



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.5.2012 г.  
COM(2012) 209 final

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО  
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И  
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Модернизиране на държавната помощ на ЕС**

(Текст от значение за ЕИП)

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА,  
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО  
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Модернизирание на държавната помощ на ЕС**

(Текст от значение за ЕИП)

**1. ВЪВЕДЕНИЕ: КОНТРОЛ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ В НАСТОЯЩАТА СРЕДА**

1. „Европа 2020“ е стратегията на Европа за растеж през настоящото десетилетие. В един променящ се свят Европейската комисия насочва своите политики към превръщане на Европа в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика. Тези три взаимно утвърждаващи се цели следва да помогнат на ЕС и държавите членки да постигнат високи нива на заетост, производителност и социално сближаване.
2. В тази връзка, единният пазар е най-добрият актив на Европа за генериране на устойчив растеж. За ефективността на вътрешния пазар е необходимо въвеждането на два инструмента: първо, регламент за създаването на един интегриран пазар без национални граници и, второ, политика на конкуренция, включително контрол на държавните помощи, която гарантира, че функционирането на този вътрешен пазар не се нарушава от антиконкурентно поведение на предприятията или от държавите членки, с което се дава предимство на някои участници в ущърб на други. Конкуренцията е важен двигател на растежа; тя стимулира предприятията, включително новите предприятия, да навлизат на пазари и да създават иновации, като подобрява производителността и конкурентоспособността в глобален контекст. Конкуренцията представлява също икономически целесъобразна политика, тъй като тя може да бъдат въведена без публични или частни разходи. По този начин, като един от инструментите на политиката за конкуренция, контролът на държавните помощи играе основна роля в защитата и укрепването на единния пазар.
3. Икономическата и финансова криза застраши целостта на единния пазар и увеличи потенциала за антиконкурентни реакции. В същото време, кризата повиши интереса към засилване на ролята на държавата за защита на най-уязвимите членове на обществото и за стимулиране на икономическото възстановяване. Но тя също доведе до натиск върху бюджетите на държавите членки поради необходимостта от фискална консолидация и по-добро използване на оскъдните ресурси. Не на последно място, кризата увеличи различията между държавите членки по отношение на свободата на действие за финансиране на техните политики.

4. Потенциалът на Европа за растеж може да бъде увеличен чрез по-добро насочване на публичните разходи, както и чрез създаване на подходящи условия, така че възстановяването да започне и да бъде трайно. По-специално, публичните разходи трябва да станат по-ефективни<sup>1</sup>, ефикасни и насочени към политики, които насърчават растежа и изпълняват общи европейски цели.
5. Някои от тези публични разходи ще бъдат под формата на държавна помощ<sup>2</sup>, като преки разходи, данъчни стимули, държавни гаранции или други. Един по-силен и по-добре насочен контрол на държавните помощи може да спомогне за разработването на по-ефективни политики, които насърчават растежа, и може да гарантира, че нарушаването на конкуренцията остава ограничено, така че условията на вътрешния пазар се запазват отворени и конкурентни. Той също може да допринесе за подобряване на качеството на публичните финанси. **Една по-целенасочена рамка ще позволи на държавите членки по-добре да допринесат за изпълнението на стратегията „Европа 2020“ за устойчив растеж, както и за бюджетната консолидация.**
6. Модернизирането на контрола на държавната помощ е необходимо, за да се повиши качеството на контрола на Комисията и инструментът да се превърне в средство за насърчаване на доброто използване на публичните ресурси за политиките, ориентирани към растеж, и за ограничаване на нарушенията на конкуренцията, които застрашават равните условия на вътрешния пазар. Сегашната сложност на материалноправните норми, както и на процедурната рамка, приложима равнопоставено за по-малки и по-големи случаи, е предизвикателство пред контрола на държавните помощи.
7. Необходимостта от широк пакет за модернизиране на политиката на ЕС за държавната помощ като цяло се налага и поради други причини: изтичането преди края на 2013 г. на срока на действие на редица ключови инструменти за държавна помощ; подготовката на многогодишната финансова рамка на ЕС и правилата за структурните фондове за 2014—2020 г.; и, не на последно място, укрепването на икономическата система и системата за бюджетен надзор в рамките на европейския семестър.
8. Поради това целите за модернизиране на контрола на държавните помощи са три: i) насърчаване на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж в рамките на конкурентен вътрешен пазар; ii) насочване на предварителния контрол на Комисията към случаите с най-голямо въздействие за вътрешния пазар при

---

<sup>1</sup> Това също така ще означава постепенното премахване на субсидиите, водещи до неефективно използване на ресурси или до нанасяне на щети на околната среда, в съответствие със съобщението на Комисията „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“, COM(2011)571 окончателен, стр. 10.

<sup>2</sup> Преглед на публичните разходи за държавни помощи може да бъде намерен в „Доклад за държавните помощи — Доклад за държавните помощи, предоставени от държавите-членки на ЕС“, COM(2011) 848 окончателен.

същевременно укрепване на сътрудничеството между държавите членки по прилагането на държавните помощи; iii) опростяване на правилата и предоставяне на по-бързи решения.

9. Настоящото съобщение очертава цялостна стратегия за реформа, за да бъдат постигнати тези цели, които са тясно свързани помежду си и които трябва да се разглеждат като интегрирани градивни елементи на единен пакет от реформи.

## **2. ЦЕЛИ НА МОДЕРНИЗИРАНЕТО НА ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ**

### **2.1. Насърчаване на растежа в един засилен, динамичен и конкурентен вътрешен пазар**

10. Стратегията за растеж „Европа 2020“ подчертава ролята на държавната помощ за икономическия растеж и нейния капацитет „да допринесе активно и положително за целите на „Европа 2020“ като насърчава и подкрепя инициативи за по-иновативни, ефективни и екологични технологии, като същевременно улеснява достъпа до обществена подкрепа за инвестиции, рисков капитал и финансиране за изследвания и развой“<sup>3</sup>.
11. Политиките за постигане на целите на „Европа 2020“ могат да дадат важен принос за преодоляване на кризата и възобновяване на устойчивия растеж. Държавите членки и Съюзът ще изготвят приоритети за бюджетните разходи за тази цел, като някои от тези разходи ще съдържат държавна помощ.
12. Модернизираният контрол на държавните помощи трябва да улесни третирането на помощта, която е добре изготвена, насочена към установени пазарни неефективности и към целите от общ интерес и която най-малко нарушава конкуренцията („добра помощ“). Това гарантира, че публичната подкрепа стимулира иновациите, „зелените“ технологии, развитието на човешкия капитал, че се избягват щетите за околната среда и в крайна сметка се насърчава растеж, заетост и конкурентоспособност на ЕС. Такава помощ ще допринесе по най-добър начин за растежа, само когато е насочена към дадена пазарна неефективност и по този начин допълва, а не заменя частните разходи. Държавната помощ ще бъде ефективна за постигане на желаната цел на обществената политика, само когато тя има стимулиращ ефект, т.е. стимулира получателя на помощта да предприеме дейности, които той не би предприел без наличие на помощ. Държавната помощ ще има най-силно въздействие върху растежа, само когато е замислена по начин, който ограничава нарушаването на конкуренцията и поддържа вътрешния пазар конкурентен и отворен. Следователно контролът на държавните помощи е от

---

<sup>3</sup> Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM (2010) 2020 окончателен, 3.3.2010 г., стр. 20.

съществено значение, за да се подобри ефикасността и ефективността на публичните разходи под формата на държавна помощ, с основната цел за стимулиране на по-висок растеж в рамките на вътрешния пазар, което е необходимо условие за развитието на конкуренцията. Държавна помощ, която не е насочена към пазарни недостатъци и няма стимулиращ ефект, представлява не само разхищение на публични средства, но и забавя растежа, като влошава конкурентните условия на вътрешния пазар.

13. Контролът на държавните помощи е в основата на водещите инициативи от стратегията „Европа 2020“. Например, насоките за ширококоловите мрежи предоставят условия за ефикасна държавна подкрепа за внедряването на ширококоловия достъп чрез подкрепа за целите на „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“. Публичната подкрепа за развитие на инфраструктурата също е инструмент за постигането на интелигентни, модернизирани и напълно взаимосвързани транспортни и енергийни мрежи, както е предвидено от „Ефективно използване на ресурсите в Европа“. Рамката за държавна помощ за научни изследвания, развойна дейност и иновации улеснява постигането на целите на „Съюза за иновации“ и на „Индустриална политика за ерата на глобализацията“. Прилагането на принципа „замърсителят плаща“, както и възможността за предоставяне на помощ с цел стимулиране на предприятията да изпълняват задължителните стандарти на ЕС за околната среда или да насърчават енергийната ефективност, предвидени в насоките за помощи за околната среда, са едно от средствата да се осъществи водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“. Възможността да се подкрепя обучението с държавни средства допринася за целите на „Програмата за нови умения и работни места“. Насоките за помощи за оздравяване и реструктуриране позволяват държавна помощ за дестабилизираните дружества само при строги условия и ако това води до връщането на дългосрочната им жизнеспособност, като по този начин се насърчава излизането от пазара на неефективни фирми и предприятията се подготвят за глобалната конкуренция, допринасяйки за „Индустриална политика за ерата на глобализацията“. Връзката между целите на „Европа 2020“ и водещите инициативи, от една страна, и правилата за държавните помощи, от друга страна, следва да се развие допълнително, за да се интегрират инструментите на Комисията и да се насърчат държавите членки да насочат оскъдните публични ресурси към общи приоритети.
14. Като поставя акцент върху качеството и ефикасността на публичната подкрепа, контролът на държавните помощи може също да помогне на държавите членки за засилване на бюджетната дисциплина и подобряване на качеството на публичните финанси, което води до по-добро използване на парите на данъкоплатците. Това е особено важно, за да се постигне интелигентна фискална консолидация, съвместяваща ролята на целеви публични разходи за генериране на растеж и необходимостта от контролиране на бюджетите. Следователно е необходимо в процедурата за европейския семестър да залегне контролът на държавната помощ и по-общите съображения, свързани с конкуренцията.

15. **Строгийт контрол на държавната помощ е от съществено значение, за да се гарантира доброто функциониране на единния пазар.** Този строг контрол върви ръка за ръка с ефективното прилагане на правилата на ЕС за вътрешния пазар и има особено значение за пазарите, които отскоро са били отворени и където големите настоящи участници на пазара, подпомагани от държавата, все още играят важна роля, като пазарите на транспортни, пощенски услуги или, в по-ограничен брой случаи, в областта на енергетиката. Модернизирането на държавната помощ може да подобри функционирането на вътрешния пазар посредством по-ефективна политика, насочена към ограничаване на нарушаването на конкуренцията, запазване на равните условия и борба срещу протекционизма. Тази роля на държавните помощи сега придобива все по-голямо значение, тъй като е необходимо да се мобилизира пълният потенциал на вътрешния пазар за растеж.
16. Глобалната среда създава нови предизвикателства и възможности за европейските дружества. В света съществуват различни системи от правила за конкуренцията. За сравнение, правилата на ЕС за държавната помощ предлагат по-прозрачна, последователна и ориентирана към растеж рамка, като позволяват съпоставимост в равнищата на помощите<sup>4</sup>. Нарастващата насоченост на модернизираната рамка на ЕС за държавните помощи към цели в областта на растежа, като едновременно се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар, следва да подобри конкурентоспособността на европейските дружества, включително извън ЕС.
17. При конкретните обстоятелства, когато субсидиите, предоставяни от трета държава, биха довели до нарушаване на конкуренцията, правилата на СТО предвиждат основна рамка с цел да се неутрализират конкретните последици за операторите от ЕС от неправомерните чуждестранни субсидии. В допълнение, двустранните споразумения за свободна търговия, сключени от ЕС с трети държави, могат да включват и правила за субсидии за разрешаване на конкретни въпроси, които не са включени в рамката на СТО (напр. споразумение за свободна търговия с Корея). Инструментите на търговската политика могат да бъдат използвани, за да се приложат тези дисциплини.
18. Предложенията за модернизиране на държавната помощ, допринасящи за целите на растежа, са:
- а) **набелязване и определяне на общи принципи**, приложими за оценката на съвместимостта на всички мерки за помощ, провеждани от Комисията; тези хоризонтални принципи ще изяснят как Комисията ще оценява общите

---

<sup>4</sup> Сравнително проучване, проведено от СТО през 2006 г., показва, че нивото на помощта, предоставена от държавите — членки на ЕС, е сравнимо с нивата, предоставени от основните търговски партньори на ЕС (субсидии, като процент от БВП). Вж. Доклад на Световната търговска организация от 2006 г. „Изследване на връзките между субсидии, търговията и СТО“. [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report06\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf). Вж. раздел II „Субсидии, търговията и СТО“, глава Д „Честота на субсидиите“.

характеристики, които понастоящем не се третират по един и същи начин в отделните насоки и рамки; тези принципи ще трябва да бъдат възможно най-оперативни и могат да са свързани с определянето и оценката на реалната пазарна неефективност, на стимулиращия ефект и на отрицателните ефекти на публичните мерки, включително евентуално на съображенията относно цялостното въздействие на помощта.

- б) **Преразглеждане и интегриране на Насоките за държавните помощи**, за да се приведат в съответствие с тези общи принципи. Преразглеждането ще следва общ подход, основан на укрепване на вътрешния пазар, насърчаване на по-голяма ефективност на публичните разходи (използване на държавна помощ, само ако тя носи истинска добавена стойност); по-ясното определяне на пазарните неефективности, които трябва да бъдат преодоленни, и засиленият контрол на стимулиращия ефект ще имат важна роля в този контекст, за да се гарантира по-висока стойност за вложените средства и да се избягват нарушения. Нужна е по-систематична оценка на възможните отрицателни ефекти от държавната помощ, по-специално нарушаване на разпределителната и динамичната ефективност, надпреварата за субсидии и пазарната мощ. Така например, преразгледаните Насоки за оздравяване и реструктуриране за нефинансовите предприятия ще се превърнат в много важен инструмент за контролиране на този вид силно нарушаваща помощ, за да се гарантира, че процесът на излизане от пазара се прекъсва от държавна намеса, само когато това е истински оправдано. По подобен начин, когато пазарните условия позволяват, ще бъде въведен нов набор от правила за оздравяване и реструктуриране на финансовите институции за следкризисните условия, в съответствие с бъдещите предложения за управление и преодоляване на кризи в ЕС. Накрая, определянето на най-добри практики по отношение на разходните приоритети на „Европа 2020“ следва да даде възможност за бързо приключване на рентабилните помощи и помощите, които засилват растежа. Що се отнася до интегрирането, на първия етап няколко вида насоки, сред които са регионални помощи, научни изследвания, развитие и иновации, опазване на околната среда, рисков капитал и ширококолов достъп (видове помощ, които съставляват повече от две трети от помощта, предоставяна в ЕС), могат да бъдат хармонизирани и евентуално консолидирани с общите принципи до края на 2013 г. Това би могло да позволи да се търсят синергии между различните режими на помощ и постигане на множество цели. Приемането на всяка една от насоките ще се извършва постепенно и без забавяне през този период. Другите насоки ще бъдат постепенно хармонизирани и консолидирани.

## **2.2. Съсредоточаване на изпълнението върху случаите с най-голямо въздействие върху вътрешния пазар**

19. Стремещт към по-ефективни разходи не трябва да води до микро контрол на всички публични разходи, а по-скоро до **степенуване на приоритетите и по-силен контрол на помощите, които имат значително въздействие върху**

**единния пазар**, като мерките, които обхващат големи и потенциално нарушаващи помощи, включително фискалните помощи. Успоредно с това анализът на случаите с по-локален характер и със слабо влияние върху търговията следва да бъде опростен. Този резултат може да бъде постигнат чрез определяне на пропорционални и диференцирани правила и чрез модернизиране на процедурите за контрол на държавните помощи, с повече отговорност за държавите членки при определянето и прилагането на мерки за подпомагане. Това ще изисква по-ясна дефиниция на правилата, както и повишаване на последващия мониторинг от страна на Комисията, за да се гарантира адекватно спазване. Това също ще намали административната тежест за публичните органи и за бенефициерите, когато става въпрос за по-малки размери на помощта.

20. Предложенията за модернизиране на държавната помощ, свързани със степенуване на приоритетите, са:

- а) евентуално преразглеждане на **регламента *de minimis***, въз основа на подробна оценка на въздействието, като се отчита ситуацията във всички държави членки и на вътрешния пазар като цяло, както и бюджетните последици от такъв преглед, за да се проучи дали сегашният праг все още съответства на пазарните условия;
- б) евентуални промени в **оправомощаващия регламент** на Съвета, за да се позволи на Комисията да декларира, че някои категории помощ са съвместими с вътрешния пазар и следователно са освободени от предварително уведомяване. Това от своя страна ще позволи увеличаване на видовете помощ, които, въз основа на опита на Комисията, биха могли да се възползват от такъв опростен контрол, без да се отслабва ефективният надзор на Комисията и последващият мониторинг. Тези нови видове помощ, които могат да бъдат обхванати от оправомощаващия регламент, биха могли да включват например: помощ, предоставена за култура; помощ за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия; помощ за (отчасти) финансирани от ЕС проекти, като например JESSICA; и други.
- в) преразглеждане и евентуално разширяване на **Общия регламент за групово освобождаване** за категориите помощи, обхванати от преразгледания оправомощаващ регламент, с цел да се допринесе за по-добро насочване на публични ресурси към определени утвърдени цели при опростяване на административната обработка на добре изготвените мерки с относително ниски размери на помощ.

21. Ако Комисията реши да увеличи размера и обхвата на мерките за помощ, освободени от задължение за уведомяване, **отговорностите на държавите членки за осигуряване на правилното прилагане на правилата за държавна помощ ще се увеличат**. Ако повече мерки са освободени от изискването за уведомяване, държавите членки ще трябва да гарантират предварителното съответствие с правилата за държавна помощ на мерки *de minimis*, както и схеми и случаи, които са предмет на групово освобождаване, в тясно сътрудничество с



Комисията, която ще продължи да упражнява последващ контрол на тези мерки. Комисията ще очаква по-добро сътрудничество от страна на държавите членки по отношение на качеството и навременността на информацията и подготовката на уведомленията, както и ефективни национални системи (включително частно прилагане), за да се гарантира, че мерките за държавни помощи, освободени от задължението за предварително уведомяване, са съобразени с правото на Съюза. По-малка административна тежест посредством по-малко задължения за уведомяване може да се предвиди, само ако е придружена от засилен ангажимент и по-добри резултати от страна на националните органи по отношение на съответствието. Следователно последващият контрол от Комисията ще трябва да бъде увеличен, и защото настоящите резултати от мониторинга на прилагането на мерките за групово освобождаване от държавите членки разкриват честа липса на съответствие с правилата за държавните помощи. По такъв начин може да се осигури ефективността на прилагането.

### 2.3. **Опростени правила и по-бързи решения**

22. С течение на времето правилата за държавната помощ се превърнаха в сложна правна рамка. Необходимо е да се изяснят и опростят правилата, да се подобри съгласуваността и да се рационализира процесът на оценяване. Нужно е да се обяснят по-добре понятията в областта на държавната помощ и да се консолидират нашите хоризонтални и материалноправни норми.
23. Комисията е длъжна да разглежда всички твърдения относно потенциална помощ, без да може на практика да определя приоритети за третиране на жалбите. Освен това, Комисията невинаги е в състояние да получи пълна и точна информация от страните, което може да удължи процедурата. Необходимо е рационализиране и реформиране на процедурите, с цел да се осигурят решения в подходящи за предприятията срокове, в тясно сътрудничество с държавите членки. Елементите от пакета, допринасящи за постигането на тази цел, са:
  - а) изясняване и по-добро обяснение на понятието **държавна помощ**: понятието за държавна помощ е обективна концепция, определена пряко от Договора в член 107, като всяка мярка, която е резултат от намеса от държавата или чрез държавни ресурси, която е вероятно да окаже влияние върху търговията между държавите членки, която предоставя предимство на получателя и нарушава или заплашва да наруши конкуренцията. Ролята на Комисията в това отношение е ограничена до предоставяне на разяснение как тя разбира и прилага разпоредбите на Договора, според тълкуването на Съда на Европейския съюз. В рамките на тези ограничения Комисията ще представи допълнителни разяснения относно ключовите понятия, свързани с понятието помощ, с оглед да допринесе за улесняване на прилагането.
  - б) Модернизиране на **Процедурния регламент за държавната помощ** по отношение на обработката на жалби и инструментите за пазарна информация, за да се даде възможност на Комисията да насочи своите действия по случаи, които са от най-голямо значение за вътрешния пазар.

Това изисква упълномощаване на Комисията да определи приоритети за обработването на жалбите, за да се степенуват твърденията за потенциална помощ с голямо въздействие върху конкуренцията и търговията във вътрешния пазар. Едновременно с това, за да може Комисията ефективно да разследва случаи на помощ със значително въздействие, тя трябва да разполага с по-ефективни инструменти, за да получава своевременно цялата необходима информация от участниците на пазара, така че да взема решения в подходящи за предприятията срокове. Модернизирането на процедурите ще позволи също на Комисията да извършва повече разследвания *ex officio* на съществени нарушения на конкуренцията, които спъват вътрешния пазар. Това ще даде също възможност за бърза проверка на пазарните въздействия от мерките за помощ, което ще позволи по-бърз процес на вземане на решения.

### **3. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ**

24. Модернизирането на държавната помощ, както е описано по-горе, трябва да доведе до по-ясна и съгласувана структура на контрола на държавните помощи. Различните потенциални мерки, очертани по-горе, съставляват интегрирани градивни елементи на единен пакет за реформа.
25. Следователно очертаните по-горе потенциални мерки действат заедно за постигане на високи цели — те взаимно се подсилват и са взаимно зависими. Например, възможните процедурни мерки, предложени по-горе, биха позволили по-бързо вземане на решения и Комисията ще може да съсредоточи изпълнението върху случаите, които имат по-голямо значение на равнище ЕС. Подобна логика се прилага за разширяването на приложното поле на Общия регламент за групово освобождаване чрез изменение на оправомощаващия регламент.
26. С оглед на тази взаимозависимост между целите и елементите на пакета и с цел постигане на максимални резултати от модернизирането на държавната помощ, също така е желателно основните елементи на реформата да влязат в сила по едно и също време. Следователно различните процеси ще започнат след приемането на настоящото съобщение, а основните инструменти на пакета, включително актовете на Съвета, трябва да бъдат приети до края на 2013 г.
27. За постигане на тази цел предложенията на Комисията за процедурния и за оправомощаващия регламент следва да бъдат приети през есента на 2012 г. Комисията ще се стреми да разработи останалата част от пакета през следващите месеци с оглед постепенно постигане на преразглеждане и рационализация на основните актове и насоките на Комисията до края на 2013 г. Комисията възнамерява да се консултира с държавите членки и да започне открит диалог с Европейския парламент и други заинтересовани страни, с цел да събере мнения за дебат относно предложенията за модернизиране на държавната помощ.