

Концепция за „държавни помощи, несъвместими с Общия пазар”

д-р Младен Младенов (PhD, MPS, LL.M, MPF, MSM)

1. Нормативна императивност на концепцията

Концепцията „Държавни помощи, несъвместими с Общия пазар” е изградена върху **императивната обща забрана** за предоставяне на държавна помощ, тоест – тя не само е *нежелана*, но е и *нормативно запрета*.

В българската нормативна среда концепцията е изразена по категоричен начин в **чл. 2 от Закона за държавните помощи (ЗДП)** - предоставянето на държавна помощ е несъвместимо с Общия пазар, освен в изрично предвидени случаи.

Тази императивност се извлича и от **оригинерния нормативен текст за европейското правно пространство** - чл.87, параграф 1 от ДЕО (Договор за създаване на Европейската общност), където е налице общата забрана за такава, с изключението „освен когато в този Договор е предвидено друго“.

Вън от този текст, по-скоро като **нормативни изключения**, държавните помощи се съдържат в чл.88 (наблюдение от Комисията на държавните системи за подпомагане) и чл. 89 (регламенти на Съвета в областта на държавните помощи), както и чл. 36 (разрешаване от Съвета за предоставяне на държавна помощ в областта на земеделието), чл. 73 (съвместими държавни помощи за транспорта) и чл. 86, параграф 2 (за услугите от общ икономически интерес) от ДЕО. Само за илюстриране на последното изброено изключение, съдебната практика е в смисъл: „Относно квалифицирането на дадена услуга като услуга от общ икономически интерес от общностното право не следва, че разглежданата услуга трябва да представлява универсална услуга в тесен смисъл. Всъщност понятието за универсална услуга по смисъла на общностното право не предполага, че разглежданата услуга трябва да отговаря на обща нужда на цялото население или да бъде предоставяна на цялата територия. Макар тези характеристики да съответстват на класическия и най-разпространен в държавите-членки вид услуга от общ икономически интерес, това не изключва съществуването на други, също законосъобразни видове услуги от общ икономически интерес, чието създаване може с право да бъде избрано от



държавите-членки при упражняване на предоставената им оперативна самостоятелност³⁹.

Изрично трябва да се отбележи, че Първичното право, касаещо държавните помощи е доразвито и надградено чрез актовете на **Вторичното право** на ЕО (ЕС) - регламенти, директиви, рамки, насоки, съобщения и решения на Европейската комисия или Съвета на ЕС; а също така и от **съдебната практика** на Съда на Европейската общност и Първоинстанционния съд (всъщност, от юридическа същественост тя е най-важна).

За да бъде разбрана изцяло и по коректен начин тази доктрина, не би трябвало да има никакво съмнение в **съдържателната част** на *всеки неин компонент* - първо „държавни помощи“, второ – несъвместимост, трето – Общ пазар.

2. Първи компонент: Държавни помощи

Идеята за „Държавни помощи, несъвместими с Общия пазар“ се разглежда първо чрез разбирането за държавни помощи. Както вече бе споменато преди, **законовата дефиниция** за държавна помощ се намира в § 1, т. 1 от Допълнителни разпоредби на ЗДП⁴⁰, според която: "Държавна помощ" е всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки, или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите членки“.

От нея могат да бъдат изведени **отделните елементи на този компонент**, както следва:

Предоставящ субект – може да бъде както държавата, така и общината. Разграничението на тези публичноправни субекти с техните нормативни, организационни, политически, бюджетни и други особености е важно чрез *момента на приравняването* им за целите на настоящата концепция, където те се третират от законодателя по абсолютно идентичен начин. Всеки един орган на държавна или местна власт и самоуправление (например – министър, кмет, общински съвет, изпълнителна агенция), който сам или чрез неговата администрация е юридическо лице, може да ангажира държавата или общината,

³⁹ Решение на Първоинстанционния съд от 12 февруари 2008 г., Дело T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) и др. срещу Комисия на Европейските общности

⁴⁰ В сила от 1 януари 2007 г.



при предоставяне на мерки за държавна помощ. Тоест, тук държавата и общината трябва да бъдат разбирани в по-общата концепция на „публичните власти“, на „властта“.

Ресурсен източник – типичният източник е сам по себе си „всяка помощ“ (същата може да се прояви при която и да е от *формите*, разгледани по-долу) Неговото нетипично проявление е „помощ за сметка на държавни или общински ресурси“ (например, при опрощаване на несъбираеми държавни вземания в държавния бюджет *не постъпват* определени, ликвидни и дължими публични вземания, защото вече стават *неуизискуеми*).

Опосредстваща точка – възможни са две хипотези. Първата, на отсъствие на опосредстваща точка е помощта да бъде предоставена пряко. Втората е, тя да премине през опосредстващата точка – чрез други лица. При втората хипотеза участват поне три правни субекта, но е възможно та да са повече (когато опосредстващите точки са повече от една). Също така трябва да се отбележи, че това могат да бъдат и частноправни субекти, които могат да действат от името и/или за сметка на държавата и общината.

Форма – изразът „каквато и да е форма (на предоставяне)“ би обхванал практически всички възможни съществувания на държавна помощ, при изпълнение на всички останали компоненти. Понеже тук действа публичноправен субект, държавните помощи биха могли да бъдат предоставени както с *нормативни актове* от законов порядък (от законодателя), така и с *нормативни административни актове*, с *общии административни актове*, както и с *индивидуални административни актове* (от административен орган), но също и чрез *актове и действия при сложен фактически състав* – административен и граждански/търговски - покупка или продажба на земя и вещи от и на държавата и общините (държавата и общината като приобретател или отчуждител). Те могат да бъдат практически неограничени при изброяването си, например: продажба на държавни или общински земи или сгради на цени, по-ниски от пазарните; закупуване от държавата/общината на частни земи и сгради на по-високи от пазарните цени; намаляване или освобождаване от данъци, такси, социални осигуровки; опрощаване и разсрочване на публични задължения (например, ако бе обнародван понастоящем, **Законът за уреждане на задължения на „Булгаргаз“ ЕАД, към държавата**⁴¹ *би се третираше категорично като мярка за държавна помощ*, защото предвижда в чл.1, ал.1 увеличаване на капитала на предприятието с непарична вноска на държавата, съставляваща несъбрани държавни вземания за дължими мита и митнически такси, данък върху добавената стойност и начислени лихви за просрочие); прилагане на преференциален режим на амортизация; увеличаване на държавния дял в капитала на търговско дружество; финансови инжекции от

⁴¹ Обн. ДВ. бр. 85 от 28 септември 1999 г., изм. ДВ. бр. 45 от 30 април 2002 г.



страна на държавата или общината; преобразуване на дълг срещу капитал; пряка субсидия; субсидиране на лихва; заем при облекчени условия; държавни гаранции; данъчни облекчения; получаване от предприятието на стоки или услуги от държавата или общините, при преференциални условия (цени, начин на доставка, срокове на изпълнение и други). Формите за предоставяне на държавни помощи могат да придобият и неочакван на пръв поглед характер, например – инфраструктурни проекти, които са в явна полза само на определени потребители; предоставяне на консултантски услуги от страна на администрацията на държавните или общински органи; публично-частни партньорства с точно определено предприятие, без конкурентен достъп на останалите до същата опция.

Възможни са и коренно противоположни хипотези, касаещи *възстановяване на неправомерна държавна помощ*. Съдебната практика дава пример за **индивидуален административен акт, касаещ държавните помощи** откъм „форма“, но не като правопораждащ на първично основание, а като „възстановително-установителен“: „Акт за публично държавно вземане може да бъде издаден само и единствено като допълнение на надлежно издадено решение на Европейската комисия само при условие, че в решението не са индивидуализирани размерът и получателят на помощта (чл. 9, ал. 2 от ППЗДП). Решението на Европейската комисия за възстановяване на неправомерна държавна помощ представлява материалноправно основание за определяне на характера на държавното вземане (от публичноправен характер) и служи като изпълнително основание за реализиране на вземането на държавата в рамките на принудителното изпълнение⁴²“.

Действие – нарушаване или застрашаване. При нарушаването има действителна увреда към настоящ момент, при застрашаването има реалистичен риск от настъпването на увреда в един по-късен момент.

Обект на увреждане – свободната, лоялна и ефективна конкуренция. Тя е свободна, понеже предприятията разчитат по начало само на собствените си ресурси – капиталови, производствени, маркетингови, мениджърски, персонални (човешки ресурси), репутационни (марки, промишлени образци, наименования за произход, добро име) и други подобни. Тя е лоялна, защото се дължи респект и уважение към конкурентите, поради мотивационният ефект от съществуването им, водещ до еволюция и градация. Тя е ефективна, защото не е привидна, а реална – с всички позволени от нормативната (законова, договорна и етична) среда средства.

⁴² Решение № 45 от 9.06.2009 г. на АдМС - София по адм. д. № 6806/2008 г., I о., 4-ти с-в, докладчик съдията Весела Павлова



Облагоприятстващ резултат – „поставяне в по-благоприятно положение“, което само по себе си не е основано на достойнства на самото предприятие, а е „привнесено отвън“ със самата мярка на държавната помощ.

Получаващ субект или индустрия – първо, определено предприятие; второ, производство на определени стоки; трето, търговия на определени стоки; четвърто, предоставяне на определени услуги. Тези възможности могат да са комбинирани по различни начини. При тях има един вид: „статични получатели“ – предприятия, сами по себе си, в своята организационна, технологична, икономическа и правна същност; както и три вида „динамични получатели“ – производства, търговия или предоставяне на стоки или услуги, като видове икономически дейности.

Интересна трактовка във връзка с *получаващия субект, но и с облагоприятстващия резултат* ни дава **съдебната практика**: „14. В спорното решение Комисията приема, че белгийската система за финансиране с държавни ресурси на задължителните тестове за диагностика на СЕГ (**бел.моя - спонгиформната енцефалопатия** по говедата) в периода от 2001 г. до 2005 г. отговаря на четирите кумулативни условия за наличие на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Тя заключава, че тази помощ е неправомерна за периода от 1 януари 2001 г. до 30 юни 2004 г., тъй като е предоставена в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС. 15 Комисията освен това приема, че за периода от 1 януари 2003 г. до 30 юни 2004 г. сумите, надхвърлящи горната граница от 40 EUR на тест по точка 24 от Насоките, са несъвместими с вътрешния пазар и трябва да бъдат възстановени. 35 ...към разходите, които обикновено са в тежест на бюджета на дадено предприятие, спадат в частност допълнителните разходи, които предприятието трябва да поеме с оглед на приложимите спрямо дадена икономическа дейност законови, административни или договорни задължения. 36 Този извод, който е достатъчно мотивиран и лишен от всякаво двусмислие, изобщо не е неправилен от правна страна. Всъщност тези допълнителни разходи, които произтичат, както в случая, от законови или административни задължения, присъщи за упражняването на съответната регламентирана икономическа дейност, по естество са разходи, които обикновено предприятията трябва да понасят. Ето защо обстоятелството, че тези задължения са наложени от органите на публична власт, не би могло само по себе си да има значение за преценката какво е естеството на други мерки на тези органи с цел да се определи дали те поставят някои предприятия в по-благоприятно положение извън нормалните пазарни условия. 37 ...винаги когато органите на публична власт налагат дадено задължение, произтичащите от него разходи автоматично трябва да се оставят в тежест на съответните предприятия. 38 ...за преценката дали съответните разходи са от категорията на тези, които обикновено трябва да бъдат понасяни от предприятията, няма значение, че разходите произтичали от мярка на органите на публична власт,



взета при упражняване на властническите им правомощия, нито че държавите членки били свободни да поемат тези разходи при липсата на хармонизация в областта на финансирането на тестовете за диагностика на СЕГ⁴³.

Трансграничен критерий – за да има практическа наличност на концепцията за държавни помощи в даден случай, трябва да е засегната търговията между държавите членки. Това, само по себе си, е препратка към компонентът „Общ пазар“ (по-долу в текста). Феноменът „Брекзит“ със сигурност ще създаде много политическа, административна и съдебна практика във връзка с „момента на евентуалното засягане“ на все още настояща или вече бивша държава членка на Европейския съюз.

3. Втори компонент: Несъвместимост

Концепцията „Държавни помощи, несъвместими с Общия пазар“ е консеквентна величина от т.н. „несъвместимост“. Държавните помощи се класифицират в три категории (трактовки). Те се пораждат от *контрадиктарната същност* на самите държавни помощи. От една страна, те не трябва да изкривяват конкуренцията. От друга страна, точно обратното – те могат да бъдат оправдани от гледна точка на общия интерес (ще бъдат разгледани в следващия модул). Във връзка с тази трудност за разбиране на концепцията, някои автори правилно отбелязват, че: „правилата относно държавните помощи трябва да бъдат разбирани в процеса на откриване на баланса между намесата на националните политики и нуждата да се прави преглед на помощите на наднационално ниво⁴⁴“. Изразява се становище относно „пионерната роля на Съда⁴⁵“ относно различните аспекти на правото на държавните помощи – материални критерии, административнопроцесуални правила и съдопроизводствени елементи. Отбелязва се, че „чрез оповестяване на правила, въвеждане на нови принципи, провеждане на иновативни анализи, и утвърждаване на напредничави тълкувания, Съдът на Европейския съюз безспорно може да бъде считан като движещата сила на появяването на Правото на Държавните помощи⁴⁶“. По заслуги е отбелязана и „регулаторната

⁴³ Решение на Съда на Европейския съюз (шести състав) от 30 юни 2016 година, Дело C-270/15 P, Кралство Белгия срещу Европейска Комисия

⁴⁴ MICHEAU, Claire, “Evolution of State Aid Rules: Conceptions, Challenges, and Outcomes” in *State Aid Law of the European Union*, Edited by Herwig C.H. Hofmann and Claire Micheau, Oxford University Press, first edition 2016, published in the United States of America, VI-565, p. 18

⁴⁵ *Ibid*, p.23

⁴⁶ *Ibid*



роля на Комисията... чрез разточителство от текстове, правила и предложения за регулации⁴⁷.

Първата категория е тази, която се разглежда в настоящия текст – *типичната държавна помощ*. При нея по дефиниция е налице **несъвместимост с Общия пазар**. Тази несъвместимост се изразява именно чрез ефекти в целия спектър „от-до“ – от тотално нарушаване правилата на конкуренцията, до засягането ѝ чрез „изкривяване“. Несъвместимостта по първичната си същност е *икономическа категория*, касаеща именно конкуренцията. Последната е носещият фундамент на Общия пазар, без нея той няма нито смисъл, нито мотивация, нито условия за съществуването си.

Във вторичното си проявление тази несъвместимост се *изразява в юридическа неправомерност* – незаконосъобразност (по националната правна система) и неправомерност (според правото на ЕС). Правните последици могат да се изразят в няколко насоки: първо, преустановяване предоставянето на неправомерната помощ (правопрекратяващ ефект), второ, възстановяване на неправомерно получената помощ като главница и лихви върху нея, трето, съдебно производство – срещу получателя на помощта или срещу държавата, която му я е предоставила – от конкурент, друга държава членка или от Европейската комисия, четвърто, законодателни мерки за избягване на следващи евентуални случаи на предоставяне на неправомерна държавна помощ. Обикновено, от чисто формално-юридическа страна, неправомерната помощ е тази, която е нотифицирана (нотифициране на държавна помощ е заявяването на такава бъдеща мярка от държава членка към Европейската комисия, и изчакване за решението на Комисията) или неразрешена от Комисията. Процедурата по нотификация е средство за информация, превенция и диалог.

Втората категория е тази, при която е **налице съвместимост** с Общия пазар, при двете нормативно определени хипотези: когато помощта има социален характер и се предоставя на отделни потребители, при условие че помощта се оказва без дискриминация относно произхода на съответните стоки; както и когато е предназначена да отстрани щетите, причинени от природно бедствие или други извънредни събития (чл. 3 от ЗДП).

Третата категория е тази, при която **може да бъде приета съвместимост** с Общия пазар когато помощта: насърчава икономическото развитие на райони с ниско жизнено равнище или с висока безработица; подпомага изпълнението на проект със значителен икономически интерес за Европейската общност или за преодоляване на съществени трудности в икономиката на Република България; подпомага развитието на определени стопански дейности или отделни

⁴⁷ Ibid, p.24



икономически райони, доколкото не се засягат търговските условия в степен, която противоречи на общия интерес; подпомага запазването на културното и историческото наследство, ако не засяга търговските условия и конкуренцията в Европейската общност до степен, която противоречи на общия интерес; е разрешена с решение на Съвета, прието с квалифицирано мнозинство, по предложение на Европейската комисия, по смисъла на чл. 4 от ЗДП и чл. 107, параграф 3 от ДФЕС⁴⁸.

Съдебната практика тук е в следната насока: „138. Освен това е важно да се отбележи, че упражняването на правото на преценка — с което разполага Комисията при прилагането..., за да определи съвместимостта с вътрешния пазар на държавна мярка, квалифицирана от нея като държавна помощ — предполага извършване на комплексни оценки от икономическо и социално естество. Ето защо при контрола за законосъобразното упражняване на това право Съдът не може да замести преценката на Комисията със своята собствена преценка⁴⁹“.

4. Трети компонент: Общ пазар

Разбирането за „Държавни помощи, несъвместими с Общия пазар“ е зависима от трета изграждаща идейна опора. Феноменът „Общ пазар“ е **дефинитивният фундамент на европейската интеграция**. Без неговото създаване, утвърждаване и непрекъснато развитие различните вектори и степени на тази интеграция биха били невъзможни.

Той възниква на базата на опита от действието на Европейската общност за въглища и стомана. Последван е от създаването на Европейско икономическо пространство, а след това и на Европейския съюз.

От **съдържателна страна**, европейският общ пазар се основава на митнически съюз с общи политики във връзка с производството и липса на бариери за движение на капитали и работна ръка (фактори за производство), както и за предприемачеството и услугите.

Затова най-често хисторическият разбиране както за Общия пазар, така и за Европейския съюз е познато като „**Принцип на Четирите свободи**“, както следва: свободно движение на стоки; свободно движение на капитали; свободно движение на услуги; свободно движение на хора и трудови ресурси.

⁴⁸ Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз, 2012/C 326/01

⁴⁹ Решение на Общия съд (осми състав) от 6 април 2017 година, дело T-219/14, Regione autonoma della Sardegna срещу Европейска комисия



Смисълът на общия пазар се корени в това, че **мобилността** на капитал, труд, стоки и услуги между участниците в него (страните членки) да е максимално облекчена. Барьерите и пречките между страните членки са отстранени във възможно най-голямата степен, като това касае физическите препятствия (граница), техническите спирачки (стандарти) и фискалните затруднения (данъци, такси и други подобни публични задължения). Чрез упорит еволюционен подход тези пречки се отстраняват по общо съгласие на страните членки и институциите на Съюза, най-вече чрез прилагането на иновативни и интеграционни икономически политики, които се материализират в нормативни регулации.

Например, основно принципно положение при Общия пазар е **забраната на количествени ограничения на движението на стоки** и на мерките с подобен ефект. Такава постановка е категоричен израз на свободната и неограничена с нищо конкуренция.

5. Тест за държавна помощ

Т.н. „Тест за държавна помощ“ е бърз и точен **практически ориентир** за това, дали определена публичноправна или друга мярка попада в тази категория. Необходимото условие тук е *кумулятивност* на следните четири критерия:

Първи критерий – предоставянето на помощта, което може да не е пряко, а също така може да не е материализирано (различните освобождавания, отлагания, отстъпки също могат да се подведат под същия знаменател).

Втори критерий – икономическа изгода за едно или повече предприятия, невъзможна при обичайните пазарни условия (например – придобиване на общинска земя на цени, по-ниски от пазарните).

Трети критерий – избирателност на мярката (т.н. „селективно предимство“), което е относимо към група стопански субекти, гилдия или стопански отрасъл, но не към всички икономически играчи на пазара (това би било т.н. „обща мярка“, която не се третира като държавна помощ).

Последен и четвърти критерий – отрицателен ефект върху конкуренцията и засягащ ефект върху търговията между държавите-членки на Европейските общности (Европейския съюз).

Въпреки, че може да е покрит тестът, налице са **изключения** - когато *държавната помощ може да бъде разрешена и приета за допустима* – втората и третата категория, отнасящи се към проявлението „несъвместимост“ (например – „групово освобождаване“ или „минимална помощ“).



Възможна е и **чиста хипотеза** – когато мерките *излизат отвъд четирите критерия* на теста – тогава държавна помощ дефинитивно не е налице (например: освобождаване от данъци на всички предприятия, опериращи на територията на страната; подпомагане на работници и служители, без значение от предприятието им; обезщетения за вреди, предоставяни от държавата при влязло в сила съдебно решение).

Казус

Съвместими ли са или не са с Общия пазар помощите, при които с цел изкореняване и презасаждане на качествени сортове лози в даден регион, на производителите се предоставят два типа помощи, а именно „премия за замразяване“ (изплащане на годишна премия за неизползване на контролирано наименование на произход, а не за спиране на производството или намаляването му), финансирана с междупрофесионална вноски от Междупрофесионален комитет за качествени ликьорни вина и ликьорни вина с контролирано наименование и „помощ за конверсия“ (конверсия от едни в други контролирани наименования за произход и в регионални вина), като втората е финансирана отчасти от държавния бюджет.

Решение

106. ...В първата част на това правно основание жалбоподателите изтъкват отсъствието на критерия за държавни ресурси, а във втората - липсата на отговорност на държавата за междупрофесионалните вноски. Тъй като обаче в писмените си изявления страните често смесват двете части на това правно основание, последните следва да бъдат разгледани заедно.

163 ...жалбоподателите не оспорват отговорността на държавата за премията за „замразяване“.

164. ...жалбоподателите допускат, че премията за „замразяване“ се вписва в политика, подкрепяна от държавата.

165. Предвид изложеното Първоинстанционният съд счита, че Комисията основателно е приела, че премията за „замразяване“ е финансирана с държавни ресурси⁵⁰.

⁵⁰ Решение на Първоинстанционния съд от 20 септември 2007 година (Държавни помощи - Мерки за конверсия на лозя - Решение, с което се установява, че помощите са отчасти съвместими и отчасти несъвместими с общия пазар), Дело T-136/05, EARL Salvat père & fils и др. срещу Комисия на Европейските общности



Държавни помощи със социален характер

адв. Иван Георгиев

1. Въведение

Една от основните цели на Европейския съюз е осигуряването на висока степен на конкурентоспособност чрез установяването на режим, който да гарантира ненарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар. Режимът на държавните помощи има за задача да не допусне предоставянето на държавни помощи, които изкривяват конкуренцията чрез поставянето на определени предприятия в по-изгодно положение от други, и да позволи мерките на държавна подкрепа, които са оправдани от гледна точка на общия интерес, а именно такива, които насърчават малките и средните предприятия, увеличават заетостта, професионалната квалификация, иновациите и съдействат за икономическото развитие на отделните райони и просперитета на цялата европейска общност.

Договорът за функциониране на Европейския съюз, конкретно чл. 107 и чл. 108, е ръководния нормативен акт, който регламентира основните хипотези, при които предоставянето на държавна помощ се явява допустимо. Водещ е принципа, че всяка държавна помощ предоставена от държава-членка или чрез нейни ресурси, под каквато и да е форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение определени предприятия, доколкото това засяга свободната търговия между държавите-членки е забранена.

Въпреки общата забрана за предоставянето на държавни помощи, постановена в чл. 107, пар. 1 от ДФЕС, се счита за съвместима с Общия пазар помощта, която има социален характер и се предоставя на отделни потребители, при условие че помощта се оказва без дискриминация относно произхода на съответните стоки или е предназначена да отстрани щетите, причинени от природно бедствие или други изключителни обстоятелства (пар. 2). За понятието „социален характер” обаче, липсва дефиниция.

Предоставянето на държавна помощ може да бъде прието за съвместимо с Общия пазар, когато помощта насърчава икономическото развитие на райони с ниско жизнено равнище или с висока безработица; подпомага изпълнението на проект със значителен икономически интерес за Европейската общност или за преодоляване на съществени трудности в икономиката на отделна държава-членка; подпомага запазването на културното и историческото наследство, ако не засяга търговските условия и конкуренцията в Европейската общност до степен, която противоречи на общия интерес (пар. 3).

Финансирането от държавата, което отговаря на критериите по член 107, параграф 1 от Договора, представлява държавна помощ и Европейската комисия



трябва да бъде уведомена за него в съответствие с член 108, параграф 3 от Договора. Европейската комисия има изключителното правомощие да разрешава предоставянето на индивидуални държавни помощи или схеми на държавна помощ.

Задължението за „нотифициране на помощта“ не е абсолютно, допустимите изключения са уредени от вторичното законодателство на ЕС.

2. Програма за модернизация на държавните помощи

В резултат на стартиралата реформа от 2012 година за модернизация на държавните помощи се приеха множество актове на вторичното законодателство на Европейския съюз. Във връзка с процеса на модернизация и опростяване на процедурите за държавна помощ от Европейската комисия (Комисията/ЕК), Съветът прие т.нар. Упълномощаващ регламент - Регламент (ЕО) № 994/1998 на Съвета от 7 май 1998 г. (ОВ L 142 от 14.05.1998 г.), отменен от Регламент (ЕС) 2015/1588 на Съвета от 13 юли 2015 г. (ОВ L 248 от 24.9.2015 г.), който дава възможност на Комисията да приема т.нар. "регламенти за групово освобождаване за държавна помощ". С последните Комисията може да обяви определени категории държавни помощи за съвместими с Договора, ако те отговарят на определени условия, като по този начин ги освобождава от изискването за предварително уведомление и одобрение от ЕК. В резултат на това, държавите-членки могат да предоставят помощ, която отговаря на условията, предвидени в тези регламенти, без необходимост от официална процедура за уведомяване, а само чрез представяне на ЕК на обобщена таблична информация за отпуснатата от тях помощ. Съветът на Европейския съюз също така прие Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248 от 24.9.2015 г.), който е новият Процедурен регламент и отменя Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83 от 27.3.1999 г.).

Един от „крайъгълните камъни“ на реформата е Общият регламент за групово освобождаване (ОРГО) от 2014г. (Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора (ОВ L 187 от 26.06. 2014г.), предоставящ възможност на държавите-членки да прилагат широк спектър от мерки за държавна помощ без предварително одобрение от страна на Комисията, тъй като е малко вероятно те да нарушат конкуренцията. Всъщност целта на ОРГО е да освободи държавите-членки от задължението да нотифицират Комисията за всяка предприета мярка за подкрепа. В резултат на това около 95 % от мерките за държавна помощ, прилагани от държавите членки (с общ годишен разход в размер на около 28 милиарда евро), понастоящем се ползват от освобождаване.



3. Категории помощи със социален характер

Държавните помощи, които имат социален ефект, са от съществено значение не само за стимулиране на конкурентноспособността на европейския единен пазар, но имат пряко въздействие върху благополучието на отделните граждани на Съюза.

Като визират проблемите на необлагодетелстваните региони, регионалните помощи насърчават икономическото, социалното и териториалното сближаване на държавите членки и Съюза като цяло. Регионалните помощи имат за цел да подкрепят развитието на най-необлагодетелстваните региони, като с тях по устойчив начин се подпомагат инвестициите и създаването на работни места.

Инвестициите, съответстващи на приоритетите на стратегията „Европа 2020“ в областта на екологичните технологии и преминаването към икономика с ниски въглеродни емисии, които са предприети в подпомагани региони съгласно съответната карта на регионалните помощи, следва да отговарят на условията за получаване на помощи в по-голям размер чрез регионален бонус.

Малките и средни предприятия (МСП) играят ключова роля за създаването на работни места и, по-общо, представляват фактор за социална стабилност и икономическо развитие. Въпреки това тяхното развитие може да бъде възпрепятствано от пазарни неефективности, което ги изправя пред типични затруднения. Така например, МСП често се сблъскват с трудности за получаване на рисков капитал или заеми поради нежеланието на някои финансови пазари да поемат рискове и предполагаемия малък размер на гаранциите, които тези предприятия могат да предложат. Ограничените ресурси, с които МСП разполагат, могат също да попречат на достъпа им до информация, по-специално по отношение на новите технологии и потенциалните пазари. Следователно, с цел да се улесни развитието на стопанските дейности на МСП, някои категории помощи следва да са освободени от задължението за уведомяване на Европейската комисия, когато се предоставят в полза на МСП. Тези категории следва да включват по-специално инвестиционните помощи за МСП и помощите за участие на МСП в панаири.

Помощите за научноизследователска и развойна дейност и помощите за иновации могат да допринесат за устойчивия икономически растеж, повишаването на конкурентноспособността и нарастването на заетостта. Опитът при прилагането на Регламент (ЕО) № 800/2008 и Рамката на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развойна дейност и иновации показва, че пазарната неефективност може да попречи на пазара да достигне до оптималните обеми и да доведе до неефективност, свързана с външни ефекти, разпространение на обществени блага или знания, непълна и асиметрична информация и координационна и мрежова неефективност.

За провеждането на революционни научни изследвания и иновации все по-често са необходими висококачествени научноизследователски инфраструктури, тъй като те привличат световни таланти и са от жизненоважно значение за подпомагане на новите информационни и комуникационни технологии и главните базови технологии. Публичните научноизследователски



инфраструктури следва да продължат да си сътрудничат с индустриалните научни изследвания. Достъпът до публично финансирани научноизследователски инфраструктури следва да бъде предоставян на прозрачна и недискриминационна основа и при пазарни условия. Ако тези условия не са спазени, мярката за помощ следва да не бъде освободена от задължението за уведомяване. Една научноизследователска инфраструктура може да бъде притежавана, управлявана и използвана от няколко страни, а публичните субекти и предприятията могат да използват инфраструктурата в сътрудничество.

Насърчаването на обучението и наемането на работещи в неравностойно положение и работещи с увреждания представлява главна цел на икономическата и социалната политика на Съюза и на неговите държави-членки. По принцип обучението създава положителни външни ефекти за обществото като цяло, тъй като води до увеличаване на съвкупността от квалифицирани работещи, които могат да бъдат наемани от други предприятия, и до подобряване на конкурентоспособността на промишлеността в Съюза и играе важна роля в стратегията за заетостта на Съюза. Следователно помощите за насърчаване на обучението следва да бъдат освободени от задължението за уведомяване при определени условия. С оглед на специфичните затруднения, с които се сблъскват МСП, и по-високите относителни разходи, които те трябва да поемат при инвестиране в обучение, интензитетът на помощите, освободени от задължението за уведомяване по силата на общия регламент за групово освобождаване (ОРГО), следва да бъде увеличен за МСП. Освен това интензитетът на помощите, освободени в съответствие с настоящия регламент, следва да бъде увеличен, ако обучението е предназначено за работещи с увреждания и работещи в неравностойно положение.

Някои категории работещи в неравностойно положение и работещи с увреждания все още изпитват големи трудности да навлязат и да останат на трудовия пазар. Поради тази причина публичните органи могат да прилагат мерки за предоставяне на стимули на предприятията да увеличават равнището на заетост на тези категории работещи, по-специално на млади хора. Поради това че разходите за наемане са част от обичайните оперативни разходи на всяко предприятие, помощите за наемане на работещи с увреждания и работещи в неравностойно положение следва да оказват положително въздействие върху равнището на заетост на тези категории работещи, а не само да позволяват на предприятията да намалят разходите, които би трябвало да понесат в противен случай. Следователно тези помощи следва да бъдат освободени от задължението за уведомяване, когато се предполага, че те ще помогнат на споменатите по-горе категории работещи да навлязат или да се завърнат и да останат на трудовия пазар. Както се посочва в Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г.: подновен ангажимент за Европа без бариери“, основните елементи от стратегията на ЕС за хората с увреждания съчетават мерки за борба с дискриминацията, равни възможности и активно приобщаване и са отражение на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, по която ЕС и по-голямата част от държавите-членки са страна.



Както се посочва в Съобщението на Комисията „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, устойчивият растеж за една по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с ефективно използване на ресурсите е един от основните стълбове на целта на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Устойчивото развитие се основава, наред с други фактори, на високо равнище на опазване на околната среда и подобряване на нейното качество.

Опазването на околната среда е свързано с пазарна неефективност, която е причината при нормални пазарни условия предприятията невинаги да имат стимул да намаляват причиненото от тях замърсяване, тъй като това може да доведе до увеличаване на техните разходи без съответни ползи. Когато предприятията не са задължени да поемат разходите за замърсяването, тези разходи са за сметка на цялото общество.

Въвеждането на задължителни стандарти за опазване на околната среда може да отстрани такава пазарна неефективност. По-високо равнище на опазване на околната среда може да се постигне чрез инвестиции, които надхвърлят задължителните стандарти на Съюза. За да бъдат насърчени предприятията да повишат равнището на опазване на околната среда над задължителните стандарти на Съюза, държавните помощи в тази област следва да попадат в обхвата на груповото освобождаване. За да не бъдат разубедени държавите членки да въвеждат задължителни национални стандарти, които са по-строги от съответните стандарти на Съюза, тези държавни помощи следва да бъдат освободени независимо от наличието на задължителни национални стандарти, които са по-строги от стандартите на Съюза.

Като част от стратегията „Европа 2020“, Съюзът си постави цел до 2020 г. да постигне 20-процентно увеличение на енергийната ефективност, и по-специално прие Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО, която въвежда обща рамка за насърчаване на енергийната ефективност в Съюза, с която се преследва общата цел за спестяване на най-малко 20 % от потреблението на първична енергия в Съюза. С цел да се ускори постигането на тези цели, мерките в подкрепа на енергийната ефективност, високоефективното комбинирано производство на енергия и енергийноефективното районно отопление и охлаждане попадат в обхвата на груповото освобождаване.

За да бъдат постигнати целите за възобновяема енергия на Съюза, определени в Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО, и доколкото тази допълнителна подкрепа е необходима в допълнение към регулаторната рамка, като например схемата на Съюза за търговия с емисии съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, помощите, предоставени за инвестиции в



подкрепа на енергията от възобновяеми енергийни източници са освободени от задължителното нотифициране. Що се отнася до помощите за производство на водноелектрическа енергия, тяхното въздействие може да бъде в два аспекта. От една страна, те имат положително въздействие поради ниските емисии на парникови газове, но от друга страна, те могат да въздействат отрицателно върху водните системи и биологичното разнообразие. Следователно, когато предоставят помощи в полза на водноелектрически централи, държавите-членки следва да се съобразяват с Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, и по-специално с член 4, параграф 7, в който се определят критериите за разрешаване на нови промени на водни обекти.

Помощи следва да се предоставят само за устойчиви форми на възобновяема енергия. Помощите за биогорива следва да бъдат обхванати от настоящия регламент, доколкото те се предоставят за устойчиви биогорива в съответствие с Директива 2009/28/ЕО. Въпреки това помощите за биогорива, които са произведени на основата на хранителни култури, също са освободени от задължението за уведомяване с цел да се насърчи преминаването към производството на по-модерни форми на биогорива.

В съответствие с йерархията на отпадъците, установена в Рамковата директива относно отпадъците на Европейския съюз, в Седмата програма за действие за околната среда рециклирането и повторната употреба на отпадъци са посочени като ключови приоритети на ЕС в областта на опазването на околната среда. Държавните помощи за тези дейности могат да допринесат за опазването на околната среда, при условие че се спазва член 4, параграф 1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (Рамкова директива относно отпадъците). Освен това тези помощи следва да не освобождават замърсителите индиректно от задължения, които те следва да поемат в съответствие с правото на Съюза, или от задължения, които следва да се разглеждат като нормален разход за предприятието. Затова помощите в полза на тези дейности са предмет на групово освобождаване, включително когато засягат отпадъци от други предприятия и когато в противен случай третираните материали биха били изхвърлени или биха били третирани по начин, който е по-малко благоприятен за околната среда.

Модерната енергийна инфраструктура е от ключово значение както за интегрирания енергиен пазар, така и за постигането от Съюза на неговите цели в областта на климата и енергията (Парижкото споразумение). По-специално изграждането и разширяването на инфраструктурата в подпомагани региони допринася за икономическото, социалното или териториалното сближаване на държавите-членки и Съюза като цяло, като подпомага инвестициите и създаването на работни места и функционирането на енергийни пазари в най-необлагодетелстваните региони.

В съответствие с член 107, параграф 2, буква б) от Договора помощите за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия, са съвместими с вътрешния пазар. За да се гарантира правна сигурност е необходимо да се



дефинират събитията, които могат да представляват природно бедствие и са освободени от задължението за уведомяване по силата на настоящия регламент. По смисъла на регламента за групово освобождаване „природни бедствия“ са земетресения, свлачища, наводнения, по-специално наводнения, предизвикани от излизането на реки и езера от техните корита, лавини, смерчове, урагани, вулканични изригвания и горски пожари, възникнали по естествен път, следва да се считат за събития, представляващи природно бедствие. Щетите, причинени от неблагоприятни климатични условия като слана, градушка, заледряване, дъжд или суша, които настъпват по-редовно, не следва да се считат за природно бедствие по смисъла на член 107, параграф 2, буква б) от Договора. За да се гарантира, че помощите, предоставени за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия, действително са обхванати от освобождаването, следва да бъдат предвидени условия в съответствие с установената практика, чието изпълнение ще гарантира, че схемите за помощ за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия, могат да се възползват от групово освобождаване. Тези условия следва да се отнасят по-специално до официалното признаване от страна на компетентните органи на държавите-членки на характера на събитието като природно бедствие и до пряката причинно-следствена връзка между природното бедствие и щетите, понесени от предприятията бенефициери, които може да включват предприятия в затруднено положение, и следва да гарантират, че се избягва свръхкомпенсация. Компенсацията не следва да надхвърля това, което е необходимо на бенефициера да се върне към положението от преди бедствието.

Държавното подпомагане за въздушния и морския пътнически транспорт има социален характер, когато са предназначени за осигуряване на постоянни и надеждни връзки за живеещите в отдалечени региони и когато служат за намаляване на цените на някои билети за транспорт. Това може да засяга най-отдалечените региони - Малта, Кипър, Сеута и Мелиля, други острови, които са част от територията на държава-членка, и слабонаселените региони. Когато един отдалечен регион е свързан с Европейското икономическо пространство чрез няколко транспортни маршрута, включително непреки маршрути, предоставянето на помощи следва да бъде възможно за всички тези маршрути и за транспорта, предоставян от всички превозвачи, обслужващи тези маршрути. Помощите следва да се предоставят, без да се прави разграничение по отношение на самоличността на превозвача или вида на услугата и те може да са предназначени за редовни, чартърни и нискотарифни услуги.

В сектора на културата и опазването на културното наследство редица мерки, предприети от държавите-членки, може да не представляват държавна помощ, тъй като не отговарят на всички критерии по член 107, параграф 1 от Договора, например тъй като не става въпрос за стопанска дейност или не е засегната търговията между държавите-членки. До степеня, до която тези мерки са обхванати от член 107, параграф 1 от Договора, културните институции и проекти обикновено не водят до значителни нарушения на конкуренцията и опитът показва, че тези помощи имат ограничено въздействие върху търговията. В член 167 от Договора се признава значението на насърчаването на културата за Европейския съюз и неговите държави членки и се предвижда, че в своята дейност в съответствие с други разпоредби на Договора Съюзът взема предвид



културните аспекти, по-специално с цел зачитане и насърчаване на разнообразието на своите култури. Тъй като националното наследство често пъти е от ключово значение за сформиранието на творческото и културното наследство, опазването на културното наследство по смисъла на настоящия регламент следва да включва също така природно наследство, свързано с културното наследство, или официално признато от компетентните публични органи на държава-членка. Поради двойното естество на културата, от една страна като икономическо благо, което предоставя важни възможности за създаването на благосъстояние и заетост, и, от друга страна, като носител на идентичности, ценности и съдържание, които отразяват и белязват нашите общества, правилата за държавните помощи следва да отчитат особеностите на културата и свързаните с нея стопански дейности. Съставен списък с допустими културни цели и дейности и са определени допустимите разходи. Груповото освобождаване следва да се прилага както за инвестиционните, така и за оперативните помощи под определени прагове, при условие че е изключено свръхкомпенсирането. По принцип в обхвата на груповото освобождаване не следва да влизат дейности, които макар и да притежават културен аспект, имат преди всичко търговски характер поради своя по-голям потенциал за нарушаване на конкуренцията, като например вестници и списания (в печатен или електронен формат). Освен това в списъка с допустимите културни цели и дейности не са включени търговски дейности като мода, дизайн и видеоигри.

Мерките за инвестиционна помощ за спортни инфраструктури са включени в обхвата на груповото освобождаване, ако отговарят на условията в настоящия регламент, доколкото те представляват държавна помощ. В спортния сектор някои мерки, предприети от държавите-членки, може да не представляват държавна помощ, тъй като бенефициерът не извършва стопанска дейност или те не оказват въздействие върху търговията между държавите-членки. При определени обстоятелства такъв може да е случаят с мерките за помощ, които са с чисто местен характер или които са в полза на аматьорския спорт. В член 165 от Договора се признава важноста от насърчаването на ролята на спорта в европейския живот, като в същото време се отчитат неговите особености и структури, основаващи се на доброволното участие, както и неговата социална и възпитателна функция.

Помощите за инфраструктури, които служат за повече от една цел за отдых и поради това са многофункционални, също попадат в обхвата на груповото освобождаване. При все това, помощите за многофункционални туристически инфраструктури, като например увеселителни паркове и хотелски обекти, се освободени от задължението за уведомяване, само ако са част от схеми за регионална помощ, предназначени за туристически дейности в подпомагани региони, които имат особено положително въздействие върху регионалното развитие. Условията за съвместимост по отношение на предоставянето на помощи за спортни инфраструктури или за многофункционални инфраструктури следва да гарантират по-специално открит и недискриминационен достъп до инфраструктурите и справедлива процедура за отдаване на концесии на трети страни, натоварени с изграждането, модернизиранието и/или експлоатацията на инфраструктурата, в съответствие със съответните разпоредби на правото и на съдебната практика на Съюза.



Ако спортната инфраструктура се използва от професионални спортни клубове, тарифите за нейното използване от тези клубове следва да бъдат публичнодостъпни, за да се гарантира прозрачност и равнопоставеност на ползвателите. Следва да се гарантира, че е изключено свръхкомпенсирането.

Съгласно чл. 1 от Регламента групово освобождаване схемите за помощ, индивидуалните помощи, предоставени по схеми за помощ, и помощите ad hoc са съвместими с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграфи 2 и 3 от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, при условие че отговарят на всички условия, определени в глава I от него, както и на специалните условия за съответната категория помощи, посочени в глава III от настоящия регламент.

Определени са горни прагове за държано субсидиране, над които груповото освобождаване не се прилага. Също така следва да е налице възможността предварително да се изчисли с точност техният брутен еквивалент на безвъзмездна помощ, без да е необходимо да се прави оценка на риска („прозрачни помощи“), като в чл. 5, пар. 2 от регламента са посочени категориите помощи, които се считат за прозрачни. Необходимо е предоставеното субсидиране да има стимулиращ ефект, като това изискване не е абсолютно. Що се отнася до регионалните оперативни помощи, регионалните помощи за градско развитие, помощите за МСП за достъп до финансиране, помощите за наемане на работещи в неравностойно положение, помощите за наемане на работещи с увреждания, помощите за компенсиране на допълнителните разходи, свързани с наемането на работещи с увреждания, помощите под формата на намаления на данъците за околната среда, помощите за отстраняване на щети, причинени от някои природни бедствия, социалните помощи за транспорт за живеещите в отдалечени региони и помощите за култура и опазване на културното наследство, изискването за наличие на стимулиращ ефект не се прилага или се предполага, че е изпълнено, ако са изпълнени специфичните условия, предвидени за съответната категория.

За да бъдат правомерно отпуснати и разходени публичните средства планираната държавна помощ следва да отговаря на всички общи правила, както и да са налице специалните условия за отделните категории помощи.

С Регламент (ЕС) № 2017/1084 на Комисията от 14.06.2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 651/2014 Европейската комисия одобрява нови по-либерални правила по отношение на помощите за пристанищните и летищните инфраструктури, праговете за уведомяване за помощи за култура и опазване на културното наследство и помощи за спортни и мултифункционални инфраструктури за отдих.

4. Заключение

В контекста на модернизирана система на правилата за държавна помощ с оглед както на изпълнението на стратегията за растеж „Европа 2020“, така и за бюджетна консолидация, режимът на държавните помощи, имащи социален



ефект, играе първостепенна роля в процеса на благополучието и конкурентноспособността на Общността. Със все по-голямото разширяване на приложението на груповото освобождаване се цели децентрализация, както и държавите-членки да поемат отговорност за своя избор на политики относно местните мерки за финансиране. Социалните ефекти се изразяват от една страна в модернизация на общностите, а от друга не се пренебрегва подпомагането на културното наследство, формирало отделните общества в рамките на Съюза.

