



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.02.2012  
swd(2012)14

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Документ с насоки относно финансирането, реструктурирането и  
приватизацията на държавни предприятия, извършвани в съответствие с  
правилата за държавна помощ**

## РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ с насоки относно финансирането, реструктурирането и приватизацията на държавни предприятия, извършвани в съответствие с правилата за държавна помощ

### СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение .....	3
2.	Основни принципи.....	3
3.	Финансиране на държавни предприятия (ДП).....	6
4.	Реструктуриране на държавни предприятия .....	8
5.	Приватизация на държавни предприятия .....	10
6.	Заключения .....	15

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

В контекста на настоящата икономическа и финансова криза стана ясно, че някои държавни предприятия („ДП“) са губещи и/или че са натрупали значителни дългове, което прави тяхната икономическа жизнеспособност несигурна. С цел да бъдат отстранени проблемите, с които се сблъскват ДП, няколко държави членки предприемат мерки под формата на финансиране (напр. капиталови инжекции, отписване/опрощаване на дългове), реструктуриране и/или приватизация на ДП, които могат да представляват държавна помощ. Мярка, представляваща държавна помощ, не може да бъде приведена в действие преди да е одобрена от Комисията. Съвместимостта на мерките за държавна помощ следва да бъдат оценени въз основа на Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“).

Целите на настоящия документ с насоки е да бъде повишена осведомеността във всички държави членки относно правилата на ЕС за държавна помощ, които трябва да се спазват при финансиране, реструктуриране и/или приватизация на ДП, и да бъде разяснен начина, по който Комисията прилага основните принципи на държавната помощ. Документът с насоки се отнася изключително за съществуващите правила, а индивидуалните случаи ще бъдат оценявани въз основа на собствените им характеристики.

Целта на документа с насоки е също да бъде изяснено въздействието на правилата за държавна помощ върху политиките и решенията на държавите членки, изпълняващи програми за икономическо приспособяване, които са се ангажирали да намаляват тежестта върху публичните финанси, наред с другото, като реструктурират и/или приватизират ДП. По-специално, Комисията насърчава държавите членки, изпълняващи мащабни програми за приватизация, да поддържат тясна връзка с нея с цел да се гарантира, че на въпросите за държавна помощ, които могат да възникнат по време на изпълнението на програмата, е отговорено своевременно и по задоволителен начин. Това ще спомогне да бъде гарантирана възможно най-голяма правна сигурност и най-вероятно ще предотврати съдебни спорове, които биха могла да възпрепятстват процеса на приватизация.

Документът с насоки е работен документ на службите Европейската Комисия и се публикува с информационна цел. Той не представлява и не предопределя официалната позиция на Комисията по този въпрос. Настоящият документ няма за цел да бъде правно твърдение и не засяга тълкуването на разпоредбите на Договора, посветени на държавната помощ, от страна на Съда или на Общия съд на Европейския съюз. Ако не е посочено друго, принципите, посочени в настоящия документ с насоки, са приложими не само към ДП, напълно или частично притежавани от държавата, но по-общо към участията на публичните органи в дадено предприятие независимо от това дали публичният орган реално упражнява контрол върху него или не.

## 2. Основни принципи

### *Кога дадена мярка представлява държавна помощ?*

В член 107, параграф 1 от ДФЕС се съдържа общо определение за държавна помощ, която се състои от четирите кумулативни елемента, определени по-долу:

- (1) Мярката трябва да бъде предоставена от държава членка или чрез **държавни ресурси**.

Съгласно правилата за държавна помощ, държавата е не само централната администрация, но всички равнища на управление (напр. регионите, общините и т.н.). Следва да се обърне специално внимание на публичните предприятия, тъй като действията им в много случаи могат да бъдат приписани на държавата и в тях биха могли да се използват държавни ресурси.

Мярката може да бъде под формата на положително прехвърляне на държавни ресурси (например заем или безвъзмездни средства), но също и под формата на отрицателно прехвърляне, когато държавата се отказва от приходи, които по принцип е трябвало да получи (например чрез освобождаване от данъчно облагане или опрощаване на дълг).

- (2) Трябва да е налице **избирателно предимство** (което да облагодетелства някои предприятия, производството на някои стоки или предоставянето на определени услуги).

Получателят на мярката трябва да бъде предприятие. Според правилата за държавните помощи това е функционален критерий: от значение е икономическото естество на дейността и това дали получателят предоставя стока или услуга на пазара, а не неговата правна форма или дали развива своята дейност със стопанка или нестопанска цел.

Член 107 от ДФЕС и следващите, посветени на държавната помощ, се прилагат без се прави разлика между частни и публични предприятия. Това е резултат от член 345 от ДФЕС, в който е залегнал принципът на неутралност по отношение на системата на собственост върху имущество, както и от съдебната практика на съдилищата на ЕС, които също признаха принципа на равнопоставеност между публичните и частните предприятия.

С мярката се предоставя предимство на предприятието получател, когато то извлича от нея финансова или търговска облага, която въпросното предприятие не би могло да си осигури на пазара (обикновено, тъй като държавата е предоставила предимството безплатно или срещу недостатъчно възнаграждение). С цел да оцени всички видове икономическа сделки, сключени от публичните органи, Комисията прилага критерия за нормалното пазарно поведение. А за да определи този критерий, Комисията прилага принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика, който е обяснен по-подробно в раздел 5.

Предимството трябва също да е селективно, т.е. то трябва да облагодетелства някои предприятия, региони и/или икономически дейности в ущърб на други. Трябва да се отбележи, че мярка, която официално е неутрална (т.е. теоретично е отворена за всички), може *de facto* да бъде избирателна, ако на практика се прилага само за определени предприятия.

- (3) Трябва да е налице (вероятност от) **нарушаване на конкуренцията**.

Приема се, че конкуренцията е нарушена, ако дадена мярка, предоставена от държавата, укрепва (или е в състояние да укрепя) конкурентното положение на предприятието получател в сравнение с положението на неговите конкуренти. Съгласно ДФЕС, който гласи, че мярката трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията, не се изисква тя да е действително нарушена.

- (4) Мярката трябва да оказва **въздействие върху търговията** между държавите членки.

Този критерий също многократно е бил тълкуван от съдилищата на ЕС. В действителност е достатъчно предприятието получател да търгува със стока или услуга, които биха могли да се търгуват между държавите членки. В този смисъл една мярка може също да засегне търговията, дори ако предприятието получател не търгува в рамките на ЕС.

Ако една мярка отговаря и на четирите кумулативни критерия, тя представлява държавна помощ, която по принцип е забранена по силата член 107, параграф 1 от ДФЕС. Въпреки това в член 107, параграфи 2 и 3 от ДФЕС се предвиждат определен брой условия, съгласно които държавна помощ се приема или може да се приеме за съвместима с вътрешния пазар и поради това може да бъде разрешена от Комисията (която разполага с изключителната компетентност да обявява дадена държавна помощ за съвместима с вътрешния пазар). Въз основа на тези членове Комисията изготви подробни инструменти и ръководства с цел да разясни критериите, които прилага, когато оценява съвместимостта на държавната помощ<sup>1</sup>.

### ***Основни елементи на процедурите за държавна помощ пред Комисията***

- До Комисията трябва да бъде подадено уведомление за всички мерки за държавна помощ (индивидуални мерки и схеми за помощ) с цел тя да ги одобри и те не могат да бъдат привеждани в действие преди Комисията да взела решение, с което ги разрешава („задължение за изчакване“)<sup>2</sup>. Всяка помощ, отпусната преди да е одобрена от Комисията, се счита за неправомерна и може да се наложи да бъде възстановена с лихви от получателя.
- След като е получила уведомление за определена мярка, Комисията трябва да вземе решение в срок от два месеца. Този срок започва да тече, когато уведомлението е пълно и Комисията разполага с цялата необходима информация.
- Когато уведомлението е пълно, Комисията може да реши, че i) мярката не представлява помощ, ii) че представлява помощ, която е съвместима с вътрешния пазар (и поради това е разрешена) или iii), че има съмнения относно нейната съвместимост с общия пазар и решава да открие официалната процедура по разследване.
- Ако Комисията реши да открие официалната процедура по разследване, тя ще направи подробна оценка на мярката и на възможните основания за съвместимост. Откриването на официална процедура по разследване не предопределя

---

<sup>1</sup> Всички правила могат да бъдат намерени на следния адрес: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html).

<sup>2</sup> Съществуват обаче някои изключения от задължението за предварително уведомяване. Вж. например Регламент (ЕО) № 994/98 от 7 май 1998 г. относно прилагането на членове 92 и 93 от Договора за създаване на Европейската общност към някои категории хоризонтална държавна помощ (ОВ L 142, 14.5.1998 г., стр. 1) и Регламент на Комисията (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 г. относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора —Общ регламент за групово освобождаване (ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3).

окончателното решение на Комисията. Няма задължителен срок за приключване на официалната процедура по разследване, но Комисията се стреми да приеме решение, по възможност в срок от 18 месеца, считано от датата на откриване на процедурата<sup>3</sup>.

- Официалната процедура по разследване се закрива с окончателно решение на Комисията, в което се установява i) дали мярката представлява държавна помощ и ако това е така, ii) дали тя е съвместима с вътрешния пазар и може безпрепятствено да бъде приведена в действие, или iii) дали е несъвместима и не трябва да бъде привеждана в действие (ако вече е приведена в действие, по правило Комисията ще разпорежи на държавата членка да възстанови помощта от получателя).

Освен това Комисията разглежда оплаквания на конкуренти, граждани и др., относно възможните въпроси, свързани с държавните помощи, и може също така да започне разследване по своя собствена инициатива. По този начин, ако за мярката за помощ не е подадено уведомление до Комисията с цел тя да я одобри преди да бъде отпусната, съществува явен риск от съдебни спорове и евентуални проблеми при изпълнението на мярката, поради вероятността тя да представлява неправомерна държавна помощ. Следва също да се отбележи, че национален съд, сезиран (например от конкурент), за да прецени дали една мярка представлява държавна помощ, може да разпорежи мярката да бъде отменена или спряна, а помощта да бъде възстановена<sup>4</sup>.

Комисията въведе също **специална процедура за предварително уведомление**, която има за цел да помогне по неофициален начин на държавите членки да подготвят своите уведомления. Държавите членки могат също да я използват, за да получат съвет, за да определят дали дадена мярка следва да се счита за държавна помощ или не. Предварителните уведомления да се извършват **неофициално** при надлежно зачитане на **поверителността**.

### 3. ФИНАНСИРАНЕ НА ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ (ДП)

Публичните органи могат да решат да отпуснат финансиране в полза на ДП в контекста на процес на реструктуриране/приватизация. В такъв случай мерките, предоставени по пазарни условия и срещу възнаграждение, което би било приемливо за частен собственик/инвеститор в същата индустрия, не представляват държавна помощ и за тях не е необходимо да се подава уведомление. Това няма да е така, когато се влива нов

<sup>3</sup> Вж. член 7, буква б) от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1). Този срок може да бъде удължен по общо споразумение между Комисията и съответната държава членка.

<sup>4</sup> Вж. Известие на Комисията относно прилагането на законодателството за държавна помощ от националните съдилища, ОВ С 85, 9.4.2009 г., стр. 1. В известието се дават насоки относно възможните средства за защита срещу нарушенията на задължението за изчакване като възстановяване на неправомерната помощ, искове за обезщетения за вреди, междинни мерки срещу неправомерната помощ или плащания на лихви. С него се създават два механизма за консултация, чрез които националните съдилища могат да поискат от Комисията информацията, с която тя разполага, и/или нейното становище относно прилагането на правилата за държавна помощ.

капитал при обстоятелства, които не биха били приемливи за частен инвеститор, действащ при преобладаващите на пазара условия. Например i) когато финансовото положение на предприятието и по-специално структурата и обемът на неговия дълг са такива, че не е възможно да се очаква в разумен срок нормална възвръщаемост от инвестирания капитал (под формата на дивиденди или капиталови печалби), ii) когато поради неговите недостатъчни парични потоци или по някаква друга причина, предприятието не е в състояние да набере от капиталовите пазари финансовите средства, необходими за изпълнението на инвестиционна програма, iii) когато капиталовото участие е краткосрочно с предварително определени продължителност и продажна цена, така че възвръщаемостта за осигурилия капитала е значително по-ниска от тази, която би могъл да очаква от инвестиция на капиталовия пазар за сравним период или iv) когато намесата на публичните органи предполага да бъдат придобити или продължени всички или част от нежизнеспособните дейности на предприятието в затруднение посредством учредяване на ново юридическо лице.

За мерките за помощ, които отговарят на необходимите условия, за да бъдат сметени за държавна помощ, съществуват определен брой основания, въз основа на които помощта да бъде сметена за съвместима с вътрешния пазар. Предназначението на настоящия документ с насоки не е да бъдат обобщени многобройните основания за съвместимост, макар и изброените по-долу да са потенциално валидни в контекста на програмите за икономическо приспособяване: помощ за оздравяване и реструктуриране<sup>5</sup>, регионална помощ<sup>6</sup>, помощ за обучение<sup>7</sup>, помощ за научноизследователска, развойна дейност и иновации<sup>8</sup> и т.н. Ако тези основания за съвместимост не са спазени, това по принцип означава, че финансирането на ДП представлява несъвместима държавна помощ.

За обществените услуги, определени в договорите като услуги от общ икономически интерес („УОИИ“), се прилагат отделни правила за тяхното финансиране. УОИИ са стопански дейности, които според публичните органи са от особено значение за гражданите и които не биха били предоставени (или биха били предоставени при различни условия) без публична намеса<sup>9</sup>. В своето решение по делото *Altmark* Съдът на Европейските общности описва подробно кумулативните условия, при които компенсацията за осигуряване на УОИИ не представлява държавна помощ<sup>10</sup>. С новия

---

<sup>5</sup> Вж. Насоки на Комисията за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднение, ОВ С 244, 1.10.2004 г., стр. 2.

<sup>6</sup> Вж. по-специално Насоките за национална регионална помощ за 2007—2013 г., ОВ С 54, 4.3.2006 г., стр. 13.

<sup>7</sup> Вж. Съобщение на Комисията — Критерии за анализ на съвместимостта на държавна помощ за обучение, подлежаща на индивидуално уведомяване (ОВ С 188, 11.8.2009 г., стр. 1).

<sup>8</sup> Вж. Рамка на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации, ОВ С 323, 30.12.2006 г., стр. 1.

<sup>9</sup> УОИИ варират от големи търговски услуги (мрежови индустрии като пощенските услуги, снабдяването с електроенергия, електронните съобщителни услуги или услугите, свързани с обществения транспорт) до широк кръг от здравни и социални услуги (например грижи за възрастните хора и хората с увреждания).

<sup>10</sup> Решение на Съда на Европейските общности от 24.7. 2003 г. по дело C-280/00, *Altmark Trans GmbH* [2003], Recueil I-7747, стр. 7747. Компенсацията за предоставяне на услуги от общ икономически интерес не представлява държавна помощ поради липсата на предимство – и следователно не подлежи на предварително уведомяване и на одобрение от страна на

пакет за УОИИ, приет от Комисията на 20 декември 2011 г., се разясняват условията, при които държавна помощ, отпусната под формата на компенсации за обществена услуга, може да се счита за съвместима с правилата на ЕС<sup>11</sup>.

С цел да бъде установено наличието или липсата на свръхкомпенсация в директивата за прозрачността<sup>12</sup> се предвижда предприятията, които получават компенсация и развиват дейност с обществени услуги и на други пазари, да водят отделно счетоводство за различните си дейности. Що се отнася до държавните предприятия, определени в директивата за прозрачността като предприятия, върху които публичните власти могат да упражняват пряко или косвено решаващо влияние, държавите членки трябва да гарантират прозрачността на публичните средства, отпуснати на такива предприятия, и действителното използване на тези средства. Това изискване за прозрачност важи особено за компенсирането на оперативни загуби, предоставянето на капитал, безвъзмездните субсидии или заемите при привилегирани условия, отказа от нормална възвращаемост за използваните публични средства и компенсацията за финансовите тежести, наложени от публичните органи.

#### 4. ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

В някои случаи държавите членки могат да се стремят да увеличат в максимална степен приходите от приватизация, като преди това реструктурират предприятието, предмет на приватизация, с цел да повишат интереса на потенциалните купувачи. По тази причина в контекста на приватизацията на ДП изглежда уместно да бъдат резюмирани накратко основните правила в областта на помощите за реструктуриране.

По принцип наличието на държавна помощ може да бъде изключено в контекста на реструктуриране, ако мерките са предоставени по пазарни условия, т.е. ако при подобни обстоятелства мерките са икономически рационални за частните собственици/кредитори на предприятието. Ако наличието на държавна помощ не може да бъде изключено със сигурност, необходимо е Комисията да бъде предварително уведомена и да я одобри преди реструктурирането да бъде приведено в действие.

---

Комисията, ако са изпълнени следните четири кумулативни условия: i) на получателя е поверена ясно определена мисия за обществена услуга; ii) параметрите за изчисляване на компенсационните плащания трябва да бъдат предварително определени по обективен и прозрачен начин; iii) компенсацията не трябва да надвишава разходите, направени при изпълнението на задълженията за обществената услуга, минус приходите, получени от предоставянето на услугата, плюс разумна печалба; и iv) получателят е избран с публичен търг или компенсацията не надвишава разходите на добре управлявано предприятие, което разполага с достатъчно средства за изпълнението на обществената поръчка.

<sup>11</sup> Вж. Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес, ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 4. Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес, ОВ L 7, 11.1.2012 г., стр. 3. И Съобщение на Комисията — Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за обществени услуги (ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 15).

<sup>12</sup> Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 г. относно прозрачността на финансовите отношения между държавите членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия (ОВ L 318, 17.11.2006 г., стр. 17).



Комисията оценява съвместимостта на мярката въз основа на Насоките на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднение („насоките за оздравяване и реструктуриране“)<sup>13</sup>.

С цел да бъде допустимо за помощ за реструктуриране предприятието получател трябва да бъде „**предприятие в затруднение**“ по смисъла на точки 9—13 от насоките за оздравяване и реструктуриране. Накратко, предприятие в затруднено положение е предприятие, което не е в състояние, чрез своите собствени ресурси или със средства, които може да получи от своя собственик/акционери или кредитори, да покрие загуби, които без външна намеса от страна на публичните органи със сигурност ще го принудят да прекрати дейността си в кратък или средносрочен план.

Помощта трябва да зависи от изпълнението на план за реструктуриране, предназначен за възстановяването на **дългосрочната жизнеспособност** на получателя въз основа на реалистични хипотези и в рамките на разумен срок. Предприятието получател трябва да закрие дейностите, които ще останат структурно губещи дори и след реструктурирането. Комисията трябва да одобри плана за реструктуриране преди да бъде изпълнен.

Помощта трябва също да бъде ограничена до **необходимия минимум**. От получателя се очаква да осигури съществен принос за финансирането на реструктурирането със собствените си ресурси или с външно финансиране по пазарни условия. Приносът трябва да е действителен, т.е. наличен, без да включва очаквани бъдещи печалби като парични потоци, а също така трябва да е възможно най-голям. Степента на собствения принос за големи предприятия обикновено трябва да възлиза на поне 50% от разходите за реструктуриране<sup>14</sup>.

Важно е да се отбележи, че ще се изискват също **компенсаторни мерки**, за да се гарантира, че конкуренцията се нарушава във възможно най-малка степен от факта, че помощта позволява на дружеството да продължи дейността си. Сред тези мерки могат да са продажбата на активи, намаляването на капацитета или на пазарното присъствие и намаляването на бариерите за навлизане на пазара и т.н.<sup>15</sup> в зависимост от конкретния случай и установените нарушения на конкуренцията. Обикновено обаче това условие не важи за малки предприятия, тъй като може да се допусне, че *ad hoc* помощите за малки предприятия обикновено не нарушават конкуренцията до степен, която противоречи на общия интерес<sup>16</sup>. Счетоводното отписване и закриването на губещи дейности, които при всяко положение ще са необходими за възстановяването на жизнеспособността, не се приемат за компенсаторни мерки.

---

<sup>13</sup> Вж. бележка под линия 5 по-горе. Макар според насоките за оздравяване и реструктуриране да е възможно също на ДП да се отпуска помощ за оздравяване (под формата на помощ от временно и обратимо естество), изглежда малко вероятно те да са от особено значение за тези предприятия.

<sup>14</sup> За малки предприятия той трябва да бъде най-малко 25 %, а за средни предприятия поне 40 %. За всички видове предприятия Комисията може да приеме и по-малък принос, но при изключителни обстоятелства и в случаи на големи затруднения, които трябва да бъдат доказани от държавата членка.

<sup>15</sup> В областите, които отговарят на условията за регионална помощ по член 107, параграф 3, букви а) и в) от ДФЕС, условията за разрешаване на помощта могат да бъдат по-малко строги по отношение на изпълнението на компенсаторните мерки и размера на собствения принос на получателя. Вж. точки 55 и 56 от насоките за оздравяване и реструктуриране.

<sup>16</sup> Вж. точка 41 от насоките за оздравяване и реструктуриране.

И накрая трябва също да се спазва принципът за **еднократна** помощ: помощ за реструктуриране не може да се предоставя на предприятие, което вече се е възползвало от помощ за реструктуриране през предходните 10 години.

Продажбата на ДП може да допринесе за съвместимостта на помощта за реструктуриране, при условие че придобиващата страна осигури ново финансиране за предприятието. Това финансиране може да докаже увереността на пазара в способността на предприятието да възстанови своята дългосрочна жизнеспособност. Обикновено то може да се приеме за „действителен принос“ по смисъла на точка 43 от насоките за оздравяване и реструктуриране.

Въпреки, че общите принципи на помощ за реструктуриране се прилагат еднакво към всички сектори на икономиката, специални правила и условия се прилагат за реструктуриране на предприятия в секторите селско стопанство<sup>17</sup>, рибарство<sup>18</sup>, финанси<sup>19</sup> и транспорт<sup>20</sup>.

## 5. ПРИВАТИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Както бе обяснено по-горе, когато участват в стопански сделки, въздействието от намесата на публичните органи се оценява спрямо нормалното пазарно поведение. Този общ принцип се прилага също за приватизациите: с цел приватизациите да не включват държавна помощ, публичните органи трябва да гарантират, че те се извършват по пазарни условия и че на купувача и/или на продаденото предприятие не се предоставя предимство (обикновено под формата на загуба на приходи). Това важи особено за силно задлъжнели предприятия, чиято ликвидация е реалистичен вариант.

С цел да установи или изключи наличието на държавна помощ Комисията се опира на т.нар. принцип на инвеститор в условията на пазарна икономика (ПИУПИ). С цел да се определи дали е предоставено предимство и в каква степен, действията на публичните органи трябва да бъдат сравнени с това, което един нормален участник на пазара би направил при същите обстоятелства<sup>21</sup>. За целите на прилагането на принципа на

---

<sup>17</sup> Вж. по-специално глава 5 от насоките за оздравяване и реструктуриране, както и Насоките на Общността за държавна помощ в селскостопанския и горския сектор 2007—2013 г., ОВ С 319, 27.12.2006 г., стр. 1.

<sup>18</sup> Насоки за оценка на държавните помощи за рибарството и аквакултурите (ОВ С 84, 3.4.2008 г., стр. 10).

<sup>19</sup> Вж. по-специално Съобщение на Комисията относно връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза, ОВ С 95, 19.8.2009 г., стр. 9. Следва да се отбележи, че това съобщение както и другите съобщения, приети за финансовия сектор в отговор на икономическата и финансова криза, представляват временни правила, и че тяхното правно основание е различно от правното основание на насоките за оздравяване и реструктуриране, а именно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС.

<sup>20</sup> Вж. например Насоките на Общността за държавните помощи за железопътните предприятия, ОВ С 184, 22.7.2008 г., стр. 13 или насоките за прилагане на членове 92 и 93 от Договора за ЕО и член 61 от Споразумението за ЕИП относно държавните помощи в сектора на въздухоплаването, ОВ С 350, 10.12.1994 г., стр. 5.

<sup>21</sup> Следва да се отбележи, че наличието или липсата на неправилно функциониращ пазар или на пазарна неефективност (например временен силен спад на цените, дължащ се на отрицателни външни фактори и на прекомерния страх от рискове) не е от значение, за да се установи наличието или липсата на помощ. Пазарните неефективности обаче или други потенциални

инвеститор в условията на пазарна икономика под внимание се вземат само тези разходи, които би поел частен оператор, намиращ се в същата ситуация, а не разходите или загубите, които държавата би понесла в качеството си на публичен орган<sup>22</sup>.

Ако проверката на този принцип покаже, че нормален оператор на пазара би постъпил по същия начин като държавата, може да се изключи наличието на предимство, а от тук и наличието държавна помощ. Когато държавата инвестира в определено предприятие съвместно (едновременно) с частен инвеститор при сравними обстоятелства и при същите условия, това представлява силно доказателство, че е спазен принципът на инвеститор в условията на пазарна икономика. Необходимо е обаче инвестицията на частния оператор да е значителна и поведението му да не е повлияно от поведението на държавата.

В контекста на приватизация ПИУПИ се превръща в принципа на продавач в условията на пазарна икономика (ППУПИ), т.е. хипотезата, че частен продавач, който възнамерява да продаде своето предприятие, ще направи това срещу възможно най-високата цена и без да налага условия, които биха могли да доведат до намаляване на продажната цена. С цел да се изключи наличието на държавна помощ при продажба (на активи, принадлежащи) на държавно предприятие държавата членка трябва да действа по подобие на продавач в условията на пазарна икономика и да се стреми да увеличи в максимална степен приходите (или да сведе до минимум загубата) от продажбата. Ако държавата членка действа по различен начин, приватизацията може да включва отказ от държавни ресурси в полза на купувача или на приватизираното предприятие, а това хипотетично представлява държавна помощ.

#### ***Подготвителни мерки за улесняване на последващата приватизация на ДП***

С цел да направят предприятието по-привлекателно за потенциални купувачи държавите членки могат да решат да за „изчистят“ или да реструктурират активите и/или пасивите в счетоводния баланс на предприятието. Тези подготвителни мерки за приватизация на ДП в много случаи включват държавна помощ евентуално под формата на помощи за реструктуриране (виж раздел 4) или като обикновени финансови мерки, без да съпътстват никакви промени в стопанския модел на предприятието или в неговия модел на управление (вж. раздел 3). По-специално, опрощаването на държавен дълг, преобразуването на дълг в капиталово участие/актив и увеличението на капитала преди приватизацията представляват държавна помощ, ако не отговарят на принципа на инвеститор в условията на пазарна икономика, обяснен по-горе.

Не може обаче още от самото начало да се изключи, че публичните органи осигуряват помощ по пазарни условия, ако е спазен принципът на инвеститор в условията на пазарна икономика, като по този начин се отхвърля хипотезата за наличие на държавна помощ. Например, при приватизацията чрез първично публично предлагане (ППП) или при продажба на акции на фондовата борса дълговете могат да бъдат опростени или

---

основания за отпускане на помощ могат да се вземат предвид, когато се взема решение относно съвместимостта на помощта.

<sup>22</sup>

Потенциалните положителни външни ефекти от мярката не са от значение за оценката на наличието на помощ (която е насочена към наличието на изборително предимство за предприятието). Те обаче могат да бъдат взети предвид в последващата оценка на съвместимостта на помощта.

намалени, без това да представлява държавна помощ в конкретния случай, когато приходите от емисията надвишават намалението на дълга.

Решението на Комисията относно мерките, приведени в действие от Полша в полза на *PZL Hydral* (C 40/2008) е пример за споразумение за уреждане на дългове и приватизация.

Една от мерките представляваше уреждане на старите дългове от страна на публичните кредитори, при условие че активите на *PZL Hydral* бъдат методично продадени, а Комисията бе призована да приложи *ex post* принципа на кредитора в условията на пазарна икономика<sup>23</sup>. След като разгледа съпоставителния сценарий на обикновена несъстоятелност и при отчитане на реда на вземанията и обезпечението, с което разполагат публичните кредитори, Комисията заключи, че „за всеки публичен кредитор [...] е по-благоприятно всички активи на *PZL Hydral* да бъдат продадени, тъй като това ще им позволи да съберат по-голяма част своите неуредени вземания, отколкото при несъстоятелност, водеща до ликвидация на предприятието“.

Освен това на *PZL Wroclaw*, асоциирано предприятие, са били отпуснати заеми от неговия публичен собственик. Предвид затрудненията на предприятието, поради които изплащането на дълговете е несигурно, собственикът/кредиторът е решил да замени отпуснатите от него заеми срещу собствен капитал с цел да приватизира предприятието и да си възстанови част от дълга. Като се вземе предвид цената, получена от продажбата на предприятието, Комисията заключи, че кредиторът „не би могъл основателно да очаква, че може да събере повечето от своите вземания при производство по несъстоятелност“.

Поради това бе счтено, че замяната на дълг срещу собствен капитал е в съответствие с пазарните условия.

### **Процедура за продажба на структури, акции, права, недвижимо имущество и земя**

В XXIII доклад на Комисията относно политиката в областта на конкуренцията<sup>24</sup> се съдържат насоки относно начина, по който Комисията тълкува условията, които държавата трябва да изпълни, за да се приеме, че действа като продавач в условията на пазарна икономика в контекста на приватизации.

Когато приватизацията се извършва чрез първично публично предлагане (ППП) или чрез **продажба на акции на фондовата борса**, обикновено се предполага, че тя отговаря на пазарните условия (тъй като продажната цена е пазарната цена) и не включва държавна помощ. Следователно не е задължително Комисията да бъде предварително уведомена за операцията. Този метод обаче не винаги е приложим и в

<sup>23</sup> Принципът на инвеститор в условията на пазарна икономика трябва също да бъде приложен, когато държавата действа в качеството си на кредитор, като в този случай той се нарича „принцип на кредитора в условията на пазарна икономика (ПКУПИ)“.

<sup>24</sup> Може да бъде намерен на следния адрес: [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650).

условията на финансова и икономическа криза като настоящата, той може да доведе до ниско остойносттаване на предприятието, което предстои да бъде приватизирано.

Когато дадено предприятие бъде приватизирано чрез **търговска продажба**, т.е. чрез продажба на цялото предприятие или на части от него на други предприятия **извън фондовата борса**, следва да бъдат спазени следните кумулативни условия, за да се изключи без допълнително проучване наличието на държавна помощ, като така се избягва също предварителното уведомяване на Комисията:

- трябва да бъде проведен открит, прозрачен и безусловен търг без задължения за други действия като придобиване на активи, различни от тези, които са предмет на търга, или например да бъде продължена експлоатацията на някои дейности;
- предприятието/активите трябва да бъдат продадени по най-високата оферта и
- на участниците в търга трябва да бъде дадено достатъчно време и информация, за да извършат необходимата оценка на активите, която да послужи за основа на тяхната оферта.

Ако горепосочените условия не са спазени, Комисията трябва да бъде уведомена за приватизациите, извършвани чрез търговски продажби. Това е така по-специално в случай на i) продажби след преговори с един-единствен потенциален купувач или с определен брой подбрани оференти, ii) продажби, предшествани от опрощаване на дълг от страна на държавата, други публични предприятия или публичен орган, както и продажбите, предшествани от преобразуване на дълг в собствен капитал, и увеличения на капитала (вж. раздела по-горе, посветен на подготвителните мерки) и iii) продажби по необичайни условия при сравними сделки между частни лица.

В никакъв случай не се допуска дискриминация въз основа на националността на потенциалните купувачи на акции или активи.

С цел да се намали рискът от наличие на държавна помощ приватизациите следва да се извършват по възможност **чрез продажба на акции на фондовата борса**. Предпочитаният алтернативен метод е **открит, прозрачен и безусловен търг**, при който предложилият най-високата цена придобива активите/предприятието.

Тръжната процедура трябва да бъде достатъчно **добре оповестена**, т.е. трябва да бъде рекламирана достатъчно дълго в националната преса, вестниците за недвижима собственост и/или други подходящи издания. Ако приватизацията може да привлече инвеститори, извършващи дейност на европейско или международно равнище, тръжната процедура трябва да бъде оповестена в издания с редовно международно разпространение. Тези предложения следва също да се оповестяват и чрез агенти, които работят с европейски или международни клиенти.

Тръжната процедура ще се счита за **безусловна**, когато независимо от евентуалната стопанската дейност на купувача и нейната същност, той е свободен да придобива активи или предприятие и да ги използва за своите собствени цели. Съгласно добре

установената практика на Комисията, потвърдена от съдебната практика<sup>25</sup>, обвързването на продажбата на предприятие с условия, които пазарен оператор не би наложил, оправдават предположението за наличие на държавна помощ. Продавач в условията на пазарна икономика обикновено продава своето предприятие за най-високата цена, без да налага условия, които биха намалили цената. За всеки отделен случай ще трябва да бъде доказано, че условията, наложени на купувача, не представляват държавна помощ.

Например могат да бъдат наложени условия, за да се избегнат чисто спекулативни оферти или да се гарантира бързо и сигурно плащане. Наличието на такива условия е без значение от гледна точка на държавната помощ и не прави тръжната процедура условна. Също така условията срещу нарушаването на общественото спокойствие или наложени от съображения за опазване на околната среда, не правят тръжната процедура условна, когато с тях се изисква единствено да бъдат спазени съществуващи вече задължения, предвидени в закона.

От друга страна една тръжна процедура ще се счита за условна (и следователно може да включва държавна помощ), ако се отклонява от най-добрите практики, като изкуствено ограничава броя на потенциалните купувачи, като насочва продажбата в полза на някоя от тях или като дискриминира различните стопански стратегии. Например, една тръжна процедура се счита за условна, когато в нея се съдържа условие, което практически не позволява на потенциален инвеститор, който възнамерява да следва различна индустриална стратегия, да спечели търга, като просто предложи най-високата цена. Комисията ще оцени не само условията, посочени изрично в предложението за участие в търга, но ще разгледа също *de facto* условията.

С цел да се предотврати предоставянето на държавна помощ (изричните или *de facto*) условията, свързани с приватизация, трябва да бъдат такива, че **всички потенциални купувачи да са в състояние да ги изпълнят и да не водят до по-ниска продажна цена.**

По делото *Automobile Craiova* (Решение на Комисията С 46/2007) Румъния обвързва приватизацията на предприятието с условия под формата на критерии за възлагане, например запазване на интеграцията на производството и постигане на определено равнище на производство. След откриването на официалната процедура по разследване Комисията стигна до заключението, че „*условията, наложени относно приватизацията на [...] са намалили продажната цена и са накарали други потенциални участници в търга да се въздържат от предаването на оферта. В резултат на това държавата се е отказала от приходите от приватизацията*“.

<sup>25</sup> Вж. Решение на Комисията от 25.3.1992 г. по дело С 29/1990 (ex NN 88/1989 г.), *Intelhorce SA* — Испания, ОВ L 176, 30.06.1992 г. стр. 57; Решение на Комисията по дело С 38/1992 г. по дело *Alumix* — Италия, ОВ С 288, 1.10.1996 г., стр. 4 и Решение на Комисията от 8.9.1999 г. по дело С 73/1997 г., дело *Stardust Marine* — Франция, ОВ L 206, 15.8.2000 г., стр. 6. Съдът на Европейските общности одобри този принцип в съединени дела С-278/92, С-279/92 и С-280/92, *Испания срещу Комисията*, [1994], Recueil I-4103, точка 28.

По същия начин в своето Решение 1999/720/ЕО относно мерките, предоставени от Германия в полза на *Gröditzer Stahlwerke*, Комисията заключи, че процедурата за приватизацията на предприятието не е безусловна.

Заинтересованите страни бяха приканени да представят бизнес план, в който да поемат подробни задължения за разкриване или запазване на работни места, за бъдещи инвестиции и финансиране. В своето решение Комисията отбелязва, че поетите в крайна сметка ангажименти са повлияли на покупната цена, договорена между страните. В резултат на това тя заключи, че е налице несъвместима държавна помощ и разпореди тя да бъде възстановена.

За разлика от това в своето решение относно приватизацията на Tractorul (С 41/2007) Комисията е установила, че условията, наложени в тръжната процедура, са обикновени клаузи с необвързващ характер за полагането на максимални усилия, които не са отказали от участие потенциалните оференти и не са намалили цената.

Съответствието с принципите и правилата за държавна помощ в процедури за приватизация, по-специално организирането на прозрачни и безусловни конкурентни търгове, открити за всички участници, ще гарантира, че не е включена помощ и че към приватизационните сделки се прилага подход за увеличаване на приходите в максимална степен

В особения случай на **продажба с отрицателна цена** (например, когато за да подготви продажбата на предприятието държавата инвестира по-големи суми от постъпленията, получени от приватизацията), трябва да се отбележи, че открита, прозрачна и безусловна тръжна процедура сама по себе си не е достатъчна, за да се изключи наличието на държавна помощ. В този случай отрицателната цена трябва винаги да бъде сравнявана с резултата от ликвидацията (или несъстоятелността) на ДП с цел да се гарантира, че държавата е избрала икономически най-рационалния вариант и е свела до минимум загубите си.

За продажбата на земя и сгради, които са публична собственост, ако публичните органи не възнамеряват да следват безусловна тръжна процедура, също съществува възможност за установяване на пазарната стойност на продаваните активи посредством остойностяване, извършено от един или повече независими оценители на активите, преди да са започнали преговорите за продажбата, въз основа на общоприети пазарни показатели и стандарти за оценка<sup>26</sup>.

Не е изключено обаче с процедура, различна от продажбата на акции на фондовата борса или различна от открит, прозрачен и безусловен търг, да е възможно все пак да се гарантира, че е спазен принципът на инвеститор в условията на пазарна икономика, както и липсата на предимство. Ако това е така, Комисията ще заключи, че не е налице държавна помощ. С цел да гарантира, че на купувача и/или предприятието не се отпуска помощ, държавата членка ще трябва да направи необходимото, за да приложи най-добрия вариант от правна гледна точка, така че бъде постиганата максимална печалба и че другите решения не биха били оптимални.

<sup>26</sup> Вж. Съобщение на Комисията относно елементите на държавната помощ в продажбите на земя и сгради от публични органи, ОВ С 209, 10.7.1997 г., стр. 3.

## 6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- За запазването на вътрешния пазар от съществено значение е да се **гарантира спазването на правилата за държавна помощ** при всички обстоятелства<sup>27</sup>. Това е задължение по ДФЕС и се прилага за всички държави членки.
- Държавите членки настоятелно се приканват да използват **процедурата за предварително уведомление** за всички държавни помощи, които възнамеряват да отпуснат на ДП. Тази процедура може да се използва и за консултация по въпроса дали конкретна мярка включва държавна помощ.
- Ако е необходимо уведомление, от държавите членки се изисква да го **представят във възможно най-пълен и подробен вид**. Никаква държавна помощ не следва да бъде привведена в действие, докато Комисията не е вземе решение, с което я разрешава (**задължение за изчакване**).
- За всички видове приватизационни сделки, включително продажбата на земя и сгради, Комисията настоятелно приканва държавите членки да организират **конкурентни търгове** и, когато е възможно, да следват най-добрите практики в областта на ППП или продажбата на акции на фондовата борса. Това ще гарантира, че към приватизационните сделки се прилага подход за увеличаване на приходите в максимална степен, както и възможно най-голяма правна сигурност.
- Ако държавите членки предвиждат мащабни приватизации, те настоятелно се приканват да изготвят възможно най-бързо **глобална стратегия за ДП** (която евентуално да бъдат приватизирани или реструктурирани) с участието на всички необходими равнища на публичната администрация. Това ще позволи да бъдат открити на ранен етап потенциално проблемните случаи от гледна точка на държавната помощ. Държавите членки трябва също да обмислят създаването на **централно звено за контакт** по въпроси, свързани за държавната помощ и ДП, за да улеснят общуването с Комисията и ефективното управление на държавна помощ.

---

<sup>27</sup>

Съответствието с правилата за държавна помощ не засяга задължението да се спазват другите съответни правила на ЕС, включително правилата за вътрешния пазар.