



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № ДПС - 1

София, 04.02.2015 г.

УКАЗАНИЕ

за извършване на Оценка за съответствие със законодателството по държавните помощи

Основание и обхват

Настоящото указание е разработено на основание разпоредбата на чл. 21, ал. 4 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), съгласно която министърът на финансите дава указания за извършване на оценките във връзка с прилагането на режима по държавните помощи (Оценка/та).

Целта на това указание е да даде примерни насоки за формата и съдържанието на Оценката, както и за практическото прилагане на чл. 21, ал. 2 и 3 от ЗПФ на ръководителите на бюджетни организации (БО), които са отговорни за извършването на Оценката за съответствие със законодателството по държавните помощи в определените от закона случаи.

Настоящото указание касае само мерки, представляващи „нова помощ“ по смисъла на чл. 1, буква в) от Регламент (ЕО) № 659/1999<sup>1</sup>, а именно помощ, която не е съществуваща (включително изменението на съществуваща помощ, в т.ч. и разрешена помощ).

Под „мярка“ за целите на указанietо следва да се разбира всяка планирана намеса, инициатива или конкретен проект.

Общи положения

Оценката за прилагане на режима по държавните помощи е базирана на принципната несъвместимост и на концепцията за понятието „държавна помощ“ (т.нар. „тест за държавна помощ“), съдържащи се в чл. 107, пар. 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Използваните понятия, вкл. тяхната интерпретация, са съобразно практиката на Европейската комисия (ЕК) и Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС)<sup>2</sup>. Поради това, настоящото указание пояснява начина, по който се разбира и прилага на национално ниво тази концепция, без с това да се засягат практиката на ЕК и тълкуванията на Съда на ЕС, както и прилагането на ЗПФ и Закона за държавните помощи (ЗДП).

ЗПФ задължава ръководителите на БО да извършват Оценката преди отпускането на средствата, поради което същата следва да придръжава проекта на акт, с който те се предоставят. Такъв проект на акт може да бъде всеки проект на документ с правна сила, чрез който се допуска предоставяне на публичен (държавен/общински ресурс) от страна на БО, включително акт от вътрешно за организацията естество, като например заповед, договор, споразумение и пр.

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 659/1999 на съвета от 22 юли 2013 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от договора за функционирането на Европейския съюз <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999R0659:20130820:BG:PDF>

<sup>2</sup> Включително разясненията и препратките към съдебните дела, съдържащи се в проекта за известие на Комисията относно понятието за държавна помощ в съответствие с член 107, параграф 1 от ДФЕС, във версията към датата на настоящото указание [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/draft\\_guidance\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_bg.pdf)

ЗПФ и законодателството в областта на държавните помощи не установяват нормативни изисквания към формата и съдържанието на информацията, която следва да се предостави и да формира по същество Оценката. Оценката се разработва в писмена форма и като част от пакета документи, придвижаващ всяка потенциална мярка в обхват на чл. 21, ал. 2 и ал. 3 от ЗПФ за предоставяне на „публичен ресурс“ от БО. Оценката следва да съдържа: ясна, непротиворечива и синтезирана информация, която представя по обективен начин причините, поради които е необходимо предоставянето на публичен ресурс (целта на мярката). Също така, в оценката се включват и условия/процедури, при които следва да се осъществи предоставянето на публичния ресурс. Посоченото е необходимо, за да позволи на ръководителя на БО да вземе информирано решение, базирано на изводите за приложимостта на режима в областта на държавните помощи и за процедурите, които са/следва да бъдат спазени, с цел да се елиминират рисковете от предоставяне на неправомерна/несъвместима помощ.

Предвид наличието в практиката на многообразие от форми и индивидуалност на случаите за отпускане на средства от страна на БО в полза на лица – небюджетни организации, то хипотезите на чл. 21, ал. 2 и 3 от ЗПФ са неизчерпателно изброени, като указанието акцентира само върху най-често срещаните в практиката. Неизчерпателността на вариантите се предопределя от действието на член 107, пар. 1 от ДФЕС, според който предоставянето на публичен ресурс може да бъде извършено „под каквато и да било форма“. Поради това, при разработването на настоящото указание, освен изрично посочените в ЗПФ лица и форми, са взети под внимание и други лица и начини, наложени от решението и практиката в тази област в Европейския съюз.

Дефинирайки „държавната помощ“ в § 1, т. 1 за ЗДП, законодателят борави с понятията 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“. Към държавните и общински ресурси, независимо от формата, се причисляват и ресурсите от фондовете на Европейския съюз, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, донорски програми, както и всички други програми, проекти и фондове, с изключение на тези, разходването на които не включва ангажименти за координация, управление, договаряне или контрол на средствата от страна на българската държава. За целите на указанието, съобразно установената практика на ЕК и Съда на ЕС, тези ресурси се наричат обобщено „публичен ресурс“. Не се третират като публични ресурси средствата, чието разходване се управлява пряко от страна на ЕК.

С цел максимално да се улесни практическото прилагане на чл. 21, ал. 2 и 3 от ЗПФ, ръководителите на БО трябва да изгответят Оценката, като прилагат последователно следните условно **обособени етапи** за действие:

### *I. Общ – определяне наличието на държавна помощ*

Целта на този етап е систематизиране и структуриране на информацията по мярката така, че да е възможно да се формулира единозначен извод налице ли е държавна помощ или не.

Същностните елементи на планираната мярка следва да се анализират в контекста на отговори на примерни въпроси, базирани на концепцията за „държавна помощ“, установена в чл. 107, пар. 1 от ДФЕС, съобразно въпросника в Приложение № 1.

Оценката се разработва с изчерпателна и обяснителна информация за вида и характера на планираната мярка, съобразно пояснителната информация към всяка част от въпросника. Въпросите по Приложение № 1 представляват минимумът изискуема информация. Те са насочващи, като могат да бъдат разширявани и променяни, resp. може да се следва друга подходяща структура, съобразно конкретиката на случая. Допуска се предоставяне на положителни/отрицателни отговори, ако са придвижени от пояснителни сведения и

аргументирани факти. Допустима е и всяка допълнителна информация, която не се съдържа във въпросите, но има отношение към тях.

Когато чрез Оценката се достига до извода, че в мярката се съдържа държавна/минимална помощ, се преминава към **етап II**.

Ако в следствие на Оценката се достига до извода, че случаят е извън обхватта на законодателството по държавните помощи, тъй като не съдържа помощ, то Оценката може да приключи на **етап I**.

Ръководителят на БО може да анализира възможните алтернативи за преработването на мярката така, че да не представлява държавна помощ. Това може да се постигне като се елиминира наличието на някой от критериите от „теста за държавна помощ“ и се преодолее кумулативното им изпълнение.

Анализът следва да се базира на поетапно изследване на алтернативи, при които всеки или най-малко един от елементите от теста за държавна помощ се измени така, че да не е налице.

Графична схема на стъпките в оценката на дадена мярка е посочена в Приложение № 2.

## ***II. Специфичен - определяне на приложимия към мярката режим***

Целта на този етап е да се прецени възможността за реализиране на мярката като се приведе във вид, съответстващ на действащи правила, оправдаващи съвместимостта ѝ.

Преди определяне на приложимия режим, ръководителят на БО следва да се увери, че мярката не представлява или не е част от съществуваща помощ.

Когато реализацията на мярката не е възможна без държавна помощ следва да се анализира доколко е възможно осъществяването ѝ при съобразяване с условията на:

- а) критериите за предоставяне на минимална помощ;
- б) правилата за групово освобождаване;
- в) условията на някоя от категориите съвместима (допустима) държавна помощ, подлежаща на уведомяване пред ЕК.

След като се установи, че правилата в областта на държавните помощи са приложими и се идентифицира приложимия към мярката режим, ръководителят на БО следва да определи и процедурната рамка, която е/ще бъде приложена.

Представянето на помощ по букви а) - в) може да бъде прието за съвместимо при съобразяване на алтернативите, посочени в Приложение № 3.

## ***III. Процедурен***

Целта на този етап е ръководителят на БО да се увери, че приложимите спрямо мярката процедури са определени правилно и са/ще бъдат спазени.

Този етап задължително се прилага, когато мярката не може да бъде реализирана без държавна помощ и подлежи на нотификация пред ЕК съгласно изискванията на чл. 108, ал. 3 от ДФЕС или цели достигане на съответствие с правила за групово освобождаване.

В тези случаи, ръководителят на БО, който има намерение да предостави помощта, уведомява министъра на финансите, като изпраща за съгласуване пълната информация за мярката на основание чл. 7 или чл. 9 от ЗДП. Съгласуването на мерки, представляващи минимална помощ по чл. 11 от ЗДП, не е задължително, но е възможно на основание чл. 5, ал. 2, т. 8 от ЗДП.

След окончателно съгласуване, уведомленията за помош и приложените към тях материали (за мерките по чл. 7 от ЗДП) или формуларите за обобщена информация (за мерките по чл. 9 от ЗДП) до Европейската комисия се попълват в електронна форма в системата за електронно уведомяване на ЕК – SANI<sup>3</sup> (State Aid Notification Interactive) от БО, предоставяща помощта. Достъпът до системата е по инициатива на БО. Искането за осигуряването на достъп до SANI се отправя към дирекция „Държавни помощи и реален сектор“ в Министерство на финансите.

Когато ръководителят на БО е установил, че планираната мярка е извън правилата за държавните помощи, но въпреки това има съмнение, към Европейската комисия може да бъде изпратено уведомление с цел „правна сигурност“.

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ



<sup>3</sup> Виж Ръководство за работа със системата SANI и бланката за осигуряване на достъп, публикувани на: <http://stateaid.minfin.bg>

## ВЪПРОСНИК

*A. Отговорите на въпросите, съдържащи се в този въпросник, трябва да са еднозначни, ясни, изчерпателни и конкретни, като не е достатъчно да се сведат до положителен или отрицателен. Към всеки отговор задължително се предоставя информация, която обяснява, мотивира и аргументира защо е даден съответният отговор, при съобразяване с поясненията в т. Б.*

<b>I. Общ етап</b>		
<b>Определяне наличието на държавна помощ / „тест за държавна помощ“</b>		
	<b>Да</b>	<b>Не</b>
<b>1. Предоставя ли се ресурс (публичен) от страна на държавен орган (централен и/или териториален), вкл. европейски или донорски ресурс, който се управлява от държавен орган (вкл. община) или специално създадена структура на публичната власт?</b>		
a. Кой ще отпуска средствата - органите на държавната власт (централни или териториални) или друг орган?		
b. Попада ли получателят в обхвата на понятието „предприятие“ (субект извършващ икономическа дейност) по смисъла и за целите на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС?		
c. Съдържа ли мярката условия за разграничение на икономическата и неикономическа дейност на получателя?		
d. Може ли ясно да се разграничи дали подпомагането е насочено само към неикономическата дейност?		
<b>2. Мярката свързана ли е с предоставяне на избирателно (икономическо) предимство?</b>		
a. Осъществява ли се в полза на конкретен/и получател/и?		
b. Може ли предимството/резултатът от мярката да се получи на пазарен принцип /при обичайни пазарни условия?		
c. Към мярката прилагат ли се критериите по Дело C-280/00 Altmark?		
d. Към мярката прилага ли се „Принципа на инвеститора/кредитора в условията на пазарна икономика“?		
<b>3. Мярката селективна ли е?</b>		
a. Мярката свързана ли е с някакво изключение от общо приложим ред или правило?		
b. Мярката свързана ли е с действия/специфични правомощия на компетентен орган да разреши/отпусне помощта?		
c. Насочена ли е директно към даден потенциален получател или група получатели, групирани по определени критерии?		
d. Мярката свързана ли е с извършване на подбор на		

получателите от компетентен орган?		
e. Мярката реализира ли се въз основа на критерии, които са еднакви за всички?		
f. Съществува ли географско ограничение на прилагането на мярката?		
<b>4. Помощта уврежда или заплашва да увреди конкуренцията и търговията на Общия пазар?</b>		
a. Получателят действа ли на либерализиран пазар, на който има или би могло да има конкуренция?		
b. Дейността/услугата обект ли е на законен монопол?		
c. Налице ли е конкуренция със сходни либерализирани услуги/дейности?		
d. Извършва ли получателят само местни/регионални дейност?		
e. Съществува ли възможност, вкл. хипотетична, други предприятия (национални или от други държави членки) да могат да извършват дейността/услугата?		
Извод дали мярката съдържа държавна помощ?		
Аргументация на извода и описание: .....		

## II. Специфичен етап

### Определяне на приложимия към мярката режим

	<b>Обяснение</b>
1. Какво се цели с планираното финансиране?	
2. Как е идентифицирана необходимостта от помощта? (пазарен неуспех, цели от общ интерес за ЕС, стратегическа цел и т. н.)	
3. Какъв е желаният ефект, може ли да се представи числово?	
4. Планирането на мярката извършено ли е с оглед да се приведе в съответствие с конкретни правила, оправдаващи съвместимостта? Ако да – кой? Ако не - защо?	
5. Съобразена ли е мярката с предшестваща практика на ЕК и Съда на ЕС по аналогични случаи ?	
6. Може ли планираната мярка да бъде определена като „схема за помощ”?	
7. Представлява ли мярката „индивидуална помощ”?	
8. Помощта еднократно ли се предоставя?	
9. Мярката има ли регулярен характер и има ли график за предоставянето ѝ?	
10. Налице ли са условия, ограничаващи правото на определени бенефициенти да се възползват от мярката, например: според статута на лица, отрасловата им принадлежност, големината, разположението, осъществяваните дейности по НКИД, и т. н.?	
11. Прилагането на мярката свързано ли е с употребата на специфични определения (деконструкции)?	

12. Планирано ли е изписването им или препратка към дефиниции от европейското законодателство, или национален нормативен акт?	
13. Каква е формата на публична подкрепа по мярката – безвъзмездна помощ, субсидия, компенсация, субсидиране на лихва, заем при облекчени условия, разсрочване или опрощаване на дълг, гаранция, капиталово участие, и др.?	
14. Позволява ли формата предварително да се изчисли размера на помощта към равностойността на безвъзмездна финансова помощ/субсидия (с точност брутен еквивалент на безвъзмездна помощ)?	
15. Необходимо ли е да се извърши оценка на риска?	
16. Защо е избрана посочената форма (инструмент) на помощ, с какво е подходяща за достигане на целта и по какъв начин е ориентирана спрямо резултата?	
17. Условията на мярката налагат ли определен дял частно участие? Ако не - защо? Ако да - какъв?	
18. Предоставянето на помощта свързано ли е с конкретна дейност? Или е за покриване на текущи разходи?	
19. Как се избират бенефициентите/партньори на помощта?	
20. Има ли селективни условия за бенефициентите, в т. ч. например: по вид – търговци по смисъла на Търговския закон, лица с нестопанска цел („с“, „без“ икономическа дейност), физически лица, осъществяващи икономическа дейност/самоосигуряващи се, публично-правни организации, по географски признак или др. критерии?	
21. Допуска ли мярката участие на партньори (не се включват подизпълнители)?	
22. Има ли партньорско споразумение?	
23. Ако да - какви субекти са те и как се разпределя ползата от финансирането между бенефициента и партньора/ите?	
24. За какви разходи се предоставя финансирането (за активи, услуги, труд, текущи разходи и т. н.)?	
25. Налице ли са условия, позволяващи да се определи, че е невъзможно с реализацията/финансирането по мярката да се покриват други разходи?	
26. Допустимо ли е да се финансираат разпределяеми разходи?	
27. Съществува ли минимален и максимален размер на финансирането?	
28. Кой и как го определя – в абсолютна сума или като процент от приемливите разходи, заявява се от бенефициента или чрез друг метод?	
29. По какъв начин се предоставя финансирането (се реализира мярката) – единократно (предварително или в края), на части, под условие (възстановяващи аванси)?	
30. Прилага ли се сконтиране? Ако да – как?	

31. По какъв начин предоставянето на помощта ще доведе до засягане на пазарната среда?		
32. Кои субекти ще бъдат засегнати (положително и отрицателно от предоставяне на подкрепата)?		
33. Освен преките ефекти, има ли са индиректни влияния върху пазара, свързани с предоставянето на помощта?		
34. Какво ще се случи, ако помощта не бъде дадена?		
35. Съществуват ли/разработват ли се/оценяват ли се алтернативни на предоставянето на помощта сценарии?		
36. Какви са очакванията за бенефициентите да променят поведението си в резултат от финансирането/подкрепата - да променят обема на дейността, да увеличат бюджета за реализацията на конкретна цел/проект, да ускорят изпълнението ѝ или др.?		
37. Прилагат ли се други мерки за подкрепа, ориентирани към същите цели?		
38. Налице ли е връзка между планираната и другите мерки за помощ? Налице ли е ясно разграничаване в подпомагането (демаркационна линия)?		
39. Съществуват ли правила за избягване на двойно финансиране?		
40. От кого ще бъде осъществяван контрол върху правомерното подпомагане на всеки отделен случай?		
41. По какъв начин се/ще се контролира предоставянето на помощта?		
42. Съществуват ли механизми и какви са те, чрез които да се гарантира изпълнението на свързаните с мярката условия?		
43. Мярката попада ли в обхвата на регламент за минимална помощ?		
44. Мярката попада ли в обхвата на правила за групово освобождаване?		
45. Съответстват ли условията на мярката на критериите в Регламент (ЕС) № 651/2014?		
46. Съответстват ли условията на мярката на Регламент (EO) № 1370/2007?		
47. Предоставянето на средства по мярката съответства ли на условията в Решение на ЕК от 20.12.2011 година относно прилагането на чл. 106, пар. 2 от ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес?		
48. Реализацията на мярката изгответена ли е при съобразяване на условията на други документи/актове на ЕК, поясняващи условията за съвместимост? Ако отговорът е положителен, то моля, посочете ги.		
<b>III. Процедурен етап</b>		
	<b>Да</b>	<b>Не</b>
49. Следва ли ЕК да бъде уведомена за мярката по общия ред?		
50. Уведомен ли е министърът на финансите за мярката по чл.7 от ЗДП?		

51. Имате ли съответното ниво на достъп в SANI?		
52. Подадено ли е уведомление за мярката чрез SANI?		
53. Постановено ли е решение на ЕК, разрешаващо реализирането на мярката?		
54. Осъществено ли е съгласуване по чл. 9 от ЗДП?		
55. Отразени ли са всички бележки на Министерство на финансите?		
56. Изпратен ли е в ЕК обобщен формуляр за информация по образец чрез SANI?		
57. Ако мярката касае минимална помош, съгласувана ли е с МФ?		
58. Мярката има ли съответствие с регламент за минимална помош?		

\*След предоставяне на отговор по всеки от въпросите във въпросника, изводът се формулира съобразно етапите в указанietо. Следва да съдържа утвърдено от ръководителя на БО изявление относно наличието на държавна помош, (не)възможността за преработване на мярката, основание за съвместимостта и приложимите процедури.

#### ***Б. Пояснения при попълване на въпросника***

.За целите на конкретната оценка се вземат под внимание следните пояснения:

За да се прецени дали мярката е в обхвата на правилата по държавните помощи, т.е дали е налице държавна помош, следва да се подходи съобразно разпоредбата на чл. 107, пар. 1 от ДФЕС. Последната дефинира наличието на държавна помош въз основа на четири кумулативно изпълнени критерии (т.нар. „тест за държавна помош“).

Ако един от критериите не е изпълнен, то мярката е извън обхвата на законодателството по държавните помощи.

Ако всички критерии са изпълнени, то мярката съдържа държавна или минимална помош.

Критериите по чл. 107, пар. 1 от ДФЕС са както следва:

**1. Предоставя ли се някакъв ресурс (публичен) от страна на държавни органи (централни и териториални) по смисъла на Закона за администрацията или друг орган, вкл. европейски или донорски ресурс, който се управлява от държавен орган (вкл. община) или специално създадена структура на публичната власт, или средствата биха могли да бъдат считани за такива, идващи от орган на публична власт, в т.ч европейски?**

За целите на законодателството по държавните помощи, предоставянето от страна на държавата не се ограничава единствено до предоставеното от органите на централната държавна власт, а включва и органите на всички равнища на държавното управление, вкл. териториални и специализирани субекти, в т.ч. управляващи органи, програмни оператори, фондове и т.н., когато действията им могат да бъдат приписани (са присъщи) на държавата и чрез тях би могло да се предоставя публичен ресурс.

Не е налице предоставяне на публичен ресурс и съответно чл. 107, пар. 1 от ДФЕС не се прилага, когато държавата/местните органи реализират мерки/предоставят финансиране на публични органи (институции) за действия, свързани с *упражняване на публичната си власт*, или когато публични субекти действат в качеството си на *публични (регулаторни) органи*.

*Публичен (държавен/общински) ресурс* е всеки обществен или административен ресурс, който принадлежи на държавата/общината или се държи/контролира от нея чрез лица или организации на национално, регионално или местно ниво. Публичен е и ресурсът, който осигурява финансови потоци за финансиране на държавния бюджет (напр. държавен фонд), както и имуществото на държавните/общинските предприятия, а при някои условия и ресурси на частен субект, който действа под контрола на публичен такъв.

Ресурсите на държавните/общинските търговски дружества също представляват публичен (държавен/общински) ресурс, когато държавата/общината е в състояние да контролира използването на тези ресурси.

Публични ресурси могат да бъдат отпусканы под различна форма на директна безвъзмездна помощ, субсидии/трансфери, заеми с по-изгодни условия по лихвата, гаранции, преки инвестиции в капитала, капитал при по-благоприятни условия, данъчни стимули или отказ от събиране на публични приходи (продажба под пазарната цена, данъци, такси и т.н.), облаги в натура, предоставяне на достъп до публични обекти (инфраструктура, природни ресурси и пр.) без обичайно пазарно възнаграждение или предоставяне на специални и/или изключителни права на несъответстващи на пазара цени и т.н. Понятието за публичен ресурс е по-общо от понятието „субсидия”, тъй като в първото се включват, освен безвъзмездния трансфер с общо или целево предназначение, и всички онези форми на намеса, които облекчават тежестите, обичайно понасяни от икономически активни субекти в хода на изпълнение на тяхната дейност, в т.ч. пропуснати приходи от облекчения (намаление, освобождаване, преотстъпване, отсрочване, разсрочване, оправдане) от данъчни, осигурителни плащания, такси, пропуснати приходи и др. действия, поставящи конкретни лица в по-изгодно положение спрямо другите, получаването или предоставянето на права, активи или услуги при условия, различни от пазарните, както и получаването на селективни преференции и облекчения.

Ресурси, които са с произход от ЕС или международни финансово институции, също се считат за публичен ресурс, когато държавата има право на преценка по отношение използването на тези ресурси (напр. избора на получатели). Обратното, когато държавата няма право на преценка по отношение на използването на европейските ресурси (напр. програма „Хоризонт 2020” и COSME), то същите не са публичен ресурс. Предоставяне на публичен ресурс не е налице, когато конкретна марка съдържа механизъм, чрез който само се осъществява финансово преразпределение на средства от един частен субект към друг, без каквото и да е участие от страна на държавата или определено от нея лице в процеса по трансфера на средствата.

Чл. 107 от ДФЕС се прилага без да се прави разлика между частни и публични субекти. Това е резултат от действието на принципа за неутралност, залегнал в чл. 345 от ДФЕС.

В случай, че отговорът на този въпрос е положителен, то първият от критериите на „теста за държавна помощ“ се счита за изпълнен и се продължава към следващия въпрос.

## ***2. Мярката свързана ли е с предоставяне на избирателно (икономическо) предимство? Осъществява ли се в полза на конкретно/и получатели?***

Трябва да бъде ясно дефинирано следното:

*Представлява ли получателят „предприятие“ за целите на държавните помощи?*

Общий принцип, според който Съдът на ЕС<sup>4</sup> налага последователна практика да определя получателите като „предприятия“, е свързан с извършването на икономическа дейност от тяхна страна, независимо от правната им форма, статут и начин, по който са финансиирани, както и

<sup>4</sup> Case C-41/90, Klaus Höfner and Fritz Elser v. Macrotron GmbH; Case C-55/96, Job Centre coop. arl., 1997

реализирането на печалба. Съдът на Европейските общности счита, че всяко лице, ангажирано с икономическа дейност, е в състояние да отговори на дефиницията за предприятие, дори и при липса на преследване на печалба.

Такъв е случаят, когато получателят функционира/оперира на пазар, на който се търгуват стоки и услуги, и се конкурира с други субекти без значение на правно-организационната си форма, под която действа на този пазар. Поради това, обхватът на понятието „предприятие“ се разглежда широко и може да включва освен получатели, които са частни и публични дружества, публични фондове и др., но и физически лица, когато извършват икономическа дейност, еднолични търговци, неперсонализирани дружества или юридически лица с нестопанска цел.

*Получателят може ли да се определи като публичен орган? Действа ли като такъв по отношение на конкретната мярка?*

Ако отговорът е „да“, то определете какви са неговите регуляторни (властови) функции в контекста на конкретната мярка, след което оценката приключва на този етап.

Ако отговорът е „не“, то преминете към следващия въпрос.

*Получателят предлага ли стоки и услуги на съществуващ пазар, на който действат и други оператори? Налице ли е законов и оценен като съответстващ на правото на ЕС monopol?*

От значение за Оценката е анализът на характера на дейността на получателя и икономическото ѝ естество, а не неговата правна форма, начин на финансиране и дали е създаден, за да генерира печалби.

Определянето на субект като предприятие е винаги свързано с конкретна дейност. Субект, който извършва както икономически, така и неикономически дейности, трябва да се разглежда като предприятие само по отношение на икономическите дейности.

Наличието на пазар за дадена услуга зависи от начина на организация на дейността на местно, областно, регионално или национално ниво, поради което е възможно да съществуват разлики, както и да възникнат промени с течение на времето.

Ако отговорът на настоящия въпрос е „да“, то получателят се счита за „предприятие“ по смисъла на законодателството по държавните помощи. В този случай се представя информация за пазарната среда, в която получателят функционира, след което следва да се премине към следващия въпрос.

Ако отговорът на този въпрос е „не“, то получателят не е „предприятие“ и се дава обоснован извод, че планираната мярка е извън обхвата на законодателството по държавните помощи.

*За целите на конкретната преценка се вземат под внимание и следните пояснения:*

Ако получателят не бъде идентифициран като „предприятие“ за целите на всички си дейностите, а само за една от тях, то правилата за държавните помощи са приложими само към тази дейност, при условие, че същата е/може да бъде разграничена по подходящ начин от всяка друга неикономическа дейност.

Ако икономическата дейност не може да бъде разграничена от неикономическата, то се приема, че получателят извършва икономическа дейност.

Изключение от посоченото се допуска спрямо икономическа дейност, осъществявана от органи на публичната власт, която не може да бъде отделена от упражняването на самата публична власт и като цяло е свързана с упражняването ѝ. В последния случай органите на публичната власт попадат извън понятието „предприятие“. Разграничаването на икономическата от неикономическата дейност на един субект, извършващ и двата типа, може

да бъде осъществено по различен начин. Например: създаването на самостоятелно обособено звено, воденето на аналитична счетоводна отчетност за икономическата дейност чрез разграничаване на видовете разходи, пряко и косвено съотносими към тази дейност, се приемат за подходящ начин за разграничаване на икономическа от неикономическа дейност.

*Получава ли получателят на подпомагането някакво предимства спрямо други субекти, което не би било възможно при нормални пазарни условия?*

За да се изключи наличието на предимство/изгода за получателя, то публичният орган следва да докаже, че действа така, както би действал един частен субект (инвеститор/кредитор) в обичайни пазарни условия (например: целейки нормална пазарна печалба, дивидент, лихва, гаранция, норма на възвращаемост и пр.). Когато не е налице пазар, въз основа на който да се определят сходни условия, допустимо е да се установи по емпиричен път чрез сравнителен анализ или други методи за Оценка, съответствието на помощта с пазарните условия на друг съществуващ европейски пазар.

Икономическите сделки, осъществени от публичен орган или публично предприятие, не предоставят предимство, когато са осъществени при нормални пазарни условия. Всяко позоваване на принципа на частния инвеститор/кредитор в условията на пазарна икономика следва да се основава на комплекс от инвестиционни, икономически, пазарни и финансови анализи, които са пълни, обективни и достоверни, относими към случая и съответстващи на практиката на ЕК и Съда на ЕС в областта<sup>5</sup>.

*Свързана ли е мярката с предоставяне на компенсация (вкл. изключителни или специални права) за изпълнение на услуги от общ икономически интерес (УОИИ), осъществявани от получателя?*

При предоставяне на компенсация от публичен орган към доставчик на услуги за изпълнение на някакъв вид обществена услуга, то същата може да не представлява държавна помощ, ако са изпълнени всички кумултивни критерии, установени от Съда на ЕО в решението му по делото Altmark<sup>6</sup>. Когато критериите по делото не са кумултивно изпълнени, компенсацията представлява държавна помощ. Това само по себе си не означава, че тя не е допустима, тъй като съществуват правила, при съобразяването на които тази компенсация може да бъде предоставена. Преценката дали компенсацията за услугата е съвместима се предхожда от анализ на спецификата, възлагането и параметрите на конкретната услуга, разгледан в светлината на правилата на ЕС за услугите от общ икономически интерес<sup>7</sup>.

### *3. Мярката селективна ли е? Същата директно ли е насочена към даден потенциален получател, група получатели, групирани по определени критерии? Кои предприятия могат да получат помощта?*

<sup>5</sup> Виж Бюлетин (ЕС) 9-1984 „Приложение на чл. 87 и чл. 88 на ДЕО относно вложението на държавни органи във фирмен капитал“. Документът е с разяснителен характер и е част от приложимите правила за Оценка на наличието и съвместимостта на държавните помощи, посочени в Приложение № 6 към параграф 1, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи.

<sup>6</sup> Дело C-200/00, Altmark, Recueil 2003 г.

<sup>7</sup> Пакет от мерки и документи, регламентиращи правилата за държавна помощ в полза на УОИИ: Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (OB, C 8 от 11.01.2012 г.); Рамка на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществени услуги (OB, C 8 от 11.01.2012 г.), Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (OB, L 7 от 11.01.2012 г.) и Регламент (ЕС) № 360 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (de minimis) за предприятията предоставящи услуги от общ икономически интерес (OB, L 114 от 26.4.2012 г.).

За да бъде определена като държавна помощ, мярката трябва да е селективна, като облагодетелства „определенi предприятия или производство на определени стоки или услуги“.

Мерки, създаващи икономическо предимство, но които третират по един и същ начин всички предприятия при условията на равнопоставеност, не са селективни.

Възможно е планираната мярка да е фактически предназначена само за част или за всички предприятия, опериращи в определен район, отрасъл/сектор, като не е позволено на всички предприятия, които отговарят на конкретни критерии по мярката, да бъдат допуснати до финансиране или е налице забрана/специални условия за някои субекти. Фактически селективност може да е налице, когато въпреки че формалните критерии за прилагане на мярката са формулирани общо и обективно, мярката е структурирана така, че ефектите от нея поставят определена група от предприятия в по-благоприятно положение или са налице избирателни административни практики.

*Мярката свързана ли е с извършиване на подбор на получателите от компетентен орган или се реализира въз основа на критерии, които са еднакви за всички?*

При обследване на този компонент следва да се провери дали е налице някакво изключение от общо правило или общ приложим ред, действащи въз основа на специфични правомощия на компетентен орган да разреши/отпусне помощта.

Изключение от общо правило или общ ред може да възникне по силата на индивидуален акт на компетентен орган, или въз основа на специфична нормативна разпоредба.

Като специфичен пример, ако става въпрос за мярка, свързана с данъци, осигуровки или такси, е необходимо да се сравни общия ред на облагане/налагане на такси с реда при прилагане на мярката. За да се определи ефекта, следва да се направи сравнение между предприятие, което е обект на общия ред на облагане/налагане на такси и такова, което е в обхвата на мярката. Подобна информация следва да позволи да се определи дали мярката може да се разглежда като изключение от общата система за облагане/за налагане на такси. Подобен подход е приложим, в частност при освобождаване/намаляване от/на данък/такси или налагане на специфичен и по-благоприятен ред за облагане/налагане на такси.

#### **4. Помощта уврежда или заплашва да увреди конкуренцията и търговията на Общия пазар?**

Негативното засягане на конкуренцията и търговията са два отделни и необходими критерия на определяне на една мярка като помощ. В практиката тези критерии често се разглеждат заедно поради неразрывната им свързаност. Независимо от структурирането на мярката, обследването на този елемент (заедно или по отделно) е от съществено значение, за да се определи дали мярката представлява държавна помощ.

Решенията на ЕК и съдебната практика в ЕС интерпретират концепцията за увреждане на конкуренцията и търговията в много широк смисъл. Приема се, че помощта уврежда конкуренцията и търговията дори, ако предприятието получател на помощта действа само в рамките на националния си пазар, когато е в състояние да подобри пазарните си позиции спрямо тези на своите конкуренти.

Нарушаването на конкуренцията по смисъла на чл. 107, пар. 1 от ДФЕС е налице, когато мярката предостави икономическо предимство на предприятие от либерализиран сектор, на който има/би могло да има конкуренция.

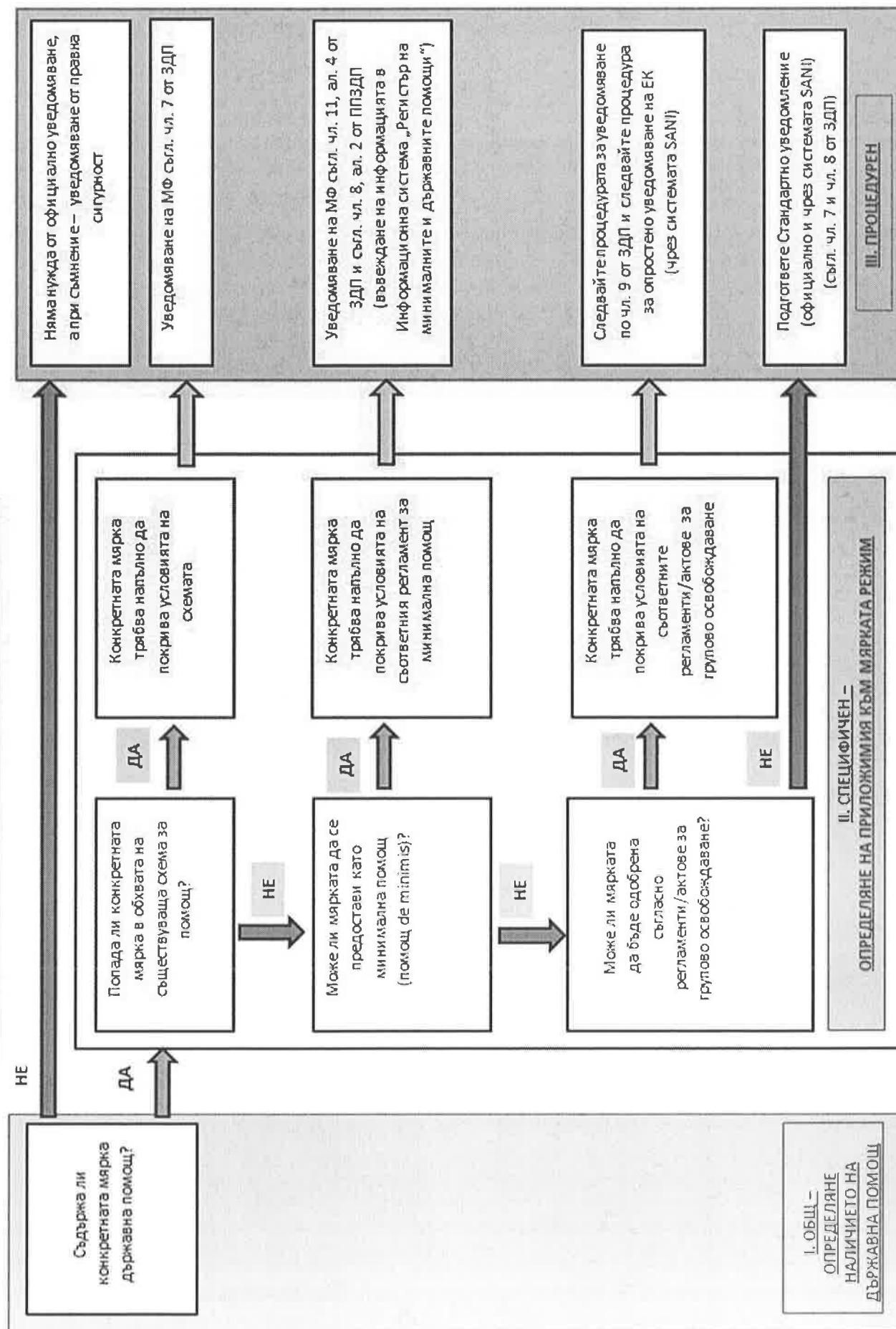
Възможното засягане на конкуренцията може да се изключи, ако дадена дейност/услуга е обект на законен монопол (установен в съответствие с правото на ЕС) и не се конкурира със сходни либерализирани услуги/дейности, както и ако икономическият оператор не може да

осъществява дейността/услугата поради регуляторни или законови ограничения на никой друг либерализиран географски или продуктов пазар.

Фактът, че дадено предприятие-получател не участва в търговията в рамките на ЕС като аргумент не може да преодолее негативните ефекти върху Общия пазар. Когато в резултат от мярката за помощ се засилва позицията на дадено предприятие в сравнение с други предприятия, които се конкурират във вътрешностната търговия, се счита, че търговията се засяга. Това е така, защото подпомагането може да постави получателя в положение, което му позволява да проникне на пазара на друга държава членка. Дори мярка в полза на предприятие, което извършва само местни/регионални дейности може да засегне търговията между държавите членки, ако дори хипотетично други предприятия (национални или от други държави членки) биха могли да извършват такива дейности.

При обследване на този елемент е необходимо не само да се установи, че помощта има реален ефект върху търговията и че конкуренцията е действително нарушена, но и да се изследва какво действително се засяга (т.е. какви са ефектите от това). Въпреки това, потенциалната заплаха за конкуренцията в рамките на Общия пазар е достатъчна, за да се приеме, че антисъпервен ефект от мярката е налице. Фактът, че един икономически сектор е либерализиран на общностно равнище, може да послужи, за да се определи, че помощта има реален или потенциален ефект върху конкуренцията и засяга търговията между държавите-членки.

Публичната подкрепа може да наруши конкуренцията дори ако не помага на предприятието-получател да разшири и придобие пазарни дялове. Достатъчно е помощта да му позволява да поддържа по-силна конкурентна позиция от тази, която то би имало, ако не би била предоставена помощта. Няма изискване (потенциалното) нарушаването на конкуренцията да бъде значително или съществено: може да се установи дори и за сравнително малки суми на финансова подкрепа на предприятията със скромни пазарни дялове.



Ако вследствие на Оценката на **етап I** се установи, че мярката представлява държавна помощ, то на **етап II** е необходимо да се анализират следните възможности мярката да се преработи:

**1. По начин, изключващ наличието на държавна помощ;**

Осъществява се чрез преодоляване наличието на поне един от критериите от „теста за държавна помощ“.

Предвид факта, че предприятията не извършват дейност в идентична среда и условия, не е възможно да се създаде унифициран подход за промяна на мерките така, че да се преодолее наличието на държавна помощ. Всеки конкретен случай се разглежда и оценява отделно, съобразно спецификата на конкретните за него условия и обстоятелства.

Не е налице връзка с режима по държавните помощи, когато получателят не е предприятие за целите на режима, т.е. той не осъществява икономическа дейност.

Ако предоставянето на помощта е свързано с подпомагане на неикономическата част от дейността на получателя/партньора, то може, например, да се въведат условия и критерии за водене и поддържане на аналитична счетоводна отчетност. Последната трябва да доказва разделение на дейностите (икономическа от неикономическа), респ. разходите за всяка от тях. В този случай, администраторът е длъжен да въведе надежден механизъм за контрол, гарантиращ, че с публичния ресурс няма да се подпомага икономическата дейност на получателя.

Друг възможен подход е, ако мярката се трансформира от такава, свързана с безвъзмездно (или друго генериращо икономическа изгода) предоставяне на помощ, в подкрепа, чийто условия съответстват на пазарните.

**2. Преработване на мярката така, че да бъде в съответствие със законодателството и правилата по държавните помощи:**

Вариантите за привеждане на мярката в съответствие с приложимото законодателство в областта на държавните помощи зависят от целта, същността, сектора/отрасъла, получателите, условията и др. При невъзможност мярката да се изключи от обхвата на правилата по държавните помощи, същата следва да се преработи до привеждане във вид, съответстващ на една от следните категории:

- *минимална помощ, за която се счита, че няма ефект върху търговията/конкуренцията или има незначително въздействие, поради малкия си размер:*

Привеждането на мярката следва да гарантира преработването ѝ в посока съобразяване с условията от избрания действащ регламент за минимална помощ<sup>8</sup>. Регламентите установяват правната рамка относно минималните помощи, допускаща изключенията от задължението за уведомяване на ЕК в чл. 108, пар. 3 на ДФЕС. При избор за преработване на конкретните мерки като минимална помощ не е достатъчно само позоваването на регламента или ограничаването

<sup>8</sup> Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis (OB, L 352 от 24.12.2013 г.); Регламент (ЕС) № 1408/2013 на Комисията от 18.12.2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis в селскостопанския сектор; Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията от 25 април 2012 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (de minimis) за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (OB, L 114 от 26.04.2014 г.).

на размера до приложимия праг. Необходимо е съобразяване на всички условия на приложимия регламент, както и разработване на механизъм за контрол по спазването на условията, приложим на равнището на всеки индивидуален бенефициент. За проверка на натрупването на минималните помощи се използва комбиниран подход посредством попълване на Декларация от получателя<sup>9</sup> и справка по БУЛСТАТ/ЕИК в публичния модул на Информационна система „Регистър на минималните и държавните помощи“<sup>10</sup>. Всеки администратор на помощ, съобразно целите и спецификата на мерките за подпомагане, които разработва, може да използва примерния образец на Декларацията, разработен от Министерството на финансите, или да разработи такава за целите на своите нужди. Самите реквизити на примерния образец на Декларацията могат да бъдат използвани като ориентир при разписване на условията и параметрите на мярката.

**- помощ, която предварително е приемана (оценена) от ЕК за съвместима държавна помощ:**

Преработването на мярката следва да има за цел осигуряване на пълното съответствие с условията на някои от следните актове на ЕК, приложими според целта на мярката, съобразяването с които позволява да не се прилага задължението за предварително уведомяване на ЕК и изчакване до постановяване от нея на положително решение по случая:

- Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора (OB, L 187 от 26.06.2014 г.) (Общ Регламент за групов освобождаване/ОРГО):

Мерките, разработвани в съответствие с ОРГО, подлежат на съгласуване по реда на чл. 9 от ЗДП. Поради това, етап III от настоящото указание е приложим. За публичния орган, предоставящ помощта, възниква задължение за съгласуване с Министерството на финансите преди въвеждане в действие на мярката и съответно получаване на становище от негова страна. Когато в становището на Министерството на финансите се съдържат указания и бележки, публичният орган следва да ги отрази изцяло в текста на мярката. Несъобразяването със становището на министъра на финансите и предоставянето на помощта при условията на непотвърдено съответствие с ОРГО е предпоставка за предоставяне на неправомерна помощ или за прилагане на чл. 7 и чл. 8 от ЗДП;

- Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (OB, L 315 от 03.12.2007 г.):

Регламентът установява правилата, приложими спрямо компенсацията за задълженията за извършване на обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт. Прилага се към всяка компенсация за осъществяване на обществена превозна услуга, в т.ч. финансова под формата на материални активи и/или специални и изключителни права. Представящият компенсация и/или част от нея следва да се увери, че конкретното подпомагане няма да доведе до размер на компенсацията, превишаваща нетния финансов ефект от изпълнението в услугата;

- Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (OB, L 7 от 11.01.2012 г.):

---

<sup>9</sup> Примерен образец на Декларация за целите на Регламент (ЕС) № 1407/2013 г. е достъпен на адрес: <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/7>

<sup>10</sup> Достъпен на адрес: <http://minimis.minfin.bg/>

Решението определя набор условия, при кумулативното изпълнение на които държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга предоставена на предприятия, натоварени с извършването на УОИИ, се приема за съвместима и е изключена от задължението за уведомяване на ЕК. Решението не се прилага за компенсации на предприятия в областта на наземния транспорт. Прилага се само за компенсации, които попадат в някоя от категориите по чл. 2, пар. 1 от същото, при условие, че срокът на възлагане не надвишава 10 години и са спазени правилата за прозрачност, компенсиране и контрол на свръх-компенсацията.

*– мярката подлежи на уведомяване пред ЕК:*

Ако условията и спецификата на конкретната мярка не позволяват преработването ѝ така, че да се осигури съответствие с горепосочените критерии за съвместима помощ, освободена от уведомяване или минимална помощ, то за помощта, която се планира, следва да бъде подадено уведомление до ЕК. Приложимите разпоредби от националното законодателство, касаещи процеса на уведомяване (notifikaция) са чл. 7 и чл. 8 от ЗДП.

За подлежащите на уведомяване помощи е налице забрана за предоставянето им до постановяване на решението на ЕК, с което предоставянето на помощта се разрешава.

Подлежащите на уведомяване помощи са обект на задълбочена Оценка от страна на ЕК за съответствие с принципите на обща Оценка на държавната помощ: принос за дефинирана цел от общ интерес за ЕС, необходимост от помощта (например: пазарен неуспех, икономическо, социално и териториално сближаване в ЕС), подходящ инструмент на помощ, прозрачност, стимулиращ ефект, пропорционалност и избягване на неоправдани неблагоприятни ефекти върху конкуренцията и търговията.

С оглед на това, при подготовката на уведомлението администраторът на помощ следва да мотивира спазването на принципите, като го подкрепи със съответната правна и икономическа аргументация и пазарни анализи. Колкото по-конкретни, ясни и задълбочени са описание и анализите на мярката, толкова по-кратък би бил процесът на Оценка от страна на ЕК, респективно вземане на решение от ЕК.

За ускоряване на процедурата се препоръчва всички документи към уведомлението, освен на български език, да бъдат предоставени и на английски език.