

Държавни помощи за икономическо и културно развитие

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

1. Обща класификация

Още в началото трябва да се отбележи, че горепосочените държавни помощи попадат в категорията на тези, които **„може да бъде прието, че са съвместими с Общия пазар“**.

От деонтологична гледна точка, при тази правна разпоредба, модалният глагол „мога/може“ дава **двувариантност на квалификацията на държавните помощи – съвместимост или несъвместимост**. Преценката е на Европейската комисия, като тук се наблюдава **изключителна дискреционна власт**, което предполага и **многообразна и често контрадиктарна практика**. Съдебната практика тук е в следната насока: „за целите на квалифицирането на една национална мярка като държавна помощ следва да се установи не реално въздействие на помощта върху търговията между държавите членки и действително нарушаване на конкуренцията, а само да се разгледа дали помощта би могла да засегне тази търговия и да наруши конкуренцията... По-специално в случай на програма за помощи като настоящата Комисията може просто да проучи характеристиките на разглежданата програма, за да прецени дали поради високия размер или процент на помощите, поради характеристиките на постоянните инвестиции или други предвидени в тази програма условия последната осигурява съществено предимство на получателите спрямо конкурентите им и дали от нея могат да се ползват главно участващи в търговията между държавите членки предприятия... Следва също да се отбележи, че макар Комисията да може да установява общи правила за изпълнение, уреждащи упражняването на правото на преценка, което ѝ е предоставено от член 87, параграф 3 ЕО, при преценката на конкретен случай тя не може напълно да се лиши от това право на преценка, особено в случаите, които не е посочила изрично или е пропуснала да уреди в споменатите общи правила за изпълнение. При това положение посоченото право на преценка не се изчерпва с приемането на такива общи правила и по принцип не съществува пречка за евентуална индивидуална преценка извън рамките на посочените правила, при условие обаче Комисията да зачита правните норми с по-висок ранг, например нормите на Договора, както и общите принципи на общностното право... 55. подобна преценка трябва по необходимост да се основава на



фактите, икономическите анализи и доказателствата, приведени от жалбоподателя в административното производство преди постановяване на обжалваното решение. Освен това съгласно постоянната съдебна практика контролът, който общностните юрисдикции упражняват върху комплексните икономически преценки, направени от Комисията, каквито са налице в настоящия случай, се свежда по необходимост до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, както и дали фактите са установени точно и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт⁵¹.

Нормативната база в българската национална правна система се намира в **чл. 4 от Закона за държавните помощи (ЗДП)**, който приема, че предоставянето на държавна помощ може да бъде прието за съвместимо с Общия пазар, при различни посочени по общ начин в разпоредбата хипотези. Първата от тях е, когато с държавната помощ се насърчава икономическото развитие на райони с ниско жизнено равнище или с висока безработица. Втората е, когато тя подпомага изпълнението на проект със значителен икономически интерес за Европейската общност или за преодоляване на съществени трудности в икономиката на Република България. Третата е, когато държавната помощ подпомага развитието на определени стопански дейности или отделни икономически райони, доколкото не се засягат търговските условия в степен, която противоречи на общия интерес. Четвъртата е, когато с нея се подпомага запазването на културното и историческото наследство, ако не засяга търговските условия и конкуренцията в Европейската общност до степен, която противоречи на общия интерес. Петата, най-спорната измежду всички тях е, когато държавната помощ е разрешена с решение на Съвета, прието с квалифицирано мнозинство, по предложение на Европейската комисия.

Българският закон следва Първичното право на Европейските общности (Европейския съюз), където нормативната уредба е в *същия смисъл, но при малко по-различно текстово изражение*. Същата класификация може да бъде намерена в **чл. 107, параграф 3 от Договора за функциониране на Европейския съюз**, където е записано, че за съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат (чрез изреждане по букви): а) помощите за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и на регионите, посочени в член 349, като се вземе предвид структурната, икономическата и социалната ситуация в тях; б) помощите за насърчаване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка; в) помощите, които имат за цел

⁵¹ Решение на Общия съд (четвърти разширен състав) от 14 юли 2011, дело T-357/02, Freistaat Sachsen (Германия) срещу Европейска комисия



да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес; г) помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес; д) такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени с решение на Съвета, по предложение на Комисията.

2. Държавни помощи за развитие на региони в неизгодно положение

На ниво европейско законодателство са налични систематични тестове в тази насока⁵². В регламента, Раздел 9 „Социални помощи за транспорт за живеещите в отдалечени региони“, чл. 51 „Социални помощи за транспорт за живеещите в отдалечени региони“ посочва, че помощите за пътнически въздушен и морски транспорт са съвместими с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 2, буква а) от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, ако са изпълнени изискуемите условия. Декларирано е, че цялата помощ е в полза на крайните потребители, чието място на обичайно пребиваване е в отдалечени региони. Помощите се предоставят за **пътнически транспорт по маршрут, свързващ летище или пристанище в отдалечен регион с друго летище или пристанище на територията на Европейското икономическо пространство**. Помощите се предоставят **без дискриминация по отношение на самоличността на превозвача или вида услуга** и без ограничение по отношение на точния маршрут към или от отдалечен регион. **Допустимите разходи включват цената на билета за отиване и връщане** от или до отдалечения регион, включително всички данъци и такси, фактурирани от превозвача на потребителя. Интензитетът на помощта не надхвърля 100 % от допустимите разходи.

Същото положение по регламента би било по Раздел 10 „Помощи за ширококоловови инфраструктури“, член 52 „Помощи за ширококоловови инфраструктури“, където е записано, че **инвестиционните помощи за разгръщането на ширококоловова мрежа** са съвместими с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 3 от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, ако са изпълнени определените условия. Налице е ясно деклариране, че допустимите разходи включват: а) инвестиционни разходи за разгръщане на пасивна

⁵² Регламент/Regulation (EC) № 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.



ширококоленова инфраструктура; б) инвестиционни разходи за гражданско строителство, свързано с ширококоленов достъп; в) инвестиционни разходи за разгръщане на основни ширококоленови мрежи; и г) инвестиционни разходи за разгръщане на мрежи за достъп от следващо поколение. **Инвестицията е разположена в региони, в които няма инфраструктура от същата категория (основен ширококоленов достъп или мрежа за високоскоростен достъп от следващо поколение) и не е вероятно такава инфраструктура да бъде разгърната на търговски принцип до три години след публикуването на планираната мярка за помощ**, като това се потвърждава също и чрез открита обществена консултация. Помощите се предоставят посредством **отворена, прозрачна и недискриминационна конкурентна процедура** за подбор при спазване на принципа за технологична неутралност. Мрежовият оператор предлага възможно най-голям активен и пасивен достъп на едро при справедливи и недискриминационни условия, включително необвързан физически достъп при мрежите за достъп от следващо поколение. Този достъп на едро се предоставя за период от най-малко седем години и правото на достъп до проводи или стълбове не е ограничено във времето. Цената за достъпа на едро се основава на принципите за ценообразуване, определени от националния регулаторен орган, и на целеви показатели, които преобладават в други сравними, по-конкурентноспособни региони в държавата членка или в Съюза, като се взема предвид помощта, получена от мрежовия оператор. С националния регулаторен орган се провеждат консултации относно условията за достъп, включително ценообразуването, и в случай на спор между желаещите да получат достъп и оператора на подпомаганата инфраструктура. Държавите членки въвеждат **механизъм за контрол и възстановяване на предоставените средства, ако размерът на помощта по проекта надхвърля 10 млн. евро**.

Съдебната практика е засегнала държавните помощи за региони в неизгодно положение, като дори в един и същ казус някои от мерките са приети за съвместими, а други – за несъвместими с вътрешния (Общия) пазар, както следва:

ПЪРВИ КАЗУС:

„Настоящото дело⁵³ се отнася до мерките за изпълнение, приети от испанските органи в рамките на **прехода от аналогово към цифрово телевизионно разпространение** в Испания, що се отнася до цялата територия на Испания с изключение на автономна област Кастилия Ла Манча (Испания)... За да организират прехода от аналогово към цифрово телевизионно

⁵³ Решение на Общия съд (пети състав) от 26 ноември 2015, дело дело T-461/13 (Помощ за въвеждане на цифрова наземна телевизия в отдалечени и слабо урбанизирани райони в Испания - Решение, с което помощите се обявяват отчасти за съвместими и отчасти за несъвместими с вътрешния пазар), Кралство Испания срещу Европейска комисия



разпространение, испанските власти разделят испанската територия на три отделни зони: – в **зона I**, която обхваща 96 % от испанското население и е считана за търговски рентабилна, разходите за прехода към цифровото разпространение се понасят от публичните и частните телевизионни оператори, – в **зона II**, която включва слабо урбанизирани и отдалечени райони, обхващащи 2,5 % от испанското население, телевизионните оператори не са инвестирали в цифровизацията поради липсата на интерес, вследствие на което испанските органи са предвидили публично финансиране, – в **зона III**, обхващаща 1,5 % от испанското население, топографията изключва възможността за наземно цифрово предаване, така че е предпочетено използването на сателитната платформа... Като цяло, между 2008 г. и 2009 г. за разширяването на покритието в зона II са инвестирани почти 163 милиона евро от централния бюджет, част от които от заеми при облекчени условия, отпуснати от МПТТ на автономните области и 60 милиона евро от бюджетите на съответните шестнадесет автономни области. От друга страна, общините са финансирали разширяването с около 3,5 милиона евро. От 2009 г. вторият етап след разширяването на ЦНТ в зона II се състои в организирането от някои автономни области на други процедури за възлагане на обществени поръчки или в сключване на договори без възлагане на обществени поръчки за експлоатацията и поддръжката на оборудването, цифровизирано и внедрено в хода на разширяването... На 18 май 2009 г. в Комисията е подадена жалба от европейски сателитен оператор, а именно SES Astra, отнасяща се до предполагаема схема за помощи в полза на прехода от аналогово към цифрово телевизионно разпространение в зона II. Според посочения оператор тази схема представлява помощ, за която не е отправено уведомление и която е довела до нарушаване на конкуренцията между платформите за наземно и сателитно телевизионно разпространение... Кралство Испания твърди, че ако по силата на член 3, параграф 4 от обжалваното решение текущите плащания са анулирани, няма да бъде възможно да се изисква от операторите на мрежи да продължат експлоатацията и поддръжката на мрежата в зона II, което би довело до прекъсването на телевизионния сигнал в посочената зона. Това прекъсване щяло да засегне в частност групите в неравностойно положение, като например възрастните хора и лицата с ниски доходи, което би засегнало принципа на равно третиране. За тези лица бил невъзможен достъпът до телевизионни канали чрез други мрежи, поради стойността на необходимите инвестиции. От постоянната съдебна практика следва, че принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано... В случая Комисията не е нарушила този принцип. Всъщност, като е приела, че неправомерно приложената помощ, предоставена на операторите на наземната телевизионна платформа за разгръщане, поддръжка и експлоатация на мрежата на ЦНТ в зона II, е несъвместима с вътрешния пазар, с изключение на помощта,



която е предоставена в съответствие с критерия за технологична неутралност, и като е поискала по силата на обжалваното решение възстановяването на тази помощ, Комисията не е третирали по различен начин сходни положения, нито е третирали еднакво различни положения.“

ВТОРИ КАЗУС:

„С Декрет-закон № 415 относно рефинансирането на Закон № 64 от 1 март 1986 г... италианският законодател предвижда финансови мерки за насърчаване на предприятията да развият определени производствени дейности в райони на страната в по-неблагоприятно положение...Обратно на твърдението на жалбоподателите, **предпазливият и съобразителен икономически оператор**, за който се предполага, че познава посоченото решение, може въз основа на това указание да направи извода, че възможността за участие чрез автоматично вписване или преформулиране съгласно правилата за прилагане на схемата за помощи за 1997—1999 г. в покана, публикувана след тази, в рамките на която е било представено заявлението за помощи, е **ограничена от срока на разрешението**, предоставено с тази схема. По-конкретно в това отношение следва да се посочи, че предвид факта че, разрешавайки посочената схема, решението от 1997 г. дерогира общия принцип за несъвместимост на държавните помощи с общия пазар, установен в член 87, параграф 1 ЕО, такъв оператор **не може да очаква разумно, че решението ще разреши предоставянето на помощи дори след посочената в него дата**, противно на принципа, съгласно който подобни дерогации трябва да се тълкуват стриктно...Във всеки случай предвид посочването в решението от 1997 г. на датата, на която изтича срокът на разрешението на схемата за помощи за 1997—1999 г., не може да се поддържа, че жалбоподателите са получили от страна на Комисията конкретно уверение, че могат да представят преформулираното си заявление за помощ при покана, публикувана след тази дата. Освен това жалбоподателите **не могат оправдано да очакват, че след посочената дата Комисията ще предостави ново разрешение за схема за държавни помощи, условията за прилагане на която са същите** като предвидените за схемата за помощи за 1997—1999 г. При тези обстоятелства трябва да се заключи, че макар националните разпоредби, уреждащи условията за прилагане на посочената схема, и актовете, приети в рамките на третата покана, да не посочват изрично крайния срок за упражняване на възможността за ново участие в последваща покана посредством автоматично вписване или преформулиране, жалбоподателите **не могат да имат оправдани правни очаквания**, че ще могат да се възползват от тази възможност след 31 декември 1999 г.⁵⁴“

⁵⁴ Решение на Съда (първи състав) от 14 октомври 2010, дело C-67/09 P, Nuova Agricast Srl, установено в Cerignole (Италия) срещу Европейска комисия



3. Държавни помощи за подпомагане на проекти от интерес на Европейската общност или предприемане на мерки за преодоляване на съществени трудности в икономиката

3.1. Държавни помощи за подпомагане на проекти от интерес на Европейската общност – например тези по Раздел 7 „Помощи за опазване на околната среда“, член 36 „Инвестиционни помощи, които дават възможност на предприятията да надвишат стандартите на Съюза за опазване на околната среда или да повишат равнището на опазване на околната среда при липса на стандарти на Съюза“ от цитираният вече по-горе регламент⁵⁵. Приема се, че инвестиционните помощи, които дават възможност на предприятията да надвишат стандартите на Съюза за опазване на околната среда или да повишат равнището на опазване на околната среда при липса на стандарти на Съюза, са съвместими с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 3 от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, ако са изпълнени изрично посочените условия. Например: инвестицията отговаря на едно от следните **условия**: а) тя дава възможност на бенефициера да повиши равнището на опазване на околната среда в резултат от дейността си, като надвиши приложимите стандарти на Съюза, независимо от наличието на задължителни национални стандарти, които са по-строги от стандартите на Съюза; б) тя дава възможност на бенефициера да повиши равнището на опазване на околната среда в резултат от дейността си при липса на стандарти на Съюза. Такива биха били и инвестиционни помощи за ранно адаптиране към бъдещи стандарти на Съюза (чл. 37), инвестиционни помощи за мерки за повишаване на енергийната ефективност (чл. 38) и инвестиционни помощи за проекти за енергийна ефективност на сгради (чл. 39). За последните изрично е посочено, че те се предоставят под формата на дотация, капиталово участие, гаранция или заем на фонд за енергийна ефективност или на друг финансов посредник, които ги прехвърлят изцяло на крайните бенефициери, които са собствениците на сградата или наемателите, както и че помощите, които фонът за енергийна ефективност или друг финансов посредник предоставят в полза на допустимите проекти за енергийна ефективност, могат да бъдат под формата на заеми или гаранции. **Номиналната стойност на заема или гарантираната сума** не надхвърля 10 млн. евро за проект на равнището на крайните бенефициери. Гаранцията не надхвърля 80 % от заема, за който е издадена. Съответно в разпоредбите на членове 40 до 49 от Регламента са посочени и: инвестиционни помощи за високоефективно комбинирано производство на енергия; инвестиционни помощи за насърчаване на енергията от възобновяеми източници; оперативни помощи за насърчаване на

⁵⁵ Регламент/Regulation (EC) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година.



електроенергията от възобновяеми източници; оперативни помощи за насърчаване на енергията от възобновяеми източници в маломасштабни съоръжения; помощи под формата на намаления на данъци за околната среда по Директива 2003/96/ЕО; инвестиционни помощи за саниране на замърсени обекти; инвестиционни помощи за енергийноефективно районно отопление и охлаждане; инвестиционни помощи за рециклиране и повторна употреба на отпадъци; инвестиционни помощи за енергийна инфраструктура и помощи за проучвания в областта на околната среда.

3.2. Държавни помощи за предприемане на мерки за преодоляване на съществени трудности в икономиката

КАЗУС:

„Вследствие на **световната финансова криза**, която започна през 2007 г. и се задълбочи през следващите години, през месец септември 2013 г. Словенската централна банка констатира **недостиг на капитал** относно седем словенски банки, а именно Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipa d.d., Probanka d.d. и Factor banka d.d. Предвид мащаба на този недостиг посочените банки не разполагат с достатъчно активи, за да удовлетворят кредиторите си и да покрият стойността на влоговете. На 17 декември 2013 г. Словенската централна банка приема решения за въвеждане на извънредни мерки с оглед на **рекапитализацията** на първите две банки, **оздравяването** на третата и **ликвидацията** на последните две (наричани по-нататък „разглежданите мерки“). На 18 декември 2013 г. Комисията дава разрешение за държавните помощи, предназначени за съответните пет банки, за които помощи словенските органи предварително са отправили уведомление. В случая от точка 2 от Съобщението относно банковия сектор следва, че с него Комисията е искала да уреди условията за достъп до държавните помощи в подкрепа на финансовия сектор на държавите членки и да уточни изискванията, на които трябва да отговарят тези помощи, за да се считат за съвместими с вътрешния пазар. Сред тези изисквания, в точки 40-46 от Съобщението относно банковия сектор се съдържа и изискването, предвиждащо **споделянето от акционерите и подчинените кредитори на тежестта на разходите за реструктуриране на банките в затруднено положение**, за да се попълни техният недостиг на собствен капитал...При **контрола си за съвместимост** на мерките за държавни помощи с вътрешния пазар, Комисията е приела, че мерките за споделяне на тежестта се налагат, за да се ограничат до необходимия минимум държавните помощи в банковия сектор и да се намалят нарушенията на конкуренцията във вътрешния пазар. Всъщност, от една страна, може да се приеме, че подобни мерки за споделяне на тежестта са насочени към това да се възпрепятства използването на държавните помощи като обикновен инструмент, позволяващ да се преодолеят финансовите трудности на съответните банки. От друга страна, с мерките за споделяне на тежестта се цели



да се гарантира, че преди предоставянето на каквато и да било държавна помощ банките, които са в положение на **недостиг на собствен капитал**, ще преговарят с инвеститорите си за намаляване на този недостиг, по-специално посредством мобилизиране на собствен капитал, както и чрез принос от подчинените кредитори, тъй като подобни мерки могат да доведат до ограничаване на размера на предоставяната държавна помощ. Едно решение в противен смисъл би довело до **опасност да се предизвикат нарушения на конкуренцията**, доколкото банките, чиито акционери или подчинени кредитори не са допринесли за намаляване на недостига на собствен капитал, биха получили **държавна помощ в по-голям размер от този, който би бил достатъчен**, за да се попълни остатъчният недостиг на собствен капитал. При тези обстоятелства подобна помощ не би била по принцип съвместима с правото на Съюза⁵⁶.

4. Държавни помощи за подпомагане развитието на някои икономически дейности/региони

Специално тук е налице ясно изразена систематизирана и добре аргументирана визия на Комисията⁵⁷. Насоките по дефиниция не са юридически задължителни, но като „**меко право**“, те често преминават чрез прилагането им от институциите на ЕС в „твърдо право“ (най-често чрез „съдебната трансформация на едното в другото“), и затова се приемат като специфична част от правната рамка на Европейския съюз. Още в параграф 1 от Въведението изрично е отразено, че с насоките Комисията определя условията, при които държавната помощ за оздравяване и реструктуриране на нефинансови предприятия в затруднено положение може да се счита за съвместима с вътрешния пазар въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Секторното приложно поле е дефинирано от Комисията така: помощите за всички предприятия в затруднено положение с изключение на предприятията във въгледобивния или стоманодобивния сектор, както и тези, обхванати от специални правила за финансовите институции, без да се засягат специфичните правила за предприятия в затруднено положение в определен сектор. Комисията ще прилага настоящите насоки към сектора на рибарството и аквакултурите, при условие че съответстват на специфичните правила, определени в Насоките за преглед на държавната помощ за рибарство и аквакултура и към селското

⁵⁶ Решение на Съда (голям състав) от 19 юли 2016, дело C-526/14, преюдициално запитване, Tadej Kotnik и др. срещу Državni zbor Republike Slovenije.

⁵⁷ Съобщение на Комисията (2014/C 249/01) - **Насоки за държавна помощ** за оздравяване и реструктуриране на нефинансови предприятия в затруднено положение (Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty).



стопанство, включително в сектора на първично производство на селскостопански продукти.

Материално приложно поле - значение на понятието „предприятие в затруднено положение“. Според параграф 20, За целите на настоящите насоки се смята, че едно предприятие се намира в затруднено положение, когато без намеса от страна на държавата то почти сигурно ще бъде принудено да прекрати дейността си в краткосрочен или средносрочен план. Следователно едно предприятие се намира в затруднено положение, ако е налице поне едно от следните обстоятелства: а) в случай на дружество с ограничена отговорност, когато записаният му акционерен капитал е намалял с повече от половината в резултат на натрупани загуби. Такъв е случаят, когато приспадането на натрупаните загуби от резервите (и всички други елементи, които по принцип се считат за част от собствения капитал на дружеството) води до отрицателен сбор, който надвишава половината от записания акционерен капитал. б) В случай на дружество, при което поне някои от съдружниците носят неограничена отговорност за задълженията на дружеството (27), когато капиталът, вписан в баланса на дружеството, е намалял на половина поради натрупани загуби. в) Когато предприятието е в процедура по колективна несъстоятелност или отговаря на критериите на вътрешното право, за да бъде подложено на процедура по колективна несъстоятелност по искане на неговите кредитори. г) Когато предприятието не е МСП и през последните две години: i. съотношението задължения/собствен капитал на предприятието е било по-голямо от 7,5 и ii. съотношението EBITDA/лихвено покритие на предприятието е било под 1,0 (бел.моя. EBITDA- *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* – финансов индикатор, който измерва печалбата преди всички плащания, обезценки и амортизации и показва способността на предприятието да печели, без да се вземат предвид дълговете към кредиторите, държавата и метода на амортизация, т.е. “сурова печалба“). В параграфи 25 до 28 е отразено, че Насоките се отнасят до три вида помощи: помощ за оздравяване, помощ за реструктуриране и временна подкрепа за реструктуриране. По своята същност **помощта за оздравяване** е спешна и временна помощ. Нейната основна цел е да поддържа дейността на предприятието, изпаднало в затруднение през краткия период, необходим за изготвянето на план за реструктуриране или ликвидация. Основният принцип е, че помощта за оздравяване позволява да се окаже временна подкрепа на дружество, чието финансово положение сериозно се е влошило, което се изразява в остра криза на ликвидността или техническа неплатежоспособност. Подобна временна подкрепа би трябвало да даде време да се анализират обстоятелствата, довели до затрудненията, и да се разработи подходящ план за преодоляване на затрудненията. **Помощта за реструктуриране** често включва по-постоянна помощ и трябва да възстанови дългосрочната жизнеспособност на бенефициера въз основа на осъществим,



последователен и мащабен план за реструктуриране, докато в същото време позволява адекватен собствен принос и споделяне на тежестта и ограничаване на потенциалното нарушаване на конкуренцията. **Временната подкрепа за реструктуриране** представлява помощ за ликвидността, чието предназначение е да спомогне за реструктурирането на едно предприятие, като осигурява на бенефициера необходимите условия, за да може той да планира и предприеме подходящи действия за възстановяване на своята дългосрочна жизнеспособност. Временната подкрепа за реструктуриране може да се отпуска само на МСП и на по-малки държавни предприятия. В параграфи 38 и 39 категорично е заявено, че за да оцени дали помощта, за която е постъпило уведомление, може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар, Комисията ще провери дали **всяко от следните условия** е изпълнено: а) принос за ясно определена цел от общ интерес: една мярка за държавна помощ трябва да бъде насочена към постигането на цел от общ интерес в съответствие с член 107, параграф 3 от Договора). б) необходимост от държавна намеса: една мярка за държавна помощ трябва да бъде насочена към ситуации, в които помощта може да доведе до съществено подобрение, което пазарът не е в състояние да постигне сам по себе си, например чрез отстраняването на пазарна неефективност или на проблем пред справедливостта или сближаването. в) целесъобразност на мярката за помощ: една мярка за помощ няма да се счита за съвместима, ако същата цел може да бъде постигната с мерки, които нарушават конкуренцията в по-малка степен. г) стимулиращ ефект: трябва да се докаже, че при липса на помощ предприятието бенефициер би било реструктурирано, продадено или ликвидирено по начин, който не би постигнал целта от общ интерес. д) пропорционалност на помощта (ограничаване на помощта до минимум): помощта не трябва да надвишава необходимия минимум за постигането на целта от общ интерес. е) избягване на неоправдани отрицателни ефекти върху конкуренцията и търговията между държавите членки: отрицателните ефекти от помощта трябва да бъдат достатъчно ограничени, така че общият баланс на мярката да е положителен (в 3.6.1.е доуточнено, че с цел да бъдат намалени моралният риск, стимулите за прекомерно поемане на риск и потенциалните нарушения на конкуренцията помощ следва да се отпуска на предприятията в затруднено положение само за една операция по реструктуриране. Това е принципът на еднократната помощ. Нуждата на едно предприятие, което вече е получило помощ съгласно настоящите насоки да получи допълнителна такава помощ показва, че затрудненията на предприятието периодично се повтарят или че не са били решени по подходящ начин при предоставянето на първоначалната помощ. Вероятно е непрекъснатите държавни намеси да доведат до проблеми с моралния риск и нарушаване на конкуренцията, което е в противоречие с общия интерес). ж) прозрачност на помощта: държавите членки, Комисията, икономическите оператори и обществеността трябва да имат лесен достъп до



всички актове и до информацията, имащи отношение към предоставената помощ. 39. Ако някой от посочените по-горе критерии не е изпълнен, помощта няма да се счита за съвместима с вътрешния пазар. В параграф 135 са посочени **дата на прилагане и срок на действие** - Комисията ще прилага тези насоки от 1 август 2014 г. до 31 декември 2020 г.

Съдебната практика разглежда много специфични и комплексни случаи, например:

ПЪРВИ КАЗУС (държавни помощи за подпомагане развитието на някои икономически дейности):

„След анализа на разглежданите мерки Комисията стига до извода, че те представляват държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО (понастоящем член 107, параграф 1 ДФЕС). Освен това тя квалифицира тези помощи като **нови помощи**. От обжалваното решение обаче следва, че според Комисията разрешението, предоставено на TV2 да излъчва на честоти с локално покритие, както и задължението на **собствениците на общински станции да излъчват програмите на TV2**, не представляват държавни помощи, тъй като не изискват прехвърляне на ресурси на държавата...според Комисията **всички приходи от лицензионна такса представляват предоставена на TV2 държавна помощ**... Комисията констатира, че **приходите от лицензионна такса предоставят икономическо и финансово предимство** на TV2, а в съображение 153 от обжалваното решение тя заключава, че всички разглеждани мерки, включително приходите от лицензионна такса, представляват държавни помощи в полза на TV2...съображение 194 от обжалваното решение се намира в тази част от решението, която е посветена на **преценката на съвместимостта с вътрешния пазар** на предоставената на TV2 държавна помощ, което очевидно предполага, че е налице помощ. Така изглежда малко вероятно съображение, което се намира в тази част от обжалваното решение, да може да се тълкува в смисъл, че изключва от квалификацията „държавна помощ“ част от сумите, получени от TV2. **Ако тези суми не бяха помощи, нямаше да има никаква причина те да се споменават при преценката на съвместимостта на въпросната помощ**...според Комисията по отношение на средствата, преведени от TV2 на регионалните станции, не става въпрос за свръхкомпенсация. Поради това тя е включила тези суми едновременно в приходите, получени от TV2 (който представляват държавна помощ), и в обоснованите разходи на TV2. Фактът обаче, че дадена сума първо е била включена в колоната с приходите, а след това същата тази сума е приспадната в колоната с разходите, „не засяга изчисленията“ на свръхкомпенсацията, както правилно се посочва в съображение 194 от обжалваното решение⁵⁸“.

⁵⁸ Решение на Общия съд (осми състав) от 24 септември 2015, дело T-674/11, TV2/Danmark A/S срещу Европейска комисия



Съвсем различна фактическа обстановка дава друг юриспруденциален подход тук:

ВТОРИ КАЗУС (държавни помощи за подпомагане развитието на някои икономически региони):

„С решение № 148/04 от 9 август 2004 г. АЕЕГ **възлага управлението на тарифата за електроенергия** на публичния орган Cassa Conguaglio per il settore elettrico (Изравнителен фонд за електроенергийния сектор, наричан по-нататък „Изравнителният фонд“), вместо на местните електроразпределителни дружества. В това си качество Изравнителният фонд възстановява директно на жалбоподателя разликата между сумата по начисляваната му от ENEL тарифа и тази по тарифата, предвидена в декрета от 1995 г., прилагайки същия **парафискален налог**.... 12. В обжалваното решение Комисията приема, че е неотносим както анализът, изложен от нея в решението Alumix, така и предоставените от италианските власти и от жалбоподателя изчисления с цел да се докаже, че предоставената **преференциална тарифа** за последния продължава да бъде в съответствие с възприетите в решение Alumix критерии. Тя посочва, че размерът на помощта, който трябва да бъде възстановен, съответства на сумата на всички финансови компенсации, изплатени на жалбоподателя от Изравнителния фонд. 13. По отношение на намиращия се във Венето завод Комисията посочва в член 2 от обжалваното решение, че възстановяването се отнася за периода между 1 януари 2006 г. и 19 ноември 2009 г. По отношение на намиращия се в Сардиния завод Комисията налага само частично събиране на сумите, като възстановяването, което следва да се извърши, се отнася за периода между 1 януари 2006 г. и 18 януари 2007 г. 52. Що се отнася, трето, до допустимостта на помощта като помощ за регионалното развитие,... е видно, че противно на твърденията на жалбоподателя, Комисията е проверила тази възможност от гледна точка на Насоките за национална регионална помощ, като изтъква, че Венето не е регион, отговарящ на условията за ползване на помощите което изключвало единия от заводите на жалбоподателя. Що се отнася до втория завод, разположен в Сардиния, Комисията посочва, че Сардиния е била регион, който е отговарял на условията до 31 декември 2006 г., но вече не била такъв регион от гледна точка на Насоките за национална регионална помощ за 2007-2013 г. освен ако жалбоподателят се ползва от преходния период от две години „за линейното премахване на съществуващите режими за оперативна помощ“ Вследствие на това тя изследва дали помощта е била необходима (съображение 63 от обжалваното решение) и пропорционална на неблагоприятните регионални фактори, като нейният извод е отрицателен. Тя изтъква също така, че помощта реално не е била постепенно намаляваща, като преценява, че **не изглежда уместно да се даде възможност „да бъдат въведени нови оперативни помощи за няколко месеца“** и да се предвиди „последното им премахване“, най-вече **„предвид изразените**



съмнения и нарушаващия конкуренцията характер на помощта“. И накрая, тя „изразява съмнения“ относно възможността предоставената преференциална тарифа на жалбоподателя да бъде разрешена „като регионална помощ или на друг принцип“⁵⁹.

5. Държавни помощи за подкрепа на културата

В Раздел 11 от посочения по-горе Регламент 651/2014 „Помощи за култура и опазване на културното наследство“ разпоредбата на чл.53 със същото наименование - „Помощи за култура и опазване на културното наследство“ указва, че помощите за култура и опазване на културното наследство са съвместими с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 3 от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, ако са изпълнени изрично посочените условия.

Помощите се предоставят за следните *numerous clausus* **културни цели и дейности**: а) музеи, архиви, библиотеки, артистични и културни центрове и средища, театри, оперни театри, концертни зали, други организации за представления на живо, институции, ангажирани със съхраняване на филмовото наследство, и други подобни артистични и културни инфраструктури, организации и институции; б) материално наследство, в това число всички форми на движимо и недвижимо културно наследство и археологически обекти, паметници, исторически обекти и сгради; природно наследство, свързано с културно наследство, или ако е признато официално като културно или природно наследство от компетентните публични органи на държава членка; в) нематериално наследство във всичките му форми, в това число фолклорни обичаи и занаяти; г) художествени или културни прояви и представления, фестивали, изложби и други подобни културни дейности; д) културни и артистични образователни дейности и популяризиране на важното значение на опазването и насърчаването на многообразието от форми на културно изразяване чрез образователни програми и програми за по-голямо популяризиране, включително чрез използване на нови технологии; е) писане, редактиране, продуциране, дистрибуция, цифровизация и издаване на музика и литература, включително преводи.

Тези помощи могат да бъдат във **форма** на: а) инвестиционни помощи, включително помощи за изграждане или модернизирани на културна инфраструктура; б) оперативни помощи. Що се касае до инвестиционните помощи, **допустимите разходи** включват разходите за инвестиции в

⁵⁹ Решение на Общия съд (осми състав) от 16 октомври 2014, дело T-177/10, Alcoa Trasformazioni Srl срещу Европейска комисия.



материални и нематериални активи, включително: а) разходи за изграждане, модернизиране, закупуване, съхраняване или подобряване на инфраструктура, ако поне 80 % от нейния годишен времеви или пространствен капацитет се използват за културни цели; б) разходи за закупуване, включително на лизинг, прехвърляне на собствеността или физическо преместване на културно наследство; в) разходи за опазване, съхраняване, реставрация и рехабилитация на материално и нематериално културно наследство, включително допълнителни разходи за съхранение при подходящи условия, специални инструменти, материали и разходи за документация, научни изследвания, цифровизация и публикуване; г) разходи за подобряване на достъпа на обществеността до културното наследство, включително разходи за цифровизация и други нови технологии, разходи за подобряване на достъпността за лица със специални нужди (по-специално рампи и подемници за хора с увреждания, надписи на брайловата азбука и релефни експонати в музеите) и за насърчаване на културното многообразие по отношение на представянето, програмите и посетителите; д) разходи за културни проекти и дейности, сътрудничество и програми за обмен и безвъзмездни средства, включително разходи за процедури по подбор, разходи за реклама и разходи, направени пряко в резултат на проекта.

Подробно е разяснено, че за оперативни помощи **допустимите разходи** включват: а) разходите на културната институция или обекта на културно наследство, свързани с непрекъснати или периодични дейности, включително изложби, представления и събития и други подобни културни дейности, които се извършват в обичайния ход на стопанската дейност; б) разходи за културни и артистични образователни дейности и за популяризиране на важното значение на опазването и насърчаването на многообразието от форми на културно изразяване чрез образователни програми и програми за по-голямо популяризиране, включително чрез използване на нови технологии; в) разходи за подобряване на достъпа на обществеността до културната институция или обектите на културно наследство и дейности, включително разходи за цифровизация и за използване на нови технологии, както и разходи за подобряване на достъпността за лицата с увреждания; г) оперативни разходи, пряко свързани с културния проект или дейност, като например наемането на недвижимо имущество и културни центрове, пътни разходи, материали и консумативи, пряко свързани с културния проект или дейност, архитектурни структури за изложби и сценични декори, заем, лизинг и амортизация на средства, софтуер и оборудване, разходи за право на достъп до произведения, защитени с авторско право, и защитено съдържание от други сходни права на интелектуалната собственост, разходи за реклама и разходи, възникнали като пряк резултат от проекта или дейността; амортизационните разходи и разходите за финансиране са допустими само ако не са покрити с инвестиционна помощ;



д) разходи за персонал, работещ за културната институция или обекта на културно наследство или за проекта; е) разходи за консултантски услуги и помощни услуги, предоставяни от външни консултанти и доставчици на услуги, които са възникнали като пряк резултат от проекта.

За инвестиционните помощи **размерът на помощта** не надхвърля разликата между допустимите разходи и оперативната печалба от инвестицията. **Оперативната печалба се приспада от допустимите разходи** предварително въз основа на реалистични предвиждания или чрез механизъм за възстановяване на средства. През съответния период е позволено операторът на инфраструктурата да задържа разумна печалба. За оперативните помощи размерът на помощта не надхвърля необходимото за покриване на оперативната загуба и разумна печалба за съответния период. Това изискване се гарантира предварително въз основа на реалистични предвиждания или чрез механизъм за възстановяване на средства. По този начин, за помощи, които не надхвърлят 1 млн. евро, максималният размер на помощта може да се определи по алтернативен метод, който се различава от метода в параграфи 6 и 7, на 80 % от допустимите разходи.

Специфичното тук е, че за **издаване на музика и литература**, максималният размер на помощта не надхвърля разликата между допустимите разходи и сконтираните приходи на проекта или 70 % от допустимите разходи. Приходите се приспадат от допустимите разходи предварително или чрез механизъм за възстановяване на средства. Допустимите разходи включват разходите за издаване на музикални и литературни произведения, включително авторските такси (разходите за авторски права), разходите за преводачи, разходите за издатели, други издателски разходи (изчитане, коректура и рецензиране на текстове), разходите за форматиране и предпечатна подготовка и разходите за печат и публикуване в интернет. Трябва да се има предвид, че **помощите за вестници и списания**, независимо от това дали те са в хартиен или електронен формат, не са допустими.

В същият раздел 11 от Регламента обаче има и друга разпоредба - член 54 „Схеми за помощ за аудио-визуални произведения“, където е указано, че схемите за помощ в подкрепа на писането на **сценарии, разработката, производството, разпространението и рекламата на аудио-визуални произведения** са съвместими с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 3 от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, ако са изпълнени определените условия за това. С помощите се подпомага културен продукт. За да се избегнат очевидни грешки в квалифицирането на даден продукт като културен продукт, всяка държава-членка предвижда ефективни процедури, например подбор на предложения от едно или повече лица, упълномощени да подбират или проверяват предложенията спрямо **предварително определен списък с**



културни критерии. Тези помощи могат да бъдат под формата на: а) помощи за производството на аудио-визуални произведения; б) помощи на предпроизводствен етап; и в) помощи за разпространение.

Поради своята многоаспектност и сложност, **материята относно държавните помощи подлежи на постоянно развитие от политическа, институционална и правна страна на територията на Европейския съюз.** Най-новият прогрес в тази насока касае почти всички аспекти на темата - развитие на региони в неизгодно положение; подпомагане на проекти от интерес на Европейската общност или предприемане на мерки за преодоляване на съществени трудности в икономиката; подпомагане развитието на някои икономически дейности/региони; и подкрепа на културата⁶⁰. Европейската комисия информира и комуникира с всички заинтересовани лица и институции горните актуални положения.

В **съобщението за медиите** е отразено, че комисар Маргрете Вестегер, която отговаря за политиката в областта на конкуренцията, заяви: „Искаме да гарантираме, че предприятията могат да се конкурират при равни условия на единния пазар - и искаме да направим това по най-ефикасния начин. Правилата на ЕС за държавната помощ са еднакви за всички държави членки. Одобрените днес промени ще спестят на държавите членки време и трудности при инвестиции в пристанища, летища, култура и най-отдалечените региони на ЕС, като същевременно ще запазят конкуренцията. Те също позволяват на Комисията да насочи вниманието си към мерките за държавна помощ, които оказват най-голямо въздействие върху конкуренцията на единния пазар, и да действа „мащабно по важните въпроси и скромно по маловажните“ в полза на всички европейски граждани“.

Напомнено е, че Общият регламент за групово освобождаване от 2014 г. предостави 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. 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. Например, в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите броят на уведомленията за държавни помощи е намалял наполовина от 2014 г. насам. Посочва се, че след провеждане на две обществени консултации, Комисията сега включва в приложното поле на този регламент пристанищата и летищата. **Относно летищата**, държавите-членки вече могат да извършват публични инвестиции в

⁶⁰ Европейска комисия - Съобщение за медиите: „Държавна помощ: Комисията опростява правилата за публични инвестиции в пристанища, летища, култура и най-отдалечените региони“, Брюксел, **17 май 2017 г.**, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1341_bg.htm



регионални летища, обслужващи до 3 милиона пътници годишно, при пълна правна сигурност и без предварителен контрол от страна на Комисията.

Във връзка с **пристанищата**, сега държавите-членки могат да извършват публични инвестиции в размер до 150 милиона евро в морски пристанища и до 50 милиона евро във вътрешни пристанища при пълна правна сигурност и без предварителен контрол от страна на Комисията.

Другата новост е че в регламента е предвидено опростяване в няколко други области. По-специално Комисията ще разглежда само по-значителните случаи на държавни помощи, свързани с по-висок размер на помощ за **културни проекти** (и само ако тези мерки действително представляват държавна помощ, което в повечето случаи не е така) и за **многофункционални спортни игрища**.

В съобщението до медиите е записано също, че Комисията въвежда промени в правилата, благодарение на които публичните власти ще могат по-лесно да компенсират предприятията за допълнителните разходи, които поемат, когато извършват дейност в **най-отдалечените региони** на ЕС, като взе предвид специфичните предизвикателства, пред които са изправени тези предприятия, като например отдалечеността на регионите и зависимостта им от няколко търгувани продукта.

Инициативата има за цел да намали административната тежест за публичните органи и други заинтересовани страни в контекста на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на ЕС. Инициативата е част от усилията на Комисията да съсредоточи контрола относно държавната помощ върху по-големи случаи, въздействащи значително върху конкуренцията на единния пазар, като по този начин създаде най-голяма полза за потребителите.

Напомня се, че през септември 2016 г. Комисията е постановила поредица от решения за държавна помощ, в които се изяснява какви мерки за публична подкрепа могат да приложат органите на държавите-членки без предварителен контрол от страна на Комисията, тъй като тези мерки не засягат търговията между държавите-членки.

В съобщението се прави изводът, че взети заедно, тези инициативи допринасят за стимулиране на инвестициите чрез намаляване на административната тежест за публичните органи и предприятията, като същевременно повишават **правната сигурност за получателите на помощи и техните конкуренти**. Те също така дават възможност на държавите членки да поемат отговорност за своя избор на политики относно местните мерки за държавна помощ, а на Комисията - да съсредоточи ресурсите си върху разследването на мерки за държавна помощ, които е вероятно да окажат най-голямо въздействие върху конкуренцията на единния пазар.



Подобен интерпретативен стратегически подход на Комисията, основан на принципите на ефективност и ефикасност, и стремящ се към постигане на правна сигурност при отстояване на фундамента на свободната пазарна конкуренция би трябвало да се адмира от всички икономически субекти, потребители, институции и национални правителства в правното пространство на Европейския съюз.

