

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 7.12.2009 г.
COM (2009) 661 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Доклад за държавните помощи

Доклад за държавните помощи, предоставени от държавите-членки

- актуализация есен 2009 г. -

{SEC(2009) 1638}

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	3
Държавна помощ в контекста на икономическата криза	3
1. Държавна помощ през 2008 г.....	4
2. Тенденции и модели за разходите за държавни помощи в държавите-членки ...	5
2.1. Тенденция в равнището на държавните помощи за промишлеността и услугите	6
2.2. Държавни помощи, заделени за хоризонтални цели от общ интерес.....	7
3. Държавна помощ в контекста на финансовата и икономическата криза	8
3.1. Насоки на Комисията в случаи на криза.....	8
3.2. Намеса на Комисията в случаи на криза.....	10
3.3. Одобрени мерки и степен на усвояване	11
3.4. Държавни помощи, предоставени през 2008 г.	12
4. Опростяване на правилата за държавна помощ	12
4.1. Нова структура на контрола на държавните помощи.....	12
4.2. Оценяване на индивидуални случаи, насочено към малък брой големи по размер помощи с потенциално негативно въздействие	13
4.3. Почти 19 % от помощта за промишлеността и услугите е групово освободена	14
5. Прилагане на правилата за държавните помощи	14

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата актуализация есен 2009 г. на доклада за държавните помощи (по-нататък наричан „Доклада“) е насочена към ситуацията с държавните помощи в 27-те държави-членки през 2008 г. Тя съдържа преглед на равнището на помощта и целите, преследвани от предоставяната от държавите-членки помощ. Докладът включва специален раздел за държавната помощ, отпускана за финансови институции в отговор на финансовата и икономическа криза.

Освен това в Доклада се отчита напредъкът по постигането на цялостен и последователен пакет от реформи за държавната помощ, който започна през 2005 г. с Плана за действие за държавната помощ (по-нататък наричан „ПДДП“). И накрая, в Доклада се съдържат постиженията в прилагането на правилата за държавните помощи.

Настоящият есенен доклад се състои от две части. Настоящият обобщаващ доклад за държавните помощи, предоставени от държавите-членки, е насочен към най-важните факти, заключения, тенденции и модели на държавните помощи, предоставени от държавите-членки, както и към главните промени в политиката в контекста на контрола на държавните помощи. Приложението към него „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“ съдържа допълнителен фактологичен контекст.

Надзорният орган на ЕАСТ публикува годишен доклад¹ за размера на държавната помощ, предоставена в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

Държавна помощ в контекста на икономическата криза

През изминалото десетилетие бе наблюдаван стабилен годишен ръст в ЕС (средно 1,5 % от БВП). Между 2002 г. и 2007 г. равнището на държавните помощи за промишлеността и услугите е спадало средногодишно с 2 % и през 2007 г. е било 65 млрд. EUR или по-малко от 0,5 % от БВП. Същевременно бюджетните дефицити са намалели до средно 0,8 % от БВП през 2007 г., което е най-добрият резултат от 30 години². Безработицата е спаднала през този период и се е запазила до най-ниското си ниво от много време — 7 % за целия ЕС през 2008 г.

Финансовата криза рязко сложи край на растежа на БВП, ниските равнища на държавна помощ и спадащите бюджетни дефицити. Общото равнище на държавните помощи нарасна почти петкратно през 2008 г. спрямо 2007 г. и достигна 2,2 % от БВП, почти изцяло в резултат на подпомагането на финансовия сектор заради кризата. Помощите във връзка с кризата за реалната икономика, предоставени чрез Временната рамка³, започнаха да се прилагат от държавите-членки едва през 2009 г. Затова те не са обхванати от настоящия доклад. Икономическата дейност се сви и нейното стабилизиране се очаква едва през 2010 г. Макар ранните показатели да сочат за първи признаци на икономическо възстановяване, предвижда се държавните дефицити в ЕС да бъдат средно 6 % от БВП през 2009 г. и около 7 % през 2010 г. Бюджетните дефицити значително нараснаха, като се върнаха на равнищата от 2000 г.

¹ <http://www.eftasurv.int/information/sascoreboard/>

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Дългосрочна устойчивост на публичните финанси за възстановяваща се икономика COM (2009) 545, 14.10.2009 г. (http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15994_en.htm)

³ Временна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова и икономическа криза; консолидирана версия [ОВ C83, 7.4.2009 г.](#); допълнително изменена с ОВ C 261, 31.10.2009 г., стр. 2 г.

Безработицата се очаква да нарасне до 10 % или повече и ще бъде едно от основните предизвикателства през следващите години.

С прекъсването на междубанковото кредитиране през септември 2008 г., държавите-членки започнаха да инжектират големи суми помощи за банковия сектор с цел предотвратяване на финансов срив. Държавите-членки въведоха гаранционни чадъри, последвани от мерки за рекапитализация и защиты от рискове за финансовите институции, за да гарантират продължаването на кредитирането за икономиката. В нова стъпка, насочвана от Временната рамка, държавите-членки започнаха да предоставят допълнителни стимули за реалната икономика за продължаване или възобновяване на инвестициите. Политиката на Европейската комисия за държавните помощи бе един от ключовите фактори, които гарантираха, че този като цяло успешен спасителен процес бе осъществен по координиран начин. Тя позволи бързо прилагане на безпрецедентни мерки за подкрепа и същевременно гарантира запазването на единния пазар.

1. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ПРЕЗ 2008 Г.

Общо държавната помощ⁴, предоставена от държавите-членки през 2008 г., възлиза на 279,6 млрд. EUR или 2,2 % от БВП на ЕС-27⁵. Мерките във връзка с кризата, за които държавите-членки са съобщили през 2008 г., възлизат на 212,2 млрд. EUR или 1,7 % от БВП. През 2008 г. 13 държави-членки са предоставили помощи във връзка с кризата в полза на финансовия сектор (Белгия, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Франция, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Финландия, Швеция и Обединеното кралство). До края на октомври 2009 г. държавите-членки от ЕС-15⁶ и Унгария, Латвия и Словения са прилагали мерки за финансовата криза, одобрени от Комисията.

Като се изключат мерките във връзка с кризата, общата държавна помощ възлиза на около 67,4 млрд. EUR през 2008 г. или 0,54 % от БВП на ЕС-27. Помощите за промишлеността и услугите представляват 78 % от общите държавни помощи. Те възлизат на 52,9 млрд. EUR или 0,42 % от БВП на ЕС-27. Помощите за възгледобивната промишленост се разпределя за промишлеността и услугите. Те възлизат на 2,7 млрд. EUR или 4,1 % от общите помощи. Останалата част от помощта се поделва между селското стопанство (11,8 млрд. EUR или 17,5 % от общата помощ), рибарството (0,2 млрд. EUR или 0,4 % от общата помощ) и транспорта⁷ (2,4 млрд. EUR или 3,6 % от общата помощ).

Помощите за железопътния транспорт, който поради липсата на сравними данни не е включен в горните сборове, според държавите-членки възлизат на 46 млрд. EUR или 0,4 % от БВП на ЕС⁸.

⁴ Общият размер обхваща помощите за промишлеността, услугите, възгледобива, селското стопанство, рибарството и част от транспортния сектор, но изключва помощите за железопътния сектор, за компенсиране на услуги от общ икономически интерес поради липсата на сравними данни. Размера на помощите се отнася за елемента на помощ, който се съдържа в дадена мярка за помощ, освен ако не е посочено друго (вж. методологичните бележки в съпътстващия работен документ на службите на Комисията).

⁵ ЕС-27 означава всички държави-членки на ЕС.

⁶ ЕС-15 включва държавите-членки, които са се присъединили към ЕС преди 2004 г.

⁷ С изключение на железопътния транспорт

⁸ Вж. още параграф 2.3.5 от работен документ на Комисията „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“.

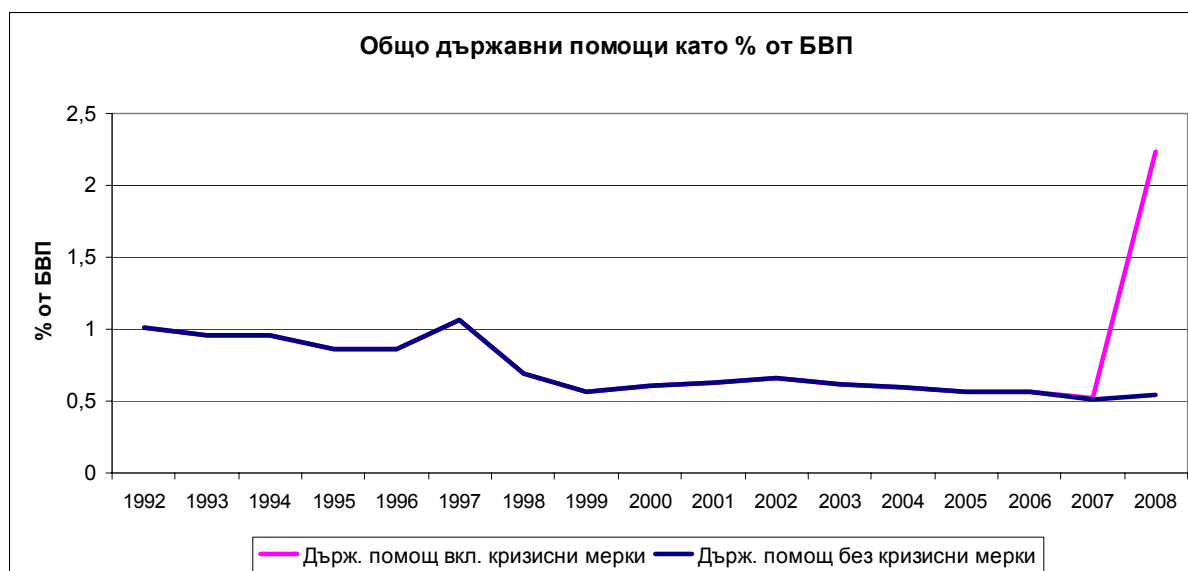
Петимата най-големи донори са предоставили 40,5 млрд. EUR или 60 % от общата помощ⁹. Германия е предоставила 15,7 млрд. EUR или 23 % от общите помощи, следвана от Франция (10,3 млрд. EUR; 15 %), Италия (5,5 млрд. EUR; 8 %), Испания (5,2 млрд. EUR; 8 %) и Обединеното кралство (3,8 млрд. EUR; 6 %). Съвсем друга е картината що се отнася до процентите от БВП. Унгария е предоставила помощи, които представляват 2,4 % от БВП, следвана от Малта (2 %), България (1,3 %), Финландия (1,1 %) и Ирландия (1,1 %).

2. ТЕНДЕНЦИИ И МОДЕЛИ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

Европейският съвет от Лисабон през март 2000 г. призова Комисията, Съвета и държавите-членки да „укрепят усилията си за... допълнително намаляване на общото равнище на държавните помощи, като се промени акцентът от подкрепа за отделни дружества или сектори към постигане на хоризонтални цели от общностен интерес, като трудова заетост, регионално развитие, околна среда и обучение или научни изследвания“. По-късно следващите Европейски съвети повториха призива за „по-малко и по-добре целенасочени помощи“. Тези цели бяха подчертани в препоръките на Комисията относно широките насоки за икономическата политика за 2005—2008 г. Освен това, целта за по-малко и по-добре целенасочени помощи бе определена като един от четирите ръководни принципа, залегнали в програмата на Комисията за реформа на държавната помощ, започнала през 2005 г. — ПДДП.

Гледайки на тенденцията от по-дългосрочна перспектива, общото равнище на държавните помощи през 80-те години бе около 2 % от БВП, спадна под 1 % през 90-те години и достигна до 0,5 %—0,6 % от БВП през годините 2003—2007 г. Поради изключителните мерки във връзка с кризата, общото равнище за ЕС-27 през 2008 г. се покачи до над 2 % от БВП.

Фигура 1¹⁰: Общо държавни помощи като % от БВП (ЕС-27; данни от 1992 г. нататък)



⁹ С изключение на мерките във връзка с кризата
¹⁰ Източник : ГД „Конкуренция“; данни за БВП: Евростат

Намаляването на разходите за държавни помощи през това десетилетие и до 2007 г. може да се дължи на три главни фактора: първо, поради периода на икономически ръст от 2000 г. насам, държавите-членки предоставяха значително по-малко помощи за оздравяване и реструктуриране за дружествата в затруднение. Второ, държавните помощи за въгледобивния сектор показаха стабилна тенденция на спад, първоначално забелязана в Полша, Франция, Германия и Испания. Трето, предприсъединителните ангажименти и постоянните усилия след присъединяването допринесоха за тенденцията към спад, тъй като държавите-членки от ЕС-12¹¹ продължиха да адаптират своите политики и практики за държавната помощ към изискванията на законодателството и политиките на ЕС в областта на държавните помощи.

Тези усилия могат да се смятат за резултат от общото признание, че по-големия размер държавни помощи не само спъва ефективното разпределение на ресурсите, но и прави цялата икономика по-слабо конкурентоспособна. Работата в тази връзка започна още в средата на 80-те години, като контролът на държавните помощи стана главен компонент в програмата за единния пазар. Дисциплината на държавните помощи бе разширена и засилена през 90-те години в контекста на Европейския паричен съюз и получи нов стимул от Съвета от Лисабон през 2000 г. и ПДДП през 2005 г. Изготвеният в резултат на това пакет от реформи за държавните помощи е насочен най-общо към по-добро определяне на целите на помощта, като същевременно се допускат минимални нарушения с цел поддържане на функционирането на единния пазар.

Независимо от изключителните мерки във връзка с кризата, общо помощта възлиза на 0,54 % от БВП (67,4 млрд. EUR), което все още е в рамките на средното за изминалите години. Това явно сочи, че първо, държавите-членки са продължили да спазват общо ниво на дисциплина за държавните помощи, като се изключи възникването на финансовата и икономическа криза през 2008 г. Второ, стриктната дисциплина за държавните помощи през годините преди кризата може да се смята за важен принос, който направи възможно осигуряването на бърз, съществен и целенасочен отговор на кризата, без да се подкопава общият консенсус, че държавната помощ трябва да се използва предпазливо и разумно, ако е необходима за постигане на всеобщо приета цел и пропорционално на разглеждания проблем.

Поради особеностите на помощите за селското стопанство, рибарството и транспорта, следните раздели за равнищата и ориентацията на помощта (2.1 и 2.2) са посветени само на помощите за промишлеността и услугите.

2.1. Тенденция в равнището на държавните помощи за промишлеността и услугите

С цел анализиране на средносрочната тенденция при държавните помощи за промишлеността и услугите, мерките във връзка с кризата не са взети предвид тук и ще бъдат разгледани отделно в глава 3.

За ЕС като цяло тенденцията в нивото на помощите, предоставени на промишлеността и услугите в ЕС, е леко намаляваща в сравнение с двата последователни тригодишни периода 2006—2008 и 2003—2005 г. Средно разходите за помощи са възлезали на 52 млрд. EUR или 0,42 % от БВП през 2006—2008 г., докато през 2003—2005 г. средният размер е 54 млрд. EUR или 0,46 % от БВП. Това показва, че като се остави настрана специфичният отговор на финансовата и икономическа криза, повечето от

¹¹ ЕС-12 включва държавите-членки, които са се присъединили към ЕС през 2004 г. или по-късно.

държавите-членки са запазили положителния си принос към призова на Съвета за намаляване на общото ниво на помощта.

Мнозинството от държавите-членки (15) успяха да задържат или дори да съкратят своето равнище на помощи през периода 2006—2008 г. спрямо равнището през 2003—2005 г. Много от страните от ЕС-12 постигнаха значително съкращаване с 1 % от БВП или дори повече. В резултат средните разходи на ЕС-12 спаднаха почти наполовина, т.е. от над 1 % от БВП през 2003—2005 г. до малко над 0,5 % през 2006—2008 г. Някои страни от ЕС-15 също успяха да съкратят равнището на помощите до приблизително 0,4 % от БВП за периода 2006—2008 г.¹², т.е. почти да достигнат средното равнище за ЕС-27.

Въпреки положителната тенденция на намаляване, някои държави-членки увеличиха разходите си за помощи през периода 2006—2008 г.¹³ в сравнение с 2003—2005 г. Всяко увеличение може да се дължи до голяма степен на помощите, насочени към хоризонтални цели, най-вече за регионално развитие, защита на околната среда, научни изследвания и развитие и трудова заетост. Въпреки това увеличението все още не е предизвикало обръщане на общата дългосрочна тенденция на спад за ЕС като цяло.

Краткосрочното развитие от 2008 г. до 2008 г. показва умерено увеличение през 2008 г. Разходите за държавни помощи за промишлеността и услугите се покачиха приблизително с 0,04 % от БВП. Например Германия увеличи помощите за регионални инвестиции по-специално за новите провинции¹⁴, а Испания предостави повече помощи за опазване на околната среда¹⁵. Полша увеличи значително помощите за трудова заетост и въведе нови мерки за групово освобождаване, представляващи около 100 млн. EUR разходи¹⁶. Тази краткосрочна промяна в посока увеличение показва, че настоящата система за контрол на държавните помощи позволява на държавите-членки да реагират бързо на променящите се икономически потребности без допълнителни процедури с Комисията. Главните инструменти за държавите-членки в тази връзка са мерките за групово освобождаване и одобрените схеми за помощ, за които е направено уведомление, в рамките на които индивидуална помощ може да се предоставя на голям брой предприятия (за повече информация вж. глава 4).

2.2. Държавни помощи, заделени за хоризонтални цели от общ интерес

Държавните помощи за хоризонтални цели, т.е. помощи, които не се предоставят за конкретни сектори, обикновено се смятат за по-подходящи за преодоляване на пазарните несъвършенства и следователно с по-малко нарушаващ ефект от секторните помощи или помощите ad hoc. Научните изследвания, развитието и иновациите (по-нататък наричани „НИРДИ“), опазването на околната среда, подкрепата за малките и средните предприятия по-нататък наричани „МСП“), създаването на трудова заетост, насърчаването на обучението и помощта за регионалното икономическо развитие са най-важните хоризонтални цели, които се преследват чрез държавните помощи.

¹² Обединеното кралство с 0,2 млрд. EUR, Германия с 0,9 млрд. EUR и Италия с 0,4 млрд. EUR.

¹³ Швеция с 0,6 млрд. EUR, Белгия с 0,4 млрд. EUR, Франция с 0,3 млрд. EUR.

¹⁴ По-специално чрез *Investitionszulagengesetz 2007* (N357a/2006 и XR 6/2007)

¹⁵ Голяма част от тях могат да се причислят към NN 61/2004 *Данъчно освобождаване на биогоривата*.

¹⁶ Например XE 11/2004 *Компенсация за разходите, свързани с интегрирането на хора с увреждания в МСП, N 575/2007 Въгледобивен сектор 2008—2015 г.*

С цел разглеждане на тенденцията по отношение на усилията на държавите-членки да преориентират помощите, които не са свързани с кризата, с хоризонталните цели от общ интерес, случаите на криза не са взети под внимание за този анализ¹⁷.

На тази основа помощите, заделени за хоризонтални цели, през 2008 г. възлизат на 46,3 млрд. EUR за около 88 % от общите помощи за промишлеността и услугите. Това трябва да се сравни с дела от 80 % през 2007 г., 74 % през 2004 г. и около 50 % в средата на 90-те години. Трите главни цели, които държавите-членки са преследвали през 2008 г., са били регионална помощ (26 %), помощ, оценена съгласно насоките за помощ за околната среда (24 %)¹⁸ и помощ за НИРДИ (16 %). Тенденцията потвърждава увеличаването на помощите, ориентирани към хоризонтални цели. През периода 2003—2005 г. средно 74 % от помощите са били заделени за хоризонтални цели, докато през периода 2006—2008 г. те са се повишили до 85 %. Подобна е картината по отношение на броя на държавите-членки, които насочват 90 % от своите помощи за промишлеността и услугите към хоризонтални цели от общ интерес. През 2008 г. тези държави-членки са били 17 в сравнение с 2007 г.¹⁹, когато са били 17, и с 2006 г.²⁰ — 16. Няма една единствена първостепенна причина или модел за това развитие.

За ЕС като цяло помощите за секторно развитие, включително за оздравяване и реструктуриране, през 2008 г. бяха по-ниски спрямо 2007 г. и възлизаха на 6,5 млрд. EUR или 12 % от общите помощи за промишлеността и услугите²¹. Извън контекста на икономическата и финансова криза помощите за оздравяване и реструктуриране през 2008 г. възлизат на само 557 млн. EUR спрямо средногодишния размер от 3.5 млрд. EUR за периода 2003—2005 г. и 872 млн. EUR за периода 2006—2008 г.

Като цяло дългосрочната перспектива показва, че държавите-членки продължават да насочват голямо количество помощи към хоризонтални цели. По-специално всички държави-членки от ЕС-12 прогресивно пренасочват помощи към хоризонтални цели.

3. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ В КОНТЕКСТА НА ФИНАНСОВАТА И ИКОНОМИЧЕСКАТА КРИЗА

3.1. Насоки на Комисията в случай на криза

В резултат на задълбочаването на финансовата криза през есента на 2008 г. Комисията предостави насоки под формата на съобщение за планирането и прилагането на държавна помощ за банките²². В тези съобщения Комисията признава, че сериозността

¹⁷ Ако мерките във връзка с кризата трябва да бъдат включени, дялът на хоризонталната помощ би спаднал на 17,5 %.

¹⁸ Две ясно разграничени групи от случаи попадат в категорията помощ за околната среда и енергоспестяване: първата група цели пряката полза за околната среда. Втората група обхваща намаляване или освобождаване от данъци за околната среда. За втората група от случаи разходите за помощи не могат да се използват за измерване на ползата за околната среда, тъй като тази полза се цели с данъка, а не с освобождаването от него. За повече подробности вж. Доклада от пролетта на 2008 г., СОМ (2008) 304, 21 май 2008 г.

¹⁹ Вж. Доклада от есента на 2008 г., СОМ (2008) 751, 17 ноември 2008 г., стр. 30.

²⁰ Вж. Доклада от есента на 2007 г., СОМ (2007) 791, 13 декември 2007 г., стр. 22.

²¹ Тези проценти изключват мерките с хоризонтална цел, които все пак са заделени за сектора на производството и услугите.

²² Вж. Съобщение на Комисията — Прилагане на правила за държавна помощ към мерки, взети във връзка с финансовите институции в контекста на настоящата световна финансова криза, ОВ С 270, 25.10.2008 г., стр. 8 („съобщение за банковия сектор“). Съобщение на Комисията — Рекапитализация на финансовите институции в условията на настоящата финансова криза:

на кризата оправдава отпускането на помощи въз основа на член 87, параграф 3, буква б) от Договора за ЕО, и определя съгласувана рамка за предоставяне от държавите-членки на публични гаранции, мерки за рекапитализация и подкрепа за обезценените активи за отделни банки или като част от национална схема. Първоначалната логика на насоките в тези съобщения е да се гарантират, че извънредните мерки за финансово стабилизиране предоставят равни условия за отделните банки, разположени в различни държави-членки, както и между банките, които получават публична подкрепа, и тези, които не получават. Контролът на държавните помощи от Комисията цели минимизиране на отрицателното разпространяване на публични намеси сред държавите-членки, сред бенефициерите на помощта с различни рискови профили и сред бенефициери и банки, които не се ползват от държавна помощ, като същевременно се улеснява постигането на целите на схемите за помощ.

Европейският съвет²³ потвърди ангажимента си да възстанови доверието във финансовия пазар и нормалното му функциониране и подчерта, че мерките на политиката на ниво ЕС трябва да бъдат съобразени с принципите на единния пазар, да гарантират равни условия и да вземат предвид надеждна изходна стратегия. Този процес предполага от една страна, съществено реструктуриране на сериозно пострадалите банки, а от друга страна, връщане към нормални пазарни условия на фундаментално здравите банки. По същия начин, основните принципи важат за дружества, действащи в реалната икономика, изпитващи структурни проблеми, които ще трябва да предприемат мерки за реструктуриране с цел възстановяване на дългосрочната жизнеспособност.

Комисията предостави всеобхватен преглед на своите действия относно държавните помощи в контекста на финансовата и икономическата криза в специално издание на доклад, публикуван тази пролет²⁴. Това включва подробни резюмета на съобщението за банковия сектор, съобщението относно рекапитализацията, Временната рамка за реалната икономика, съобщението относно обезценените активи²⁵ и тяхното прилагане досега. На 23 юли 2009 г. Комисията прие *насоки за връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза*²⁶, в които се обясняват критериите, които Комисията ще прилага към помощите за реструктуриране за банки в настоящия период.

ограничаване на помощта до необходимите минимални равнища и предпазни мерки срещу излишното нарушаване на конкуренцията, ОВ С 10, 15.1.2009 г., стр. 2 („съобщение относно рекапитализацията“); Съобщение на Комисията относно обработването обезценените активи в банковия сектор на Общността, ОВ 72, 26.3.2009 г. („съобщение относно обезценените активи“); Съобщение на Комисията относно връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза, ОВ С 195, 19.8.2009 г., стр. 9.

²³ Вж. точка II от [Заклучения на председателството от Европейския съвет в Брюксел от 18-19 юни 2009 г.](#)

²⁴ Доклад от пролетта на 2009 г. (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html).

²⁵ Кратко представяне на тези съобщения се съдържа в глава 3 от приложението „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“.

²⁶ Съобщение на Комисията относно връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза, [ОВ С 195/2009](#), 19.8.2009 г.

3.2. Намеса на Комисията в случаи на криза

Комисията е имала и продължава да има важна роля в координирането на действията на държавите-членки с оглед поддържане на равни условия, опазване на цялостта на общия пазар и борба с вредния протекционизъм. Комисията ще продължи да наблюдава отблизо ситуацията на пазара и да разглежда мерките на държавите-членки за подкрепа, за да гарантира, че те се изготвят по начин, който ограничава възможно най-много нарушаването на конкуренцията и поддържа функционирането на единния пазар. В допълнение, Комисията подчерта особено, че мерките за подкрепа трябва да се изготвят с оглед на средносрочната или дългосрочна перспектива, по-специално в стремеж към бързо възвръщане към конкурентна среда. И накрая, Комисията ще подкрепи процеса на възстановяване в контекста на мониторинга на държавните помощи.

Например, известието от Ирландия, че ще включи само шест банки в схема за държавна гаранция, представлява сериозен риск от голям отлив на капитал от конкурентите, които не попадат в нея. По настояване на Комисията ирландското правителство потвърди няколко дни по-късно, че схемата за гарантиране ще бъде предоставена на всички банки с филиали или клонове в Ирландия, които имат съществено присъствие в националната икономика²⁷.

По същия начин, когато Франция обяви планираната си помощ за автомобилния сектор, която в началото породила съществени опасения относно правилата за държавна помощ и единния пазар, Комисията заяви недвусмислено, че всяка помощ, предоставена при допълнителни нетърговски условия относно мястото на инвестициите (и/или географското разпределение на мерките за реструктуриране в друг случай) не може да се смята за съвместима. След интензивно обсъждане между Комисията и френските власти, Франция забрани на предприятията да предоставят условия, противоречащи на правилата на единния пазар²⁸. Тази линия бе запазена във всички други случаи, по-специално относно германските планове относно Opel²⁹.

В случая Bradford&Bingley³⁰ Комисията гарантира, че бенефициери на помощта ще бъдат дребните вложители на банката. Държавната намеса позволи запазване на дейността на дребно на банката чрез продаване на клоната за банкиране на дребно, докато на пострадалата част от банката бе позволено да прекрати своята дейност.

Ефективността на схемите за подкрепа на банките, както и цялостната ситуация на стабилността и функционирането на финансовите пазари наскоро бе оценена от Съвета³¹, който заключи, че публичните мерки, предприети от третото тримесечие на 2008 г., са допринесли за стабилизирането на изключително тежките условия на финансовия пазар. Въпреки това оперативната среда на банките вероятно ще остане трудна, по-специално по отношение на кредитните загуби, свързани с техните кредитни портфейли.

²⁷ Вж. NN 48/2008 *Гаранционна схема за банките в Ирландия*.

²⁸ Вж. [съобщение за пресата \(Мемо/09/90\)](#).

²⁹ Вж. съобщения за пресата ([Мемо/09/460](#) и [Мемо/09/411](#)).

³⁰ NN 41/2008 *Помощ за оздравяване за Bradford and Bingley*.

³¹ Приложение към Доклада на Съвета (ЕКОФИН) от Европейския съвет от 18—19 юни за ефективността на схемите за финансова подкрепа: [Доклад на работната група относно преглед на ефективността на мерките за финансова подкрепа](#).

3.3. Одобрени мерки и степен на усвояване

В периода от октомври 2008 г. до октомври 2009 г. Комисията одобри 73 мерки във връзка с кризата. При разбивка по видове мерки резултатът е 32 схеми (схеми за гарантиране, за рекапитализация, намеси за ликвидност, намеси за подкрепа за активите) и 41 индивидуални случая.

Общият максимален размер на мерките във връзка с кризата, одобрени от Комисията от октомври 2008 г. до октомври 2009 г., възлиза на около 3,632 млрд. EUR, което съответства на 29 % от БВП на ЕС-27³². По отношение на гаранционните схеми, максималният размер възлиза на 2,738 млрд. EUR, което съответства на 22 % от БВП на ЕС-27. Мерките за рекапитализация възлизат на 231 млрд. EUR³³, което съответства на 2 % от БВП на ЕС-27. Общите мерки за ликвидност и намесите за подкрепа на активите възлизат на 76 млрд. EUR, което представлява 0,6 % от БВП на ЕС. В допълнение, Комисията взе решения по няколко интервенции *ad hoc* в полза на отделни финансови институции, възлизащи на общия размер от 587 млрд. EUR.

Повечето от общите схеми бяха разрешени от Комисията през есента на 2008 г. след публикуването на съобщението за банковия сектор и съобщението за рекапитализацията³⁴. Мерките, одобрени през 2008 г., схеми и помощ *ad hoc* взети заедно, възлизат на 3,361 млрд. EUR. През 2009 г. държавите-членки сметнаха за необходимо само отчасти да въведат нови мерки за подкрепа. От януари до март 2009 г. Комисията одобри още мерки за оздравяване и стабилизиране на стойност 96 млрд. EUR. От април 2009 г. държавите-членки въведоха само допълнителни мерки с общ максимален размер от 175 млрд. EUR³⁵.

Степента на усвояване от банките се определя като реалното използване на мярката спрямо обявените одобрени размери. Тя служи като предварителен показател за функционирането на схемите³⁶. Максималният размер на общата помощ, посочен по-горе, не е бил реално приложен. Степента на усвояване, посочена от Комисията³⁷, възлиза на около 33 % по отношение на гаранциите и на около 55 % за рекапитализацията.

³² Това представлява общият максимален размер на гаранционните чадъри, пакетите за оздравяване и реструктуриране и други мерки, предприети от държавите-членки.

³³ Това включва схемите за рекапитализация и схемите, комбиниращи рекапитализацията с други мерки. Разликите спрямо размерите, публикувани в Доклада от пролетта на 2009 г., се дължат на различното класифициране на схемите. Настоящото издание приема намесите за ликвидност като отделна категория.

³⁴ [Докладът от пролетта на 2009 г.](#) бе насочен към намесите с държавна помощ в настоящата финансова и икономическа криза и преглед на мерките, разгледани от Комисията до 31 март 2009 г.

³⁵ *Inter alia* шест схеми, основани на съобщението за банковия сектор, една на съобщение относно обезценените активи и една друга специфична схема.

³⁶ Високата степен на усвояване в дадена държава-членка не е непременно показател за това дали мярката е адекватна или не. Ниските степени на усвояване на гаранциите в някои държави-членки се дължат отчасти на факта, че размерите, обявени по схемите, са по-високи от действителните нужди. Освен това в някои държави-членки банките лесно могат да имат достъп до средства на пазара, често на по-ниска цена.

³⁷ За повече информация вж. прегледа на ГД „Конкуренция“ на схемите за гарантиране и рекапитализация във финансовия сектор в настоящата криза, 7 август 2009 г. (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf)

3.4. Държавни помощи, предоставени през 2008 г.

Общите държавни помощи, свързани с кризисни мерки³⁸, предоставени от държавите-членки, възлизат на около 212.2 млрд. EUR през 2008 г., което представлява 1,7 % от БВП на ЕС-27

Максималният размер на одобрените от Комисията мерки, въведени от държавите-членки през 2008 г. за стабилизиране на финансовите пазари, възлиза на 3361 млрд. EUR. Съгласно представените от държавите-членки годишни доклади, държавите-членки са приложили мерки, възлизащи на номиналната стойност от 958 млрд. EUR. Това съответства на степен на усвояване от 29 %. Според първите прогнози елементът на помощта в мерките за подкрепа, въведени през 2008 г., като показател за ползите, прехвърлени от държавата към финансовите институции бенефициери, възлиза на 212,2 млрд. EUR, което представлява 1,7 % от БВП на ЕС-27. През 2008 г. Комисията е одобрила мерки във връзка с кризата, за които е изпратено уведомление от 17 държави-членки. Само 13 държави-членки са съобщили, че тези мерки са вече изпълнени през 2008 г.

През 2008 г. мерките *ad-hoc* във връзка с кризата³⁹ представляват 37 % от всички помощи във връзка с кризата, а помощите, предоставени в рамките на схеми, са 63 %.

Преглед на разрешените мерки във връзка с кризата може да намерите в глава 3 от приложението „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“.

4. ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

4.1. Нова структура на контрола на държавните помощи

През юни 2005 г. в ПДДП бе обявено намерението на Комисията да разшири използването на политиката за държавните помощи като ефективен инструмент за растеж и трудова заетост. Планът стартира преглед на почти всички правила и процедури за държавните помощи⁴⁰. Четири ръководни принципа стоят в основата на програмата за реформа:

- по-малко и по-добре насочена държавна помощ;
- прецизен икономически подход;
- по-ефективни процедури, по-добро прилагане, по-висока предсказуемост и по-добра прозрачност;
- споделена отговорност между Комисията и държавите-членки.

Комисията има изключителната компетентност да оценява съвместимостта на мерките за държавна помощ с Договора за ЕО. Следователно държавите-членки са задължени да уведомяват Комисията за всички мерки преди тяхното прилагане⁴¹, освен ако те не са

³⁸ Те обхващат някои отделни по-ранни случаи през първата фаза на кризата, приети съгласно насоките за оздравяване и реструктуриране, и мерки, одобрени по съобщението за банковия сектор и съобщението за рекапитализация, осъществени през 2008 г. Мерките, свързани с кризата в реалната икономика, одобрени съгласно Временната рамка, не са обхванати в този раздел, тъй като те са приети и приложени през 2009 г.

³⁹ Съобщени или прогнозни размери на помощта

⁴⁰ Вж. таблица 2 от приложението „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“.

⁴¹ Член 88 от Договора за ЕО; подробни разпоредби в Регламент № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г., ОВ L83/1, 27.3.1999 г., стр. 1—9.

обхванати от Регламента „*de minimis*“ или от Регламента за групово освобождаване⁴², по-специално Общия регламент за групово освобождаване (по-нататък наричан „ОРГО“)⁴³. Логиката зад тази промяна е, че такива мерки вероятно няма да окажат голямо отрицателно въздействие върху конкуренцията на общностно равнище, а същевременно допринасят за постигане на цел от общ интерес и затова могат да се предоставят без предварително уведомяване на Комисията, при условие че изпълняват критериите на съответните правни инструменти. За мерките за държавна помощ, които подлежат на надзора на Комисията преди тяхното прилагане, държавите-членки могат да изпращат уведомления за схеми за помощ. След одобряването на дадена схема държавата-членка може по принцип да предоставя индивидуални помощи, без допълнително да известява Комисията. Само големите индивидуални помощи в рамките на схема за помощ, надхвърлящи определен праг, и индивидуалните помощи (известни още като помощи *ad hoc*), предоставяни извън рамките на схеми, трябва да подлежат на индивидуално уведомление.

Трикатната система: групово освобождаване, стандартна и подробна оценка

С цел ускоряване и подобряване на ефективността на процедурите и вземането на решения, Комисията въведе съществени изменения в структурата на контрола на държавните помощи. Това бе постигнато чрез подлагане на различните мерки за помощ на такова ниво на контрол, което отразява съответния им ефект върху конкуренцията и търговията. Новата структура се основава на трикатната система: групово освобождаване (и *de minimis*), стандартна оценка и подробна оценка. Броят на групово освободените мерки се увеличава, а повечето индивидуални случаи или схеми, за които се изпраща уведомление, подлежат на стандартна оценка, което осигурява лесното им оценяване. Подробна оценка бе направена само в 25 от общо 177 случая на НИРДИ и в 10 от общо 49 случая на рисков капитал през периода 2007—2009 г. Не е правена подробна оценка в случаите, попадащи в някоя от другите хоризонтални цели.

Новата опростена процедура

С цел допълнително улесняване на процеса на уведомяване за случаите, които са *a priori* съвместими, през септември 2009 г. Комисията въведе опростена процедура⁴⁴. С тази нова процедура Комисията цели да гарантира, че явно съвместимата помощ се одобрява в съкратен срок от един месец въз основа на попълнено уведомление от държавата-членка.

4.2. Оценяване на индивидуални случаи, насочено към малък брой големи по размер помощи с потенциално негативно въздействие

Държавите-членки все по-често използват възможностите за групово освободена помощ и продължават да използват схеми, въз основа на които могат да се предоставят помощи за индивидуални предприятия, без допълнително уведомяване на Комисията. През 2008 г. 648 (66 %) от нововъведените мерки попадат под категорията на групово освободената помощ, 248 (25 %) са схеми, които са обект на решения на Комисията и 92 (9 %) са индивидуални мерки за помощ. Що се отнася до докладваните размери на

⁴² Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ, [ОВ L 379, 28.12.2006 г., стр. 5](#).

⁴³ Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 г. [относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора \(Общ регламент за групово освобождаване\)](#); [ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3](#).

⁴⁴ Известие на Комисията относно опростената процедура за разглеждане на определени видове държавна помощ; [ОВ C136, 16.6.2009 г., стр. 3—12](#).

помощ (без мерките във връзка с кризата), индивидуалната помощ представлява само 5 % от общата помощ за промишлеността и услугите (2,5 млрд. EUR), докато помощите, предоставени в рамките на схеми, възлизат на 76 % (40 млрд. EUR), а групово освободените помощи — на 19 % (10 млрд. EUR). Това означава, че 95 % от помощта за промишлеността и услугите, макар да подлежи на дисциплина на държавната помощ, е била предоставена без изискване за индивидуална оценка от Комисията относно бенефициера.

4.3. Почти 19 % от помощта за промишлеността и услугите е групово освободена

По отношение на разходите групово освободените помощи се увеличиха значително до 10 млрд. EUR или 19 % от общите помощи за промишлеността и услугите през 2008 г. спрямо 2007 г. (6,3 млрд. EUR или 13 %) и 2006 г. (3 млрд. EUR или 6 % от общата помощ). Главното увеличение може да се дължи на регионалната помощ, която бе въведена 2007 г. като допустима за групово освобождаване. Все повече се използват и другите вече съществуващи цели за групово освободените помощи — помощи за МСП, обучение и трудова заетост. Потенциалът на нововъведените цели съгласно ОРГО ще трябва да бъде проучен в бъдеще, тъй като новият регламент влезе в сила едва в края на август 2008 г.

5. ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ

Неправомерна помощ

Член 88, параграф 3 от Договора за ЕО задължава държавите-членки не само да уведомяват Комисията за мерките за държавна помощ, преди тези мерки да бъдат прилагани, но също така да изчакат резултата от разследването на Комисията, преди да ги прилагат. Когато едно от тези изисквания не е изпълнено, мярката за държавна помощ се счита за неправомерна.

През периода 2000—2008 г. Комисията взе 811 решения за незаконна помощ. В около 23 % от случаите на неправомерна помощ (187 случая) Комисията се е намесила чрез отрицателно решение за несъвместима помощ. Отрицателното решение обикновено изисква съответната държава-членка да си възстанови неправомерно предоставената помощ. В други 2 % от случаите на неправомерна помощ (15 случая) Комисията е взела условно решение. Процентът на намеса от около 25 % за неправомерната помощ е около 10 пъти по-висок от процента на отрицателните и условните решения при случаите, в които надлежно е направено уведомление. Повече от половината от интервенциите са направени в сектора на промишлеността и услугите, около една четвърт в селското стопанство и останалата част — в сектора на транспорта, въгледобива и рибарството.

Възстановяване на помощ

През първата половина на 2009 г. бе постигнат допълнителен напредък в изпълнението на висящите решения за възстановяване. Общият брой висящи случаи на възстановяване спадна още до 43 случая (в сравнение с 50 случая в средата на 2007 г. и 94 случая в края на 2004 г.). Размерът на неправомерната и несъвместимата помощ, възстановена от 2000 г. насам, се увеличи от 2,3 млрд. EUR през декември 2004 г. на 9,4 млрд. EUR към 30 юни 2009 г. Това означава, че процентът на неправомерната и несъвместимата помощ, която все още подлежи на възстановяване, е спаднал от 75 % в края на 2004 г. до около 9 % към 30 юни 2009 г.

В допълнение, Комисията прие някои решения за възстановяване в областта на селското стопанство, рибарството и транспорта.

Прилагане на законодателството за държавните помощи: сътрудничество с националните съдилища

Неотдавна Комисията прие ново известие за прилагането на законодателството за държавните помощи от националните съдилища⁴⁵. Известието има две основни цели:

- Новото известие има за цел да предостави ясни насоки на националните съдилища и на потенциалните жалбоподатели относно различните въпроси, които могат да възникнат в контекста на националните спорове в областта на държавната помощ.
- В допълнение, Комисията се стреми чрез новото известие да активизира своето сътрудничество с националните съдилища по индивидуалните случаи.

След приемането на новото известие Комисията планира да увеличи усилията си за повишаване на вниманието към частните средства за защита в областта на държавните помощи.

Последващ мониторинг

С влизането в сила на ОРГО все по-голям брой мерки за помощ вече не подлежат на задължително уведомяване. Член 10 от този регламент представлява основата за осъществяване на последващ мониторинг на извадка от случаи. Анализът на резултатите от първите три години показва, че като цяло частта от настоящата структура на контрола на държавните помощи, позволяваща одобряване на схеми за помощ и разрешаваща на държавите-членки да прилагат мерки за помощ съгласно (О)РГО, функционира по задоволителен начин.

⁴⁵ Известие на Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища, ОВ С 85, 9.4.2009 г., стр. 1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Работен документ на службите на Комисията „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“