

Приложение на член 87 и член 88 от Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и член 61 на Споразумението за ЕИЗ относно държавната помощ за въздушния транспорт

(94/C 350/07)

(Текст, приложим в ЕИЗ)

I. УВОД

I.1. Либерализация на въздушния транспорт на Общността

1. Въздушният транспорт на Общността се характеризира с високо ниво на държавна намеса и двустранност. Въпреки, че не е била изключена известна доза на конкуренция между въздушните превозвачи, възможните нарушаващи конкуренцията ефекти на държавната помощ, в миналото, са имали значително по-малка тежест в сравнение с по-важните от икономическа гледна точка правила за контрол на пътните такси, достъпа до пазара и в частност споделянето на капацитет (capacity sharing), които са били съблюдавани в рестриктивни двустранни споразумения между Страните-членки.

Сега Съветът вече е завършил своята програма за либерализация на въздушния транспорт на Общността¹. Ето защо, в ситуация на нараснала конкуренция в Общността, ясно се откроява необходимостта от по-стриктно приложение на правилата за държавна помощ.

2. Прилаганите в момента мерки за конкуренцията и либерализацията на пазара, съществено са променили икономическото обкръжение на въздушния транспорт. Те стимулират конкуренцията и до известна степен са намалили дискреционната власт на държавните органи, както

¹ Така нареченият "първи пакет", приет през декември 1987, въвежда нови правила за въздушните такси за пътуване, споделянето на мощности и достъпа до пазара за услуги, които по разписание се извършват между главни летища вътре в Общността. "Вторият пакет", приет през юли 1990, позволява достъп до услугите на третата и четвъртата свобода (third and fourth freedom services) между действително всички летища на Общността и значително увеличава (fifth freedom rights) правата по четвъртата свобода. Той също така съдържа важни условия за споделянето на мощности. С Наредба от февруари 1991 са либерализирани въздушните товарни услуги. През юли 1992 Съветът приема третият, и последен пакет мерки за либерализация, който позволява свободно упражняване на свободите на въздухоплаването (freedoms of the air) в рамките на Общността, считано от 1 януари 1993; оставащите за вътрешния въздушен транспорт рестрикции ще бъдат премахнати от 1 април 1997. Пакетът, също така отменя споделянето на пътнически капацитет (passenger capacity sharing) и позволява на авиокомпаниите свободата да определят пътническите такси. В допълнение, за да се върви в крак с тези развития във въздушния транспорт се спазват конкурентните правила и съответните наредби (Наредба (ЕЕС) No 3975/87 и (ЕЕС) No 3976/87) са изменени с цел да се включи и конкуренцията вътре в самата Страна-членка.

и са разширили възможностите на въздушните превозвачи, въз основа на свои икономически и финансови съображения, да вземат решения относно пътнически такси, нови маршрути и нови капацитети, които да се предложат на пазара.

Всички тези фактори заедно с все по-агресивната конкуренция на пазарите извън Общността, принуждават някои въздушни превозвачи да предприемат значителни структурни промени, които в някои случаи, включват намеса на държавата.

В някои случаи, тези промени резултатират в концентрация и стратегически споразумения с други авиокомпании. В това отношение, трябва да припомним, че чл. 81 и 82 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл. 53 и 54 на Споразумението за ЕИЗ (Европейската Икономическа Зона) са напълно приложими във въздушния транспорт по силата на Наредби на Съвета (ЕЕС) No 3975/87 и (ЕЕС) No 3976/87 от 14 декември 1987. Нещо повече, от 1990 Комисията има на свое разположение Наредба на Съвета (ЕЕС) No 4064/89 относно контрола върху концентрацията между предприятията, за да изследва внимателно подобни операции.

В силно конкурентното обкръжение държавната помощ може да бъде от значително стратегическо значение за правителствата, които са в търсене на мерки за защита на икономическите интереси на "своите" аеролинии. Това може да доведе до надпревара в отпускането на субсидии, което би изложило на опасност както общите интереси, така и основните цели на процеса на либерализация.

I.2. Докладът за държавната помощ през 1992 год.

3. С оглед да добие точен поглед върху ситуацията, през периода 1991 до 1992 Комисията предприема събиране на сведения, което води до опис на съществуващата във въздушния транспорт държавна помощ². Този доклад бива публикуван през март 1992.

Докладът разкрива, че няколко аеролинии са се възползвали от държавна намеса, често директни помощи за текущи разходи или помощи, насочени към подобряване на финансовата структура на съответната авиокомпания. Открити са също и няколко случая на скрита държавна помощ под формата на изключителни концесионни права.

Мнението на Комисията е, че изискванията за прозрачност не са изпълнявани задоволително. В хода на събирането на сведения Комисията, за няколко случая, разкритикува празнините в предоставяната информация. Това положение обосновава

² Виж Комисия на Европейските Общности, "Доклад на Комисията пред Съвета и Европейския парламент относно оценката на схемите за държавна помощ, създадени в полза на въздушните превозвачи на Общността", Дос. SEC (92) 431окончателен, 19 март 1992.

необходимостта Комисията да изиска допълнителна информация за някои от случаите, за да може да достигне до определени заключения.

I.3. Докладът на **Comite des Sages** за 1994

4. През лятото на 1993 Комисията създава комитет от експерти във въздушния транспорт (*Comite des Sages`*), с оглед анализ на състоянието на гражданската авиация в Общността и подготвянето на препоръки за инициативи на бъдещата политика. Крайният доклад беше публикуван на 1 февруари 1994. Препоръките на *Comite des Sages* относно държавната помощ са както следва:

“ *Препоръки:*

- В интерес на потребителите и на самата индустрия, финансовите инжекции за въздушни превозвачи (или за наземните летищни услуги, *airport handling services*) под каквато и да е форма, като правило следва да не бъдат одобрявани, ако са несъвместими с нормалната търговска практика.
- Европейската Комисия е призована стриктно да привежда в действие условията на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, които се отнасят за държавна помощ, както и да изработи ясни насоки за оценка на всяко изключително използване на държавна помощ.
- За кратък период, обаче, може да бъде разглеждано одобрение на държавна помощ, ако тази помощ служи на интересите на Общността за реструктуриране, водещо до конкурентноспособност в този контекст; подкрепата за прехода на даден въздушен превозвач (или наземни летищни услуги) към търговска жизнеспособност (*commercial viability*????) може да бъде в интерес на Общността, ако е гарантирана позицията на конкурентите.

Условията на такива одобрения трябва да включват, без задължително да са лимитирани, следното:

(a) ясно и действително условие “one time, last time”;

(b) предаване в рамките на определен период на план за реструктуриране, водещ до икономическа и търговска жизнеспособност, доказана чрез достъп до пазари на търговски капитали. Планът трябва да привлича значителен интерес от страна на частния сектор и в крайна сметка да води до приватизация;

(c) обосноваването на подобен план и неговите възможности за успех следва да се оценят от независими професионалисти, наети от Комисията, за да участват в процедурата по оценка. Резултатите от тази оценка трябва да бъдат обявени в съгласие с всяко окончателно решение на Комисията;

(d) предприятието от страна на правителството, заинтересовано да се въздържа от намеса, било тя финансова или друга, при вземането на търговски решения от страна на заинтересованите превозвачи;

- (e) забраната авиокомпания да използва държавни средства за закупуване на нови или за разширяване на свои мощности (капацитет) отвъд цялостното развитие на пазара. Вместо това, трябва да се предвиди намаление на капацитета;
- (f) приемливо доказателство за това, че конкурентните интереси на други авиокомпани не са негативно повлияни;
- (e) внимателен мониторинг на изпълнението на такъв план за реструктуриране, осъществяван със съдействието на независими професионалисти."

5. Като цяло, Комисията приветства оценката на Comite (комитета), който всъщност по много въпроси подкрепя нейната настояща политика. По някои други въпроси, Комисията е готова да следва препоръките на Comite така както са описани в настоящите Насоки.

Комисията изпълнява своите задължения в съответствие с чл.87 и 88 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и вече прилага някои от принципите, препоръчани от Comite des Sages. Например, Комисията винаги е изследвала влиянието на държавната помощ върху конкуренцията вътре в Общността, както и се е придържала към идеята, че държавна помощ може да бъде приемлива, само ако е свързана с обширна програма за реструктуриране. При последните случаи, Комисията е наложила условия, целящи въздържане от държавна намеса при мениджмънта на авиокомпанията³, а също така е забранила използването на държавна помощ за закупуването на акционерен капитал в други превозвачи от Общността⁴. Някои идеи на Comite, обаче, не могат да бъдат приети от Комисията. Невъзможно е Комисията да променя или игнорира Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност. Това в частност означава, че условието, че дадена помощ е последна, следва да бъде тълкувано в съответствие със законодателството на Общността. Това предполага, че такова условие не означава, че Страната-членка не трябва да нотифицира по-нататъшна помощ, отпускана на компания, на която вече е била предоставена помощ. Според прецедентното право на Съда, при такъв случай, Комисията следва да вземе предвид всички съответни елементи⁵. Важен елемент при преценката на Комисията следва да бъде фактът, че на компанията вече е била предоставяна помощ (виж раздел V). ето защо, Комисията няма да позволява последваща помощ, освен при изключителни обстоятелства, които са непредвидими и външни за компанията. Нещо повече, при условие, че чл. 222 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност е неутрален по

³ Решение на Комисията от 24 юли 1991, Дело C-21/91, ex N 204/91, Sabena (1991), OJ No L 300, 31.10.1991, p. 48

Решение на Комисията от 21 декември 1993, Дело C-34/93, ex NN 557/93, Aer Lingus, OJ No L 54, 25.2.1994, p. 30

⁴ Решение на Комисията от 22 юли 1992, Дело N 294/92, Iberia.

Решение на Комисията, Дело C-34/93, ex NN 557/93, Aer Lingus.

Решение на Комисията, Дело C-21/91, ex N 204/91, Sabena (1991).

⁵ Виж Съда, Дело C-261/89, Italy v. Commission (Comsal), (1991) ECR, p. 4437, grounds 20 to 21.

отношение на формата на собственост, Комисията не може да налага приватизацията на авиокомпанията като условие за държавна помощ. Все пак, участието на частния капитал ще бъде взет под внимание при анализа на Комисията.

I.4. Цели на настоящите Насоки

6. През 1984, когато очертава своята програма за либерализация на въздушния транспорт в Меморандума за Гражданска Авиация No 2 (Civil Aviation Memorandum), Комисията, на базата на чл. 87 и 88 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност (Приложение IV от Меморандум No 2)⁶ създава група от насоки и критерии.

Оценката за държавната помощ, описана в Доклада за 1992 (виж раздел I.2) е базирана на правилата за държавна помощ от Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и критериите за оценка от Приложение IV на Меморандум No 2. Една от целите на Доклада е да се представят на Комисията осъвременени данни, които могат да бъдат използвани за установяването на преработени насоки, приспособени към новото състояние на Европейския въздушен транспорт.

7. Настоящите нови Насоки, заменили насоките, установени в Меморандум No 2, отговарят на две основни цели:

- да отразяват целостта на вътрешния пазар на въздушния транспорт;
- да увеличават, на различни нива, прозрачността на оценъчния процес във връзка първо, с данните, които следва да се предоставят от Страните-членки при нотификацията и, второ, прилаганите от Комисията критерии и процедури.

8. С цел увеличаване на конкурентноспособността на Европейските аеролинии, което си остава крайна цел на Общността⁷, Комисията поставя акцент върху това, че по-комерсиален (пазарно-ориентиран) мениджмънт е единствения начин за достигане на по-добри финансови постижения, вземайки изцяло предвид в този контекст измеренията на заетостта. Държавната помощ следва да бъде по-скоро изключение, отколкото правило, тъй като тя по принцип се изключва по силата на чл. 87(1). Комисията добре разбира, че въздушните превозвачи в Общността, поради структурни и други причини, за сега преживяват трудности, и ще вземе предвид тези фактори. Комисията не може да знае със сигурност как ще изглежда бъдещето "лице" на авиацията, нито възнамерява да определя какво по същество да остане на пазара. Комисията желае да установи една основа с плаващи нива, на базата на която въздушните превозвачи в Общността ефективно да се конкурират. Имайки предвид тези цели, настоящите насоки следва да съдействат за изясняване на позицията на Комисията относно държавната помощ за въздушните превозвачи.

⁶ Комисия на Европейските Общности, "Меморандум No 2 за Гражданската Авиация: прогрес към развитието на политиката за въздушния транспорт на Общността", Doc. COM (84) 72 final, 15 март 1994.

⁷ Комюнике на Комисията от 1 юни 1994. Пътят напред за гражданската авиация в Европа, COM (94) 218 final.

Решение на Комисията от 27 юли 1994, Дело C-23/94, Air France, OJ No L 254, 30.9.1994.

II. ОБСЕГ НА НАСТОЯЩИТЕ НАСОКИ

II.1. Държавна помощ за въздушни превозвачи

9. На 1 януари 1994 влиза в сила Споразумението за Европейската Икономическа Зона (ЕИЗ) (оттук нататък наричано Споразумението), сключено между ЕО и страните от ЕФТА. Споразумението съдържа условия за държавната помощ (член 61), които в основата си повтарят член 87 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност. Според чл.62 на Споразумението задачата по приложението на правилата за държавна помощ в участващите страни от ЕФТА е отдадена на EFTA Surveillance Authority (ESA), докато Комисията е сведуща за прилагането на правилата в Страните-членки на ЕО. В това Комюнике Комисията ще назовава Европейската Икономическа Зона – ЕИЗ, а авиокомпаниите, установени в страните от ЕО и ЕФТА, съответно Европейските аеролинии или Европейските конкуренти.
10. Тези Насоки обхващат държавната помощ, отпусната от Страните-членки на ЕО в полза на въздушни превозвачи.

Възможно е те да включват всякакви спомагателни за въздушния транспорт дейности, от директното или индиректно субсидиране на които, може да се възползват аеролиниите като училища за обучение на персонал⁸, безмитни магазини, летищни приспособления, франчайзинг, летищни такси в рамките на ограниченията, които ще бъдат разяснени в следващите раздели.

Все пак, тази Комуникация не цели да се занимава със субсидирането на производството на самолети⁹. От друга страна, помощта, предоставена на авиокомпаниите с цел подпомагане придобиването или функционирането на определен самолет, е включена в обсега на тези Насоки.

Дали и при какви условия изключителните права трябва да бъдат разглеждани по силата на чл. 87 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл. 61 на Споразумението се разглежда по-подробно в раздел VII.

II.2. Отношения с трети страни

11. Настоящото Комюнике се прилага за държавната помощ, отпусната от Страните-членки за въздушния транспорт. Комисията осъзнава, че държавната помощ, предоставена от трети страни за авиокомпаниите извън Общността, е в състояние да повлияе върху конкурентните позиции на авиокомпаниите от Общността по отношение на маршрутите, за които се конкурират. Все пак, фактът, че превозвачи извън Общността могат да се

⁸ Решение на Комисията, инициращо процедура по чл.87 (2) във връзка с придобиването на училище за пилоти от страна на KLM, Дело C-31/93, ОЖ С 293, 29.10.1993.

⁹ Във връзка с това, трябва да се упомене, че до скоро производителите на самолети са осигурявали финансирането на значителна част от инвестициите в самолети от банки, действащи с неохота. Този източник на финансиране е бил от голямо значение особено за някои нови производители, срещащи специфични проблеми при осигуряването на достъп до финансиране чрез банковата система.

ползват от държавна помощ, не може да бъде изтъкнат като причина за неизпълнение на задължителните условия на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност относно държавната помощ. Тези условия се прилагат независимо от това дали трети страни предоставят помощ или не.

Нещо повече, условията за достъп до пазара и ограничаването на конкуренцията, така както са установени в повечето двустранни споразумения с трети страни, се явяват много по-важни от икономическа гледна точка отколкото възможната държавна помощ.

Ето защо, в това Комюнике Комисията не възнамерява да се занимава с държавната помощ, предоставена на авиокомпаниите на трети страни. Ако чрез държавна помощ от трети страни се постигнат ниски тарифи, отношението към такива случаи на дъмпинг на тарифите следва да бъде в контекста на външната политика на Общността към трети страни по отношение на въздушния транспорт.

II.3. Държавни инвестиции в инфраструктурата

12. Изграждането на разширения на инфраструктурни проекти (такива като летища, автомагистрала, мостове и др.) представлява обща мярка на икономическата политика, които не могат да бъдат контролирани от Комисията по силата на правилата на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност за държавна помощ¹⁰. Решенията за развитието на инфраструктурата попадат извън обсега на приложението на това Комюнике, доколкото те целят посрещане на планираните нужди или изпълнението на националната политика за защита на околната среда и транспорта.

Този общ принцип е валиден само относно изграждането на инфраструктури на Страните-членки, и не е в ущърб на оценката на възможните елементи на помощ, резултат от преференциалното третиране на определени компании при използване на инфраструктурата. Ето защо, Комисията може да оценя дейности, които се провеждат в самите летища и, които директно или индиректно биха могли да облагодетелстват авиокомпаниите.

I.4. Фискални привилегии и социални помощи

13. Член 87 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност не прави разграничение между мерките на държавна намеса по отношение на техните причини или цели, а ги определя в зависимост от тяхното въздействие. Следователно, заявената фискална или социална цел на определена мярка, не може да я предпази от приложението на чл.87¹¹ на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 на Споразумението.

По принцип, намаляването или отлагането на фискални или социални налози не представляват държавна помощ по смисъла на чл.87 (1)на

¹⁰ Отговор на Комисията на писмен въпрос No 28 от Mr. Dehouse от 10 април 1967, OJ No 118, 20.6.1967, p. 2311/67.

¹¹ Съда, Дело 173/73, Italy v. Commission, [1974] ECR, p. 709, ground 27 and 28 at 718 to 719.

Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл. 61(1) на Споразумението, а обща мярка, освен когато предоставят конкурентно предимство на определени предприятия, за да избегнат разходи, чието посрещане, нормално, следва да бъде поето от собствените финансови източници на предприятието, като по този начин предотвратяват нормалното въздействие на пазарните сили¹².

Комисията има положителен подход към социалната помощ, тъй като тя води до икономически изгоди над и отвъд интересите на заинтересованата фирма, като улеснява структурните промени и намаля затрудненията, а често и изглажда затрудненията в условията, наложени на компаниите от националните законодателства.

III. ТЕКУЩО СУБСИДИРАНЕ НА ВЪЗДУШНИ МАРШРУТИ

III.1. Помощ за текущи нужди

14. Докладът за държавната помощ за въздушния транспорт, изготвен от Комисията през 1991/1992¹³, разкрива няколко директни помощи, целящи подпомагане на услугите във въздушния транспорт, предимно на вътрешния пазар, чрез покриване на техните оперативни загуби.

Въвеждането на непрекъснати крайбрежни рейсове (каботаж) от 1 януари 1993 и разрешаването на неограничен каботаж от 1 април 1997¹⁴ наложи Съвета да изясни своята позиция относно субсидирането на вътрешните маршрути. Такова субсидиране може да бъде вредно за прилагането на правата за крайбрежен трафик. Директни помощи, насочени към покриването на оперативни загуби, като цяло, са несъвместими с общия пазар и може да не се възползват от правилото за изключване. Все пак, Комисията следва също така да отчита загрижеността на Страните-членки за подпомагане връзките с по-слабо развитите райони.

Основната грижа на Комисията по отношение на регионалните помощи, е да отстрани опасността получените компенсации да могат да позволят на компаниите - бенефициенти да ползват кръстосани субсидии между субсидираните регионални маршрути и другите маршрути, по които те се конкурират с въздушните превозвачи на ЕИЗ. Ето защо, Комисията счита, че директното текущо субсидиране на въздушните маршрути може, по принцип, да бъде прието само в следните два случая.

III.2. Задължения за обществени услуги

15. Във връзка с въздушния транспорт, Наредба на Съвета (ЕЕС) No 2408/92 относно достъпа на въздушните превозвачи до вътрешните за Общността въздушни маршрути¹⁵ определя "задължението за обществена

¹² Съдът, Дело 301/87, France v. Commission, [1990] ECR, p.307 (Boussac case), ground 41 at 362.

¹³ Виж Doc. SEC (92) 431 final.

¹⁴ Член 3 на Наредба на Съвета (ЕЕС) No 2408/92 от 23 юни 1992 относно достъпа на въздушните превозвачи от Общността до въздушните маршрути вътре в Общността, OJ No L 240, 24.8.1992, p. 8

¹⁵ Член 2 (0) на Наредба (ЕЕС) No 2408/92

услуга” като “всяко наложено на въздушен превозвач задължение да предприема, по отношение на всеки маршрут, който той е лицензиран от Страна-членка да обслужва, всички необходими мерки по осигуряването на услуги, удовлетворяващи определени стандарти за продължителност, регулярност, капацитет и ценообразуване, стандарти, които въздушният превозвач не би приел, ако се ръководеше единствено от своите икономически интереси”.

Наредба на Съвета (ЕЕС) No 2408/92 предвижда, че такива задължения за обществени услуги могат да бъдат налагани за регулярни (по разписание) въздушни услуги до летище, обслужващо периферни или развиващи се райони на своята територия или за маршрут със слаб пътничопоток до регионално летище на своята територия, при условие, че който и да е от тези маршрути се счита за важен за икономическото развитие на района, в който е разположено летището. Наредбата също така, описва процедурата, която трябва да се следва, когато Страна-членка реши да наложи такива задължения.

16. Ако никой въздушен превозвач не е или не възнамерява да започне предоставянето на въздушни услуги по даден маршрут в съответствие със задълженията за обществени услуги, които са били наложени по този маршрут, Страната-членка може да ограничи достъпа до този маршрут само за един превозвач за период до три години, след което следва положението да се преразгледа¹⁶. Правото на обслужване ще бъде предлагано на всеки въздушен превозвач от Общността, който има право да обслужва такива въздушни услуги чрез тръжна процедура, описана в чл. 4 на Наредба (ЕЕС) No 2408/92¹⁷. Когато предложеният капацитет превишава 30 000 места годишно, следва да се отбележи, че достъпът до маршрута може да бъде ограничен до един единствен превозвач, само ако другите форми на транспорт не са в състояние да осигурят задоволително и непрекъснато обслужване (услуги) (член 4 (2)). Целта на това условие е да се гарантира възможността да бъдат поддържани задоволителни транспортни връзки до определени райони, особено ако размерът на трафика е малък и други начини на транспортиране не могат да осигурят тази услуга.

Страната-членка може да обезщети въздушния превозвач, избран да изпълнява задължението за обществен транспорт, в съответствие с чл. 4 (1) (h) на Наредбата. При такова обезщетяване следва да се вземат предвид разходите и приходите (това е дефицитът) от тази услуга. Развитието и изпълнението на такива схеми трябва да бъдат прозрачни. Във връзка с това, Комисията разчита, че избраната компания ще има аналитична счетоводна система, приспособена да разпределя съответните разходи (включително фиксираните разходи) и приходи.

17. Не се прилагат за въздушния транспорт член 77 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл. 49 на

¹⁶ Член 4 (1) (d) на Наредба (ЕЕС) No 2408/92.

¹⁷ Правилата на Общността относно контрактите за публично предоставяне (public procurement contracts) не се прилагат за присъждането по закон или договор за изключителна концесия, които изключително се регулират от процедурите, осигурени в съответствие с чл. 4 (1) на Наредба (ЕЕС) No 2408/92.

Споразумението, които предвиждат, че дадена държавна помощ ще се счита за съвместима с Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, ако тя отговаря на нуждата за съгласуваност (координация) на транспорта или ако помощта представлява обезщетение за изпълнението на определени задължения, присъщи на концепцията за обществена услуга. Член 87 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност изрично изключва прилагането на тези условия за въздушния транспорт, а член 47 на Споразумението предвижда, че чл. 49 се прилага за железопътен, шосеен и вътрешно-плавателен транспорт. Ето защо, възстановяването на загубите на авиокомпаниите, реализирани при изпълняване на изискванията на задължението за обществени услуги, следва да бъде оценявано въз основа на общите правила на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, приложими за въздушния транспорт¹⁸. Приемливостта на обезщетението ще бъде разглеждана в светлината на принципите за държавна помощ, така както са интерпретирани в прецедентното право на Съда.

18. В този смисъл, важно е авиокомпанията, която има достъп до маршрут, по отношение на който е наложено задължението за обществена услуга, да може да бъде компенсирана, само след като е избрана чрез публичен търг.

Тази процедура на наддаване дава възможност на Страната-членка да оценя офертата за този маршрут и да направи своя избор, вземайки предвид както интересите на потребителите, така и размерът на компенсацията. В Наредба (ЕЕС) No 2408/92 Съветът изработва постоянни и недискриминационни правила за разпределението на правата за въздушен трафик по маршрути, за които са наложени задължения за обществена услуга. Нещо повече, ясно са установени и критериите за изчисляване на компенсацията. Обезщетение, което се калкулира съобразно чл. 4 (1) (h) на Наредбата, на базата на реализирания по маршрута текущ дефицит, не може да включва никаква свръхкомпенсация на въздушния превозвач. Новата система, установена от третият пакет, изключва обезщетението за задълженията за обществена услуга да съдържа елемент на помощ. Компенсацията на чистия дефицит, натрупан при обслужване на определен маршрут (включително и разумно обновяване на капитал) от авиокомпания, избрана безпристрастно чрез процедура на открито наддаване, представлява неутрална търговска операция между съответната Страна-членка и избраната авиокомпания и не може да се счита като помощ. Същността на помощта се състои в изгодата за бенефициента¹⁹; обезщетение, ограничено единствено до загубите, понесени поради функционирането на определен маршрут, не носи никаква специална изгода за компанията, която е била избрана въз основа на конкретни критерии, предоставени в съответствие с чл.4 (1) на Наредбата.

Ето защо, Комисията счита, че компенсация за задължения за обществена услуга не включва помощ при условие, че: превозвачът е бил коректно избран чрез търг, на базата на ограничението за достъп до

¹⁸ Виж Съдът, Дело 156/77, *Commission v. Belgium*, [1978] ECR, p. 1881.

¹⁹ Виж Дело 173/73, *Italian Government v. Commission*, [1974], p. 709.

маршрута на един единствен превозвач, и максималното ниво на компенсацията не превишава размера на дефицита, както е установено при наддаването, в съответствие с условията на законодателството на Общността и в частност, с тези на третия пакет.

19. Нещо повече, чл. 4 (1) (i) на Наредба (ЕЕС) No 2408/92 задължава Страните-членки да предприемат мерки, необходими да се осигури всяко решение съобразно този член да може ефективно и бързо да бъде преразглеждано за нарушение на законодателството на Общността или на националните правила за приложение. От това условие, както и от общото разпределение на задачи между Общността и нейните Страни-членки, следва, че на първо място за органите на Страните-членки и в частност, на националните съдилища, е осигуряването на точно приложение на чл. 4 на Наредбата при особени случаи. Това важи особено за Страна-членка, която в рамките на публичен търг, избира превозвача, който да обслужва маршрута, обект на задължението за обществена услуга. Следва също така да се отбележи, че Комисията може да проведе разследване и да вземе решение в случай, че развитието на даден маршрут е било незаконно ограничено (чл. 4 (3) на Наредбата).

Обаче, тази *last power*, както и правата и задълженията на националните органи съобразно гореспоменатия чл. 4 (1) (i) не са в нарушение на ексклузивните правомощия на Комисията по силата на правилата за държавна помощ на самия Договор, учредяващ Европейската Икономическа Общност (виж също параграф 15), които не могат да бъдат променени от условия, установени от вторичното законодателство на Общността. В случай, че има ясно доказателство, че Страната-членка не е избрала най-добрата оферта, Комисията може да изиска информация от Страната-членка, за да провери дали предоставянето съдържа елементи на помощ. Всъщност, съществуването на такива елементи е вероятно, когато Страната-членка поема задължението да плати на избраните превозвачи по-голяма финансова компенсация, отколкото би платила на превозвача, предоставил най-добрата (не задължително най-евтината) оферта.

20. Чл.4 (1) (f) на Наредба (ЕЕС) No 2408/92 посочва задължителната компенсация като само един от критериите, които следва да се вземат под внимание при избора на подаваните документи. Все пак, Комисията счита, че нивото на компенсацията е основният критерий при подбора. Наистина, другите критерии като достатъчност (адекватност, *adequacy*), цени и задължителни стандарти са като цяло вече включени в самите задължения за обществени услуги. Следователно, само в изключителни, надлежно оправдани случаи, избраният превозвач може да не е този, който иска най-ниската финансова компенсация.

21. Следва да бъде отбелязано, че ако Комисията получи оплаквания за липса на безпристрастие при процедурата на предоставяне, тя може незабавно да изиска информация от засегнатата Страна-членка. Ако Комисията заключи, че въпросната Страна-членка не е избрала най-добрата оферта, най-вероятно тя ще счете, че избраният превозвач е получил помощ в съответствие с чл. 87 на Договора, учредяващ

Европейската Икономическа Общност и чл. 61 на Споразумението. Ако Страната-членка не е нотифицирала помощта съобразно чл. 88 (3) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, в случай че компенсацията вече е изплатена, Комисията ще счете, че помощта е отпусната неправомерно и ще повдигне процедура в съответствие с чл. 88 (2) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност. Комисията може да издаде временно нареждане, което да преустанови изплащането на помощта до резултата от процедурата²⁰. Във връзка с процедурата Комисията може да наеме или да изиска заинтересованата Страна-членка да наеме независим консултант, който да оцени различните оферти.

22. Член 5 на Наредба (ЕЕС) No 2408/92 позволява изключителните концесии върху вътрешни маршрути, предоставени по закон или контракт, да останат в сила, при определени обстоятелства, до тяхното изтичане или за три години, в зависимост от това кой срок изтича първи. Възможно обезщетение, дадено на превозвачите, ползващи тези ексклузивни концесии, може да съдържа елементи на помощ, особено ако превозвачите не са били избрани чрез явен търг (както е предвидено в случая на чл.4 (1) на Наредба (ЕЕС) No 2408/92). Комисията отбелязва, че такива компенсации следва да бъдат нотифицирани, за да може Комисията да проверява дали те съдържат елементи на държавна помощ.
23. Компенсацията на загубите, понесени от превозвач, който не е избран в съответствие с чл.4 на Наредба (ЕЕС) No 2408/92, ще продължават да бъдат оценявани съобразно общите правила за държавна помощ. Същото правило важи и за компенсациите, които не са изчислени на базата на критериите от чл. 4 (1) (h) на Наредбата.

Това означава, че компенсациите за обществени услуги до Гръцките острови и Атлантическите острови (Азорските острови)²¹, които засега са изключени от обсега на Наредба (ЕЕС) No 2408/92, въпреки всичко са обект на чл. 87 и 88 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 на Споразумението. В своята оценка на тези компенсации, Комисията следва да проверява дали помощта отклонява значителна част от трафика или позволява превозвачите да крос-субсидират маршрути, - било то вътре в Общността, регионални или вътрешни маршрути- по които те се конкурират с други въздушни превозвачи от Общността. Случаят няма да се счита за такъв, ако компенсацията се базира на разходите и приходите (т.е. дефицита), генерирани от услугата. Още веднъж Комисията подчертава, че такава компенсация следва да се нотифицира.

III.3. Помощ със социален характер

24. Член 87 (2) (а) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 (2) на Споразумението изключват помощ със социален характер, предоставена на индивидуални потребители, при условие, че

²⁰ Виж Дела C- 301/87 France v. Commission, [1990] ECR I, p. 307; Case C- 142/87 Belgium v. Commission [1990] ECR I, p. 959.

²¹ Виж Решение на Комисията от 6 юли 1994, Дело C-7/93. Компенсация на дефицита, формиран от ТАР по маршрутите до Атлантическите острови, OJ No C 178, 30.6.1993.

тази помощ е отпусната без дискриминация по отношение на произхода на въпросните продукти. Това условие, което досега рядко е било използвано, може да бъде с определена приложимост в случаите на директно оперативно субсидиране на въздушни маршрути при условие, че помощта действително е в полза на крайните потребители.

Помощта трябва да има социален характер, т.е. тя по принцип, следва да обхваща само определени категории пътници по даден маршрут (например, деца, инвалиди, хора с ниски доходи). Все пак, в случай, че въпросният маршрут свързва непривилегирован район, основно острови, помощта може да покрива цялото население на този район.

Държавната помощ трябва да бъде отпусната без дискриминация по отношение на произхода на услугите, което ще рече за които и да са въздушни превозвачи от ЕИЗ, които предоставят услугите. Това също означава отсъствие на каквато и да е бариера за влизане във въпросния маршрут от страна на всички въздушни превозвачи на Общността.

IV. РАЗГРАНИЧЕНИЕ МЕЖДУ РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА КАТО СОБСТВЕНИК НА ПРЕДПРИЯТИЕ И ОРГАН, КОЙТО ПРЕДОСТАВЯ ДЪРЖАВНА ПОМОЩ НА ТОВА ПРЕДПРИЯТИЕ

25. Договорът, учредяващ Европейската Икономическа Общност установява както принципа на неутралност по отношение на системата на собственост²², така и принципа на равнопоставеност²³ между държавните и частни предприятия.

В оценката на Комисията съществуват два етапа. За да определи дали е включена държавна помощ, на първия етап Комисията оценява обстоятелствата на финансовата операция в съответствие с принципа на частен инвеститор при пазарна икономика, тъй като мярката може да представлява помощ или нормална търговска операция. В случай, че Комисията счете, че мярката включва елементи на помощ, на втория етап Комисията следва да определи дали помощта е съвместима с общия пазар по силата на изключенията на чл. 87 (3) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл. 61 (3) на Споразумението (виж раздел V).

Комисията следва да достигне до основателно заключение относно характера на финансовата операция с оглед държавна помощ. Комисията ще провери валидността и съгласуваността на финансовата операция, както и това дали е основателна от търговска гледна точка.

²² Член 222 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност : "Този Договор по никакъв начин не нарушава управляващите системата на собственост правилата в Страните-членки."

²³ Виж Съда, 21 март 1991, Case 305/89, Italy v. Commission (Alfa Romeo case), [1991] ECR, p.16103, ground 24 at 1641; Court of Justice, 21 март 1991, Case 303/88, Italy v. Commission (ENI-Lanerossi case), [1991] ECR, p.1433, ground 20 at 1476; "Комюнике на Комисията към Страните-членки относно авоари на обществените органи във фирмен капитал", 17 септември 1984, Bulletin EC, 9-1984, точка 1.

26. Преди да я приеме като нормална търговска операция, Комисията няма за задача да доказва, че финансираната от държавата програма ще бъде печеливша, независимо от всички основателни съмнения. Комисията не може да замени преценката на инвеститора, но трябва да установи с основателна убеденост, че програмата, финансирана от държавата, ще бъде приемлива за инвеститор при пазарна икономика. Ако някои от характеристиките на операцията сочат, че при подобни обстоятелства даден частен инвеститор не би рискувал своя капитал, подобни операции следва да се считат за държавна помощ.

При вземането на решение за това дали държавни средства за държавни предприятия представляват помощ, Комисията ще вземе предвид по-долу дискутираните фактори за всички видове интервенция, обхванати от това Комюнике. Тези фактори се предоставят на Страните-членки като ръководство за отношението на Комисията при отделни случаи. В съответствие с принципа на неутралност, като правило помощта ще се оценя като разликата между условията, при които държавата предоставя средствата на авиокомпанията и условията, които даден частен инвеститор, функциониращ при нормални пазарни условия, би възприел като приемливи при предоставянето на средства на подобно частно предприятие²⁴.

Ако държавната помощ се използва, за да се отпишат част от загубите, всички данъчни кредити, вървящи със загубите, следва да се добавят към размера на помощта. Ако тези данъчни кредити са били удържани да компенсират срещу бъдещи печалби (to offset against future profits) или продадени, или прехвърлени на трети страни, компанията ще получава помощта два пъти.

IV.1. Капиталови инжекции

27. Капиталовите инжекции не съдържат държавна помощ, когато целта е увеличаване на държавните вложения (авоари) в компанията, при условие че инжектираният капитал е пропорционален на броя на акциите, държани от държавните органи и се осъществяват успоредно с инжектирането на капитал от страна на частен акционер; вложението на частния инвеститор трябва да има реална икономическа значимост²⁵.

28. Принципът на инвеститора при пазарна икономика по правило ще бъде удовлетворяван, когато структурата и бъдещите перспективи на компанията са такива, че в рамките на един разумен период може да се очаква нормална възвръщаемост чрез изплащане на дивиденди или покачване на стойността на капитала в сравнение с подобно частно предприятие.

Следователно, Комисията ще анализира миналото, настоящето и бъдещо търговско и финансово положение на компанията.

²⁴ Виж Комюнике на Комисията към Страните-членки относно приложението на чл. 87 и 88 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл. 5 на Директива на Комисията 80/723/ЕЕС относно държавните предприятия в производствения отрасъл, OJ No C 307, 13.11.1993, р.7, point 11.

²⁵ Комюнике на Комисията към Страните-членки" от 17 септември 1984, виж т.3.2.

В оценката си, Комисията обикновено няма да се ограничава до краткосрочната доходност на компанията. Поведението на частния инвеститор, с което намесата на държавния инвеститор следва да се сравнява, не е задължително поведение на инвеститор, който влага капитала си, повече или по-малко, с оглед на краткосрочната доходност. Правилната аналогия е с частна компания, която провежда структурна политика и се ръководи от перспективи за доходност в по-дългосрочен период в зависимост от отрасъла на функциониране²⁶.

Холдингова компания може да влее нов капитал, за да осигури оцеляването при временни икономически трудности на дъщерна фирма, която обаче след реструктуриране в случай на нужда, ще стане отново печеливша в дългосрочна перспектива. Такива решения могат да бъдат мотивирани не само с възможността за обезпечаване на печалба, но и с други интереси като поддържането на положението на цялата група или пренасочване на нейната дейност²⁷.

При всеки случай, държавата, както и всеки друг инвеститор при пазарна икономика, следва в рамките на разумен период, да очаква нормална (обичайна) норма на възвръщаемост от капиталовата инвестиция. Ако обичайната възвръщаемост е малко вероятно да е налице както в краткосрочна, така и в дългосрочна перспектива, може да се приеме, че компанията е подпомагана и държавата се отказва от изгодата, която инвеститорият при пазарна икономика би очаквал при подобна инвестиция.

Обикновено, инвеститорият при пазарна икономика би осигурявал капиталово финансиране (*would normally provide equity finance*), ако настоящата (осъвременената) стойност²⁸ на очакваните бъдещи парични потоци от планирания проект (генерирани за инвеститора чрез плащане на дивиденди и/или прираст на капитала и съобразени с риска) превишава новите разходи.

29. За да оцени дали в рамките на разумен период може да се очаква такава обичайна възвръщаемост от инвестицията, Комисията ще трябва да проучи финансовите проекции на заинтересованата авиокомпания. Ако финансовите проекции са реалистични, в процеса на изследване Комисията може да оцени положението на авиокомпанията в следните сфери:

- (а) Финансови характеристики. Могат да бъдат взети под внимание различни индикатори, например:
- коефициентите на задлъжнялост (дълг/уставен капитал, *equity*) и паричния поток са важни индикатори за положението на дадена компания, тъй като те позволяват оценка на способността на

²⁶ Съдът, Case 305/89, Alfa Romeo, see ground 20; Case 303/88, ENI-Lanerossi, see ground 22; "Доклад върху оценката на схеми за помощи, създадени в полза на въздушните превозвачи от Общността", Doc. SEC (92) 431 final, see Annex 2 at 50.

²⁷ Съдът, Case 303/88, ENI-Lanerossi, see ground 21; решение от 14 септември 1994, Joined Cases C-278/92, C- 279/92.

²⁸ Бъдещите парични потоци, сконтирани at the маргиналните разходи за набиране на заемни средства или стойност на капитала

компанията да финансира със собствени средства инвестиции и съществуващи операции²⁹,

- оперативните и нетни разходи могат да бъдат анализирани за период от няколко години. Могат да бъдат определени съотношенията на доходността и съответните трендове,
- бъдещи стойности на капитала и бъдещи плащания на дивиденди.

(b) Икономическа и техническа ефективност. Индикаторите, които могат да бъдат разгледани са например:

- текущи разходи и производителност на труда,
- възрастта на парка може да бъде важен елемент на оценката. Авиокомпания, чиято възраст на парка е по-висока от средната Европейска със сигурност ще бъде затруднена, поради необходимостта от значителна инвестиция за обновяване на парка. Нещо повече, такова положение обикновено се свързва с липсата на инвестиции или с предишни неуместни инвестиции и следва да бъде разглеждано като негативен фактор според принципа на инвеститора при пазарна икономика.

(c) Търговска стратегия за различни пазари

Могат да бъдат оценявани трендовете на различните пазари, на които компанията се конкурира (ситуацията в миналото, настояще и бъдеще), държаният от компанията пазарен дял в течение на задоволителен период, както и пазарният потенциал на компанията, след което внимателно да се оценят и проекциите.

Комисията осъзнава трудностите при осъществяване на сравнение между предприятия, установени в различни Страни-членки, дължащо се предимно на различни счетоводни практики или стандарти, структура и организация на тези предприятия (например значимостта на товарния транспорт). Тя ще има това предвид при избора на подходящи препоръчителни пунктове, които да се използват като сравнение с държавните предприятия, получаващи фондове.

30. При прилагането на принципа на инвеститора при пазарна икономика, Комисията следва да взема предвид общото икономическо обкръжение на въздухоплавателната индустрия.

Текущите разходи могат значително да се влошат след краткосрочна криза. Все пак, в периоди на макроикономическа стабилност въздушният транспорт, както и всяка друга индустрия на услугите, винаги показва значителен растеж. Следователно, независимо от някои краткосрочни проблеми, компания, чиято структура е в основата си стабилна, може да има добри бъдещи перспективи независимо от общия спад на индустрията.

31. В случай на губещо предприятие, съществени в оценката на Комисията са необходимите подобрения и мерките за реструктуриране. Тези мерки трябва да формират единна програма за реструктуриране.

²⁹ Дело 301/87, Boussac, see ground 40 at 361

Комисията цени особено високо ситуации, в които плановете за реструктуриране са изработени от външни и независими финансови съветници след съответно изследване. Следвайки препоръката на *Comite des Sages`* (виж раздел I.3) при необходимост Комисията може да потърси съвет относно обосноваването на плана от независим експерт.

IV.2. Финансиране чрез кредити

32. Комисията следва да прилага принципа на инвеститор при пазарна икономика, за да оцени дали кредитът е отпуснат при нормални търговски условия и дали такива заеми биха били налице от търговска банка. По отношение на условията на подобни заеми Комисията ще взема под внимание в частност лихвения процент и изисканото обезпечение за гарантиране на заема. Комисията ще изследва дали даденото обезпечение е достатъчно за пълно изплащане на заема в случай на неизпълнение на задълженията, както и финансовото положение на компанията по време на натрупване на заема.

Елементът на помощ ще се равнява на разликата между лихвения процент, който авиокомпанията би плащала при нормални пазарни условия и реално плащания. В краен случай, когато необезпечен кредит се предостави на компания, която при нормални обстоятелства не би била в състояние да си осигури финансиране, заемът в действителност е равнозначен на субсидия и ще се оценя като такъв.

IV.3. Гаранции

33. По отношение на гаранциите, насоките изцяло отразяват общата позиция на Комисията. Комисията е споделила със Страните-членки своята позиция *vis-à-vis* гаранциите по кредити³⁰. Според това писмо всички гаранции, отпуснати от държавата директно или чрез представителства на финансови институции, попадат в обсега на чл. 87 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност. Това е така само, ако на етапа на отпускане се определят гаранциите и се оценя, че всички нарушения или потенциални нарушения на конкуренцията могат да бъдат доловени. Комисията ще приеме гаранциите само, ако те са договорно обвързани със специфични условия, които могат да бъдат толкова крайни като задължително обявяване във фалит на предприятието-бенефициент или друга подобна процедура. Оценката на елемента на помощ на гаранциите ще включва анализ на финансовата ситуация на кредитополучателя (виж раздел IV.1). Елементът на помощ на тази гаранция ще бъде разликата между лихвения процент, който кредитополучателят би плащал при свободния пазар и реално получения в следствие на чистата гаранция на всяка платена премия. Ако поради тежката финансова ситуация на авиокомпанията, няма финансова институция, която би отпуснала средства на заем без държавна гаранция, следва цялата заета сума да се счита за помощ³¹.

³⁰ Писмо до всички Страни-членки от 5 април 1989, изменено с писмо от 12 октомври 1989.

³¹ Решение на Комисията от 7 октомври 1994, Дело C-14/94, *Olympic Airways* в OJ No L 273, 25.10.1994, р.22.

34. Държавни предприятия, чийто правен статус не позволява фалит, в действителност получават постоянна помощ за всички заемания, отговарящи на гаранция, когато подобен статус позволява въпросното предприятие да получава кредити при по-благоприятни условия³².

В този смисъл, Комисията счита, че когато държавен орган придобие владение в компания в затруднение, в следствие на което според националното законодателство тя е изложена на неограничена отговорност вместо обичайната ограничена отговорност, това е равносилно на предоставянето на open-ended гаранция, която изкуствено поддържа предприятието работещо. Следователно, такава ситуация трябва да се разглежда като помощ³³.

V. ИЗКЛЮЧЕНИЯ СЪГЛАСНО ЧЛЕНОВЕ 87 (3) (а) И (с) НА ДОГОВОРА, УЧРЕДЯВАЩ ЕВРОПЕЙСКАТА ИКОНОМИЧЕСКА ОБЩНОСТ И ЧЛ. 61 (3) (а) И (с) НА СПОРАЗУМЕНИЕТО

35. Както беше споменато в раздел II.1, в случаите, когато Комисията счита, че мерките включват държавна помощ, Комисията следва да определи дали някое от изключенията, осигурени от чл.87 (3) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност може да бъде приложено с цел да се изключи помощта.

V.1. Регионална помощ въз основа на чл. 87 (3) (а) и (с) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 (3) (а) и (с) на Споразумението

36. Комисията е установила своите насоки относно оценката на регионалната помощ главно в своето Комюнике от 1998, отнасящо се за въздушния транспорт³⁴.

Нормалните случаи, за които се отнасят гореспоменатите Комюникета са регионалната помощ за компании, установени в по-слабо развити райони. В съответствие с чл.87 (3) (а) и (с) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 (3) (а) и (с) на Споразумението може да бъде допуснато изключение за помощ за инвестиции, предоставена на компании, които инвестират в определени слабо-развити области (например, строеж на хангар в подпомаган район). Не може да се изисква чл.87 (3) (с) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 (3) (с) на Споразумението да изключват всеки вид помощ за текущи нужди, докато подпараграф (а) може да бъде използван за допускането на изключения в полза на компании, които са установени или са инвестирали в подходящи райони с цел противодействие на определени затруднения. Все пак трябва да се

³² "Комюнике на Комисията към Страните-членки относно приложението на чл.87 и чл.88 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и на чл.5 на Директива на Комисията 80/723/ЕЕС за държавните предприятия в производствения отрасъл", виж т.38.1.

³³ "Комюнике на Комисията към Страните-членки относно приложението на чл.87 и чл.88 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и на чл.5 на Директива на Комисията 80/723/ЕЕС за държавните предприятия в производствения отрасъл", виж т.38.2.

³⁴ Комюнике на Комисията ОJ No C 212, 12.8.1988; изменено с Комюнике на Комисията, ОJ No C 163, 4.7.1990, р.6.

отбележи, че по принцип не може да се изисква чл.87 (3) (а) на Договора и чл.61 (3) (а) на Споразумението да изключват помощ за текущи нужди за отрасъла транспорт (в изключителни случаи, такива като например обезщетение за задължението за предоставяне на обществени услуги до Португалските острови, които за сега не се обхващат от Третия пакет, Комисията може да използва тези членове, за да изключи регионалната помощ за текущи нужди; други форми на текущо субсидиране са също така обхванати в гл. III по-горе).

Избираемостта на даден район за регионална помощ се осъществява следвайки методите и принципите, ясно установени от Комисията. В своето Комюнике от 1988, Комисията е избрала приемливите географски райони според нивото на доходите на единица жител и нивото на безработица. Според тази класификация, съществува таван между 0 и 75%, който се прилага за нетния еквивалент на държавната помощ за инвестиции.

V.2 Изключения за развитието на определени икономически дейности по силата на чл. 87 (3) (с)

37. Ако при оценка на програмите за рекапитализация според принципа на инвеститора при пазарна икономика Комисията стигне до извода, че има включена държавна помощ, тя следва в частност да определи дали помощта може да бъде разглеждана като съвместима с общия пазар по силата на чл.87 (3) (с).

Чл.87 (3) (с), който предвижда, че държавна помощ може да бъде считана за съвместима с общия пазар, ако тя съдейства за развитието на определени икономически дейности е от особен интерес при оценката на съответните помощи. По силата на тази разпоредба Комисията може да разглежда някои помощи за реструктуриране като съвместими с общия пазар, ако те отговарят на изискването помощта да не оказва неблагоприятно влияние върху търговските условия до степен, противоречаща на общия интерес³⁵. В светлината на това изискване и в контекста на въздушния транспорт, Комисията трябва да определи условията³⁶, които обикновено ще трябва да бъдат спазвани, за да може да се допуска изключение.

38. В съответствие с препоръките на Comite des Sages, (виж раздел I.3 по-горе), чрез политиката си Комисията ще продължава да разрешава, в изключителни случаи, държавна помощ, предоставена във връзка с програми за реструктуриране; и по-специално, ако помощта е отпусната, поне част от нея, за социални цели, насочени към подпомагане на адаптацията на работната сила към по-високо ниво на производителност, (например схеми за по-ранно пенсиониране). Все пак, одобрението на Комисията е обект на множество условия:

³⁵ Дело 730/79, Phillip Morris Holland, [1980] ECR 2617, at 2691 to 2692, grounds 22 to 26; Дело 323/82, Intermills, see ground 39 at 3832; Дело 301/87, Boussac, see ground 50 at 364.

³⁶ Осми доклад относно конкурентната политика, т. 176.

- 1) Помощта следва да бъде част от обширна програма за реструктуриране³⁷, която да се одобри от Комисията с цел оздравяване на авиокомпанията, така че да може да се очаква, че в рамките на разумен период тя ще бъде жизнеспособна и ще функционира нормално без допълнителна помощ. Ето защо, помощта следва да бъде с ограничена продължителност;

При оценка на програмата Комисията ще бъде особено внимателна относно пазарните анализи и проекциите за развитие на различни пазарни сегменти, планираните съкращения на разходите, закриване на непечеливши маршрути, подобрене на ефективността и производителността, очакваното финансово развитие на компанията, очакваните норми на възвръщаемост, печалби, дивиденди и т.н.;

- 2) Програмата трябва да бъде самостоятелна, в смисъл че не следва да бъде необходима допълнителна помощ по време на продължителността на програмата, както и предвид целите на програмата за възвръщане на доходността, не се предвижда, нито е вероятно да се появи нужда от нова помощ в бъдеще. Обикновено Комисията изисква писмено уверение от правителството, че настоящата помощ ще бъде последната парична инжекция от държавните фондове или каквото и да е друга помощ под друга форма, в съответствие със законодателството на Общността³⁸. Следователно, помощта за реструктуриране следва да бъде отпускана еднократно;

Комисията е задължена, както и в бъдеще, да оценя всяка възможна помощ и нейната съвместимост с общия пазар. Както бе посочено по-горе, при оценка на втора молба за държавна помощ, Комисията следва да вземе под внимание всички съответни елементи, включително и факта, че компанията вече е получавала държавна помощ³⁹. Ето защо Комисията няма да позволява допълнителна помощ, освен при изключителни обстоятелства, които са непредвидими от компанията и извън нея.

Нещо повече, пълната цялостност (completion) на общия въздухоплавателен пазар през 1997 значително ще увеличи конкуренцията в общия пазар. При такива обстоятелства Комисията няма да може да разрешава помощ за реструктуриране, освен при много строги условия;

- 3) Ако възстановяването на финансовата жизненост и/или ситуацията на пазара изисква съкращаване на капацитета⁴⁰, това следва да бъде включено в програмата;

³⁷ Дела 296 и 318/82, Leeward, see ground 26 at 825; Дело 305/89, Alfa Romeo, see ground 22; Дело 303/88, ENI- Lanerossi, see ground 2; Дело 323/82, Intermills, see ground 39 at 3832; Дело C-21/91, Sabena

³⁸ Виж Решение на Комисията, Дело C-23/94, Air France.

³⁹ Виж Съда, Дело C-261/89, Comsal, grounds 20 to 21.

⁴⁰ Виж Дело 305/89, Alfa Romeo, see ground 22, Дело 323/82, Intermills, see ground 36 at 3832; Съвместни Дела C-296/82 and 318/82, Leeward, see ground 26 at 825.

- 4) Държавна помощ, предоставена във въздушния транспорт оказва влияние върху условията на търговия между Страните-членки. С цел да се избегне въздействието на помощта върху конкуренцията да не бъде до нежелателна степен, затрудненията на авиокомпанията, получаваща помощта не трябва да се пренасят върху нейните конкуренти. Ето защо, програмата, която следва да се финансира с държавна помощ може да бъде считана за непротиворечаща на общия интерес (чл. 87 (3) (с)), само ако тя не е експанзивна; това означава, че нейната цел не трябва да бъде увеличаване на капацитета и офертата на заинтересованата компания, в ущърб на нейните директни Европейски конкуренти. В никакъв случай програмата не трябва да води до увеличение, надхвърлящо пазарния растеж, по отношение на броя на самолетите или капацитета (местата), предлагани на съответните пазари. В този смисъл, географският пазар, който трябва да се вземе под внимание може да бъде ЕИЗ като цяло или пък определени регионални пазари, особено характеризиращи се с конкуренция⁴¹;
- 5) Правителството не следва да се намесва в мениджмънта на компанията по причини, различни от тези, произлизащи от нейните права на собственост и трябва да позволи компанията да се управлява според търговските принципи. В специфични случаи Комисията може да изиска статуса на компанията да се базира на частното търговско право⁴²;
- 6) Помощта трябва да се използва единствено за целите на програмата за реструктуриране и не трябва да бъде непропорционална на нейните нужди. За периода на реструктуриране компанията трябва да се въздържа от придобиване на акционерни дялове в други въздушни превозвачи⁴³;
- 7) Модалностите на помощта, които са в противоречие с определени разпоредби на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, различни от чл.87 до 88, могат да бъдат неоспоримо свързани със целта на помощта, така че да бъде невъзможно да се разглеждат изолирано⁴⁴. Помощта не трябва да се използва нито за анти-конкурентно поведение и цели, (например нарушение на правилата на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност), нито да вреди на изпълнението на правилата на Общността за либерализация във въздушния транспорт. Ограниченото прилагане на свободите, гарантирани чрез Третия пакет би могло да създаде или да увеличи съществените нарушения на конкуренцията, което може допълнително да подсили анти-конкурентните ефекти на държавна помощ;
- 8) Всяка помощ от такъв вид трябва да се структурира така, че да бъде прозрачна и да може да се контролира.

⁴¹ Виж Решение на Комисията, Дело C-34/93, Aer Lingus.

⁴² Виж Решение на Комисията, Дело C-21/91, ex N 204/91, Sabena.

⁴³ Виж Решение на Комисията, Дело C-23/94, Air France, OJ No L 254, 30.9.1994.

⁴⁴ Виж Съда, Дело C-225/91, Matra v. Commission, ground 41.

39. Както беше споменато по-горе, Комисията не може да следва препоръките на Comite des Sages преструктурирането да води до приватизация. Това би било в разрез с чл.222 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, който е неутрален по отношение на формата на собственост. Все пак, ще бъде взето предвид и участието на частен рисков капитал (виж раздел VI по-нататък).
40. Комисията ще проверява как се реализира програмата за преструктуриране, финансирана със съдействието на държавната помощ. В частност, тя ще проверява дали се изпълняват ангажиментите и условията, които са част от одобрението на Комисията. Тяхната проверка е от особен интерес, ако помощта се изплаща на вноски. Обикновено, Комисията ще изисква да ѝ бъдат предавани доклади за прогреса на регулярни интервали както и, за всеки случай, достатъчно време преди да бъде направено следващото плащане, с цел Комисията да има възможност да предостави своите бележки. Възможно е за проверката Комисията да поиска съдействие от външни консултанти.
41. Със създаването на общия въздухоплавателен пазар, считано от 1 януари 1993 негативните ефекти на държавната помощ може сериозно да нарушават конкуренцията във въздушния транспорт на ЕИЗ до степен, по-значителна отколкото в миналото. Чрез прилагането на гореспоменатите критерии, Комисията се стреми да ограничи доколкото е възможно тези разрушителни ефекти, осъзнавайки, че може да възникне нужда, в частност някои държавни превозвачи да се трансформират в конкурентни с помощта на програма за преструктуриране, финансирана от държавата. Все пак, разпределянето на помощта за преструктуриране във времето е необходимо, за да се създаде по-голямо поле за конкуренция във въздухоплаването. Пълното завършване на общия въздухоплавателен пазар през 1977??? значително ще увеличи конкуренцията в рамките на общия пазар. При такива обстоятелства Комисията няма да може да дава разрешение за помощ за преструктуриране, освен в крайно изключителни случаи и при много строги условия.
42. Що се отнася до помощта за оздравяване, тези насоки следват общата политика на Комисията⁴⁵. Помощта за оздравяване на авиокомпаниите може да бъде обяснена (оправдана) с развитието на всеобхватна програма за преструктуриране, дотолкова доколкото такава програма е приемлива според настоящите насоки.

VI. ПРИВАТИЗАЦИЯ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛЕНОВЕ 87 ДО 88 НА ДОГОВОРА, УЧРЕДЯВАЩ ЕВРОПЕЙСКАТА ИКОНОМИЧЕСКА ОБЩНОСТ И ЧЛ. 61 НА СПОРАЗУМЕНИЕТО ЗА ЕИЗ

43. Тъй като Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност е неутрален по отношение на държавната или частна собственост на компании, Страните-членки са в свободата си да продават своите

⁴⁵ Насоки на Комисията относно държавна помощ за оздравяване и преструктуриране на фирми, имащи икономически трудности (Бележка до Страните-членки) от 27 юли 1994, все още непубликувани

акционерни дялове от държавни компании. Все пак, Комисията може да се намеси, ако продажбата включва елементи на държавна помощ.

Следвайки голям брой решения в сферата на държавната помощ и приватизацията, Комисията е разработила принципи, които следва да се прилагат, за да се идентифицира помощта, която е била платена, когато държавата като акционер е пласирала своите акционерни дялове. Те са установени както следва:

- 1) Помощта се изключва, и следователно не се изисква нотификация, ако при приватизацията са изпълнени следните условия:
 - пласирането е осъществено чрез безусловна публична покана за търг, базиращ се на прозрачни и недискриминационни условия,
 - предприятието е продадено на купувача, предложил най-висока цена,
 - заинтересованите страни разполагат с достатъчно време, за да подготвят своите оферти и получават цялата информация, необходима за да се заемат с изготвянето на точна оценка.
- 2) От друга страна, следните продажби са обект на изискванията за предварителна нотификация на чл. 88 (3) от Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, защото съществуват презумпцията, че те съдържат помощ:
 - всички продажби чрез рестриктивни методи или когато продажбата приема формата на директна търговска продажба,
 - всички продажби, които са предшествани от анулиране на дългове от държавата, държавни предприятия или други държавни органи,
 - всички продажби, предшествани от превръщане на дълг в капитал или от рекапитализация,
 - всички продажби, осъществени при условия, които биха били неприемливи за транзакция между инвеститори при пазарна икономика.

Компаниите, продавани на основата на условията по подпараграф 2 по-горе следва да бъдат оценявани от независим експерт, който да посочва, при нормални обстоятелства, стойността на компанията, надвишаваща цената на нетните ѝ активи и, ако Комисията счете за необходимо, стойността на ликвидацията. С цел да се даде възможност на Комисията да установи реалния размер на помощта, следва да ѝ бъде предоставен доклад, който да уточнява стойността на продажбите, или стойностите, както и постъпленията от продажби.

За всеки случай трябва да се отбележи, че продажбата на акции от приватизирани компании следва да бъде осъществена въз основа на недискриминационна процедура, имайки предвид свободата на установяване на физически и юридически лица и свободното движение на капитал.

Комисията може да счете като съвместима помощ, която произтича (следва) от приватизация според критериите, развити в чл.87 (3) на

Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност и чл.61 (3) на Споразумението за ЕИЗ⁴⁶.

VII. КОНЦЕСИЯ НА ИЗКЛЮЧИТЕЛНИ ПРАВА ВЪРХУ ДЕЙНОСТИ, ДОПЪЛНИТЕЛНИ (СПОМАГАТЕЛНИ) ЗА ВЪЗДУШНИЯ ТРАНСПОРТ

44. Предоставянето на изключителни права върху дейности, явяващи се като спомагателни за въздушния транспорт може да включва значителни финансови изгоди за изключителния получател. Държавата или органът, на който е поверено оперирането (обслужването) на летищната инфраструктура може да предостави такава изключителна концесия на авиокомпания на цена по-ниска от реалната пазарна цена на концесията. В случай, когато получателят не плаща рента за изключителните права или плаща рента, която е по-ниска от цената, която предоставящият би искал при нормални търговски условия, има включен елемент на помощ.

45. Допълнителните дейности, предоставянето на изключителни права за които може да доведе до държавна помощ в полза на въздушните превозвачи са главно тези, свързани с безмитните магазини. В своя опис на държавните помощи във въздухоплаването⁴⁷, Комисията е посочила, че няколко концесии върху безмитни магазини са били предоставени от Страните-членки на техните национални превозвачи главно чрез дискриминационни решения и без да се следват процедурите на прозрачно наддаване. В този отрасъл, явяващ се допълнение на въздушния транспорт, понастоящем няма законодателство на Общността, което да хармонизира процедурите по предоставяне на концесии или да открие отрасъла за конкуренция. Ето защо, изключителният получател на концесията може да реализира монополни печалби.

В светлината на гореспоменатото, Комисията счита, че в общи линии няма налице помощ, когато получателят се избира при обстоятелства, които биха били приемливи за обикновен предоставящ, функциониращ при нормални условия на пазарна икономика. Все пак, при определени обстоятелства, например когато купувачът, който предлага най-висока цена не е надежден или е със съмнителна платежоспособност, Комисията би разбрала приемането на по-ниската оферта от Страната-членка.

Възможно е тези случаи да бъдат технически много трудни, поради което може да бъде от полза да се има на разположение независимо изследване. За тази цел, при иницирирането на процедура по чл. 87 (2) е възможно Комисията да изиска заинтересованата Страна-членка да посочи независим консултант или самата тя да изиска независима консултация.

46. Комисията е на път да разработи общи правила на ниво на Общността в областта на наземното обслужване и летищните такси. Всяка злоупотреба или нарушение на правилата за конкуренция в тази област

⁴⁶ Виж Решение на Комисията 92/329/ЕЕС от 25 юли 1990, Дело IOR- Finalp, OJ No L 183, 3.7.1992.

⁴⁷ Doc. SEC (92) 431 final, виж точки 12, 33,35 и 36.

ще се разглежда по силата на съответните разпоредби на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, и в частност чл.81 до 86.

VIII. ПРОЗРАЧНОСТ НА ФИНАНСОВИТЕ ТРАНЗАКЦИИ

VIII.1. Липсата на прозрачност

47. Докладът на Комисията относно държавните помощи във въздушния транспорт, предоставени през 1991 до 1992⁴⁸ ясно показва, че има нужда и от двете: както от по-голяма прозрачност, така и от внимателно разглеждане в светлината на правилата за държавна помощ:

- в много случаи, се нотифицират само капиталовите инжекции, за разлика от другите форми на държавни средства или схемите за държавна помощ, поради което само те се изследват в съответствие с правилата за държавна помощ,
- няколко схеми за гаранции под различна форма не са нотифицирани или не са докладвани с прецизността, която Комисията изисква. Комисията е задължена да изисква допълнителна информация особено относно условията и разновидностите на такива гаранции, както и списък на операциите, за които подобни гаранции са били вече предоставени през последните години,
- докладвани са няколко случая на финансова компенсация от Страните-членки за изпълнението на задълженията за обществени услуги под различни форми, включващи намаление на пътните такси, финансирани от републиканския бюджет, компенсация на текущите загуби на компании, извършващи тези услуги и субсидии за разположени в изолирани райони летища. Все пак, в няколко случая при оценка на ситуацията Комисията е възпрепятствана поради липса на информация и по проблема е била изискана допълнителна информация, например, точна разбивка на субсидираните маршрути, включително данните за трафика и съществуващите конкуренти.

VIII.2. Директиви относно прозрачността 80/723/ЕЕС и 85/413/ЕЕС

48. С цел да се осигури зачитане на принципа за недискриминация и неутралност при разглеждането през 1980 на базата на чл. 86 на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, Комисията прие Директива относно прозрачността на финансовите отношения между Страните-членки и държавните предприятия⁴⁹, която беше изменена с Директива 85/413/ЕЕС⁵⁰, за да бъде включен наред с другите отрасли и транспорта, изключван до тогава.

Директивата изисква Страните-членки да осигурят прозрачност относно потоците на държавни фондове към държавните предприятия, както и относно използването на тези фондове.

⁴⁸ Doc SEC (92) 431 final.

⁴⁹ Директива 80/723/ЕЕС, ОJ No L 195, 29.7.1980, р. 35.

⁵⁰ ОJ No L 229, 28.8. 1985, р. 20.

Независимо, че въпросната прозрачност се отнася за всички държавни фондове, следните са изрично упоменати като попадащи в нейния обсег:

- компенсирателното на текущи загуби,
- осигуряването на капитал,
- невъзстановими субсидии или кредити при привилегирани условия,
- предоставянето на финансови изгоди чрез отказването от печалба или възстановяването на дължими суми,
- отказването от нормална възвръщаемост на използваните държавни фондове,
- компенсация за финансови тежести, наложени от държавните органи.

Според чл.1 на Директивата предвижда се в обсега на Директивата относно прозрачността да попадат не само потоците от фондове директно от държавните органи към държавните предприятия Директивата, но също така и държавните фондове, предоставяни от държавните органи чрез посредничеството на държавни предприятия или финансови институции.

49. Чл. 5 на Директивата относно прозрачността задължава, *inter alia*, Страните-членки да предоставят информацията, изисквана за осигуряване на прозрачност, когато Комисията счете за необходимо. Комисията ще действа съгласно това. Възможно е Комисията да разгледа възможността за разширяване на обсега на Директива 93/84/ЕЕС⁵¹, която изменя Директива 80/723/ЕЕС, за въздушния транспорт.

IX. ПРОЦЕДУРА ЗА УВЕЛИЧЕНА ПРОЗРАЧНОСТ НА ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ В ОГРАНИЧЕН РАЗМЕР

50. В интерес на опростяване на администрацията, Комисията реши да установи в това Комюнике процедура по увеличена прозрачност за малките схеми за помощ във отрасъла въздушен транспорт⁵².

Комисията ще прилага по-бърза процедура по административна прозрачност за новите или модифицирани схеми за държавна помощ, нотифицирани в съответствие с чл. 88 (3) на Договора, учредяващ Европейската Икономическа Общност, ако:

- размерът на помощта, предоставена на един и същ бенефициент не надхвърля 1 млн. EURO за период от три години,
- помощта е свързана с определени инвестиционни цели.
Помощта за текущи нужди е изключена.

Комисията не възнамерява да ограничи обсега на тази процедурата за увеличена прозрачност до малките и средни предприятия⁵³. Въздушните

⁵¹ Директива на Комисията 93/83/ЕЕС от 30 септември 1993, изменяща Директива 80/723/ЕЕС относно прозрачността на финансовите отношения между Страните-членки и държавните предприятия в ОJ No L 254, 12.10.1993, р. 16.

⁵² На 2 юли 1992 Комисията прие Комюнике относно ускорената прозрачност на помощта за МСП (ОJ No C 213, 19.8.1992, р. 10), която не се отнася за помощ в отрасъла транспорт.

⁵³ Виж Комюнике относно ускорената прозрачност на помощта за МСП.

превозвачи, макар и малки, не отговарят на установените за МСП критерии.

Таванът от 1 млн. EURO отчита характеристиките на отрасъла въздушен транспорт, който изисква значителни инвестиции в дълготрайни активи. Цената на един самолет, например, значително превишава прага от 1 млн. EURO. Целта на тази увеличена прозрачност е да се ускори одобрението на малките помощи, давани главно за регионални цели, непокрити от задълженията за обществени услуги.

Комисията следва да вземе решение при пълна нотификация в рамките на 20 работни дни.

X. ПРИЛОЖЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ В БЪДЕЩЕ

51. Настоящите Насоки ще започнат да се прилагат от Комисията, считано от публикуването им в *Official Journal of the European Communities*.

Комисията редовно ще публикува доклади относно приложението на правилата за държавна помощ, както и описи на съществуващите помощи. Следващият доклад ще бъде представен през 1993. Също така в подходящо време Комисията ще вземе решение и за осъвременяването на тези Насоки.