako celok je táto skutočnosť uvedená v lokalizácii.

³ Ex ante časť sa nevypĺňa, ak je regulácia zaradená do Registra ex post podľa bodu 10.3. písm. d) jednotnej metodiky a jej hodnotená úprava bola predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015.

Doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu vplyvov jednotlivých regulácií na náklady podnikateľského prostredia a vysvetlenie rozdielu kvantifikácií ex post a ex ante

9.2.1 Spôsob vypočítania vplyvov na podnikateľské prostredie:
Ex ante náklady: V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, a teda neboli ani vypočítané vplyvy na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť spôsob vypočítania predpokladaných vplyvov na podnikateľské prostredie. Ex post náklady: Ex post náklady regulácie nie je možné kvantitatívne posúdiť, keďže regulácia neprináša podnikateľským subjektom žiadne finančné/administratívne náklady, ale definuje označovanie chleba a pekárskeho výrobku. Nedostatočne definované kategórie výrobkov prinášajú predovšetkým nejasnosť predmetnej regulácie spojenú s neistotou výrobcov pri označovaní ich výrobkov.
9.2.2 Zdroj počtosti (vrátane internetového odkazu na konkrétne štatistiky, ak sú dostupné na internete):
Interné štatistiky Potravinárskej komory Slovenska.
9.2.3 Dôvod rozdielu medzi predpokladanými nákladmi regulácie (ex ante) a zistenými skutočnými nákladmi (ex post) (ak vznikol):
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, keďže právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015 a zároveň nie je možné vypočítať celkové skutočné vplyvy hodnotenej regulácie na podnikateľské prostredie. Z týchto dôvodov nie je možné uviesť rozdiel predpokladaných a skutočných nákladov na podnikateľské prostredie.
9.2.4 Dôvod vzniku nepredpokladaných nákladov v ex ante fáze:
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť náklady nepredpokladané v ex ante fáze.

9.3 Ex post konzultácie s podnikateľskými subjektami a gestorom právneho predpisu

9.3.1 Účastníci, forma, termíny a časový rozsah ex post konzultácií:

GESTOR PRÁVNEHO PREDPISU – Zúčastnení zástupcovia:

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, sekcia potravinárstva a obchodu, odbor potravinárstva

PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY:

Cielené konzultácie:

Oslovené subjekty (obchodné meno, IČO):

Potravinárska komora Slovenska

IČO 36261271

Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora

IČO 31826253

Zúčastnené subjekty:

Áno ☒ Nie ☐

Áno ☐ Nie ☒

Forma a termín vykonania konzultácií:

Oslovené subjekty:

Potravinárska komora

Slovenska

Forma:

osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐

Dátum vykonania:

22.08.2024

Verejné konzultácie:

Trvanie verejných konzultácií: od 31. 7.2024 do 13. 8.2024

Forma a termín vykonania konzultácií:

Do verejných konzultácií sa nezapojili žiadne ďalšie podnikateľské subjekty.

9.3.2 Vyjadrenie podnikateľských subjektov k regulácii:

- vznesené pripomienky voči zneniu regulácie,
- konkrétne problémy regulácie alebo prekážky, ktoré regulácia spôsobuje v praxi.

Potravinárska komora Slovenska (ďalej ako „PKS“) na úvod objasnila, že predmetná regulácia bola označená za problematickú pekárskou oblasťou. Súčasne stanovené kategórie a podkategórie v tabuľke 1 prílohy 1 vyhlášky považuje za nedostatočné, a to najmä v nadväznosti na zmenu spotrebiteľského správania v poslednom období a čoraz väčší záujem o špecifické pekárske výrobky (celozrnné, viaczrnné, špaldové...).

Ak v legislatíve nie sú presne stanovené požiadavky, tak platia všeobecne platné požiadavky na označovanie potravín (v tomto prípade chlieb nemá žiadne podskupiny a pečivo sa delí na bežné, jemné a trvanlivé). Chýbajúce zadefinovanie ďalších špecifických podskupín riešia výrobcovia pekárskych výrobkov sledovaním vyhlášok takých krajín, kde požiadavky stanovené sú (napr. Česká republika). Napriek snahe vyhovieť spotrebiteľom a vyrábať špeciálne druhy pekárskych výrobkov, výrobcovia majú povinnosť označovať výrobky legálnym názvami, ktoré sú definované v slovenskej legislatíve. V konečnom dôsledku sa na výrobkoch objavujú dva názvy v súlade s čestnými informačnými postupmi: legálny názov určený vyhláškou (napr. chlieb) a obchodný názov vyplývajúci zo zloženia výrobku (napr. špaldový na základe napr. českej legislatívy.)

Komora fungovanie regulácie namietala už v minulosti, a to zaslaním podnetu do balíčka opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia. Opatrenie bolo následne zaradené do Antibyrokratického balíčka 1, avšak v rámci diskusií sa problém vyriešiť nepodarilo.

9.3.3 Vyjadrenie gestora k:

- dôvodu vzniku právneho predpisu/regulácie, opis problému, ktorý má riešiť,
- výsledku pôsobenia regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- plneniu cieľa regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- vzniku nepredvídateľných vplyvov (ak sa vyskytli),
- podnetu z podnikateľského prostredia,
- vzneseným pripomienkam podnikateľských subjektov k zneniu regulácie a pôsobeniu v praxi.

Gestor regulácie uviedol, že súčasne stanovené podmienky vo vyhláške o pekárskych výrobkoch historicky vyplývajú z pravidiel stanovených v minulosti v Potravinovom kódexe alebo v technických normách. Táto problematika bola otvorená už pred tromi rokmi v rámci Antibyrokratického balíčka 1. V roku 2022 bola aj zverejnená predbežná informácia a zároveň ministerstvo zaslalo žiadosť o spoluprácu komorám a združeniam s cieľom získania podnetov na ďalšie úpravy predmetnej vyhlášky, v tejto súvislosti však žiadne ďalšie podnety zaslané neboli.

Ministerstvo k problematike ďalej uviedlo, že skutočnosť, že v legislatíve nie sú obsiahnuté špecifické druhy pekárskych výrobkov neznamena, že takéto výrobky nie je možné vyrábať. Ide predovšetkým o ich označovanie predajným/obchodným názvom, nie označovanie potraviny ako takej v zmysle právneho predpisu.

9.3.4 Alternatívne riešenia z pohľadu podnikateľských subjektov:

- návrhy na zmeny v právnom predpise (úprava znenia/zrušenie regulácie),
- návrhy na úpravu aplikačnej praxe,
- príklady alternatívnych riešení alebo osvedčených postupov z iných krajín (dobrovoľné),
- očakávaná úspora nákladov v dôsledku úpravy/zrušenia regulácie (dobrovoľné).

V nadväznosti na nové spotrebiteľské trendy, špecifické stravovacie požiadavky či intolerancie a zvyšujúci sa dopyt spotrebiteľov po špecifických pekárskych produktoch navrhuje PKS novelizovať vyhlášku o pekárskych výrobkoch a zadefinovať v nej nové podskupiny chleba a pečiva a požiadavky na zloženie týchto špeciálnych pekárskych výrobkov. V tomto prípade ide o opačnú požiadavku, ako

býva bežné, teda výrobcovia žiadajú do legislatívy taxatívne doplniť ďalšie podskupiny, ktorými by sa mohli pri výrobe výrobkov riadiť.

Pri úprave legislatívy sa komora navrhuje riadiť rozdelením, ktoré je zadefinované v českej legislatíve, konkrétne v prílohe č. 8 k vyhláške č. 18/2020 Sb. o požiadavkách na mlynské obilné výrobky, testoviny, pekařské výrobky a cukrářské výrobky a těsta. Česká legislativa definuje niekoľko skupín chleba (pšeničný, žitný, grahamový, viacvrnný...) a bežného pečiva (žitnopšeničné, pšeničnožitné, speciálně...).

9.3.5 Vyjadrenie gestora k alternatívnym riešeniam:

Ako už bolo uvedené, gestor sa tejto problematike bližšie venoval v roku 2022, avšak vtedy nebol oboznámený s konkrétnymi definíciami, ktoré PKS žiada doplniť do predmetnej vyhlášky o pekárskych výrobkoch. Ministerstvo vníma potrebu úpravy legislatívy, tá však má byť predmetom detailnej debaty so zástupcami podnikateľov. Pre posun v rokovaní je podľa jeho vyjadrenia dôležité poznať konkrétne požiadavky podnikateľských subjektov, teda ktoré podkategórie špeciálnych výrobkov navrhujú do vyhlášky doplniť, keďže v súčasnosti nie sú stanovené žiadne požiadavky, ktoré by zakategorizovali konkrétne druhy výrobkov (napr. presná definícia viacvrnného chleba - koľko druhov semienok musí produkt obsahovať, aby mohol byť takto označovaný, v akej forme majú byť semenka: celistvé alebo drvené, v akom množstve by mali byť v chlebe obsiahnuté, aby bol považovaný za viacvrnný).

MPRV SR je otvorené diskusii o doplnení nových podkategórií pekárskych výrobkov do vyhlášky. Tieto debaty sa budú viesť v rámci novovytvorenej pracovnej skupiny pre potravinové právo.

9.4 Stanovisko spracovateľa k právnemu predpisu a jeho vplyvu na podnikateľské prostredie

9.4.1 Stanovisko k pôsobeniu právneho predpisu/regulácie na podnikateľské prostredie, k optimálnosti jej nastavenia a k optimálnosti nastavenia jej aplikačnej praxe:

Regulácia bola prijatá z dôvodu potreby zadefinovania členenia a označovania pekárskych výrobkov v roku 2014. V tabuľke č. 1 prílohy č. 1 k vyhláške o pekárskych výrobkoch sú špecifikované skupiny a podskupiny pekárskych výrobkov, ktoré sú pre výrobcov záväzné. Pekársky výrobok chlieb nemá ďalšie podskupiny, pekársky výrobok pečivo sa delí na podskupiny bežné, jemné a trvanlivé. Toto členenie pochádza z predchádzajúcich právnych predpisov.

Podľa vyjadrenia PKS je súčasné nastavenie regulačného rámca pre pekársku výrobu zastarané. Zmena spotrebiteľského správania smerom k špeciálnym druhom pečiva a špecifické stravovacie požiadavky spôsobujú neaktuálnosť legislatívy, čo vedie k situácii, kedy sa slovenskí výrobcovia, konfrontovaní s rastúcim dopytom po špeciálnych produktoch, orientujú skôr na zahraničné právne predpisy, ktoré sú v tejto oblasti špecifickejšie.

MPRV SR k predmetnej regulácii uviedlo, že aj keď bola v minulosti snaha o novelizáciu vyhlášky, k otvoreniu diskusie o konkrétnych návrhoch už nedošlo. Ďalej uviedlo, že absentujúca definícia špecifických výrobkov nie je v rámci dodržiavania čestných informačných postupov prekážkou pre ich výrobu.

Spracovateľ vníma túto problematiku ako aktuálnu. Už v roku 2021 prebiehali rokovania k aktualizácii predmetnej vyhlášky. Aj keď bola v roku 2022 vydaná predbežná informácia, v ktorej gestor prejavil svoj zámer predpis novelizovať, legislatívny proces ďalej nepokračoval.

9.4.2 Stanovisko k alternatívnym riešeniam, ktoré môžu zlepšiť podnikateľské prostredie:

PKS navrhuje riešiť situáciu doplnením špecifických podskupín pre skupiny chlieb a pečivo do vyhlášky o pekárskych výrobkoch, pričom odporúča držať sa úpravy zavedenej v českom právnom predpise, konkrétne v prílohe č. 8 k vyhláške č. 18/2020 Sb. o požiadavkách na mlynárske obilné výrobky, těstoviny, pekářské výrobky a cukrářské výrobky a těsta.

Gestor právneho predpisu sa vyjadril pozitívne k otvoreniu diskusie o zadefinovaní nových podskupín do aktuálneho znenia vyhlášky. Zároveň uviedol, že snahy z jeho strany o zmenu boli už v minulosti, čo sa prejavilo vo zverejnení predbežnej informácie k zmienenej vyhláške. Gestor však doteraz nemal informáciu, o ktoré podskupiny by sa mala vyhláška doplniť.

Spracovateľ vníma potrebu novelizácie vyhlášky o pekárskych výrobkoch v nadväznosti na zmenu spotrebiteľského správania, ktorá je v poslednom období zrejmalá. Zadefinovanie špeciálnych pekárskych výrobkov do slovenského regulačného rámca by zaistilo právnu istotu pre slovenských výrobcov, ktorí sa v súčasnosti riadia pravidlami nastavenými v českej legislatíve.

9.4.3 Odporúčenie spracovateľa:

- ☐ ponechať reguláciu ☒ upraviť reguláciu ☐ zrušiť reguláciu bez náhrady
- ☐ upraviť aplikačnú prax

9.4.5 Ak spracovateľ navrhuje reguláciu alebo aplikačnú prax upraviť, tak uvedie ako a akých právnych predpisov/ustanovení právnych predpisov (aj súvisiacich právnych predpisov) sa má úprava dotknúť:

Spracovateľ konštatuje, že zúčastnené strany dospeli ku konsenzu, ktorý posunie riešenie tejto problematiky vpred. Aj keď v minulosti bola debata v tejto súvislosti otvorená, nedospelo sa k uspokojivému riešeniu. Konkrétne položky, ktoré sa doplnia do prílohy č. 1 vyhlášky č. 24/2014 Z. z. o pekárskych výrobkoch, cukrářských výrobkoch a cestovinách, budú predmetom rokovaní realizovaných v rámci pracovnej skupiny pre potravinové právo zriadenej MPRV SR.

9.5 Vyjadrenie gestora právneho predpisu k vykonanému hĺbkovému ex post hodnoteniu⁴

9.5.1 Pripomienky gestora právneho predpisu k procesu ex post hodnotenia:
MPRV SR nemá pripomienky k procesu ex post hodnotenia.
9.5.2 Vyjadrenie gestora k obsahu stanoviska spracovateľa:
MPRV SR súhlasí s obsahom stanoviska spracovateľa. MPRV SR v prípade doručenia návrhov na úpravu definícií ďalších druhov chleba a pečiva zo strany profesijných zväzov a združení, zapracuje tieto nové podkategórie pekárskych výrobkov do prílohy č. 1 vyhlášky č. 24/2014 Z. z. o pekárskych výrobkoch, cukrárskych výrobkoch a cestovinách a predmetný návrh bude predmetom rokovaní realizovaných v rámci pracovnej skupiny pre potravinové právo.

⁴ Časť 9.5 je v zmysle bodu 10.2. JM vyplnená v prípade, ak gestor právneho predpisu zaslal spracovateľovi vyjadrenie k vykonanému ex post hodnoteniu do 30 kalendárnych dní od ukončenia hĺbkového ex post hodnotenia