

СЪОБЩЕНИЕ 2000/С 71/07 НА КОМИСИЯТА

за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската общност по отношение на държавните помощи под формата на гаранции

1. УВОД

1.1. Настоящото съобщение очертава подхода на Комисията по отношение на държавните помощи, отпуснати под формата на гаранции. Обикновено гаранциите са свързани със заем или друго финансово задължение, което се договаря между заемополучателя и заемотателя. Настоящото съобщение, обаче, обхваща всички форми на гаранции, независимо от тяхното правно основание и сделката, за която се отнасят. Гаранциите могат да се предоставят под формата на индивидуални гаранции или в рамките на гаранционни схеми. Ако те са свързани с държавни помощи, то тези помощи в повечето случаи облагодетелстват заемополучателя. При дадени обстоятелства, обаче, помощите могат да облагодетелстват и заемотателя.

1.2. Настоящото съобщение се прилага, без да се накърнява член 295 и по този начин не се накърняват нормите на държавите-членки, регулиращи системата на правото на собственост. Комисията е неутрална по отношение на държавната или частна собственост. Настоящото съобщение не се прилага по отношение на кредитните гаранции върху износа.

1.3. През 1989 г. Комисията изпрати до държавите-членки две писма за държавните гаранции. В първото писмо¹ се съобщава, че всички гаранции, предоставяни от дадена държава, попадат под действието на член 87, параграф 1. Съгласно това писмо, Комисията трябва да бъде своевременно уведомявана за всички планове, свързани с предоставянето или изменението на тези гаранции, за да може да даде становището си по тях. Във второто си писмо² Комисията пояснява, че възнамерява да проучи въвеждането на схеми за държавни гаранции и че не е необходимо да се изпраща уведомление за всяка индивидуална гаранция, предоставяна в рамките на одобрена схема. През 1993 г. Комисията прие съобщение³, което също се отнася до гаранциите.

1.4. Натрупаният междуременно опит показва, че Комисията трябва да преразгледа политиката си в тази област. Настоящото съобщение заменя двете писма на Комисията от 1989 г. и параграф 38 от съобщението на Комисията от 1993 г. Настоящото съобщение има за цел да даде на държавите-членки по-подробни пояснения за принципите, на базата на които Комисията възнамерява да обоснове своето тълкуване на членове 87 и 88 и тяхното прилагане по отношение на държавните гаранции. По този начин Комисията възнамерява да направи политиката си в тази област колкото се може по-прозрачна и така да гарантира, че решенията ѝ са предсказуеми и се основават на принципа на равното третиране.

2. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 87, ПАРАГРАФ 1

2.1. Помощ за заемополучателя.

¹ Писмо от Комисията до държавите членки, SG(89) D/4328 от 5 април 1989г.

² Писмо от Комисията до държавите членки, SG(89) D/12772 от 12 октомври 1989г.

³ Съобщение на Комисията до държавите членки за прилагането на член 92 и член 93 от Договора за ЕИО и на член 5 от Директива на Комисията 80/723/ЕИО за държавните предприятия в производствения сектор (ОВ С 307, 13.11.1993г, стр. 3).

2.1.1. Обикновено бенефициентът на помощта е заемополучателят. Държавната гаранция позволява на заемополучателя да получи заем при по-добри финансови условия, отколкото тези, които нормално важат на финансовите пазари. Характерна черта на държавните гаранции е, че заемополучателят може да получи по-ниски лихви и/или да предложи по-малка сигурност. В определени случаи, нито една финансова институция не би се съгласила да даде на заемополучателя заем, при каквито и да е условия, ако не са налице държавни гаранции. Затова държавните гаранции могат да улеснят създаването на нови предприятия, както и да дадат на други възможност да съберат пари, за да разгърнат нови дейности или просто да продължат да функционират, вместо да бъдат изолирани или реструктурирани, създавайки по този начин нарушаване на конкуренцията. Поради това държавните гаранции обикновено спадат към приложното поле на член 87, параграф 1, ако е засегната търговията между държавите-членки и не се плащат пазарни дивиденди.

2.1.2. Ползата от държавната гаранция се състои в това, че рискът, който се покрива от гаранцията, се поема от държавата. Поемането на риска от държавата обикновено се възнаграждава с подходяща премия. В случаите, когато държавата се отказва от тази премия, налице е както полза за предприятието, така и източване на държавните ресурси. Затова, дори ако държавата не извършва никога никакви плащания по дадена гаранция, става дума за държавни помощи по член 87, параграф 1. Помощта се отпуска в момента, в който се дава гаранцията, а не в момента, в който се повдигне въпросът за гаранцията или в момента, в който се извършват плащания по силата на тази гаранция. Въпросът за това, дали дадена гаранция представлява държавна помощ и ако да, какъв е размерът на тази държавна помощ, трябва да бъде решен в момента на предоставяне на гаранцията.

2.1.3. Освен това Комисията счита, че предоставянето на по-изгодни условия за кредит на предприятия, чийто правен статут изключва възможността от несъстоятелност или други процедури при неплатежеспособност, също представлява помощ под формата на гаранция, както и предоставянето на нарочна гаранция или покритие на загубите на тези предприятия от страна на държавата. Същото се отнася и за придобиването от държавата на холдинг в предприятие, ако по този начин се поема неограничена отговорност, вместо обичайната ограничена отговорност⁴.

2.1.4. Член 87, параграф 1 се отнася до помощите, отпуснати от държава-членка или от държавните ресурси. Именно затова, също както и другите форми на потенциална помощ, гаранциите, предоставяни пряко от държавата, посредством централните, регионални или местни власти, както и гаранциите, предоставяни от предприятия, намиращи се под доминиращото влияние на държавните власти, могат да представляват държавна помощ.

2.2. Помощ за заемодателя.

2.2.1. Дори ако в повечето случаи бенефициентът на помощите е заемополучателят, не може да се изключи възможността, при дадени обстоятелства, заемодателят също да получи облаги от помощите. В такъв случай Комисията със сигурност ще предприеме разследване по въпроса.

2.2.2. По-конкретно, например, ако държавната гаранция е предоставена *ex post* (в последващ порядък) във връзка с предоставен заем или друго финансово задължение, което вече е влязло в сила, без при това да се адаптират условията на съответния заем или финансово задължение, или ако даден гарантиран заем се използва за изплащане на друг,

⁴ Вж. бележка под линия 3, параграфи 38.1 и 38.2
32000Y0311(03)-ЦПР - редактиран

или на негарантиран заем, получен от същата кредитна институция, това също би могло да се разглежда като помощ за заемодателя, тъй като по този начин се повишава сигурността на заемите. Подобна помощ може действително да е изгодна за заемодателя и да нарушава конкуренцията и, обикновено, попада в приложното поле на член 87, параграф 1, ако засяга търговията между държави-членки.

3. РАЗМЕР НА ПОМОЩТА

3.1. В случай на една индивидуална държавна гаранция, елементът на помощта трябва да бъде оценен в съответствие с характеристиките на гаранцията и на заема (или на друго финансово задължение). По-конкретно, релевантните фактори включват срока и размера на гаранцията и на заема, риска от неизпълнение на задълженията от страна на заемополучателя, цената, платена от заемополучателя за гаранцията, характера на всички дадени уверения, как и кога държавата ще бъде поканена да плати задължението, както и средствата (напр. обявяването в несъстоятелност), които държавата ще използва, за да възстанови паричните средства, дължими от заемополучателя, след като гаранцията е била потърсена.

3.2. Равностойността на гаранцията по заема, изчислена в паричен грант за дадена година:

- може да се изчисли по същия начин, както и паричната равностойност на един ниско-лихвен заем, при което процентът от субсидията представлява разликата между пазарния курс и курса, получен благодарение на държавната гаранция, след отчисляване на всички вноски; или
- може да бъде изчислена като разликата между (а) гарантираната неизплатена сума, умножена по рисковия фактор (вероятността от неизпълнение на задълженията), и (б) всяка изплатена вноска, т.е. (гарантираната сума x риска) – вноските; или
- може да се изчисли с помощта на какъвто и да е обективен, разумен и общоприет метод.

По принцип, първият метод трябва да бъде стандартната форма за изчисляване на индивидуалните гаранции; по отношение на гаранционните схеми се прилага вторият метод.

Рисковият фактор трябва да се основава на предишен опит от неизпълнение на задълженията при заеми, отпуснати при същите условия (сектор, размер на предприятието, общо ниво на икономическа дейност). Годишните еквиваленти на гранта трябва да се намалят до настоящата им стойност, като се използва референтната ставка, а след това да се съберат, за да се получи общият еквивалент на гранта.

Когато още при отпускането на заема съществува голяма вероятност заемополучателят да не може да изпълни задълженията си, примерно, защото изпитва финансови затруднения, стойността на гаранцията може да бъде толкова висока, колкото и сумата, за която се отнася тази гаранция.

3.3. Ако дадено финансово задължение се покрива изцяло от държавна гаранция, заемодателят има по-малък стимул да оценява правилно, да обезопаси и сведе до минимум риска, свързан с кредитирането и по-конкретно – да оценява правилно кредитоспособността на заемополучателя. В много случаи гарантът не би поел такава оценка на риска, поради липса на средства. Тази липса на заинтересованост рискът от

неизплащане на заема да бъде сведен до минимум, би могла да насърчи кредиторите да сключват кредити, свързани с по-висок от нормалния търговски риск, което би довело до увеличаването на високо рисковите гаранции в държавния портфейл.

4.3.4. Комисията предлага да има праг от най-малко 20 %, който да не се покрива от държавната гаранция и по този начин да служи като подходящо ограничение, което кара заемодателя да прави правилна оценка на кредитоспособността на заемополучателя⁵, да осигурява правилно заемите си и да свежда до минимум риска, свързан със сделката⁶. Затова Комисията ще гледа критично на всички гаранции, покриващи изцяло (или почти изцяло) финансовите сделки.

Formatted: Bullets and Numbering

3.5. Що се отнася до държавните гаранционни схеми, конкретните характеристики на отделните случаи могат да не бъдат известни по времето, когато се прави оценка на схемата. При тези обстоятелства елементът на помощта трябва да се оценява в съответствие с разпоредбите на схемата, отнасящи се, между другото, до максималния размер и срока на заемите, до категорията на предприятието и вида на покритите проекти, до сигурността, поискана от заемополучателите, до вноските и лихвения процент, получен от тях.

4. УСЛОВИЯ, ИЗКЛЮЧВАЩИ НАЛИЧИЕТО НА ПОМОЩИ

4.1. Дадена индивидуална гаранция или гаранционна схема, включваща участието на държавата, ще попадне извън приложното поле на член 87, параграф 1, когато няма наличие на помощи, облагодетелстващи определени дейности или производството на определени стоки. В такива случаи не се налага държавите-членки да изпращат уведомление до Комисията. Дадена гаранция не представлява държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 и когато мярката не оказва влияние върху търговията между държавите-членки.

4.2. Комисията счита, че изпълнението на всички посочени по-долу условия гарантира, че дадена индивидуална държавна гаранция не представлява държавна помощ съгласно член 87, параграф 1:

а) ако заемополучателят не изпитва финансови затруднения;

б) ако заемополучателят би могъл, по принцип, да получи заем при пазарните условия на финансовите пазари, без намесата на държавата;

в) ако гаранцията е свързана с конкретна финансова сделка, ако се отнася до фиксирана максимална сума, ако не покрива повече от 80 % от неизплатената част на заем или на друго финансово задължение (с изключение на облигациите и другите подобни инструменти) и ако не е неограничена;

⁵ Само при наличие на презумпцията, че дружеството предлага едно и също ниво на сигурност и на държавата, и на кредитната институция.

⁶ От отговорите на въпросника за държавните гаранции се вижда, че няколко държави-членки вече прилагат това правило. Процентът варира в много широки граници – от 20 % до 100 %. Въпреки това, повечето гаранции покриват пълния размер на съответната финансова операция, като по този начин освобождават кредитиращата институция от необходимостта да извършва правилна оценка на кредитоспособността на бенефициента, въпреки че това е в неин интерес.

г) ако пазарната цена за гаранцията е платена (което, между другото, отразява размера и срока на гаранцията, сигурността, предоставяна от заемополучателя, финансовото състояние на заемополучателя, сектора на дейност и перспективите, степените на изпълнение и другите икономически условия).

4.3. Комисията счита, че изпълнението на всички посочени по-долу условия гарантира, че държавната гаранционна схема не представлява държавна помощ съгласно член 87, параграф 1:

а) ако схемата не позволява да се предоставят гаранции на заемополучатели, които изпитват финансови затруднения;

б) ако заемополучателите биха могли, по принцип, да получат заем при пазарните условия на финансовите пазари, без намесата на държавата;

в) ако гаранциите са свързани с конкретна финансова сделка, ако се отнасят до фиксирана максимална сума, ако не покриват повече от 80 % от неизплатената част на заем или на друго финансово задължение (с изключение на облигациите и другите подобни инструменти) и ако не са неограничени;

г) ако условията на схемата се основават на една реална оценка на риска, така че вноските, изплащани от предприятията-бенефициенти, да я превръщат в самофинансираща се схема;

д) ако схемата предвижда условията за предоставяне на бъдещите гаранции, и преразглеждането на цялостното финансиране на схемата, най-малко веднъж годишно;

е) ако вноските покриват както обикновените рискове, свързани с предоставянето на гаранции, така и административните разходи по схемата, включително една нормална възвращаемост на капитала в случаите, когато държавата предоставя първоначалния капитал за стартиране на схемата.

4.4. Неспазването на някое от условията, посочени в т. 4.2 и т. 4.3, не означава, че гаранцията или гаранционната схема се счита автоматично за държавна помощ. Ако съществуват каквито и да е съмнения за това, дали запланувана гаранция или схема представлява държавна помощ, то следва да се изпрати уведомление.

4.5. При някои обстоятелства държавните гаранции могат да се използват, за да позволят на дадени предприятия и по-конкретно на малките и средни предприятия да получат заеми, каквито не могат да получат на пазара. Предприятията могат да бъдат новосъздадени, бързо разширяващи се или малки, поради което да не са в състояние да дадат необходимата сигурност за обезпечаване на заем или за получаване на гаранция. Те могат, също така, да спадат към категорията на предприятията с висок риск (от които се очаква да станат доходноосни в дългосрочна перспектива и /или които имат изключително висока степен на изпълнение на задълженията). Такъв може да бъде случаят, например, с проекти, отнасящи се до нови, новаторски продукти и процеси. Комисията счита, че подобни обстоятелства не биха, по принцип, извели държавните гаранции извън приложното поле на член 87, параграф 1. Следователно, Комисията трябва да бъде уведомявана за държавните гаранции, предоставени при подобни обстоятелства, достатъчно своевременно и по същия начин, по който се процедира при предоставянето на държавни гаранции при други обстоятелства.

5.5. СЪВМЕСТИМОСТ С ОБЩИЯ ПАЗАР НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ, ОТПУСНАТИ ПОД ФОРМАТА НА ГАРАНЦИИ

Formatted: Bullets and Numbering

5.1. Държавните гаранции, попадащи в приложното поле на член 87, параграф 1 трябва да бъдат разгледани от Комисията, с цел да се определи дали те са съвместими или не с Общия пазар. Преди да бъде направена оценката за съвместимост, трябва да се определи кой е бенефициентът на помощта. Както се пояснява в т. 2, той може да бъде както заемополучателят или заемодателят, така и двамата.

5.2. В повечето случаи гаранцията съдържа помощ за заемополучателя (точка 2.1). Комисията ще определи дали тази помощ е съвместима или не с Общия пазар, като използва същите правила, прилагани по отношение на другите форми на помощи. Конкретните критерии за оценка на съвместимостта са разяснени и разработени от Комисията, в рамки и насоки, отнасящи се до хоризонталната, регионална и секторна помощ⁷. По-конкретно, прегледът ще вземе под внимание интензивността на помощта, характеристиките на бенефициентите и поставените цели.

5.3. Комисията ще приема гаранции, само ако тяхното мобилизиране е договорно свързано със специфични условия, които могат да стигнат дори до задължителното обявяване в несъстоятелност на предприятието-бенефициент или друга подобна процедура. Тези условия трябва да бъдат договорени при първоначалния преглед на предложената гаранция от Комисията, в рамките на стандартната процедура по член 88, параграф 3, на етапа на предлагането на гаранцията. В случай, че дадена държава-членка иска да мобилизира гаранцията при условия, различни от тези, договорени на първоначалния етап на предоставянето ѝ, Комисията ще разглежда мобилизирането на гаранцията за създаване на нова помощ, за която трябва да бъде изпратено уведомление съгласно член 88, параграф 3.

5.4. Когато гаранцията съдържа помощ за заемодателя (точка 2.2), трябва да се обърне внимание на факта, че подобна помощ би могла, по принцип, да представлява експлоатационна помощ.

6.6. ПОСЛЕДИЦИ ОТ НАРУШАВАНЕТО НА ЧЛЕН 88, ПАРАГРАФ 3

Formatted: Bullets and Numbering

6.1. Ако държавите-членки не спазват задълженията си за предварително уведомление и отсрочване, предвидени в член 88, параграф 3, елементът на помощта за гаранцията трябва да се квалифицира като незаконен, съгласно член 1, буква е) от Регламент на Съвета (ЕО) № 659/1999 от 22 март 1999 г., съдържащ подробни правила относно прилагането на член 93 от Договора за ЕО⁸. Що се отнася до последствията от нарушаването на третото изречение на член 88, параграф 3, следва да се направят различни разграничения. В изложения по-долу текст ще бъдат разгледани последователно позицията на бенефициента на помощта и позицията на заемодателите, които не са бенефициенти.

6.2. Първо, в случаите, когато помощта е отпусната неправомерно, бенефициентите на помощта, съдържаща се в гаранцията, се намират в рисковата ситуация. Комисията може да

⁷ Виж Закона за конкуренцията на Европейските общности, том IIIA: Правила, прилагани по отношение на държавните помощи, публикувани от Службата за официални публикации на Европейските общности. Някои от текстовете са публикувани и в *Официален вестник на Европейските общности* и в Интернет.

⁸ ОВ L 83, 27.3.1999 г, стр. 1

предприеме временни мерки, в съответствие с член 11 от Регламент (ЕО) № 659/1999, до приключване на изследването относно съвместимостта на тази помощ. Ако след приключване на изследването Комисията се увери, че държавните помощи са несъвместими с Общия пазар, тя ще поиска от бенефициента да ги възстанови, в съответствие с член 14 от Регламент (ЕО) № 659/1999, дори ако това води до обявяването на предприятието в несъстоятелност.

6.3. Освен това, бенефициентите на помощта се намират в рискована ситуация и на национално ниво дотолкова, доколкото третото изречение на член 88, параграф 3 има пряко влияние. Съдът на Европейските общности нееднократно е постановявал, че националните съдилища имат задължението да защитават правата на засегнатите лица, каквито са конкурентите на фирмите, получаващи неправомерна помощ в нарушение на третото изречение на член 88, параграф 3. Националните съдилища трябва да направят всички необходими заключения във връзка с неправомерния характер на държавните помощи, отпускани в нарушение на процедурните правила на Договора. Ако от даден национален съд се поиска да постанови възстановяването на неправомерно отпуснатата помощ, той трябва, по принцип, да удовлетвори това искане⁹.

6.4. Второ, гаранциите са различни от другите държавни помощи, каквито са безвъзмездните помощи и освобождаването от данъци дотолкова, доколкото при гаранциите държавата също влиза в правоотношения със заемодателя. Затова трябва да се обърне внимание и на това, дали фактът, че държавната помощ е предоставена неправомерно, е оказал влияние върху трети страни. Когато държавните гаранции са предоставени за заеми, това засяга предимно финансовите кредитни институции. Когато държавните гаранции са предоставени за облигации, издадени за финансирането на предприятията, това засяга финансовите институции, свързани с издаването на облигациите.

6.5. Въпросът за това, дали неправомерният характер на помощите влияе върху правоотношенията между държавата и трети страни, трябва да бъде разгледан от националното законодателство. Националните съдилища трябва да проучат дали националното законодателство не зачита договорите за гаранция и, според Комисията, при тази оценка те трябва да вземат под внимание и нарушаването на правото на Общността. От друга страна, заемодателите вероятно са заинтересовани от това да бъде удостоверено чрез стандартни предпазни мерки, че нормите на Общността за държавните помощи се спазват, независимо от това дали са предоставени гаранции. Държавите-членки трябва да бъдат в състояние да предоставят номера на делото, даден от Комисията на всеки отделен случай или схема, както и евентуално разсекретено копие от решението на Комисията, със съответната публикация на решението в *Официален вестник на Европейските общности*. От своя страна, Комисията ще направи всичко, което е по силите ѝ, за да предостави, по колкото се може по-прозрачен начин, информация за отделните случаи и схемите, одобрени от нея.

7.7. ДОКЛАДИ, КОИТО ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ТРЯБВА ДА ПРЕДСТАВЯТ НА КОМИСИЯТА

Formatted: Bullets and Numbering

⁹ Вж Дело C-39/94 “ Syndicat Francais de l'Express International (SFEI) et autres ” срещу “ La Poste et autres ” [] ECR I-3547.

7.1. С оглед развитието на финансовите пазари, както и поради факта, че е трудно да се направи оценка на държавните гаранции, изключително голямо е значението на редовния преглед, съгласно член 88, параграф 1, на схемите за държавни гаранции, одобрени от Комисията. Освен обичайните данни относно разходите, докладите, които трябва да се представят на Комисията ежегодно, трябва да съдържат (както за схемите, така и за индивидуалните гаранции) данни за общия размер на неизплатените държавни гаранции, общия размер на сумите, платени през предходната година от държавата на неизправните длъжници (нетната сума на възстановените суми), както и вноските, платени за държавни гаранции през същата година. Тази информация помага да се изчисли процентът на неизпълнение и се използва за преоценка на стойността на бъдещите гаранции и, ако това се налага, на вноските, които ще се плащат в бъдеще.

7.2. Комисията не възнамерява да използва информацията, предоставена ѝ чрез гореспоменатите доклади, която не ѝ е била известна, нито е била предвидима по времето, когато е взела предишното си решение, за да преразгледа първоначалните си заключения относно съществуването или мащабите на помощите, съдържащи се в схемите за държавни гаранции. От друга страна, Комисията може да използва тази информация, за да предлага, в приложение на член 88, параграф 1, подходящи мерки на дадена държава-членка, които имат за цел да изменят съществуващата схема за държавни гаранции.