

## СЪОБЩЕНИЕ 93/С 307/03 НА КОМИСИЯТА ДО ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

След анулирането на съобщенията на Комисията, отнасящи се до прилагането на членове 92 и 93 от Договора за ЕИО и член 5 от Директива 80/723/ЕИО относно публичните предприятия в производения сектор от Съда на Европейските общности през юни 1993 г., Комисия реши да приеме като директива задължението за държавите-членки да предоставят на Комисията ежегодно финансова информация. Тази директива е изпратена до държавите-членки и е била публикувана<sup>1</sup>.

В същото време, Комисията отново прие гореупоменатите съобщения, като изключи от тях изискванията, съдържащи се в параграфи 45 - 53, а също така и съответните препоръки, първоначално съдържащи се в параграфи 2, 27, 29, 31 и 54.

Този преразгледан текст е представен по-долу:

<sup>1</sup> ОВ L 254, 12.10.1993 г.

## СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

*Прилагането на членове 92 и 93 от Договора за ЕИО и на член 5 от Директива 80/723/ЕИО на Комисията по отношение на публичните предприятия в производения сектор*

### I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Стриктното прилагане на политиката по отношение на държавните помощи е необходимо за успешното изграждане на общия пазар. Една от областите, определени като заслужаващи внимание в това отношение е сферата на публичните предприятия. Изключително важно е да са налице едновременно: подчертана прозрачност и заедно с това – развиване на политиката по отношение на публичните предприятия. Тези две изисквания не са били достатъчно добре обхванати от областта на държавните помощи:

- в много случаи единствено инжектирането на капитали, а не други форми на публично финансиране се използва като държавна помощ за публичните предприятия,
- в допълнение, това финансиране обхваща по принцип единствено губещите публични предприятия,
- в заключение, очевидно е налице значителна по обем държавна помощ за публичните предприятия, предоставяна им вместо да бъдат използвани други схеми за помощ (предназначени и за частни предприятия), за която помощ не е направено задължителното нотифициране, предвидено в член 93, параграф 3.

2. Настоящото съобщение има за цел да подобри съществуващото положение. На първо място, то обяснява юридическата база на Договора и маркира политиката по отношение на държавните помощи и практиката на Съвета, на Парламент, на Комисията и на Съда на Европейските общности по отношение на публичните предприятия. По-специално, съобщението ще се фокусира от една страна върху Директива 80/723/ЕИО относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия и, от друга страна, то ще развие установения принцип, че когато държавата предоставя финансиране на дадено дружество при обстоятелства, които не биха били приемливи за частен инвеститор, опериращ при нормални условия на пазарна икономика, е налице държавна помощ. По-нататък съобщението обяснява как Комисията възнамерява да увеличи прозрачността като прилага този принцип по отношение на всички форми на публично финансиране и всички дружества при всякакви условия.

3. Настоящото съобщение не обсъжда въпроса за съвместимостта по смисъла на една от дерогациите, предвидена в Договора за ЕИО, тъй като няма никаква промяна, предвидена по отношение на тази политика. В заключение, съобщението е ограничено само по отношение на производствения сектор. Това обаче не пречи на Комисията да използва подхода, предписан от съобщението в отделни случаи или области извън производството, доколкото принципите в съобщението се прилагат и в тези области, и когато тя прецени, че е от изключителна важност да бъде определено дали е включена държавна помощ.

## **II. ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯ И ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

4. Член 222 постановява: “Настоящият договор не променя по никакъв начин нормите на държавите-членки, регулиращи собствеността.” С други думи Договорът е неутрален по отношение на избора, който държава-членка може да направи между частна и държавна собственост и не нарушава правото на дадена държава-членка да има смесена икономика. Това право обаче не освобождава публичните предприятия от отговорността, която носят съгласно правилата на конкуренцията, тъй като институционализирането на система от норми, гарантиращи, че конкуренцията в общия пазар не се нарушава, е една от основите, на които Договора е изграден (член 3, буква е)). Договорът също така съдържа общи правила за гарантиране на такава система (членове 85 - 94). В допълнение, Договорът постановява, че тези общи правила на конкуренцията се прилагат по отношение на публичните предприятия (член 90, параграф 1). Налице е специфична дерогация, предвидена в член 90, параграф 2, от член 90, параграф 1 в смисъл, че правилата на конкуренцията се прилагат по отношение на всички публични предприятия, включително по отношение на тези, натоварени с извършване на дейности от общ икономически интерес или имащи характер на създаващи монополни приходи, доколкото прилагането на тези норми не нарушава де юре или де факто изпълнението на конкретните задачи, които са им възложени. Развитието на търговията не може да бъде накърнявано в степен, която противоречи на интересите на Общността. В контекста на нормите, регулиращи държавните помощи (членове 92 - 94), това означава, че Комисията трябва да бъде предварително уведомена (член 93, параграф 3), за помощ, отпускана на публични предприятия, както трябва да бъде уведомена и за всяка държавна помощ, отпускана на частни предприятия, за да се увери, дали помощта попада или не в приложното поле на член 92, параграф 1, т.е. помощ, която накърнява търговията и конкуренцията между държавите-членки. В случай, че попада в приложното поле на член 92, параграф 1, Комисията следва да

31993Y1113(01).doc – ЦПР – редактиран

определи дали една от общите дерогации, предвидени в Договора, е приложима, така, че помощта да е съвместима с общия пазар. Ролята на Комисията е да гарантира при прилагането на правилата на конкуренцията, че няма да има дискриминация нито по отношение на публични, нито по отношение на частни предприятия.

5. За да гарантира този принцип на недискриминация или неутралност при третирането, Комисията прие през 1980 г. Директива относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия<sup>2</sup>. Комисията беше мотивирана от факта, че сложността на финансовите отношения между националните публични власти и публичните предприятия очертава тенденция да се затруднява изпълнението на задължението да се гарантира, че не се отпуска помощ, която е несъвместима с общия пазар. По нататък, Комисията прие, че нормите, регулиращи предоставянето на държавна помощ биха могли да бъдат прилагани безпристрастно както по отношение на публични, така и по отношение на частни предприятия, когато финансовите отношения между публичните власти и публичните предприятия станат прозрачни.

6. Директивата задължава държавите-членки да гарантират, че преливането на всякакъв вид публични средства към публично предприятие и използването на тези средства са извършени прозрачно (член 1). В случай, че Комисията сметне, че е необходимо да изиска информация, държавите-членки са длъжни да й предоставят информацията, посочена в член 1, заедно с необходимата информация за предисторията по случая и по-специално за преследваните цели (член 5). Независимо че прозрачността се прилага по отношение на всички публични средства, долупосочените са нарочно изброени като попадащи в приложното ѝ поле:

- приспадане на действителни загуби,
- обезпечаване на капитал,
- невъзвращаеми парични средства или заеми, отпускани при привилегирани условия,
- предоставяне на финансови привилегии чрез отказване от ползи или плащане на суми, чийто падеж е настъпил,
- отказване от обичайното възвръщане на използвани публични средства,
- компенсиране на финансови тежести, наложени от публичните власти.

7. Комисията също така прие, че прозрачността на публичното финансиране трябва да бъде постигната, независимо от начина, по който то се осъществява. В приложното поле на Директивата относно прозрачността попада не само преливането на средства прякото от публични власти към публични предприятия. В приложното поле на директивата попада също така и косвеното преливане на средства от други публични предприятия, по отношение на които публичните власти имат господстващо влияние (член 2).

---

<sup>2</sup> Директива 80/723/ЕИО (ОВ 195, 29.7.1980 г., стр. 35), изменена с Директива 85/413/ЕИО (ОВ 229, 28.8.1985 г., стр. 20), която включва преди това изключени области.

8. Законността на Директивата относно прозрачността беше потвърдена от Съда на Европейските общности в неговото решение от 6 юли 1982 г.<sup>3</sup>

8.1. По отношение на аргумента, че няма необходимост от директивата, и че тя нарушава правилото на пропорционалност, Съдът на Европейските общности постанови следното (параграф 18): “Различните форми на публични предприятия в различните държави-членки и разклоненията на техните дейности, водят неизбежно до разнопосочност и сложност на техните финансови отношения с публичните власти. Това прави тези отношения трудно контролируеми, дори и при съдействие от страна на източниците на публична информация, на които правителствата жалбоподатели се позовават. При тези обстоятелства е налице неоспорима потребност Комисията да търси допълнителна информация за тези отношения чрез установяване на общи критерии за всички държави-членки и за всички предприятия под въпрос.”

8.2. По отношение на аргумента, че въпросната директива нарушава принципа на неутралност, визиран в член 222 от Договора, Съдът на Европейските общности постанови, че (параграф 21): “следва да бъде взето предвид, че принципът на неутралност, на който се позовава правителството, във връзка с отношенията между публични и частни предприятия като цяло, предполага, че те са в сходни ситуации... частните предприятия определят тяхната индустриална и търговска стратегия като вземат предвид определени изисквания за печалба. Решенията на публичните предприятия от друга страна, могат да бъдат повлияни от фактори от друго естество в зависимост от рамката на преследваните от тях цели на обществен интерес, както и от публичните власти, които биха могли да окажат влияние при вземането на тези решения. Икономическите и финансови последици от влиянието на такива фактори води до установяване между тези предприятия и публичните власти на финансови отношения от особен характер, които се различават от тези, които съществуват между публичните власти и частните предприятия. Поради това, че директивата се отнася точно до тези специални финансови отношения, аргументът за дискриминация не може да бъде приет.”

8.3. По отношение на аргумента, че списъкът с формите на публично финансиране в директивата, които следва да бъдат прозрачни (член 3), е опит да се определи понятието помощ по смисъла членове 92 и 93, Съдът на Европейските общности постанови следното (параграф 23): “По отношение на дефиницията на член 3 за финансовите отношения, които са предмет на правилата, съдържащи се в директивата, следва да се заяви, че това не е опит на Комисията да даде дефиниция на концепцията за помощ, която се съдържа в членове 92 и 93 от Договора, а само едно уточняване на финансовите сделки, за които Комисията счита, че следва да бъде уведомена, за да провери дали дадена държава-членка е предоставила помощ на въпросните предприятия без да е спазила нейното задължение съгласно член 93, параграф 3 да нотифицира Комисията.”

8.4. По отношение на аргумента, че предоставянето на информация за публичните предприятия (член 2) е опит за дефиниране на понятието публично предприятие по смисъла на член 90 от Договора, Съдът на Европейските общности постанови (параграф 24): “следва да бъде подчертано, че целта на тези разпоредби не е

---

<sup>3</sup> Съединени дела 188 - 190/80, *Франция, Италия и Обединеното кралство/Комисията* [1982] ECR 2545. 31993Y1113(01).doc – ЦПР – редактиран

дефинирането на концепцията, съдържаща се в член 90 от Договора, а установяване на необходимия критерий за разграничаване на групата от предприятия, чиито финансови отношения с публичните власти налагат задължението, съдържащо се в директивата за предоставяне на информация.” По-нататък, в параграф 25 Съдът на Европейските общности постановява: ”Съгласно член 2 от Директивата, изразът “публично предприятие” означава всяко предприятие, по отношение на което публичните власти упражняват пряко или косвено господстващо влияние. Съгласно втория параграф, такова влияние следва да се предполага, когато публичните власти пряко или косвено държат значителна част от записания капитал на предприятието, контролират мнозинството от гласовете или могат да назначават повече от половината от членовете на неговото административно, управленско или контролно тяло”. Съдът на Европейските общности продължава в параграф 26, както следва: “Както Съдът отбеляза вече, причината член 90 да бъде включен в Договора е влиянието, което публичните власти са в състояние да упражняват при вземането, от страна на публични предприятия, на решения от търговско естество. Това влияние може да бъде упражнено на базата на финансово участие или чрез правилата за управление на предприятието. Чрез използването на еднакви критерии за установяване на финансовите отношения, за които следва да й бъде предоставяна информация, за да изпълнява задълженията си за наблюдение, съгласно изискванията по член 90, параграф 3, Комисията не излиза извън рамките на своите компетенции, поверени й по силата на настоящата разпоредба.”

9. Принципите, развити от Съда на Европейските общности във връзка с Директивата относно прозрачността сега са част от установеното право. От особено значение е, че Съдът на Европейските общности потвърди следното:

- финансовите отношения следва да бъдат прозрачни и предоставянето на информация, при поискване, съгласно директивата, е необходимо и зачита принципа на пропорционалност,
- директивата зачита принципа на неутралност при третирането на публични и частни предприятия,
- за целите на контрола и наблюдението, извършвани в съответствие с членове 92 и 93 се приема, че Комисията има легитимен интерес да бъде информирана за всички *видове парични потоци от публични средства* към публични предприятия, и
- за целите на контрола и наблюдението, извършвани в съответствие с членове 92 и 93 се приема, че Комисията има легитимен интерес в случаите на парични потоци от публични средства към публични предприятия, което се извършва или *пряко* от публичните власти или *косвено* от други публични предприятия.

### **III. ПРИНЦИПИ, КОИТО СЛЕДВА ДА БЪДАТ СПАЗВАНИ ПРИ УСТАНОВЯВАНЕТО ДАЛИ Е НАЛИЦЕ ПОМОЩ**

10. След като се установи по отношение на кои предприятия и по отношение на кои средства Комисията има легитимен интерес в съответствие с членове 90 и 92, е важно да бъдат разгледани принципите, които следва да се използват при установяване на това дали е налице помощ. Единствено в случай, че е налице помощ, се поставя въпроса

за предварително уведомяване. В случай, че е налице помощ, то тогава е необходимо да се изследва дали някои от дерогациите, предвидени в Договора, са приложими<sup>4</sup>. Този анализ за определяне от една страна на това дали е налице помощ и от друга – дали тази помощ е съвместима съгласно една от дерогациите от Договора, трябва да бъде двуфазен процес, ако трябва да се осигури пълната прозрачност.

11. Когато публично, както и частно предприятие се ползва от паричните средства, предоставени съгласно прозрачни схеми за помощ, одобрени от Комисията, тогава е ясно, че е налице помощ и се знаят условията, при които Комисията е разрешила одобряването ѝ. Ситуацията по отношение на другите форми на публично финансиране, изброени в директивата, обаче не е винаги толкова ясна. В някои случаи, публичните предприятия биха могли да извлекат полза, благодарение на естеството на техните отношения с публичните власти, когато тези власти предоставят публични средства при обстоятелства, при които те излизат извън тяхната роля единствено на собственик. За да се осигури спазването на принципа на неутралност, и за да се установи дали е налице помощ, следва да се прецени разликата в условията, при които са предоставяни средства на публични предприятия от страна на държавата и условията, които един частен инвеститор би намерил за приемливи, за да предостави средства на сравнимо с тези публични предприятия частно предприятие, в случай че частния инвеститор оперира в нормални условия на пазарна икономика (по-долу наричан “принцип на инвеститора в условията на пазарна икономика”). Както Комисията подчерта в нейното съобщение относно “Индустриалната политика при отворена и конкурентна среда” (СОМ (90) 556), “конкуренцията става все по-глобална и по-интензивна едновременно в целия свят и заедно с това на европейските пазари”. Тази тенденция ще се отрази на европейските дружества, например по отношение на научно-изследователската и развойната дейности, инвеститорските стратегии и тяхното финансиране. Публичните и частните предприятия в едни и същи сектори следва да бъдат третираны еднакво по отношение на тяхното финансиране. В случай, че публично финансиране е предоставено при условия, които са по-благоприятни (т.е. на езика на икономиката по-изгодни) от тези, при които частен собственик би ги предоставил на частно предприятие със сходни финансови и конкурентни възможности, то тогава се счита, че публичното предприятие получава предимство, което не е на разположение на частните предприятия по отношение на техните собственици. Освен ако по-благоприятното предоставяне на публични средства не е третирано като помощ и поради това, преценявано от гледна точка на някоя от дерогациите, предвидени в Договора, се приема, че принципът на неутралност при третирането на публични и частни предприятия е нарушен.

12. Този принцип, който предвижда използването на даден частен инвеститор, опериращ в нормални условия на пазарна икономика като критерий за установяване едновременно на това дали е налице помощ и в случай, че е налице – за да бъде тя квалифицирана, бе приет от *Съвета* и от *Комисията* в отраслите „стоманодобив” и „корабостроене” и бе потвърден от *Парламента* в този контекст. В допълнение Комисията е приела и прилага този принцип в голям брой индивидуални случаи. Принципът също така е възприет от *Съда на Европейските общности* като критерий за определяне на това дали е налице помощ по разглежданите от него дела.

---

<sup>4</sup> Вж. също точки 32 и 33 по-долу.

13. През 1981 г. Съветът прие принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика по два повода. Първо, той прие единодушно решението на Комисията за установяването на правила на Общността за помощи за стоманодобива<sup>5</sup>, и второ, потвърди чрез квалифицирано мнозинство Кодекса за корабостроенето<sup>6</sup>. И в двата случая Съветът отбеляза, че концепцията за помощ включва всички елементи, съдържащи се във финансовите мерки, предприети от държавите-членки по отношение на предприятията в стоманодобивния/корабостроителния отрасли, контролирани пряко или косвено от тях, и които елементи според стандартната практика на дружествата в условията на пазарна икономика, не се считат за инвестиране чрез придобиване на дялове от капитала на тези предприятия. По този начин Съветът не само, че потвърди и прие принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика, но също така той прие същата линия като Комисията в гореупоменатата директива относно прозрачността, която включва в приложното си поле не само прякото финансиране, но също така и финансирането по косвен начин.

14. Съветът приложи този принцип за последен път през 1989 г. в случая на стомана<sup>7</sup>, и през 1990 г. в случая на корабостроене<sup>8</sup>. Де факто през 1984 г. в Кодекса относно помощта за стоманодобивната промишленост от 1989 г., Съветът се съгласи за предварително нотифициране по отношение на всякакво предоставяне на капитал или подобно финансиране, за да може да предостави възможност на Комисията да реши дали те представляват помощ, т.е. дали “биха могли да бъдат третирани като същинско предоставяне на рисков капитал в съответствие с обичайната инвеститорска практика в условията на пазарна икономика” (член 1, параграф 2). Съветът също така препотвърди и гласува единодушно този принцип в Решение 89/218/ЕОВС на Комисията относно нова помощ за *Finsider/ILVA*<sup>9</sup>.

15. Европейският парламент беше призован да даде становище по отношение на принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика, съдържащ се в директивите относно корабостроенето. Парламентът се съгласи с проектите на Комисията за тези директиви, включващи настоящия принцип<sup>10</sup>.

16. Комисията прие същия принцип на инвеститора в условията на пазарна икономика, при приемането на нейната обща позиция относно публичното участие в капитала на дружества, която позиция все още е в сила<sup>11</sup>. Тя заяви, че “когато е очевидно, че инжектирането на капитал от страна на публичните власти, .... в дадено дружество, не съставлява обичайното инвестиране чрез придобиване на дялове от капитала при нормални икономически условия, случаят следва да бъде преценен в светлината на член 92 от Договора за ЕИО (параграф 1). Тя прие в частност, че държавна помощ е налице “когато финансовото положение на дадено дружество, и по-специално структурата и

---

<sup>5</sup> Решение 81/2320/ЕОВС от 7 август 1981 г. (ОВ L 228, 13.8.1981 г., стр. 14). Вж. по-специално второто съображение и член 1.

<sup>6</sup> Директива 81/363/ЕИО на Съвета от 28 април 1981 г. (ОВ L 137, 23.5.1981 г., стр. 39). Вж. по-специално последното съображение и член 1, буква д).

<sup>7</sup> Решение 322/89/ЕОВС на Комисията от 1 февруари 1989 г. (ОВ L 38, 10.2.1989 г.)

<sup>8</sup> Директива 90/684/ЕИО на Съвета от 21 декември 1990 г. (ОВ L 380, 31.12.1990 г., стр. 27).

<sup>9</sup> ОВ L 86, 31.3.1989 г., стр. 76.

<sup>10</sup> Виж например ОВ С 28, 9.2.1981 г., стр. 23 и ОВ С 7, 12.1.1987 г., стр. 320.

<sup>11</sup> Съобщение до държавите-членки относно публичните власти, държащи капитал в дружества. (Бюлетин ЕС 9-1984).

обема на неговите кредити са такива, че не може да се очаква нормалното им погасяване (в дивиденди или капитал) в приемливо време от инвестирания капитал”.

17. Комисията е прилагала принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика в редица случаи, за да определи дали е налице помощ. Във всеки отделен случай тя подлага на анализ финансовото състояние на дружеството, което получава публично финансиране, за да се прецени дали един инвеститор в условията на пазарна икономика би предоставил тези средства при същите условия. В решението по Делото *Leeuwarden*, Комисията постанови, че капиталовите инжекции представляват помощ, поради това, че “превишаването на капацитета в ... сферата на промишлеността съставлява пречка, индикираща, че предприятието *вероятно* не е в състояние да акумулира средствата, необходими за неговото оцеляване на частния капиталов пазар. Ситуацията на пазара не дава *достатъчно основание* за надежда, че предприятие, спешно нуждаещо се от мащабно реструктуриране би могло да генерира необходимия паричен поток, за да се финансира, замествайки по този начин необходимостта от инвестиране ...”<sup>12</sup>. Тази политика е прилагана постоянно в продължение на доста години. Наскоро в решението по Дело *CdF/Okrem*<sup>13</sup>, Комисията констатира, че публичните власти са “инжектирали капитал в предприятие при условия, които не съответстват на пазарната икономика”. В действителност въпросното дружество “е имало много малък шанс да акумулира достатъчно капитал от частния пазар, за да осигури собственото си оцеляване и стабилизиране за по-дълъг период от време.” В решението по Дело *ENI- Lanerossi*<sup>14</sup>, Комисията постанови, че “финансирането е отпуснато при обстоятелства, които не биха били приемливи за един частен инвеститор, опериращ в нормални условия на пазарна икономика, тъй като в този случай финансовото и икономическото състояние на тези фабрики, и по-специално с оглед на продължителността и размера на техните загуби са такива, че нормална възвръщаемост в дивиденди или увеличаване на капитала не биха могли да се очакват от инвестирания капитал”<sup>15</sup>. Също така, в редица други случаи Комисията ясно е подчертала, че капиталовите инжекции от страна на държавата не съставляват помощ, тъй като би могло да се очаква възстановяване под формата на дивиденди или увеличаване на капитала<sup>16</sup>.

18. Комисията е прилагала принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика също така и в други отделни случаи във връзка с директивите относно корабостроенето и кодексите за помощ в стоманодобива. В сферата на корабостроенето, например по Дело *Bremer Vulkan*<sup>17</sup>, Комисията прие, че заемът за попълване на дефицита и продажбата на нови акции съставляват държавна помощ. Комисията не прие аргумента на немското правителство, че “(то) ... е действало като частен инвеститор, който се е оказал по-добър в предвижданията си за бъдещото развитие на пазара, отколкото всеки друг”. В областта на стоманодобивната промишленост например, Комисията постанови

<sup>12</sup> ОВ L 277, 29.9.1982 г., стр. 15.

<sup>13</sup> ОВ С 198, 7.8.1990 г., стр. 2.

<sup>14</sup> ОВ L 16, 20.1.1989 г., стр. 52

<sup>15</sup> Решения по Дела *Meura* (ОВ L 276, 19.10.1984 г., стр.34), *Leeuwarden* (ОВ L 277, 29.9.1982 г., стр. 15), *Intermills* (ОВ L 280, 2.10.1982, стр. 30) *Bosh/ Novibosh* (ОВ L 59, 27.2.1985 г., стр. 21), *Boussac* (ОВ L 3521 15.12.1987 г., стр.42), *Alfa - Fiat* (ОВ L 394, 31.5.1989 г., стр. 9), *Pinault - Isoroy* (ОВ L 119, 7.5.1988 г., стр. 38), *Fabelta* (ОВ L 62, 3.3.1984 г., стр. 18), *Ideal Spun* (ОВ L 283, 27.10.1984 г., стр. 42) *Renault* (ОВ L 220, 11.8.1988 г., стр. 30), *Veneziana Vetro* (ОВ L 166, 16.6.1989 г., стр. 60), *Quimigal* (ОВ С 188, 28.7.1990 г., стр. 3) и *IOR/Finalp* (все още непубликувано), където могат да се намерят същите мотиви.

<sup>16</sup> Решения по Дела *CDF/Orkem*, от части (*op. cit.*), *Quimigal*, от части (*op. cit.*), *Intermills II* (Бюлетин ЕС 4 – 1990, точка 1.1.34) и *Ernaelsteen* (18-ти Отчет за конкуренцията, точки 212 и 213).

<sup>17</sup> Все още непубликуван.



решения по редица дела, по които бе прието, че инжектирането на капитали съставлява помощ<sup>18</sup>.

19. Важно е да се отбележи, че в много от горепосочените дела инжектирането на капитал в публичните предприятия се извършва не пряко от държавата, а косвено от държавни холдингови дружества или други публични предприятия.

20. Съдът на Европейските общности беше сезиран да прегледа редица случаи, по които Комисията е постановила решения като е приложила принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика, установен в нейните насоки през 1984 г. Във всяко представено за разглеждане от него дело, Съдът на Европейските общности прилага този принцип като подходящ критерий за определяне на това дали е налице или не помощ. След това Съдът преценява дали решенията на Комисията достатъчно добре отразяват прилагането му с оглед различните фактически обстоятелства по различните дела. Например, в решението си по Дело 40/85<sup>19</sup> (*Bosh*), Съдът на Европейските общности постанови (параграф 13): "Един подходящ начин да се установи дали мярка(та) е държавна помощ или не, е да се приложи критерия, който бе упоменат в решението на Комисията (още повече, че този критерий не беше оспорен от белгийското правителство) за определяне на размера на средствата, които предприятието би могло да получи от частния капиталов пазар. Ако целия капитал на дадено предприятие се държи почти изцяло от публичните власти, то в този случай тестът ще се изразява в това дали при подобни обстоятелства един частен акционер, вземайки предвид шансовете за възвръщаемост, без да се отчитат всички социални, регионални обстоятелства, както и тези, свързани с политиката и съответния икономически сектор, би записал въпросния капитал".

Съдът на Европейските общности неотдавна препотвърди принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика в решението си по Дело *Boussac*<sup>20</sup>, където постанови (параграф 39 и 40): "За да се определи дали дадена мярка представлява държавна помощ, е необходимо да се приложи критерия, посочен в решението на Комисията, който не е оспорен от френското правителство, а именно - дали би било възможно за дадено предприятие да придобие тези средства от частния капиталов пазар", и че "финансовото положение на дружеството е била такава, че то не би се отказало от една приемлива инвестиция в рамките на разумен период от време и също така, че *Boussac* не би могъл да намери необходимите средства на пазара" (неофициален превод на Комисията)<sup>21</sup>. Съдът на Европейските общности наскоро прецизира принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика правейки разграничение между краткосрочния инвеститор, дори спекулативния такъв от една страна и частната холдингова групировка, която има дългосрочни перспективи. (*Alfa/Fiat and Lanerossi*)<sup>22</sup>. "Необходимо е да се изясни добре, че поведението на един частен инвеститор, с което интервенцията на публичния инвеститор ... следва да бъде сравнена, не е необходимо

---

<sup>18</sup> ОВ L 227, 19.8.1983 г., стр. 1. Виж по-специално случаи, отнасящи се до *Arbed, Sidmar, ALZ, Hoogovens, Irish Steel, Sacilor/Usinor and British Steel*, където могат да бъдат открити същите мотиви. Във всички тези случаи от стоманодобивната промишленост помощта се смята за съвместима. Напоследък Съветът с единодушие одобри този принцип по Дело *Finsider/ILVA* - виж точка 26 по-долу.

<sup>19</sup> *Белгия/ Комисията* [1986] ECR 2321.

<sup>20</sup> Дело C-301/87 (все още не публикувано).

<sup>21</sup> Виж също Дело *Intermills* 323/82, Съединени дела *Leeuwarden* 296/318/82, Дело *Meura* 234/84, където могат да бъдат открити същите мотиви.

<sup>22</sup> Съответно Дела C-305/89 и C-303/88 (все още не публикувани).

да бъде такова като на обикновен инвеститор, който влага капитала си с повече или по-малко краткосрочна перспектива за неговата печалба; то следва да бъде сравнено поне с това на частна холдингова група от предприятия, която има своя структурна, глобална или секторна политика, и която е водена от дългосрочна перспектива за натрупване на печалба”. Въз основа на фактите по делото, “Комисията е направила точното заключение, че даден частен инвеститор, дори да взема решения на нивото на цяла холдингова група в по-широк икономически обхват, не би могъл при нормални икономически условия да очаква задоволително ниво на печалба (дори и в дългосрочен план) на инвестирания капитал ...” (неофициален превод). “Частен инвеститор може да инжектира капитал, за да осигури оцеляването на дадено предприятие, изпитващо временни затруднения, но която след реструктурирането си (ако такова е необходимо) да стане печеливша отново. Дружеството-майка би могло също така за определен период от време да поеме загубите на филиала си с цел да му даде възможност впоследствие да се оттегли от дадения отрасъл при най-изгодни условия. Такива решения могат да бъдат продиктувани не само от възможността да се направи директна печалба, но също от други съображения за поддържане на имиджа на цялата група или преориентиране на нейните дейности. Независимо от това, когато се извършва ново инжектиране на капитал, изолирано от възможностите за печалба, дори и за дългосрочен план, такова инжектиране следва да бъде третирано като помощ...” (неофициален превод).

21. Фактът, че по много от делата, решени от Съда на Европейските общности, финансовото инжектиране идва косвено от държавни холдингови дружества или от други публични предприятия, а не пряко от държавата, не променя характеризирането на въпросните средства като помощ. Съдът на Европейските общности винаги прави икономически анализ на ситуацията, за да определи дали са намесени държавни средства. В решението си по Дело *Steinicke and Weinling*<sup>23</sup>, Съдът постанови, че: “... с изключение на уговорката, направена в член 90, параграф 2 от Договора, член 92 се прилага за всички частни и публични предприятия и цялата тяхна продукция”, и че “при прилагането на член 92 следва да се вземе предвид ефекта на помощта по отношение на предприятието или производителя, които са облагодетелствани, а не статута на институциите, натоварени с разпределянето и администрирането на помощта”. Наскоро в решението си по Дело *Credit Agricole*<sup>24</sup>, Съдът на Европейските общности потвърди това и допълни, че “... не е необходимо помощта да е финансирана от държавни източници, за да бъде квалифицирана като държавна помощ ... не е необходимо да се прави разграничение между това дали помощта е отпусната пряко от държавата или от публични или частни институции, създадени или оторизирани от нея, за да я администрират”.

#### **IV. ПОЛИТИКА НА УВЕЛИЧЕНА ПРОЗРАЧНОСТ**

22. За да решат повечето, но не всички от случаите, които са отнесени тях, Съветът, Комисията и Съдът на Европейските общности, са обсъдили въпроса за капиталовите инжекции за губещите или почти изпаднали в несъстоятелност предприятия, когато принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика се прилага. Една от целите на настоящото съобщение е да увеличи прозрачността чрез прилагането на правилата при отпускането на помощ по отношение на:

---

<sup>23</sup> Дело 78/76.

<sup>24</sup> Дело 290/83.

- всички публични предприятия, а не само на онези, които са губещи, какъвто е случаят до сега,

- всички видове публично финансиране, упоменати в Директивата относно прозрачността (член 3 – виж точки 6 и 8.3. по-горе), по-специално за отпускане на заеми, гаранции и връщане на средства, не само за инжектиране на капитал, какъвто е случаят до сега.

23. Тази увеличена прозрачност при провеждане на политиката следва да бъде приложена посредством стриктно прилагане на принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика по отношение на публични предприятия във всички ситуации и по отношение на всички видове публично финансиране, упоменати от Директивата относно прозрачността. Принципът на инвеститора в условията на пазарна икономика се използва, защото:

- той е един подходящ критерий както за определяне на размера на финансовото преимущество, което дадено публично предприятие може да получи пред частно такова и заедно с това – той гарантира неутралност при третирането на публични и частни предприятия,

- той е доказал своята практичността при използването му от Комисията по много дела,

- той е потвърден от Съда на Европейските общности (виж по-специално точки 20 и 21 по-горе), и

- той е потвърден от Съвета в секторите на стоманодобивната промишленост и корабостроенето.

В случай, че тези изяснения не се приемат, съществува опасност не само от липса на прозрачност, но също и от дискриминация по отношение на частните предприятия, които нямат същите връзки с публичните власти, нито имат същия достъп до публичните средства. Настоящото съобщение е по-скоро логичен етап от развитието на съществуващата политика, отколкото радикално нов подход и е необходимо да разясни приложението на принципа по отношение на широк кръг от ситуации и широк кръг от публично финансиране. В действителност, Съдът на Европейските общности, Комисията и Съвета са прилагали принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика в ограничен брой дела по отношение на форми на публично финансиране, различни от инвестирането в придобиване на дялово участие в предприятия, които също са предмет на настоящото съобщение, т.е. предоставяне на гаранции, заеми, възвръщаемост на капитал<sup>25</sup>.

24. *Гаранция.* По Дело *IOR/Finalp (op. cit.)*, Комисията прие, че когато държавно холдингово дружество стане единствен собственик на дружество в нездравословно

---

<sup>25</sup> Следва да бъде отбелязано, че това не е изчерпателен списък от различните форми на финансиране, под които помощта може да съществува. Европейската комисия ще предприеме действия срещу предоставянето на каквито и да било други привилегии на публични предприятия, явни или скрити, които могат да съставляват помощ.

състояние (излагайки го по този начин на неограничена отговорност съгласно италианското право), това е равносилно на поемането на допълнителен риск чрез предоставяне на безсрочна гаранция. Прилагайки установения от нея принцип, Комисията постанови, че един инвеститор в условията на пазарна икономика нормално би се въздържал да стане единствен акционер в дадено дружество, ако като последица от това следва да поеме неограничена отговорност за него; той ще се стреми да си гарантира допълнителни приходи, които да надвишават допълнителния риск, поет от него.

25. *Заем.* По делото *Bosh (op. cit.)*, Съдът на Европейските общности постанови (параграфи 12 и 13): “По силата на член 92, параграф 1... разпоредбите на Договора, които регулират държавните помощи, се прилагат за помощта, отпусната от държава-членка или чрез държавни средства под каквато и да е форма. Поради това ..., че не би следвало да се прави никакво разграничение между помощта, отпусната под формата на заем и помощта, отпусната под формата на записване на капитал в дадено дружество. Един подходящ начин за установяване на това дали такова действие съставлява държавна помощ е да бъде приложен критерия ... за определяне на това в каква степен е вероятно дружеството да придобие въпросните средства от частния капиталов пазар.”

26. *Възвръщане на капитал.* Когато започна процедурата по член 88 от Договора за Европейската общност за въглищата и стоманата (писмо до италианското правителство от 6 май 1988 г.) по делото *Finsider/ILVA (op. cit.)*, Комисията прие, че заемите, предоставени от страна на държавни кредитни институции не са били отпуснати на въпросното дружество при условия, приемливи за частен инвеститор, опериращ в нормални условия на пазарна икономика, а че са обвързани със (скрита) гаранция, предоставена от държавата и при тези обстоятелства представляват държавна помощ. В действителност, впоследствие скритата гаранция става явна при погасяването на дълговете. Започнатата процедура доведе до постановяване на решение, което беше потвърдено с единодушие от Съвета<sup>26</sup>, който постави условие на въпросното дружество да гарантира, че неговата *жизнеспособност* би могла да се възстанови, и че следва да се постигне *минимум възвръщаемост на капитала*.

## **V. ПИЛОЖИМОСТ НА ПРИНЦИПА НА ИНВЕСТИТОРА В УСЛОВИЯТА НА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА**

27. Практическият опит, придобит от Комисията при прилагането на разпоредбите за държавна помощ по отношение на публичните дружества и общата подкрепа между институциите на Общността относно основните идеи на принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика, подкрепят виждането на Комисията, че това е един подходящ критерий за определяне на това дали е налице или не държавна помощ. Независимо от това, следва да се отбележи, че мнозинството от случаите, в които този механизъм е бил прилаган, са били доста специфични, и че широкото прилагане на този механизъм би могло да бъде свързано с доста затруднения. В допълнение, бяха изразени опасения, че прилагането на принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика от страна на Комисията би могло да доведе до това решенията на Комисията

---

<sup>26</sup> ОВ 86, 31.3.1989 г., стр. 76. Виж също Съобщение на Комисия до Съвета от 25 октомври 1988 г. – SEC (88) 1485 в края и точка 207 от 14-ти Доклад относно конкуренцията. Де факто целта на Кодекса за стоманодобивната промишленост за всички държави-членки бе да се възстанови жизнеспособността чрез минимум възвръщаемост и самофинансиране в съответствие с принципите на пазарната икономика.

да изместват инвеститорите и така да се намесват в тяхното разбиране за процеса на инвестиране. Тези критики могат да бъдат опровергани първо, поради факта, че принципът вече доказва своята способност да бъде използван като подходящ критерий за определяне в редица индивидуални случаи на това кои публични средства съставляват помощ. На второ място, Комисията не е имала в миналото, нито ще има за в бъдеще целта да взема решения вместо инвеститорите. Всички искания за допълнително финансиране предполагат да се извърши анализ на риска и на вероятния резултат от реализирането на проекта и това се отнася както за публичните предприятия и публичните власти, така и за частните предприятия и частните инвеститори.

Комисията също така осъзнава, че анализът на риска изисква публичните дружества, както и частните дружества да демонстрират предприемачески качества, които поради естеството на проблема предполагат широк спектър от възможности при вземането на решение от страна на инвеститора. В този широк спектър от възможности, преценката при вземането на решение не може да бъде третирана като включваща сама по себе си държавна помощ. При преценката на законосъобразността на предоставянето на средства, държавата-членка е тази, която трябва да реши дали е необходимо да направи нотифициране в съответствие с нейните задължения, съгласно член 93, параграф 3. В това отношение е полезно да бъдат припомнени мерките, визирани в Съобщението от 1984 г. относно публичните холдинги, което указва, че в случай, че се предполага, че дадено преливане на финансови средства от държавата към публичен холдинг съставлява помощ, то Комисията следва да бъде предварително уведомена. На базата на извършената проверка на получената информация, Комисията решава в рамките на 15 работни дни дали информацията следва да се разглежда като нотификация по смисъла на член 93, параграф 3 (точка 4.4.2). Единствено в случай, че не са налице обективни основания да се очаква, че дадена инвестиция ще донесе такава адекватна възвръщаемост на средствата, която би била приемлива за един частен инвеститор в сходно частно предприятие, опериращо при нормални условия на пазарна икономика, е налице държавна помощ, дори и в случаите, когато това финансиране се извършва изцяло или от части от обществени средства. Комисията не възнамерява да анализира предварително проектите на инвеститорите (освен ако предварително не е получена нотификация в съответствие с изискванията на член 93, параграф 3).

28. Няма спор по въпроса, че Комисията ще използва възможността да заяви, че предоставянето на обществени средства съставлява държавна помощ въз основа на това, че общата възвръщаемост на средствата не е адекватна. Единствено проекти, по които Комисията смята, че към *момента на вземане на инвеститорското решение/решението за финансиране* не може да се очаква по обективни причини или недобросъвестност адекватна възвръщаемост в подобно частно дружество, могат да бъдат третирани като държавна помощ. Това става единствено в случаите, когато средствата са били предоставени при по-изгодни условия, отколкото ако биха били предоставени на частно предприятие, т.е. налице е подпомагане. Очевидно е, че поради наличието на риск при всяка инвестиция, не всички проекти могат да бъдат успешни и определени инвестиции могат да донесат по-малко от очакваната възвръщаемост или да са пълен провал. Такъв е случаят и с частните инвеститори, чиито инвестиции също могат да донесат по-малко от очакваната възвръщаемост или да са пълен провал. Освен това, този подход не прави дискриминация между краткосрочна и дългосрочна възвръщаемост, при условие че рисковете са преценени адекватно и обективно към

момента на вземане на решението да се инвестира и по начин, по който един частен инвеститор би избрал.

29. Като разяснява как да се прилага принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика от Комисията, както и критерия, използван за да се определи кога е налице помощ, настоящото съобщение ще намали несигурността в тази сфера. В настоящото съобщение Комисията не възнамерява да прилага принципи (в една особено комплексна сфера) по догматичен или доктринен начин. Комисията споделя мнението, че многовариантността на възможните решения трябва да доведе до едно предприемаческо инвеститорско решение. Принципите обаче би следвало да се прилагат тогава, когато е извън всяко разумно съмнение, че няма друго правдоподобно обяснение за предоставянето на публични средства, освен това да се приеме, че те са държавна помощ. Този подход би следвало също така да се прилага по отношение на всяко кръстосано субсидиране, извършвано от печелившата част от група от публични дружества по отношение на непечелившата. Това се получава при частните дружества, или когато въпросното дружество има стратегически план с добри перспективи, предвиждащ печалба в дългосрочен план, или когато кръстосаното субсидиране дава нетна печалба за групата като цяло. В случаите, когато е налице кръстосано субсидиране в публични холдингови дружества, Комисията ще вземе предвид подобни стратегически планове. Такова кръстосано субсидиране ще бъде третирано като помощ единствено ако няма друго разумно обяснение на преливането на средства, освен квалифицирането му като помощ. По фискални или други причини определени дружества, било държавни или частни, често биват разделяни на няколко юридически обособени клонове. Комисията не възнамерява да изисква информация за преливането на средства между такива юридически обособени клонове на дружества, за които се изисква общ отчет.

30. Комисията е запозната с разликата в подхода, който един инвеститор в условията на пазарна икономика би могъл да има между, от една страна, неговото минимално участие в дадено дружество<sup>27</sup> и, от друга страна, притежаването на пълен контрол по отношение на огромна група дружества. Първото би могло по-скоро да бъде характеризирано като спекулативно или като краткосрочен интерес, докато последното – обикновено предполага наличието на дългосрочен интерес. Поради това, когато орган на публичната власт упражнява контрол по отношение на едно определено публично дружество или група от дружества, то той би бил по-слабо мотивиран от съображения за краткосрочна печалба, отколкото ако има минимално участие (без възможност за контрол) и неговата перспектива във времето е съответно по-дългосрочна. Комисията ще вземе предвид естеството на участието на публичните власти при сравняването на тяхното поведение с определящия критерий – частния инвеститор, действащ при подобни условия. Това е също така валидно при оценяването на направени искания за отпускане на допълнителни средства за финансово реструктуриране на дружество като противоположно на исканията за отпускане на средства за финансиране на специфични проекти. В допълнение, Комисията също така отчита факта, че подходът на инвеститора в условията на пазарна икономика е като цяло по-добре приложим по отношение на искания за допълнително финансиране, когато дадено дружество или група от дружества, които са поискали финансирането, са в състояние да предоставят

---

<sup>27</sup> Това би могло да се окаже от особена важност за публичните дружества, чиито собственици - публичните власти систематически не предоставят необходимите капитали по причини, нямащи нищо общо с търговската практика (например ограничения в обществените разходи).

адекватна възвръщаемост под формата на дивиденди или акумулиране на капитал от предишни инвестиции. Когато в това отношение дадено дружество е дало резултати по-ниски в сравнение с тези на еквивалентни дружества, това искане за финансиране ще бъде разгледано по-скептично от частния инвеститор/собственик, от когото е поискано да предостави допълнително средства. Когато искането за финансиране е необходимо с цел да се запази инвестицията като цяло, от публичните власти, както и от частния инвеститор може да бъде очаквано да вземат предвид този по-широк контекст при преценката на това дали ангажирането с отпускане на нови средства е оправдано от търговска гледна точка. В заключение, когато поради липсата на средносрочна/дългосрочна търговска ефективност, е взето решение да се прекрати дадена дейност, би могло да се очаква групата от публични дружества, както и от групата частни дружества намаляване на обема или времетраенето на оборота с оглед запазването на цялостния търговски имидж и структурата на групата.

31. При извършването на преценка на исканията за допълнително предоставяне на средства, един акционер нормално би имал на разположение информацията, необходима, за да прецени дали следва да поеме този ангажимент за отпускане на допълнително финансиране. Обемът и подробностите в информацията, предоставена от страна на предприятието, искащо допълнително финансиране, могат да варират в зависимост от естеството и обема на исканите средства, от отношенията между дружеството и акционера и дори в зависимост от това какъв резултат е дало дружеството в миналото при предоставянето на адекватна възвръщаемост<sup>28</sup>. Инвеститорът, опериращ в условия на пазарна икономика нормално не би предоставил каквото и да е допълнително финансиране без да е налице необходимата информация. Подобни съображения биха били прилагани и по отношение на публичните предприятия, искащи финансиране. Тази финансова информация, която е под формата на съответната документация следва да се предостави след нарочно поискване на Комисията, ако бъде преценено, че тя би помогнала при преценяването на направените инвеститорски предложения от гледна точка на това да бъде решено дали или не тяхното инвестиране представлява помощ<sup>29</sup>. Комисията няма да разгласи предоставената ѝ информация, тъй като е задължена да пази професионална тайна. Поради това, инвестиционните проекти няма да бъдат предварително подробно разглеждани, с изключение на случаите, когато е налице помощ и се изисква уведомяване в съответствие с изискванията по член 93, параграф 3. Когато са налице достатъчно основания, за да се прецени, че следва да бъде отпусната помощ под формата на средства за дадено публично предприятие, Комисията в съответствие с нейните задължения, произтичащи от членове 92 и 93, би могла да изиска от държавата-членка информация, необходима за преценяване на това дали е налице помощ в конкретния случай.

---

<sup>28</sup> Акционерите, които притежават по-малката част от акциите, и които нямат “вътрешна” информация за състоянието на дружеството могат да поискат по-формално обяснение на необходимостта от предоставяне на средства от страна на контролиращия собственик, който в действителност може и да е свързан на по-високо ниво с определянето на стратегиите и всъщност е част от информацията за финансовото състояние на дружеството.

<sup>29</sup> Предоставянето на тази информация, след поискване, попада в приложното поле на правомощията на Комисията за разследване на помощ в съответствие с разпоредбите на членове 92 и 93, във връзка с член 5 от Договора и в приложното поле на член 1, буква в) от Директивата относно прозрачността, който предвижда, че целите за които публичните фондове се използват следва да бъдат прозрачни.

## **VI. СЪВМЕСТИМОСТ НА ПОМОЩТА**

32. Всяка държава-членка е свободна да определи размера и естеството на нейния публичен сектор и да го променя с течение на времето. Комисията приема, че когато държавата реши да упражни правата си по отношение на публичната собственост, търговските цели не са винаги най-важните мотиви. От публичните дружества понякога се очаква да изпълняват нетърговски функции едновременно или в допълнение на техните търговски дейности. Например в някои държави-членки публичните дружества могат да бъдат използвани като локомотив на икономиката като част от мерките за борба с рецесията, за реструктуриране на затруднени промишлености или да действат като катализатор на регионалното развитие. От публичните дружества се очаква да бъдат локализирани в неразвити райони, където разходите са по-високи, или да поддържат брой работни места, надвишаващ чисто търговското ниво. Договорът предоставя на Комисията възможността да вземе предвид такива обстоятелства, когато това е оправдано от гледна точка на интереса на Общността. В допълнение, предоставянето на някои услуги би могло да включва в себе си предоставяне на публични услуги, които сами по себе си могат да бъдат принудително изпълнявани чрез политически или правни средства. Тези нетърговски цели/функции (социални цели) са разход, който трябва обезателно да бъде покрит от държавата (т.е. от данъкоплатците) или под формата на ново финансиране (например инжектиране на капитал) или под формата на намалена възвръщаемост на инвестирания капитал. Това допълнение към предоставянето на публични услуги може в определени случаи да наруши конкуренцията. Освен ако някоя от дерогациите, заложи в Договора не е приложима, публичните предприятия не са изключени от приложното поле на разпоредбите за конкуренция поради изпълнението на тези нетърговски дейности.

33. За да изпълни задълженията си съгласно Договора, Комисията следва да разполага с информацията, необходима за преценка на това дали е налице помощ, да квалифицира тази помощ и след това да прецени дали някоя от дерогациите, предвидени в Договора, е приложима. Настоящото съобщение се ограничава с поставянето на задачата за увеличаване на прозрачността по отношение на преливането на финансови средства, което е една необходима първа стъпка. Като втора стъпка се поставя задачата да се реши дали дадена помощ се определя като съвместима, но този въпрос не се разглежда, тъй като той се решава от Комисията в съответствие с добре известните принципи, които не са претърпели изменение. (Следва да бъде подчертано, че Комисията се занимава с помощ, само когато такава помощ оказва влияние на вътрешната търговия в Общността и върху конкуренцията. Така, ако е предоставена помощ на публично предприятие за нетърговска цел и тази помощ не може да окаже влияние върху конкуренцията и търговията в Общността, член 92, параграф 1 не се прилага). Задължението да се предоставят за контролиране от Общността всички мерки, имащи характер на помощ, е необходима контрамярка на правото на държавите-членки да изнасят в останалите държави-членки и това е основата на общия пазар.

## **VII. РАЗЛИЧНИ ФОРМИ НА ДЪРЖАВНА НАМЕСА**

34. При преценката на това дали определени обществени средства, предоставени на публични предприятия съставляват помощ, Комисията следва да вземе предвид факторите, посочени по-долу за всеки вид държавна намеса, упоменат в настоящото съобщение – инжектиране на капитали, предоставяне на гаранции, отпускане на заеми,



възвръщаемост на инвестиции<sup>30</sup>. Тези фактори са предоставени като общи указания на държавите-членки за това какво би предприела Комисията при решаването на конкретни случаи. При прилагане на тази политика, Комисията ще вземе предвид възможността да бъде приложен принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика, разгледан по-горе. Настоящото съобщение използва дефинициите за публични средства и публични предприятия, използвани в Директивата относно прозрачността с цел да се предостави информация на държавите-членки за това какъв е общия подход на Комисията. Независимо от това, както Комисията е подхождала при решаването на конкретни случаи, така и сега, тя следва да докаже при прилагането на тази политика по отношение на индивидуални случаи, че са налице: публични предприятия по смисъла на член 90 и държавни източници на средства по смисъла на член 92, параграф 1. Колкото по отношение на разпоредбите за предоставяне на информация, съдържащи се в Директивата относно прозрачността, тези разпоредби бяха подкрепени от Съда на Европейските общности за използване за целите на директивата, поради което Комисията няма задължението да обосновава необходимостта от използването им.

### **Инжектиране на капитал**

35. Инжектирането на капитал се третира като помощ, когато е извършено при обстоятелства, които биха били неприемливи за един инвеститор, опериращ в нормални условия на пазарна икономика. Това обикновено означава, че се има предвид случая, когато структурата и бъдещите перспективи на дружеството са такива, че на базата на сравнение с подобно частно дружество не е възможно да се прогнозира нормална възвръщаемост (под формата на дивиденди или увеличаване на капитала) в разумен период от време. Поради това, Съобщението от 1984 г. относно инжектирането на капитали остава в сила.

Инвеститор в условията на пазарна икономика би инвестирал в придобиването на дялове от капитала на дадено дружество, ако стойността към момента на закупуването<sup>31</sup> на очаквания от планирания проект бъдещ паричен оборот (която нараства за инвеститора с плащанията за дивиденди и/или увеличаване на капитала и изчисления риск) превишава новите разходи. Контекстът, в който такава инвестиция би следвало да се прецени е разгледан в параграфи 27 - 31.

36. В някои държави-членки инвеститорите са задължени със закон да закупят допълнителни дялове от капитала на предприятия, чийто основен капитал е бил намален поради продължителни загуби под предвиденото ниво. Държавите-членки твърдят, че инжектирането на капитали не следва да бъде третирано като помощ, тъй като то съставлява изпълнение на предвидено от закона задължение. Това "задължение" обаче е очевидно. Търговците – инвеститори, които се сблъскват с тази ситуация следва да вземат предвид всички възможни решения, включително възможността за ликвидация, в противен случай - следва да намалят инвестицията. В случай, че такава ликвидация или намаляване на инвестицията, които са доказали в практиката, че са по-доброто разрешение (вземайки предвид влиянието върху групата от дружества), не бъдат предприети, то тогава всяко следващо инжектиране на

---

<sup>30</sup> Това не е изчерпателно изброяване – виж забележка 24 по-горе.

<sup>31</sup> Бъдещият паричен поток, скантиран към стойността на капитала на дружеството (вътрешно касово сkonto).

капитали или интервенция от страна на държавата следва да бъде третирано като помощ.

37. При сравняване на действията на държавата с тези на частния инвеститор, опериращ в условията на пазарна икономика, и по-специално в случаите, когато дадено дружество няма загуби, Комисията ще преценява финансовото състояние на дружеството към момента, в който е (или е било) предложено да се инжектира допълнителен капитал. На базата на направения анализ на посочените по-долу критерии Комисията ще прецени дали е налице елемент на помощ, съдържащ се в обема на инжектирания капитал. Тези елементи на помощ се състоят в разликата, която съществува между цената и себестойността на инвестицията. Следва да се подчертае, че критериите, посочени по-долу са задължителни за всеки анализ, но не са винаги достатъчни, тъй като следва да се държи сметка за принципите, посочени в параграфи 27 - 31 по-горе, както и за това дали исканите средства са предназначени за инвестиционни проекти или за финансово реструктуриране.

*37.1. Печалба и загуба.* Анализ на резултатите на дружеството, разпростиращ се върху няколко години. Релевантните доходи следва да се обособят и характеризиращите тенденции да се подложат на преценка.

*37.2. Финансови индикатори.* Следва да бъде направено сравнение между съществуващото съотношение дългове/придобити дялове от капитала (пуснати в движение от дружеството) и общоприетите норми, средните нормите за съответната промишленост и тези на близките конкуренти, и т.н. Следва да бъде извършено изчисление на различни пропорции между ликвидност и платежоспособност, за да се провери финансовото положение на дружеството (това се отнася особено много за оценяването на кредитно-финансовия потенциал на дружеството, опериращо в нормални условия на пазарна икономика). Комисията си дава сметка за трудностите, свързани с извършване на такова сравнение между държавите-членки поради наличието на различни счетоводни системи или стандарти. Тя ще вземе това предвид при определяне на релевантните пунктове, които следва да бъдат използвани за сравняване с публични предприятия, получаващи финансиране.

*37.3. Финансови проекти.* В случаите, когато финансирането е предназначено за инвестиционна програма, тогава очевидно тази програма и предвижданията, на които тя се основава следва да бъдат изследвани в подробности, за да се установи дали инвестирането е оправдано.

*37.4. Състояние на пазара.* Следва да бъдат анализирани тенденциите на пазара (миналите и още по-важно - бъдещите перспективи), както и дяла, който дружеството притежава на пазара за определен период от време и съответно бъдещите проекти следва да бъдат предмет на подробно разглеждане.

## **Гаранции**

38. Позицията, която Комисията прие по отношение на гаранциите, беше доведена до знанието на държавите-членки<sup>32</sup>. Тази позиция третира всички видове обезпечения, предоставени от държавата пряко или посредством делегиране на финансови

---

<sup>32</sup> Съобщение до всички държави-членки от 5 април 1989 г., изменено с писмо от 12 октомври 1989 г.  
31993Y1113(01).doc – ЦПР – редактиран

институции, като попадащи в приложното поле на член 92, параграф 1 от Договора. Единствено ако гаранциите бъдат предмет на оценка, извършена към момента на предоставянето им, е възможно да бъде установено, че те нарушават или е възможно потенциално да нарушат конкуренцията. Фактът, че дадено предприятие получава гаранция, дори и тази гаранция никога да не е била искана, би могъл да му даде възможност да продължи да търгува, вероятно на базата на това, че то е в състояние да принуди конкурентите си, които нямат такава подкрепа да излязат извън бизнеса. Въпросното предприятие следва да е получило подкрепа, която поставя неговите конкуренти в непривилегировано положение, т.е. било е подпомогнато и това се е отразило на конкуренцията. Оценката на това дали е налице елемент на помощ при отпускането на гаранции включва анализ на финансовото положение на заемополучателя (виж точка 37 по-горе). Елемента на помощ при гаранциите се изразява в разликата между цената, която заемополучателят би платил на свободния пазар и тази, която всъщност той е платил, вследствие на гаранцията, без да се включва премията, платена за отпускане на гаранцията. Всяка гаранция, дадена от правителството по отношение на публично или частно предприятие, гарантира на кредиторите удовлетворяване на техните вземания. В случай, че такава гаранция бъде обявена за несъвместима с принципите на общия пазар, след като е направена преценка и по отношение на прилагането на дерогациите съгласно Договора, то сумите, предоставени като помощ, следва да бъдат възстановени от дружеството на правителството, дори това да означава обявяване в несъстоятелност; претенциите на кредиторите обаче следва да бъдат уважени. Тези разпоредби следва да бъдат прилагани еднакво по отношение на частни и публични предприятия без да са необходими други допълнителни условия за публичните предприятия, освен тези, посочени по-долу.

38.1. Публичните предприятия, чийто правен статут не позволява обявяване в несъстоятелност, са в състояние на непрекъснато получаване на помощ по всички заеми, еквивалентни на гаранциите, когато този статут позволява на въпросните предприятия да получават кредити при условия, които са по-благоприятни от обичайните.

38.2. Когато публичните власти държат едно публично предприятие по начин, по който те се излагат на неограничена отговорност вместо обичайната ограничена отговорност, Комисията ще третира това като неограничено гарантиране, предмет на неограничена отговорност<sup>33</sup>. Комисията ще прилага горепосочените принципи по отношение на тази гаранция.

## **Заеми**

39. Когато заемодател, който оперира в нормални условия на пазарна икономика предоставя заем на клиент, той е добре осведомен за съдържащия се риск. Рискът разбира се е в това, че клиентът може да няма възможност да върне заема. Потенциалната загуба се разпростира по отношение на цялата сума (капитала) и дължимите, но неизплатени лихви за неустойка. Рискът, свързан с всеки договор за заем рефлектира по отношение на две основни посоки:

- а) лихвения процент, който е определен;

---

<sup>33</sup> Виж точка 24 по-горе.

б) гаранциите, предоставени за обезпечаване на отпуснатия кредит.

40. Когато рискът, свързан с отпускането на заем е висок, би могло да се очаква, че това ще се отрази както на посоченото в буква а), така и на посоченото в буква б). В случай, че те останат непроменени, Комисията ще приеме, че въпросното предприятие е било облагодетелствано, т.е. подпомогнато. Подобни съображения се прилагат и когато предоставените гаранции и дължимата твърдо определена или плаваща такса, която следва да плати дружеството, са недостатъчни, за да се възстанови изцяло отпуснатия заем. Комисията за в бъдеще ще преценява внимателно обезпеченията, предоставяни за гарантиране на кредитното финансиране. Оценката на този процес ще се извършва по същия начин, както за инжектирането на капитали (виж точка 37 по-горе).

41. Елементите на помощ водят до различие между това какво обичайно предприятието следва да заплати (което от своя страна зависи от неговото финансово състояние и от обезпеченията, които могат да бъдат предоставени в процеса на преговорите за отпускане на заем) и това, което е платено в действителност. (Този едноетапен процес на анализиране на отпуснатия заем е основан на предположението, че в случай на неустойка, заемодателят ще упражни своето право на възстановяване на дължимите суми). В изключителни случаи, т.е. когато един необезпечен заем е предоставен на дружество, което при нормални обстоятелства не би могло да получи финансиране (например поради това, че перспективите му за възстановяване на заема не са добри), заемът се приравнява ефективно на изплатена парична сума и Комисията ще го третира по този начин.

42. Ситуацията може да бъде разгледана от гледна точка на заемодателя към момента на отпускане на заема. Ако той избере да отпусне заем (или пряко или косвено е принуден да го направи, какъвто би могъл да е случая с контролираните от държавата банки) при условия, които не биха били третирани като приемливи от гледна точка на банковата практика, то тогава е налице елемент на помощ, който следва да бъде количествено определен. Тези разпоредби разбира се следва да бъдат прилагани също така и по отношение на частни предприятия, получаващи кредити от публични финансови институции.

### **Възвръщаемост на инвестициите**

43. Държавата, както и всеки друг инвеститор в условията на пазарна икономика, следва да очаква обичайната възвръщаемост на инвестираните от тях капитали, сравнима с тази, която биха получили, ако бяха инвестирали в частно дружество, под формата на дивиденди или увеличаване на капитала<sup>34</sup>. Възвръщаемостта на инвестираните средства ще следва да бъде определена като печалбата (след отчитането на инфлацията и преди облагането на данъци и отчисления), изразяваща се в процент от вложените средства. Ето защо, това е един начин за определяне, който е неутрален по отношение на начина на финансиране, използван от всяко едно дружество (чрез встъпване в дълг или придобиване на дялове от капитала на дружеството), което за публичните предприятия може да бъде решено по външни причини или по чисто търговски причини. В случай, че тази обичайна възвръщаемост нито е предстояща в

---

<sup>34</sup> Неполучаването на обществени средства, които нормално би следвало да се възстановят, попада в приложеното поле на Директивата относно прозрачността.

краткосрочен план, нито е много вероятно да стане предстояща в дългосрочен план (при наличието на несигурна дългосрочна бъдеща печалба, която не е добре изчислена) и без да са предприети действия за удовлетворяване от страна на публичното предприятие за подобряване на положението, то следва да се предположи, че предприятието е било непряко подпомогнато, тъй като държавата не получава ползите, които един инвеститор в нормални условия на пазарна икономика би очаквал от подобна инвестиция. Една нормална възвръщаемост би могла да се определи като се направи сравнение с възвръщаемостта в сравними частни дружества. Комисията отчита трудностите, свързани с извършването на сравнения между отделните държави-членки – виж по-специално точка 37. В допълнение, съществуващата разлика в капиталовите пазари, разликите във валутата и в лихвения процент в различните държави-членки, затрудняват допълнително извършването на международни сравнения между тези съотношения. Когато съществуващата счетоводна практика дори само в една единствена държава-членка извърши оценяването на активите неточно, Комисията ще прецени възможността за използване или на приблизителна оценка или на подобен критерий, като например опериращия паричен оборот (след данък върху печалбата, но преди отчисленията) вместо икономическото изпълнение.

В случай, че е налице неадекватна възвръщаемост на средствата едно частно предприятие или само ще предприеме действия за подобряване на ситуацията или ще бъде принудено за това от неговите акционери. Това обикновено би означавало изработване на подробен план за увеличаване на цялостната печалба. В случай, че публично предприятие има неадекватна възвръщаемост на средствата, Комисията би третирила тази ситуация като съдържаща елемент на помощ, и тя следва да бъде анализирана в съответствие с член 92. При тези обстоятелства, публичните предприятия действително получават техния капитал по-евтино от установените нива на пазара, т.е. това е еквивалентно на субсидиране.

44. По същия начин, в случай, че държавата се откаже от прихода си от дивиденди от публично предприятие и като резултат задържаните печалби не съставляват нормална възвръщаемост, както е определена по-горе, то тогава въпросното дружество е де факто подпомогнато от държавата. Това може да се счита за по-предпочитан вариант от държавата, не толкова по причини от търговско естество за изоставяне на дивиденди (или приемане на намалени плащания за дивиденди), отколкото редовното инжектиране на капитали в дружеството. Крайният резултат е един и същи и това ритмично “финансиране” следва да бъде третирано по същия начин като новите капиталови инжекции и оценявано в съответствие с принципите, установени по-горе.

#### **45. Продължителност**

След първоначален период от пет години, Комисията ще прегледа прилагането на политиката, описана по-горе в настоящото съобщение. На базата на това преразглеждане и след като се консултира с държавите-членки, Комисията може да предложи промени, които тя счита за целесъобразни.