

BG

BG

BG

ОБЩИ ПРИНЦИПИ ЗА ИКОНОМИЧЕСКА ОЦЕНКА НА СЪВМЕСТИМОСТТА НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 87, ПАРАГРАФ 3

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Контролът на държавните помощи е основен компонент от политиката за конкуренция и необходима защитна мярка за запазване на ефективната конкуренция и свободната търговия на единния пазар.
2. Разпоредбите на Договора относно държавната помощ взимат предвид факта, че когато се отпуска държавна помощ, държавите-членки целят да насърчат икономическото или социалното развитие на териториите си. Те могат да постигнат това, като привлекат преки чуждестранни инвестиции. Решенията на фирмите да се установят, инвестират, разширят или просто да поддържат производство на определено място обикновено носят значителни ползи за приемащата държава. Те могат да създадат или поддържат работни места, по-високи постъпления от данъци или икономически растеж. Държавната помощ, предоставена от националните правителства, може също така да повлияе върху търговските потоци на стоки и услуги в Европейския съюз (ЕС), тъй като получателят на помощта може да придобие конкурентно преимущество пред чуждестранните си конкуренти. В резултат на това е възможно да намали цените си, да разшири производството си или да увеличи инвестициите (включително научноизследователската и развойна дейност).
3. При все това, Договорът за ЕО взема предвид и факта, че когато проучват мерки за държавна помощ, националните правителства често не отчитат отрицателното въздействие върху други държави. Държавите-членки могат да имат стимул да използват държавната помощ по стратегически начин, за да насърчават националните икономически интереси и да развиват дейности на територията си, които могат да засегнат вътрешния пазар и да са в противоречие на общия европейски интерес. Ако държавната помощ води подобни дейности на друго място, това може да е в ущърб на други държави-членки и по-специално във вреда на по-малко развитите държави. Държавната помощ за местни фирми също така отклонява приходи от чуждестранните конкуренти, които губят печалби и пазарни дялове и в резултат на това могат да решат да съкратят работни места и да намалят инвестициите си (включително разходите за научноизследователска и развойна дейност). Последно, помощ с трансгранично въздействие може да предизвика реакции от страна на други държави-членки. Подобна надпревара за субсидии може да доведе до прекомерни суми помощ за сметка на данъкоплатците и може сериозно да навреди на вътрешния пазар.
4. Следователно член 87, параграф 1 от Договора за ЕО установява принципа, че държавна помощ, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията, е

забранена, доколкото засяга търговията между държавите-членки.¹ При все това, държавна помощ, която допринася за ясно определени цели от общоевропейски интерес без да нарушава неправомерно конкуренцията между предприятията и търговията между държавите-членки, може да се счита за съвместима с общия пазар. Поради това член 87, параграф 3 от Договора за ЕО допуска изключения от общата забрана за държавна помощ, за да постигне такива цели от общ интерес². В резултат на това, за мерки, които доказано попадат в обхвата на член 87, параграф 1, Европейската комисия трябва да оцени тяхната съвместимост с член 87, параграф 3. В рамките на този мандат, Комисията прави оценка на широка гама от помощи, насочени от държавите-членки към цели от общ интерес за икономическо и социално развитие. Тази оценка следва да бъде основана на прилагането на утвърдени икономически принципи. Поради това в Плана за действие в областта на държавната помощ³ Комисията обяви, че ще укрепи икономическия си подход към анализа за съвместимост. Основният елемент на прецизния икономически подход е балансиращият тест.

5. Целта на настоящия документ е да предостави повече подробности и пояснения относно методологията, използвана при оценката на Комисията съгласно балансиращия тест.⁴ Тази балансираща методология вече е установена в практиката на Комисията и беше представена с по-малко подробности в Плана за действие в областта на държавната помощ. Общите аналитични принципи на балансиращия тест също са отразени, с адаптации с оглед на контекста на специфичната политика, в редица насоки за специфични категории помощ (например помощ в областта на R&D&I⁵, рисков капитал,⁶ екологична помощ⁷) и са приложени в няколко решения на Комисията, както попадащи в обхвата на прилагане на тези насоки, така и извън него.
6. Ако дадена мярка за помощ чрез естеството на своята цел попада в обхвата на съществуващите насоки и поради това съгласно тези насоки за нея трябва да се подаде уведомление, се прилагат само критериите за оценка (например интензитет на помощта, критерии за допустимост), както са формулирани в тези насоки.

¹ Освен това, субсидии, предоставени от държави-членки на ЕС, може също така да са предмет на разпоредбите на международни споразумения като споразумението за субсидии на СТО.

² В допълнение, вж. член 87, параграф 2 за, наред с други, помощ от социално естество или помощ за възстановяване на щети, причинени от природни бедствия.

³ Виж параграф 22 от Плана за действие в областта на държавната помощ, COM (2005) 107 окончателен от 7.6.2005 г.

⁴ Поради това настоящият [документ] не обхваща въпроса дали дадена мярка представлява държавна помощ или не съгласно член 87, параграф 1 от Договора за ЕО. Относно тълкуването на концепциите, изложено в член 87, параграф 1, вижте съдебната практика на Съда, например по дело C-83/98 Република Франция/Ladbroke Racing Ltd и Комисията на Европейските общности [2000] ECR I-3271 или дело T-67/94 Ladbroke Racing Ltd/Комисията на Европейските общности [1998] ECR II-1

⁵ ОВ L 45, 17.2.1996 г., стр. 5.

⁶ ОВ L 194, 18.8.2006 г., стр. 2.

⁷ ОВ C82, 1.4.2008 г., стр. 1.

7. Поради тази причина настоящият документ не заменя никои от съществуващите насоки, макар че привежда примери от областите, обхванати от тези насоки, за да онагледи определени точки. Случаите, обхванати от определена насока, които не отговарят на всички нейни условия (например защото надвишават разрешения интензитет на помощта или не са в съответствие с всички критерии за допустимост), ще бъдат обявени за несъвместими и Комисията няма да ги оценява повторно чрез настоящия документ.⁸ Методологията в настоящия документ също така е потенциално уместна по отношение на мерки за помощ, които очевидно попадат извън обхвата на които и да било насоки или групово освобождаване. При все това, настоящият документ не предопределя оценката на Комисията относно тежестта, която се придава на определени параметри в даден случай и по-специално относителната тежест, която се придава на заявените ползи от ефикасност или справедливост на определена помощ за общия интерес и неблагоприятното въздействие на помощта върху конкуренцията между предприятията и търговията между държавите-членки. Освен това степента на подробност на оценката на Комисията ще бъде пригодена към конкретните обстоятелства на разглеждания случай.
8. Когато държава-членка уведоми за помощ за индивидуален проект и получател, Комисията насочва анализа към очакваното въздействие на специфичната помощ. Когато държава-членка възнамерява да въведе схема за помощ, която потенциално облагодетелства няколко предприятия, анализът се съсредоточава върху типичните случаи, които се очаква да бъдат обхванати от схемата, както и върху случаите, които представляват сценарий за възможно най-неблагоприятен случай, доколкото могат да предизвикат значителни нарушения, например ако включват големи суми за помощ и/или висок интензитет на помощта.

2. МЕТОДОЛОГИЯ НА АНАЛИЗА ЗА СЪВМЕСТИМОСТ: БАЛАНСИРАЩИЯТ ТЕСТ

9. Оценката на съвместимостта на помощта касае най-вече балансиране на отрицателното ѝ въздействие върху търговията и конкуренцията на общия пазар с положителното ѝ въздействие по отношение на принос за осъществяване на ясно определени цели от общ интерес.⁹ Балансирането на тези въздействия взема предвид въздействието на помощта върху социалното благополучие в ЕС. За тази цел Комисията въведе тест, който се състои от следните въпроси:

1. Насочена ли е мярката за помощ към ясно определена цел от общ интерес?

⁸ Такъв по-специално е случаят за регионална инвестиционна помощ извън областите, изброени в одобрените карти за регионална помощ.

⁹ Междувременно балансиращият тест беше приложен в редица случаи. Вж. списъка с примерни случаи в приложение I.

2. Изготвена ли е мярката подходящо за изпълнение на целта от общ интерес, т.е. насочена ли е предложената помощ към пазарна неефективност или за други цели?
- i. Подходящо средство ли е мярката за постигане на съответните цели на политиката?
 - ii. Съществува ли стимулиращ ефект, т.е. мярката променя ли поведението на получателя на помощта?
 - iii. Пропорционална ли е мярката за помощ на проблема, който трябва да бъде решен, т.е. възможно ли е същата промяна в поведението да се постигне с по-малка помощ?
3. Ограничени ли са нарушенията на конкуренцията и въздействието върху търговията, така че цялостният баланс да бъде положителен?
10. Икономическите инструменти могат да се окажат полезни за отговаряне на тези въпроси и за проверка дали държавната помощ е необходима и пропорционална. Първите два въпроса касаят положителното въздействие на мярката за държавна помощ, а третият въпрос се отнася за отрицателното въздействие върху конкуренцията и търговията и сравнява положителните и отрицателните въздействия на помощта.
11. Балансирането естествено изисква единна рамка за оценяване и сравняване на различните елементи, които се проучват. Такава рамка се осигурява чрез анализа на въздействието, което държавната помощ оказва върху благополучието на всички заинтересовани страни и по-специално благополучието на получателя, неговите конкуренти, клиенти, но и доставчиците на производствени ресурси (например труд). Основното въздействие, което може да се очаква от държавната помощ върху благополучието на заинтересованите страни е обобщено в поле 1.
12. Относно първия въпрос, Договорът за ЕО предвижда единствено някои изключения от общата забрана за държавна помощ. Поради това е необходимо първо да се направи оценка дали целта на помощта наистина може да се счита за цел от общ интерес и да се направи оценка дали тази цел е приемлива. Прилагането на концепции, разработени в икономическата теория, оценяващи дали мярката допринася за цел от общ интерес, може да се разбира по отношение на приноса ѝ за цялостното благополучие и ефикасност (позволява ли държавната помощ да се отстрани пазарна неефективност) или по отношение на справедливостта (т.е. как са разпределени богатата). По този начин всички цели от общ интерес могат да бъдат описани като допринасящи за ефективността и/или справедливостта. Както е разгледано по-долу, приносът към ефективността се анализира в рамките на пазарната неефективност.
13. Втората стъпка е да се направи оценка дали помощта е правилно планирана, за да постигне точно определените цели от общ интерес. По-точно, дори ако е насочена към ясно определена цел, дадена държавна помощ може да не е подходящият инструмент. Това са случаите, в които държавната помощ не

успява да постигне желаната цел или в които други инструменти с не толкова неблагоприятно въздействие постигат същите резултати. Освен това, държавната помощ трябва действително да накара получателя да промени поведението си по начин, чрез който да бъде постигната целта. Това условие няма да бъде изпълнено в случаи, когато помощта не е необходима, защото получателят би постигнал целта дори при отсъствието на помощ. Последно, размерът на помощта не бива да надвишава сумата, необходима за постигане на целта.

14. Последният въпрос касае отрицателното въздействие на държавната помощ. Дори да е добре планирана за постигане на цел от общ интерес, помощ, предоставена на определено предприятие или икономически сектор, може да доведе до неприемлива степен на нарушаване на конкуренцията и търговията между държавите-членки.
15. Цялостното балансиране изисква не само да се проследят ефектите на помощта върху производителите и потребителите в държавите-членки, но и да се оценят техните степени на въздействие и вследствие те да бъдат сравнени. Това означава например, че значителното отрицателно въздействие трябва да бъде балансирано чрез съответно високо ниво на положително въздействие.
16. Съответно, ако се установи, че нарушението на конкуренцията е ограничено, положителното въздействие може да бъде по-слабо по аналогичен начин. В такива случаи Комисията обикновено извършва не толкова подробно балансиране. Освен това, държавна помощ, която попада в обхвата на член 87, параграф 1 от Договора за ЕО и която няма положително въздействие, е забранена въз основа на тази разпоредба, без да има нужда да се проучва степента на отрицателното въздействие.
17. За да се оцени въздействието на помощта, Комисията трябва да определи съпоставителен сценарий, с който да бъде сравнена ситуацията, в която се отпуска помощта. В този контекст трябва да се зададе въпросът каква би била ситуацията, ако не се отпусне помощ.

Поле 1. Проследяване на въздействието на помощите

Помощта променя стимулите и ограниченията, съгласно които работи получателят и по този начин оказва влияние върху поведението му. Вследствие, това оказва въздействие върху конкурентите, потребителите и други заинтересовани страни. От полза е да се опише въздействието на помощта върху поведението на получателя, за да се определят и последиците от нея за другите заинтересовани страни. Размерът на разходите, компенсирани от помощта и степента, до която те са „невъзвръщаеми“, са ключови елементи.

Помощ, която покрива постоянни (и невъзвръщаеми¹⁰) разходи (като инвестиции в нови съоръжения и оборудване) обикновено въздейства върху решенията на фирмите за развитие на бизнеса.

Някои примери за произтичащите ефекти включват например:¹¹

Навлизване на пазара: помощта може да се използва за покриване на разходи за навлизане и да доведе до инвестиции в допълнително или различно производство (или да се използва, за да предотврати излизане от пазара, което би се случило в противен случай). Конкурентите на предприятието получател могат да загубят пазарни дялове и поради това печалбите им да намалее. Възможно е те да реагират като намалят собствените си инвестиционни планове. Ако такова навлизане доведе до увеличение в цялостното производство или конкуренция, то може да донесе полза за потребителите в краткосрочен план. Но помощ, която субсидира навлизане на пазара, обикновено има отрицателно въздействие върху операторите, които вече са активни на пазара, тъй като трябва да се изправят пред нов конкурент. Очакването на риск от предстоящо навлизане вследствие на субсидия може да окаже отрицателно въздействие върху частните стимули за инвестиции. Такова отрицателно въздействие би било по-силно, ако в резултат по-ефикасни конкуренти бъдат принудени да излязат от пазара.

Освен това, помощта може да доведе до **преместване** на дейности или инвестиции от един регион в друг (така че да няма допълнителен капацитет). Това може да се случи чрез преместване на фабрики, които биха били преместени на различно място в отсъствието на помощ или дейности, или просто поради растежа в икономическата активност в региона, получил помощ, в ущърб на други региони. Въпреки че регионалното развитие в региона на получателя може да се подобри, помощта също така може да окаже отрицателно въздействие в региона, от който е изтеглена инвестицията.

Излизане от пазара: помощта може да се използва за покриване на разходи за излизане от пазара и да доведе до извеждане на активи и преустановяване на дейности (например реструктуриране). В този случай конкурентите ще имат полза и е възможно да разширят собствения си капацитет. Помощта може да повиши ефикасността, ако активите на съществуваща фирма се управляват по-добре от новите им собственици и производството се извършва от по-ефикасни фирми. Съответно помощта може да предотврати излизане от пазара.

Научноизследователска и развойна дейност: помощта може да позволи извършването на някои инвестиции и проекти, които в противен случай биха били

¹⁰ Невъзвръщаемите (невъзстановими) разходи въздействат върху решенията на фирмата *ex ante*, но след като бъдат направени, те не са от значение за решенията на разумните участници на пазара. Поради това, помощ, която покрива невъзвръщаеми разходи, потенциално може да е с не толкова неблагоприятно въздействие. За разлика от тях, променливите разходи създават стимули за вземане на бизнес решения и помощ, предвидена за покриването на такива разходи, потенциално може да е с най-неблагоприятно въздействие. При все това, невинаги е възможно да се различат променливите от постоянните/невъзвръщаемите разходи. По-специално, инвестициите в нови, по-ефикасни съоръжения може за постоянно да изменят променливите разходи за допълнително производство.

¹¹ Списъкът не е изчерпателен.

непечеливши или прекалено рисковани, за да бъдат предприети самостоятелно от частни инвеститори. Ако тези проекти или инвестиции доведат до положително допълнително въздействие, те може да се окажат от полза за потребителите, получателя и конкурентите.¹² При все това, ако такава помощ измества частни инвестиции от конкуренти на получателя, общият размер на инвестициите може да бъде по-малък.

Помощите за облекчаване на променливи разходи оказват влияние върху решенията за пределното производство и цените (на което и да било ниво на постоянни разходи). Тази помощ може да окаже въздействие върху конкуренцията по различни начини, например:¹³

Увеличаване на производството и намаляване на цената: помощта може да позволи на получателя да намали цените и да увеличи продажбите.¹⁴ Конкурентите на предприятието получател може да загубят пазарни дялове и да получат по-ниски печалби и е възможно да намалят собственото си производство и да променят инвестиционните си планове. Въздействието обикновено би било в полза на потребителите на субсидираните стоки (по-ниски цени, поне в краткосрочен план) и получателя (по-високи печалби) за сметка на конкурентите. Повишеното отпускане на ресурси за субсидираните стоки вероятно ще има отрицателни последици за онези пазари, чиито ресурси биха били използвани в противен случай.

Увеличаване и/или промяна в **придобиването на производствени ресурси**: помощта може да доведе до намаляване на разходите за определени ресурси (например обучение, по-екологични материали). Помощта може да промени производствения процес: използване на различни материали, работна сила или ресурси (например наемане на повече работници с увреждания, по-малко замърсяване вследствие на производството). Това въздействие вероятно ще е от полза за получателя и участниците на пазара на производствени ресурси, но може да навреди на доставчиците на конкурентни ресурси. Конкурентите могат да бъдат засегнати, тъй като помощта променя обема на продукцията на получателя или способността му да привлича инвестиции. Новият производствен процес може да е благоприятен за общото благополучие, ако води до допълнителни предимства (например по-малко замърсяване, по-добри знания), които компенсират отрицателните въздействия върху конкурентите на предприятието получател.

¹² При все това, ако конкурентите могат да получат достъп до резултата от субсидираните изследователски и развойни дейности единствено чрез заплащане на значителна такса на предприятието получател, те могат да бъдат поставени в конкурентно неизгодна позиция спрямо последното и поради това пазарните им дялове и печалби да намалят.

¹³ Списъкът не е изчерпателен. По-специално оперативната помощ може също така да подпомага навлизане на и излизане от пазара, промяна на мястото, както и изследователска и развойна дейност.

¹⁴ Помощта за увеличаване на капацитета също ще има подобен ефект, макар че увеличаването на капацитета се постига чрез постоянни разходи. В резултат на увеличения капацитет, получателят може да увеличи производството над предишното ниво на капацитет на обичайни пределни разходи.

3. НАСОЧЕНА ЛИ Е ПОМОЩТА КЪМ ЦЕЛ ОТ ОБЩ ИНТЕРЕС?

18. Държавната помощ може да бъде разрешена от Комисията, ако допринася за постигането на една или повече цели от общ интерес, посочени в член 87, параграф 3 от Договора за ЕО. Дали мярката допринася за цел от общ интерес може да се разбира или по отношение на нейния принос към ефикасността, или по отношение на справедливостта. Поради това държавите-членки, които желаят да предоставят държавна помощ, следва да определят целта, която искат да постигнат, и по-специално да обяснят дали целта е насочена по-скоро към увеличаване на пазарната ефективност или към проблеми със справедливостта. Определени цели могат да обхващат както проблеми относно справедливост, така и проблеми във връзка с ефикасност.¹⁵

3.1. Цели във връзка с ефикасност

19. При липса на доказателства за противното в конкретен случай, Комисията счита, че пазарите разпределят ефикасно ресурсите в икономиката. При все това е възможно да има обстоятелства, при които държавите-членки могат да демонстрират, че пазарът не успява да постигне ефикасни резултати¹⁶ например по отношение на инвестиции от социална полза, които не са предприети, по отношение на някои дейности, които се предоставят в прекомерна степен¹⁷ или не се предлагат на най-ниските цени. В такива случаи предоставянето на държавна помощ може да доведе до положително въздействие и цялостната ефективност да се подобри чрез адаптиране на стимулите за фирмите чрез държавните помощи. Като цяло, пазарната неефективност трябва да бъде значителна, за да се подобри ефикасността чрез държавната помощ. Поради това е необходимо анализиране на наличието и степента на пазарна неефективност, за да се идентифицира въздействието на държавната помощ върху ефикасността.
20. Фактът, че определено дружество може да не е в състояние да предприеме даден проект без помощ, не означава задължително, че е налице пазарна неефективност. Например, решението на дадено дружество да не инвестира в проект с ниска печалба или в регион с ограничено пазарно търсене и/или слаба конкурентоспособност по отношение на разходите може да не е знак за пазарна неефективност, а по-скоро знак за добре функциониращ пазар. Не може да се

¹⁵ Например помощ за насърчаване на културата може да е насочена към справедливост, когато разширява достъпа до културни стоки и услуги за хора, които в противен случай не биха имали възможност да ги използват, но може и да е насочена към ефикасност, когато се отнася за пазарна неефективност, свързана с положителни външни ефекти на културата. Виж например СОМ(2001) 534 окончателен; Съобщение относно някои правни аспекти, свързани с кинематографични и други аудиовизуални творби, и по-специално точка 2.3.

¹⁶ От икономическа гледна точка ефикасен резултат отговаря на ситуация, при която разпределението на ресурсите е оптимално в смисъл, че нито един участник не може да бъде поставен в по-добро положение, без друг да бъде поставен в по-лошо положение. Държавната помощ оказва въздействие върху стимулите за участниците на пазара и може да промени тяхното поведение, като по този начин променя пазарните резултати.

¹⁷ Сред примерите са замърсяващи дейности, чиито вреди може да не се вземат предвид изцяло от предприятията, които ги причиняват.

правят предположения, че помощ с цел увеличаване на производството или намаляване на цените може да се оправдае на основание пазарна неефективност, тъй като излишният капацитет¹⁸ или свръхпотреблението¹⁹ може да се окажат неефективни или дори вредни за икономиката и обществото като цяло. Само когато единствено въз основа на пазарни сили, в отсъствието на помощ, не е възможно да се постигне положителен резултат, може да се смята, че съществува пазарна неефективност. В такъв случай, добре изготвената правителствена намеса има потенциала да подобри разпределението на производствени фактори, да коригира пазарната неефективност и да позволи постигане на целта от общ интерес.

21. Пазарната неефективност може да се изразява в различни форми и да бъде с различен произход и характеристики. Два от най-разпространените източници на пазарна неефективност са:

Външни фактори

Външните фактори възникват, когато участниците на пазара не прилагат в рамките на своята система цялата полза или разходи за своите действия поради непълни права на собственост. Пример за дейност с положителен външен фактор е научноизследователската и развойна дейност (R&D). Когато фирмите успеят ефективно да патентоват резултатите от изследванията си, съществува по-малка вероятност за признаване на положителните външни фактори. От друга страна, ако фирмите не успеят да използват изцяло ползата от разходите си за R&D, те могат да инвестират в R&D на ниво, което не е така оптимално за общото благополучие. Отрицателни външни фактори се получават в случай на замърсяване чрез промишлени дейности. Ако фирмите не плащат всички разходи във връзка със замърсяването (например здравни грижи за хората, чието здраве е пострадало от увеличеното замърсяване), те могат да замърсяват повече, отколкото е оптимално за общото благополучие.

Непълна и асиметрична информация/проблеми с координацията

Непълната и асиметрична информация може да доведе до разходи за трансакции, разходи за агенции, морален риск или неблагоприятен подбор, което вследствие да доведе до неефективни пазарни резултати. Пример за това може да се види на финансовия пазар, където нови фирми често се сблъскват с трудности да намерят подходящо финансиране (най-вече поради липса на обезпечение, на стабилни парични потоци, на пазарна репутация), въпреки че имат бизнес план, който може да се окаже много ценен. В резултат на това може да се осигури недостатъчното финансиране на начинания, които биха увеличили икономическата дейност по ефикасен начин. При все това, това не означава, че всички начинания следва да получат финансиране като цяло

¹⁸ В някои сектори като сектора на стоманата, текстилната промишленост и корабостроенето могат да се открият исторически примери.

¹⁹ Примерите за свръхпотребление поради субсидирани цени може да включват изчерпване на оскъдни запаси като вода или твърди горива или вероятност за прекомерно вземане на кредити от субсидирани банки.

поради предполагаема непълна информация. Напротив, фактът, че проекти с по-ниска възвръщаемост на инвестициите не се финансират, е знак за пазарна ефективност и държавите-членки трябва да покажат точно как намесата им решава проблема с непълната информация.

Проблемите с координацията могат да доведат и до пазарна неефективност, когато разходите за сключване на договори, несигурността относно съвместните резултати и мрежовите ефекти пречат на ефективното изготвяне или дори сключването на договорни споразумения, и по този начин водят до неефективно ниски нива на координация и производство. Непълната информация може да попречи на фирмите да вземат взаимно изгодни решения. Това може да се случи по отношение на определянето на стандарти, в споразумения за сътрудничество и в контекста на създаване на клъстери²⁰. Например, даден изследователски проект може да даде резултати, водещи до различни стратегии за развитие, които е трудно да се предвидят *ex ante*. В резултат, договорите между страните, участващи в инвестиционните проекти, ще бъдат непълни и някои страни може да не предприемат ефикасни нива на съвместни инвестиции (по-специално страните, които упражняват малко контрол в случай на непредвидени събития) или изобщо няма да успеят да инвестират. Това се случва например, когато партньорите по изследователски проект допринасят с много различни умения и знания, за които не е ясно дали ще се окажат ценни.²¹ Страните също така ще направят значителни разходи за изготвянето и прилагането на подходящите договори. Преполога се, че тези координационни проблеми и разходите за координация ще се увеличават с броя на договорните партньори. Проблемите с координацията може да произтичат и от нуждата дадена технология, стандарт или практика да са достигнали определена критична маса преди да има смисъл те да се приемат или допълват, или от необходимостта да се направят невъзвръщаеми разходи преди договорът да бъде сключен от страните.

22. Освен това, обществените блага може да са от значение за анализа на държавната помощ. Обществените блага могат да бъдат потребявани без да се изчерпват и е трудно да се възпрепятства когото и да било да ги използва (и вследствие да бъде принуден да плати за стоките). Въпреки че са от полза за обществото, обществените блага може да не се предоставят на пазара.²²
23. Фактът, че даден проект има положителни ефекти, които не се усвояват изцяло от получателя на помощта, или че може да изпитва проблеми с координацията или поради непълна информация, не води автоматично до заключение, че е

²⁰ При наличието на съвкупни външни фактори печалбите на фирмата се увеличават, когато е разположена близо до конкурентите, доставчиците и клиентите си. В този контекст, правителството може да успее да задейства или укрепи развитието на даден клъстера.

²¹ Виж например дело N 854/2006 - *Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL*, OB C 182, 4.8.2007 г.

²² Друга причина, поради която пазарът може да не доведе до ефективен резултат, е наличието на пазарна сила, например положение на монопол. При все това, на повечето пазари, на които някои участници разполагат с определена степен на пазарна сила и когато пазарите не могат да бъдат смятани за напълно ефективни, Комисията обикновено не разглежда това като достатъчно основание за предоставяне на държавна помощ, т.е. за по-малки или самостоятелни участници.

налице пазарна неефективност. Само когато държавата-членка покаже, че тези елементи оказват влияние върху рентабилността на проекта до такава степен, че той да не бъде предприет (или предприет само в ограничена степен) от гледна точка на ефикасността²³, може да се говори за пазарна неефективност.

24. Съществуват много начини за установяване на пазарна неефективност. В някои случаи тя може да се определи по количествен начин. Например, държавите-членки понякога могат да осигурят иконометрични прогнози за разпространение на знания и екологични ефекти. При все това, рядко има достатъчно налична информация, за да се проведат пълни иконометрични изследвания в контекста на определени случаи. Пазарната неефективност може да бъде установена и чрез съпоставяне с набор от критерии или проучвания, които показват, че даден пазар се характеризира със значително външно въздействие или информационни проблеми (по смисъла на обясненото по-горе).
25. Освен това, някои критерии могат да са уместни за установяване на по-специфична пазарна неефективност и да свързват тази пазарна неефективност с някои специфични цели от общ интерес:

Вид пазарна неефективност	Области, които вероятно ще бъдат засегнати	Специфични критерии за оценка
Външни фактори	Помощ за R&D&I (положителни външни фактори), Помощ за обучение (положителни външни фактори), Помощ във връзка с околната среда (избягване на отрицателни външни фактори)	<ul style="list-style-type: none"> Наличие на подобни проекти без помощ (ако съществуват подобни проекти вероятността за наличие на пазарна неефективност е слаба) Възможност да се усвоят ползите от дейността, по-специално чрез договори, права за интелектуална собственост, поверителност Предвиждано ниво на разпространение Специфичност на получения външен фактор Прозрачност относно естеството и степента на външните въздействия, породени за потребителите и търговските партньори.
Непълна	Рисков	<ul style="list-style-type: none"> Вид на получателя, вероятност за

²³

Такъв е случаят, когато разходите за дейността са достатъчно високи, за да заличат печалбата на предприятието, но все пак са по-ниски от цялостната полза за обществото.

информация	капитал, помощ R&D&I, помощ заетост	за за	неплатежоспособност • Обхват за оценка ex ante и мониторинг ex post на целевата дейност, по-специално по отношение на нейната рентабилност и/или качество • Наличие на информация и експертен опит в целевия сектор и/или относно целевата дейност и получател
Координационни проблеми	Помощ R&D&I, помощ заетост	за за	• Брой на предприятията, които трябва да си сътрудничат • Интензитет на предишни сътрудничества • Различни интереси между сътрудническите си партньори • Проблеми при изготвянето на договори, значимост на непредвидените разходи • Проблеми при координацията на сътрудничеството (езикови въпроси, време, разстояние, разходи за пътуване, липса на канали за лесна комуникация, чувствителна информация)

3.2. Цели във връзка със справедливост

26. Пазарите определят кой печели и кой губи и в този процес пазарът може да доведе до или да засили неравенството. Правителствата могат да сметат тези неравенства за неприемливи и да решат да се намесят и прехвърлят средства между отделни лица, за да намалят социалните или регионални неравенства. Поради това някои държавни помощи могат да целят справедливост.
27. Редица цели от общ интерес (като помощ за R&D&I, опазване на околната среда, обучение или рисков капитал) са насочени към коригиране на пазарната неефективност и по този начин са насочени към проблеми с ефикасността. В тези случаи съображенията относно справедливостта обикновено играят второстепенна роля при балансирането на положителните и отрицателните ефекти от помощта. При все това, дори и в тези случаи съображенията за справедливост могат да бъдат изложени на риск (например ако помощта цели преместване на даден проект за R&D&I от един регион в друг).
28. От друг страна, някои мерки за помощ може да са ясно насочени към цели за справедливост. Например,
- Регионалната помощ има за цел да се укрепи икономическото сближаване, като спомогне за намаляване на разликите в нивото на развитие в отделните региони на ЕС. Регионалната помощ за инвестиции е предназначена да спомогне за развитието на регионите в най-неблагоприятно положение чрез подпомагане на инвестициите и създаване на работни места и чрез насърчаване на разширяването и разнообразяването на икономическите

дейности на предприятията, разположени в регионите в по-неблагоприятно положение.

- Помощ за осигуряване на услуги от общ икономически интерес може да бъде отпусната с цел справедливост, особено когато дадена държава-членка счита, че един ефикасен пазар няма да предложи адекватно тези услуги на всички граждани.
- Определени категории работници срещат особена трудност при намиране на работа, защото работодателите ги смятат за по-слабо продуктивни. Държавната помощ може да помогне на работниците в неравностойно положение да навлязат на пазара на труда или на работниците с увреждания да се интегрират или да останат на пазара на труда, като покрие допълнителните разходи поради предполагаемата или действителната им по-ниска продуктивност.
- Помощ за оздравяване и реструктуриране може да се използва, за да се избегне загубата на работни места и дейности на определено място или сектор.²⁴
- Помощ за културни продукти или услуги може да се отпуска поради причини, свързани със справедливост (например, когато се запазва културното разнообразие) в допълнение към коригиране на пазарна неефективност, свързана с допълнително положително въздействие.

При някои други обстоятелства мерките за държавна помощ, които са насочени към цели за справедливост, могат да бъдат изготвени и приложени чрез пазарни механизми (като в областта на оздравяването и реструктурирането). В крайна сметка, достигането на конкурентен пазар може да бъде изискване, за да бъде одобрена такава помощ.²⁵

29. Макар конкретните цели за справедливост да се различават в отделните държави-членки, често е възможно да се определи широк общ интерес в преследването на такива цели. Основанието за справедливост може да бъде показано чрез статистически индикатори, които демонстрират социалните или регионални несъответствия. Сред тях може да са БНП на глава от населението, процент на безработица, процент на участие на пазара на труда, индикатори за бедност и др.

4. ИЗГОТВЕНА ЛИ Е ДОБРЕ МЯРКАТА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛТА ОТ ОБЩ ИНТЕРЕС?

4.1. Подходящ инструмент

30. Държавите-членки могат да направят различни избори по отношение на инструменти за политика и контролът на държавната помощ не налага един-

²⁴ Комисията ще преразгледа своевременно сегашните насоки за оздравяване и реструктуриране, за да се вземе предвид опита, получен в контекста на настоящата финансова криза.

²⁵ Например, изискванията за открит достъп са необходимо условие за одобрение на мерки за държавна помощ за изграждане на мрежа.

единствен начин за намеса в икономиката. При все това, когато използват държавна помощ, попадаща в обхвата на член 87, параграф 1 от Договора, тя може да бъде обоснована само ако съответното средство за държавна намеса е достатъчно подходящо, за да отговори на целта на обществената политика и да допринесе за една или повече цели от общ интерес за Съюза.²⁶ В случаите, когато държавната помощ не е подходящ инструмент за решаване на определен проблем във връзка с ефикасност или справедливост, тя може да предизвика нарушаване на конкуренцията и търговията, които могат да се избегнат или ограничат чрез използване на друг инструмент на политика (например регулаторни инструменти, директно осигуряване на стоки и услуги от държавата или данъчни инструменти, за да се преразпределят финансовите средства и да се създадат стимули за предприятията).

31. Изборът на държавата-членка на определен политически инструмент може да се вземе въз основа на опит, чрез набор от критерии или в резултат на анализ на сценарии или анализ на разходите и ползите. В анализа си за съвместимост Комисията ще обърне специално внимание на всяка оценка на въздействието на предложената мярка, извършена от държавата-членка. Комисията ще вземе предвид мярка, която представлява подходящ инструмент, когато държавата-членка е проучила други възможности за действие и когато предимствата от използването на избиращия инструмент като държавната помощ са установени и демонстрирани на Комисията.

4.2. Стимулиращ ефект

32. Държавната помощ трябва да промени поведението на предприятието получател по такъв начин, че то да се заеме с дейност, която допринася за постигането на цел от обществен интерес, която i) не би извършило без помощта, или ii) която би извършило по ограничен или различен начин. Това предполага, че държавата-членка трябва да демонстрира в отделните случаи, че помощта не се използва, за да субсидира разходите за дейност, която компанията би извършила и в противен случай.²⁷ Промяната в поведението се нарича стимулиращ ефект и може да се идентифицира, като се сравни дадена ситуация с и без помощта.²⁸
33. Когато държавната помощ може да накара получателя да промени поведението си по редица начини, трябва да има най-голяма вероятност предвидената

²⁶ Вж. за обсъждане на уместността дела C 25/2004 - DVB-T Berlin-Brandenburg (OB L 200, 22.7.2006 г.) или N 854/2006 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, OB C 182, 4.8.2007 г.

²⁷ Например, помощ, отпусната за обучение, не бива да финансира обучителни дейности, които получателят би провел и без помощ поради оперативна необходимост. Виж например C 40/2005 - Ford Genk (OJ L 366, 21.12.2006 г.).

²⁸ Съпоставянето на ситуация с и без помощ се нарича още съпоставителен анализ. Виж например съпоставителния анализ, извършен за дела N 349/2007 -Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS (OB C 304, 15.12.2007 г.); N 887/2006 -Projet Bernin 2010 (OB C 200, 28.8.2007 г.); N 185/2007 -Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART» (OB C 284, 27.11.2007 г.).

промяна на поведението да доведе до постигане на желаната цел на политиката.

34. По отношение на **целите за ефикасност** държавата-членка трябва да демонстрира стимулиращия ефект, като покаже, че предприятието получател е променило (или е склонно да промени) нивото си на дейност и впоследствие да коригира пазарната неефективност и да подобри пазарните резултати. Например, помощ за R&D изисква увеличение в размера, обхвата, скоростта или разходите за дейности за R&D, а помощта за обучение следва да доведе до цялостно увеличение в осигуряването на обучение.
35. За да се даде възможност на Комисията да измери заявения стимулиращ ефект, обикновено е важно държавата-членка да представи вътрешни документи на получателя на помощта, които да показват, че той не би предприел целевата дейност без помощ.²⁹ Тези вътрешни документи могат, освен други, да бъдат и от следните видове:
- Бюджетните прогнози за разходите, които помощта цели.
 - Бизнес планове и други документи, представени на инвестиционните комитети, за да получат одобрение за отпускане на ресурси за определени дейности.
 - Изчисления за рентабилността за определен проект с и без помощ
 - Финансов анализ на проекти, включително прогнози за сценарии или направления на парични потоци
 - Оценки на риска във връзка с риска от търговска неефективност, необратимост на инвестицията и свързаните с нея разходи или с несигурната печалба от целевата дейност.
36. Освен анализ на вътрешните документи, Комисията може да вземе предвид и наличната външна информация, например набор от критерии в промишлеността за рентабилност или риск.
37. По отношение на **целите за справедливост**, демонстрирането на стимулиращия ефект изисква от държавата-членка да покаже, че извършването на целевата дейност води до допълнителни разходи³⁰, които произтичат от неблагоприятни социални или регионални фактори, компенсирани чрез помощта. Например, предварително условие за помощ за заетост е да се наемат работници в неравностойно положение или с увреждания вместо напълно работоспособни работници, тъй като тяхното наемане води до допълнителни разходи.

²⁹ Трябва да се отбележи, че за да се установи пазарна неефективност, трябва да се демонстрира и че други предприятия, т.е. пазарните сили като цяло, не биха могли адекватно да постигнат целта без помощ.

³⁰ Това включва действителни разходи, както и алтернативни разходи.

38. При все това е възможно да съществуват и основателни причини, които да доведат до промяна в поведението на получателя дори в отсъствието на помощ. Комисията ще вземе предвид индикаторите, предоставени от държавите-членки, за да се демонстрира неблагоприятно социално или регионално положение³¹ и ще оцени дали са налице достатъчни стимули, в отсъствието на помощ, за извършване на целевата дейност. Следните индикатори могат да са уместни:

- Неблагоприятни регионални фактори (например достъпност, инфраструктура, липса на обучени работници, индикатори за доходи, индикатори за безработица)
- Профил на целевата група от населението (например възраст, пол, етнически произход, работници в неравностойно положение или с увреждания)
- Стимули за промяна на поведението въпреки неблагоприятните социални фактори: например създаване или промяна на имиджа на дружеството, недостиг на наличен алтернативен персонал, квалификация и производителност на целевия персонал.

4.3. Пропорционалност

39. Помощта се счита за пропорционална само ако същият резултат не може да се постигне с по-малка помощ и по-малко изкривяване. Размерът и интензитетът на помощта трябва да бъдат ограничени до необходимия минимум, за да се извърши дейността, за която е предназначена помощта. Веднага щом помощта надвиши необходимия минимум, получателят на помощта ще получи неочакван доход, който може ненужно да наруши конкуренцията и поради това не може да се счита за съвместим с общия пазар.

40. За да се оцени пропорционалността на помощта, може да се приложи информацията, използвана за анализа на стимулиращия ефект. При все това, въпреки че стимулиращият ефект по същество е въпрос дали поведението се е променило или не, анализът на пропорционалността на помощта изисква различна степен на оценка, тъй като касае степента, в която помощта надвишава необходимата сума, за да се постигне промяна в поведението.

41. Максималният интензитет на помощта (изразен като процент от допустими разходи) е определен в редица насоки и помощта обикновено се счита за пропорционална, ако този максимален интензитет за помощ се спазва. При все това, може да има случаи, за които не е определен такъв максимален интензитет на помощта. Освен това за случаите, които попадат в обхвата на подробната оценка на съществуващите насоки, трябва да се провери дали интензитетът на помощта е прекалено висок и дали същият резултат не може да се постигне с по-малка помощ.

³¹ Относно критериите за оценка на големи инвестиционни проекти в контекста на регионална помощ, вж. „Съобщение на Комисията относно насоки за задълбочена оценка на регионална помощ за големи инвестиционни проекти“.

42. За такива случаи, държавата-членка следва да предостави доказателство, което позволява да се оцени колко помощ е нужна, за да се компенсира допълнителната дейност, предвидена от помощта, т.е. допълнителните разходи, които ще понесе получателят на помощта, ако се заеме с подпомагания проект, в сравнение със ситуацията при липса на помощ. Освен това, ако подпомаганият проект води до допълнителни оперативни ползи за получателя на помощта (т.е. по-ниски разходи поради използването на нова производствена технология или допълнителни приходи), които са измерими, Комисията ще вземе предвид тези оперативни ползи, за да определи пропорционалната сума за помощ. Закупуването на по-екологична машина, например, може също така да доведе до ползи по отношение на енергоспестяването. Допълнителните нетни разходи могат да се изчислят като се вземат предвид тези допълнителни ползи.
43. Принципът за оценяване на допълнителните нетни разходи на даден подпомаган проект може да се прилага за помощ с цел, свързана с ефикасност, както и за помощ с цел, свързана със справедливост. При все това, оценката на тези две различни категории на помощ може да се различава дотолкова, доколкото при проекти, които се извършват по причини, свързани с ефикасността, съпоставителният сценарий може да не е толкова директен³² (т.е. изобщо да няма проект, проектът да е с различен мащаб, проектът не е толкова рискован и др.), отколкото за проекти с цел, свързана със справедливост (където целта на помощта като цяло е да промени начина, по който получателят на помощта извършва дейностите си, например като промени мястото, на което работи, или вида на персонала си).

5. НАРУШАВАНЕ НА КОНКУРЕНЦИЯТА

44. Съществуват поне три вида нарушаване на конкуренцията вследствие на държавна помощ. Първо, чрез намеса в разпределението на печалби на пазарите държавна помощ може да окаже дългосрочни динамични въздействия върху стимула за инвестиране и конкуренция. Второ, на по-специфично ниво, държавната помощ може да повлияе върху конкуренцията на продуктовия пазар и да предизвика различни реакции от страна на конкурентите в зависимост от обстоятелствата. На трето място, държавната помощ може да засегне конкуренцията на пазарите за производствени ресурси и по-специално местата за инвестиране.
45. Всички тези видове нарушаване на конкуренцията ще засегнат разпределението на икономически дейности между секторите и между държавите-членки и ще окажат отрицателно въздействие върху вътрешния пазар, като засегнат търговията и нарушат ефикасното разпределяне на дейности през националните граници. Всъщност самата възможност за

³²

Вж. например обсъждането по дело N 674/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal, OB C 120, 31.5.2007 г.

разрешаване на държавна помощ в една държава-членка може да създаде стимули другите държави-членки също да използват мерки за държавна помощ, за да привлекат дейност на своя територия по стратегически начин, поради което се увеличава рискът от надпревара за субсидии.

46. Първо, на по-общо ниво, фактът, че държавната помощ премества печалби от пазарите и се намесва в процеса на конкуренция, може да окаже влияние върху **дългосрочните стимули**. Фирми, които очакват, че приходите ще бъдат повлияни от държавна помощ в допълнение към собствените им усилия, може да сметнат за оптимално да намалят своите усилия. По този начин държавната помощ може да окаже отрицателно въздействие върху стимулите за инвестиране и иновации както за получателя, така и за конкурентите. В дългосрочен план такава промяна в динамичните стимули води до по-малък избор и потенциално до по-ниско качество или по-високи цени за потребителите.
47. Второ, на по-конкретно ниво може да се очаква, че промяната в поведението на получателя на помощта на продуктовите пазари ще повлияе върху конкурентите и ще предизвика различни промени в тяхното поведение. По-специално, конкурентите може да реагират като **намалят собствените си продажби и инвестиционни планове** (изместване). Например, действителните конкуренти могат да намалят капацитета си или потенциалните конкуренти да решат да не навлязат на нов пазар. Конкурентите могат също така да реагират като намалят разходите за научноизследователска и развойна дейност. За повече подробности виж също така поле 1. При все това, конкурентите ще реагират до различна степен в зависимост от обстоятелствата на пазара и характеристиките на помощта. Например, ако конкурентите продават продукти, които са близки заместители на продуктите, продавани от получателя на помощта, те ще бъдат засегнати в по-голяма степен и поради това може да се очаква, че ще направят по-големи промени. Нарушаването на конкуренцията може да е по-голямо, ако получателят на помощта има влияние на пазара. Когато получателят на помощта вече доминира на даден продуктов пазар, мярката за помощ може да укрепи това влияние като допълнително намали конкурентните ограничения, които конкурентите могат да упражнят.
48. Трето, държавната помощ може да засегне конкуренцията на **пазарите на производствени ресурси**. Това се получава, ако държавната помощ облагодетелства използването на определени ресурси (като определена работна сила или екологични междинни продукти). Определена помощ може да доведе до по-ниски цени за ресурси (например за обучение или екологични материали) и/или може да промени производствения процес. Горепосоченото може да се получи, ако вследствие на помощта се използват различни материали, работна сила или ресурси (например наемане на повече работници с увреждания, по-малко замърсяване вследствие на производството). Въпреки че подобна помощ може да е от полза за потребителите, получателя и участниците на пазара на производствени ресурси, тя може да навреди на доставчиците на конкурентни ресурси. Както е в случая на продуктовите пазари, цялостното въздействие върху пазарите на ресурси може да бъде отрицателно, ако обезкуражи конкурентите от инвестиции.

49. При все това, основното нарушаване на пазарите на ресурси се получава по отношение на **избора на определено място** (ресурс). Помощта за привличане на инвестиции може да окаже отрицателно въздействие в региона, откъдето е изтеглена инвестицията. Това може да доведе до пилеене на ресурси, ако вторият регион има сравнително преимущество за това специфично производство.
50. Нарушаване на конкуренцията може да възникне в рамките на държави-членки, но също така и между отделни държави-членки. Това се случва, когато фирмите се конкурират през границите, но също така и когато фирмите, проучват производствени ресурси, като например места в различни държави-членки. Въздействието върху търговията като цяло става, когато продуктовете пазари са изкривени и това може да повлияе отрицателно върху разпределението на дейности между държавите-членки и да навреди на вътрешния пазар. Помощ, предназначена за преместване на съоръжение за производство в друг регион в рамките на общия пазар, може да не доведе пряко до нарушаване на продуктовия пазар, но води до преместване на дейности или инвестиции от един регион в друг. Комисията ще се съсредоточи върху нарушаване, възникващо между държавите-членки.
51. При оценката на степента на нарушаване на конкуренцията Комисията ще се съсредоточи най-вече върху въздействието, което оказва промяната на поведение на получателя върху конкурентите и доставчиците на ресурси. Ще се вземе предвид и въздействието върху потребителите.³³
52. За да установи и оцени отрицателните ефекти на помощта, Комисията идентифицира конкурентите и потребителите, които вероятно ще бъдат засегнати от промяната в поведението на получателя на помощта.
53. Поради това, за да се проследи въздействието на държавната помощ, държавите-членки следва да представят доказателство, което позволява на Комисията да i) идентифицира съответните продукти (т.е. продукти, засегнати от промяната в поведението на получателя на помощта) и ii) идентифицира засегнатите конкуренти и потребители. (За подробности виж поле 2.) Тази втора стъпка обикновено води до определяне на продуктовете и географските пазари, засегнати от помощта.³⁴ Това обаче не означава, че Комисията при

³³ Държавната помощ представлява финансова тежест за данъкоплатците. Това бюджетно въздействие се равнява на сумата на помощта. Извън това бюджетно въздействие могат да възникнат допълнителни разходи поради неефективност и административни разходи, свързани с данъчното облагане. При все това, за целите на контрола на държавна помощ Комисията не прави оценка на данъчните системи като цяло или на правилното използване на парите на данъкоплатците. Оценката на размера на потенциалните ползи от дадена мярка — с която ще бъдат сравнени нарушаването на конкуренцията и търговията — ще вземе предвид финансовата тежест за данъкоплатците в държавата-членка, прилагаща мярката.

³⁴ При нужда Комисията ще използва инструментите, разработени в областта на антитръстовия контрол и контрола на сливанията, за да определи пазарите. Вж. като пример за решения, при които пазарите са били определени, *inter alia*: N 674/2006 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal* (OB C 120, 31.5.2007 г.); N 810/2006 - *AMD, Dresden – MSF 2002* (OB C 246, 20.10.2007 г.); N 409/2006 - *HighSi GmbH* (OB C 77, 5.4.2007 г.); N 582/2007

всички обстоятелства ще вземе официално решение относно границите на пазара.

54. Степента на анализ на пазара ще трябва да бъде решена индивидуално за всеки отделен случай. За анализа на положителното въздействие на помощта обикновено не се изисква точно определяне на пазара. Невинаги е задължително и да се определят пазарите, за да се направи оценка на въздействието на помощта върху мястото. При все това, анализът на пазара може да се окаже важен за оценката на отрицателното въздействие на държавната помощ върху конкуренцията.
55. Освен това, тъй като може да са засегнати много пазари, макар и в различни степени, Комисията обикновено се съсредоточава върху онези пазари, където въздействието на помощта е най-очевидно и/или забележимо.

Поле 2: Засегнати продукти и пазари

Засегнати продукти³⁵

За да се проследи въздействието на помощта, първо е необходимо да се установят засегнатите продукти. Това ще позволи да се установи нейното въздействие върху конкурентите и потребителите.

Засегнатите продукти могат да бъдат определени като продукти, чиито производители променят поведението си вследствие на намаляване на цените, увеличаване на производството, увеличаване на придобиването на ресурси, промяна на разходите за разработване на нов или подобрен продукт, промяна на производствения процес, навлизане на пазара, излизане от пазара, промяна на мястото (виж също глава 2).

За тази цел засегнатите продукти могат да включват не само продукти, които понастоящем се произвеждат от получателя на помощта, но и нови продукти вследствие на разработването на продукти.

В някои ситуации, когато помощта не е насочена към определна дейност, а по-скоро подпомага получателя на помощта като цяло,³⁶ засегнати продукти са всички продукти, произвеждани от получателя на помощта.

Засегнати продуктови пазари

Установяването на конкурентите, засегнати от помощта, се равнява на определяне на продуктовете пазари, където помощта може да доведе до изместване на търсенето от конкурентите в полза на получателя на помощта. Тази промяна в търсенето може да се случи само ако конкурентите имат продукти, които могат да заместят засегнатите продукти. Освен това ще бъдат засегнати пазарите, свързани пряко с промяната в

Propapier PM 2 KG (предстои публикуване в ОВ). Допълнителни показателни примери са включени в приложението.

³⁵ Терминът „продукт“ тук се използва като общо название, което обхваща не само търговски продукти, но и услуги.

³⁶ Например в случай на помощ за оздравяване и реструктуриране.

търсенето, тъй като конкурентите също така ще намалят закупуването на ресурси или допълващи стоки. Засегнатите потребители са тези потребители, които купуват стоки на тези пазари.

Засегнатите продуктови пазари включват всички продукти, които потребителите смятат за взаимозаменяеми или заместими със засегнат продукт, както и свързаните пазари на ресурси (т.е. доставчици на получателя на помощта)³⁷ и допълващите пазари.³⁸ Факторите от значение за определяне на засегнатия продуктов пазар включват *inter alia* продуктови характеристики и предназначение, предпочитания на потребителите, доказателства за заместване в близкото минало, пречки и разходи, свързани с промяна на търсенето на възможни заместители, промяна в търсенето вследствие от намаляване на цените, еластичността и еластичността на кръстосаните цени спрямо търсенето на продукта. Трябва да се обърне внимание и на въздействието на помощта върху възможностите за заместване (например чрез стимулиране на намаляване на цената на продукт, който преди не е бил считан от потребителите за заместим с по-евтините продукти на други предприятия).

Възможността за заместване на доставчиците също може да играе роля при определяне на засегнатите пазари, когато получателят може бързо да навлезе или да разшири своята дейност на тези пазари. Уместните фактори, чрез които се установява възможността за навлизане са, *inter alia*, наличието на икономии на обхвата между два пазара (например ако два продукта изискват едни и същи производствени съоръжения) и еластичност на кръстосаните доставки (способност за бърза промяна на производството).

За всеки отделен случай трябва да се вземе предвид кои продуктови пазари ще бъдат подробно анализирани, въз основа на конкурентната ситуация и вероятността помощта да окаже въздействие върху такива свързани пазари.

Засегнати географски пазари

Щом се установят конкурентите и потребителите, засегнати от помощта, е важно също така те да бъдат локализирани. Това е много важно, тъй като е от съществено значение да бъде наблюдавано трансграничното въздействие на държавната помощ. При все това, дори в случай на национални или местни географски пазари, помощта може да повлияе отрицателно на търговията, например като създаде пречки за установяване на предприятия от други държави-членки³⁹

Що се отнася до определянето на засегнатите продуктови пазари, проучването на търсенето следва да бъде основният инструмент за определяне на географските пазари. Подходящите за оценката фактори включват, *inter alia*, естеството и характеристиките на продуктите, наличието на пречки за навлизане, транспортни разходи, предпочитания

³⁷ При все това, пазарите по-нагоре по веригата за снабдяване (т.е. пазарите на ресурси, които снабдяват пазарите на ресурси) обикновено не се взимат предвид.

³⁸ Т.е. пазари, включващи продукти, които се използват съвместно със засегнатия продукт.

³⁹ Виж например дело C-280/00 *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg* [2003] ECR I 7747 („Altmark“), параграфи от 77 до 79.

на потребителите, значими разлики в пазарните дялове на предприятията между съседни географски райони или значителни разлики в цените.

56. Държавата-членка, която предоставя помощта, следва да предостави всички съответни доказателства, с които разполага, за да помогне на Комисията в оценката ѝ. Докато оценява въздействието на помощта върху конкуренцията, Комисията може да вземе предвид следните индикатори:

Характеристики на помощта (например размер на помощта, процес на подбор на получателя, продължителност и повтораемост на помощта; въздействие върху разходите на получателя).

Структура на засегнатите пазари (например концентрация на пазара, брой и размер на фирми, наличие на пазарно влияние, диференциация на продуктите, пречки за навлизане и излизане, измерение на продукта и съответен географски пазар⁴⁰).

Характеристики на промишлеността/пазара (например пазари със свръхкапацитет, недостатъци на нивото на получателя (производителност), значение на иновациите, осъществимост на преместването на производствените съоръжения).

Характеристиките на помощта, пазара и промишлеността, изброени по-горе, не трябва да се разглеждат като самостоятелни индикатори, а следва да се разглеждат заедно с останалата информация за съответната мярка за помощ, като въпросната пазарна неефективност или целите от общ интерес, които се преследват.

6. БАЛАНСИРАНЕ НА ОТРИЦАТЕЛНИТЕ И ПОЛОЖИТЕЛНИТЕ ЕФЕКТИ

Балансиране

57. Последната и решителна стъпка в анализа за съвместимост е да се оцени дали държавата-членка е демонстрирала, че положителните ефекти от помощта, ако има такива, са повече от отрицателните ефекти. Макар това да може да се направи само индивидуално за всеки отделен случай (за индивидуални мерки както и за схеми като цяло) и поради това не е възможно да се предвиди какъв ще е резултатът от балансирането в отделните случаи като цяло, все пак могат да се определят някои общи принципи.
58. За да се балансират положителните и отрицателните ефекти, първо е необходимо те да бъдат оценени и измерени в качествено отношение, както и, когато е възможно, в количествено отношение, и да се направи цялостна

⁴⁰

Пазарите, които са по-обширни от националните, обикновено оказват въздействие върху търговията между държавите-членки; независимо от това националните пазари могат да повлияят върху търговията чрез съответните пазари нагоре по веригата, надолу по веригата или допълващите се пазари.

оценка на въздействието им върху производителите и потребителите на всеки от засегнатите пазари. За тази цел, използването на стандарт за социално благополучие⁴¹ улеснява аналитичното описание на общия интерес, като разграничава ефектите от различно естество върху различните участници.

59. Положителните ефекти от помощта са пряко свързани с промяната в поведението на получателя на помощта, което позволява да се постигне желаната цел от общ интерес. В случай на цел, свързана с ефикасност, положителните ефекти могат да се опишат по отношение на увеличаване или намаляване на дейност на пазар за продукцията, което се счита за полезно за общия интерес. Например, помощта за околната среда намалява производството на опасни вещества; помощта за R&D повишава научноизследователската и развойна дейност, като по този начин води до нови или подобрени продукти. В случай на цел, свързана със справедливост, положителните ефекти отговарят на осигуряването на продукцията, укрепваща справедливостта, или на промяна в начина на предоставяне на продукцията: тя се намира в различен регион или се използват други производствени ресурси (например се наемат работници с увреждания). По същия начин, ефектите върху пазарите за снабдяване може да се опишат като промяна в дейността в сравнение с онова, което би се случило без помощта (например повече продажби за доставчиците на фирмата, която се е преместила в подпомагания регион, повече работни места или по-високи заплати за работниците в региона). Положителното въздействие за потребителите може да доведе до по-ниски цени в дългосрочен план, по-голям избор на продукти, качество или иновации.
60. Отрицателните ефекти върху конкуренцията и търговията също произтичат от промяната в поведението на получателя на помощта. Както беше описано в предишния раздел, значимостта на нарушаването на конкуренцията може да бъде оценена по отношение на ефектите върху конкурентите и доставчиците на ресурси (по-специално по отношение на помощ, която предизвиква промяна в местоположението). Въздействието върху потребителите също така зависи от реакцията на конкурентите. Във всеки случай, разходите за помощта се разглеждат отрицателно, за да не може една помощ да бъде одобрена, освен ако не доведе до някои положителни ефекти освен просто прехвърляне на средства към получателя на помощта.

⁴¹

В икономическата теория благополучието на потребителите обикновено се определя като потребителския излишък на всички пазари, т.е. разликата между желанието да се плати за дадена стока и цената на тази стока. По реципрочен начин, благополучието на производителя може да се сравни с производствения излишък, т.е. сумата, която производителите получават от продажбата на пазарна цена, която е по-висока от пределните разходи за производство. Социалното благополучие взема предвид не само сумата от потребителския и производствения излишък, но също така и как благата се разпределят между държавите и гражданите. По този начин социалното благополучие обединява елементи на ефикасност (т.е. като проучва какви финансови средства се създават чрез засягане на потребителския и/или производствения излишък), както и елементи на справедливост (т.е. като проучва как тези финансови средства се разпределят между държавите-членки и гражданите). Стандартът за социално благополучие взема предвид всички въздействия, които помощта може да породии.

61. Дори ако схемите за помощ или помощта за определени фирми се разглеждат поради собствените им качества, може да се вземе предвид и кумулативният ефект. Това означава, че предоставянето на помощ на голям брой малки фирми може да има същото въздействие като голяма помощ, отпусната на една фирма. Също така, повтарящата се помощ в един и същ сектор на определена държава-членка може да доведе до отрицателно въздействие, като укрепи този определен сектор за сметка на други държави-членки.
62. Установяването на общия интерес на ниво ЕС включва оценяването на политически съображения. Някои политически цели може да са насочени към повече или по-малко нематериални ползи. Други може да включват ползи, които не са точно съизмерими с евентуалните отрицателни ефекти върху конкуренцията и търговията и за които установяването на подходящи сравнителни оценки налага широки граници на оценка. Предвид това, анализирането на ефектите на помощта чрез стандарт за социално благополучие може да помогне при систематизирането на такава оценка, като се цели, където е възможно, да се определи мерна единица за някои икономически ефекти на помощта — положителни и отрицателни — и по този начин да се направи ценен принос за цялостната оценка на въздействието на помощта.

Степен на въздействието

63. Комисията осъзнава, че в много случаи не би било възможно да се установи точно количествено измерване на ефектите на дадена мярка за държавна помощ. При все това, в повечето случаи трябва да е възможно да се определи степента на присъстващите ефекти.
64. Взема се предвид и фактът, че някои ефекти (обикновено краткосрочни ефекти върху количествата и цените) често са по-лесни за количествено определяне от други, също толкова важни ефекти (например дългосрочни ефекти върху стимули за инвестиране и иновации), така че увеличение в общото благополучие в краткосрочен план да не може да доведе пряко до приемане на мерките.
65. Ако положителните или отрицателните ефекти могат да бъдат определени количествено, следва да се използва единна мерна единица, за да се гарантира сравнимост (например въздействие по отношение на парични средства, брой работни места, генерирани и/или преместени приходи).
66. Например ползите и вредите за конкурентите могат да се определят количествено чрез изчисления на увеличени или изгубени продажби, приходи или работни места. Ползите (и съответно вредите) за гражданите могат да се изразят по отношение на прогнозни парични постъпления в резултат от намаляване на цените (съответно повишаване на цените) в дългосрочен план. Количественото определяне с цифрово изражение на положителните ефекти за гражданите в резултат на по-голям избор на продукти, качество или иновации може да е по-трудно, но въпреки това може да се определи степента на тези ефекти.

67. В някои случаи може да е трудно да се определи колко потребителите ще оценят качеството, новаторството или други неценови характеристики на стоки и услуги. Това не бива да спира държавите-членки да се опитват да оценят ползите за гражданите си. Комисията ще вземе предвид анкети сред потребителите, пазарни проучвания, експертните становища, предоставени от държавите-членки, оценка на политиката, както например е изразена в документи за общностна или национална политика, или по собствена преценка, за да оцени степента на такива положителни ефекти.
68. Освен това оценката на положителните ефекти във връзка със съображения за справедливост също вероятно ще доведе до голяма свобода на преценка. Различната тежест на ефектите върху различни региони или групи хора може да се основава на статистически показатели,⁴² които показват разликите между тези групи. Такъв подход може да помогне за установяване на различни мащаби за оценка на положителните и отрицателните ефекти.
69. Във всеки случай, балансирането следва да изразява ефектите чрез използване на набор от фактори и възможно най-конкретно и точно описание на ефектите. По този начин дори без количествено изразяване, следва да е възможно да се балансират и да се сравнят положителните и отрицателните ефекти.

Оперативни индикатори

70. След като Комисията е следвала методологията, представена по-горе, за оценка на положителните и отрицателните ефекти, може да възникнат ситуации, в които е трудно те да бъдат балансирани, по-специално защото не могат да бъдат изразени количествено или сравнени. Следните индикатори могат да улеснят балансирането между положителни и отрицателни ефекти. Те не са обвързващи, а само примерни. Нито един индикатор не е достатъчен сам по себе си и за взимането на решение се изисква съчетание от индикатори. Освен това, и което е по-важно е, че тези индикатори не бива да се разглеждат като избягване на цялостното прилагане на балансиращия тест. Освен това трябва да се вземе предвид като общо правило, че държавната помощ е забранена и може да бъде разрешена само с дерогация от този общ принцип. Това означава, че при наличие на съмнения, е по-вероятно Комисията да забрани отпускането на помощта.
71. Комисията е склонна да заеме по-отрицателна позиция, ако например:
- Нарушаването на конкуренцията е почти сигурно и от държавната помощ полза има най-вече получателят на помощта
 - Помощта е оперативна помощ, която единствено подпомага определени нива на производство или цени
 - Размерът на помощта е значителен и положителните ефекти са много ограничени в сравнение с разходите за помощта

⁴²

Вж. методология, използвана в насоките за регионална помощ.

- Положителните ефекти са само в държавата-членка, която отпуска помощта, докато в редица други държави-членки са налице значителни отрицателни ефекти
- Помощта значително увеличава социалното и/или регионално неравенство и/или води до екологични щети или замърсяване
- Помощта предизвиква значителни и трайни нарушения на конкуренцията, а получателят на помощта е доминиращо дружество, чиято позиция на пазара ще бъде затвърдена като резултат.

72. От друга страна, Комисията е склонна да заеме положителна позиция, ако например

- положителните ефекти са почти сигурни (например поради предназначението на помощта), докато отрицателните ефекти са малко вероятни
- помощта е необходима, за да се създадат положителни ефекти, които са от голямо значение (и значително надвишават сумата за помощ), които са от полза за много държави-членки и са показали, че са от стратегическо значение за общоевропейския интерес
- помощта е насочена добре и ползите са локализирани в слабо развити региони или са предназначени за групи от хора в неравностойно социално положение и Комисията е заключила, че помощта се ограничава до допълнителни нетни разходи за компенсиране на неблагоприятни социални/регионални фактори
- помощта води до важни положителни въздействия върху продуктови пазари, различни от засегнатите продуктови пазари, и така конкурентите и потребителите на тези пазари може също да имат полза от тези допълнителни въздействия
- помощта не нарушава значително правилното функциониране на вътрешния пазар и не води до значителни несъответствия между предприятията, установени в различни държави-членки и/или на разположението на производствените фактори в рамките на ЕС
- помощта поражда ясни положителни ефекти за гражданите, включително в дългосрочен план, докато отрицателните ефекти са ограничени и не възпрепятстват значително конкуренцията

Коригиращи мерки

73. Ако вследствие на балансирането се окаже, че отрицателните ефекти са повече от ползите, Комисията може да забрани помощта или да поиска коригиращо действие, независимо дали в плана на помощта или по отношение на вредата за конкуренцията.

74. Във връзка с изготвянето на коригиращите мерки, Комисията ще провери *inter alia* следните елементи:
- Намаляване на размера на помощта, интензитета на помощта, обхвата/предназначението на помощта (обхванатите дейности или пазари), за да се направи мярката пропорционална.
 - Намаляване на избирателността на мярката, например чрез използване на открита процедура за подбор на получател на помощта или чрез избиране на обща схема и избягване на каквито и да било пристрастия в полза на дружества с пазарно влияние.
 - Ограничаване на възможността за кръстосано субсидиране чрез повишаване на прозрачността и отделяне на счетоводните отчети или чрез разделяне на дейностите в различни дружества.
 - Гарантиране на подходящата структура за корпоративно управление на дружеството.
75. Във връзка с въздействието върху конкуренцията и търговията Комисията може да обърне внимание например на следните елементи:
- Намаляване на производствения капацитет на получателя на помощта
 - Продажба на активи
 - Ако може да се гарантира правилно наблюдение, ангажименти за определено поведение от страна на получателя с цел предотвратяване на възпрепятстване (например гарантиран достъп до мрежа или други съоръжения от ключово значение)
 - Ангажименти от страна на държавата-членка да отвори своите пазари, например мерки за либерализация, улеснено преодоляване на пречки от техническо и различно от техническо естество
 - Открито лицензиране на права/стандарти за интелектуална собственост.

Приложение I

Списък с примерни случаи, в които е приложен балансиращият тест

Научноизследователска и развойна дейност и иновации

- N 602/2007 - Soutien de l'AII en faveur du programme MaXSSIMM, решение от 20.5.2008 г., предстои публикуване на публичен вариант
- N 469/2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « QUAERO», решение от 11.3.2008 г., предстои публикуване на публичен вариант
- N 447/2007 - TURBOMECA (groupe SAFRAN), OB C 94, 16.4.2008 г.
- N 435/2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « MINImage», 30.1.2008 г.
- N 349/2007 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS, OB C 304, 15.12.2007 г.
- N 195/2007 - Rolls-Royce Deutschland Ltd. & Co. KG - OB C 118, 15.15.2008 г.
- N 185/2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme «NANOSMART» , OB C 284, 27.11.2007 г.
- N 112/2007 - THESEUS, OB C 227, 27.9.2007 г.
- N 89/2007 - Projet d'aide de l'Agence de l'innovation industrielle au PMII HOMES, OB C 275, 16.11.2007 г.
- N 887/2006 - Projet Bernin 2010, OB C 200, 28.8.2007 г.
- N 854/2006 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, OB C 182, 4.8.2007 г.
- N 708/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « BioHub », OB C 67, 23.3.2007 г.
- N 674/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal, OB C 120, 31.5.2007 г.

Обучение

- C 18/2007 - DHL Leipzig Halle, OB C 213, 12.9.2007 г.
- C 35/2007 - Държавна помощ за Volvo Cars Gent, OB C 243, 7.11.2007 г.
- C 23/2007 - Vauxhall - Ellesmere port, OB C 243, 17.10.2007 г.

- N 541/2006 – Помощ за обучение за Fiat Auto, ОВ С 220, 20.9.2007 г.
- С 14/2006 – General Motors Antwerp, ОВ С 210, 1.9.2006 г.

Излъчване

- С 25/2004 - DVB-T Berlin-Brandenburg, ОВ L 200, 22.7.2006 г.

Ширококолов достъп

- N 570/2007 – Ширококолов достъп в селските райони на Baden-Württemberg, ОВ С 282, 24.11.2007 г.
- N 117/2005 – Общо доставяне на ширококолов достъп – Шотландия, ОВ С 204, 26.8.2006 г.
- N 473/2007 – Ширококолови връзки за Alto Adige, ОВ С 289, 1.12.2007 г.
- N 475/2007 – Национална схема за ширококолов достъп – Ирландия, ОВ С 282, 24.11.2007 г.
- N 118/2006 – Разработване на мрежи за ширококолови комуникации в селски райони, ОВ С 296, 6.12.2006 г.
- N 284/2005 – Регионална програма за ширококолов достъп: Metropolitan Area Networks („MAN“), ОВ С 207, 30.8.2008 г.

Рисков капитал

- N 521/2007 - Клъстерен фонд „Start-up!“. Схема за рисков капитал. Германия (Бавария), ОВ С 100, 22.4.2008 г.
- N 287/2007 - Схема за разширяване на дейността (BES), включваща схемата за първоначален капитал (SCS), ОВ С 238, 10.10.2007 г.
- N 263/2007 - Технологичен фонд TGFS, Саксония, Германия, ОВ С 93, 15.4.2008 г.
- N 330/2006 - Berlin Kapital Fonds, ОВ С 67, 23.3.2007 г.
- N 599/2005 - Подпомагане на създаване на фондове за първоначален капитал, ОВ С 240, 5.10.2006 г.

Други

- N 581/2007 – Схеми за намалени вноски за социална сигурност в определени сектори на услуги, ОВ С 59, 4.3.2008 г.

Списък с примерни случаи за регионална помощ, в които е извършено определяне на пазара

- N 767/2007 - LIP - RO - Ford Craiova, OB C 248, 30.4.2008 г.
- N 582/2007 - LIP - DE - Propapier PM 2 KG, OB C 131, 29.5.2008 г.
- N 907/2006 - MSF 2002- Matrai Eromu, OB C 227, 27.9.2007 г.
- N 900/2006 - MSF 2002 - CELBI , OB C 271, 14.11.2007 г.
- N 899/2006 - MSF 2002- Artensa, OB C 227, 27.9.2007 г.
- N 898/2006 - MSF 2002 - Repsol Polimeros, OB C 220, 20.09.2007 г.
- N 872/2006 - MSF 2002 - Qimonda, 30.1.2008 г., предстои публикуване на публичен вариант
- N 863/2006 - MSF 2002 - Avancis, OB C 227, 27.9.2007 г.
- N 850/2006 - MSF 2002 - Q-Cells, OB C 270, 13.11.2007 г.
- N 810/2006 - AMD, Dresden, MSF 2002, OB C 246, 20.10.2007 г.
- N 564/2006 - MSF-2002-PT относно бъдещето - Empresa produtora de Papel S.A. OB C 291, 5.12.2007 г.
- N 549/2006 - MSF-2002-IT Atlantica Invest AG, OB C 213, 12.9.2007 г.
- N 409/2006 - MSF-2002-DE HighSi GmbH, OB C 77, 5.4.2007 г.
- N 17/2006 - First Solar (MSF), OB C 259, 27.10.2006 г.