

# НЕПРАВОМЕРНА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

Гинка Валериева\*

## UNLAWFUL STATE AID

Ginka Valerieva

**Abstract:** This paper aims to clarify the concept of “unlawful aid” in the context of the overall regime of state aid rules, taking into account the influence of illegal public support to free and fair competition. Therefore are considered and the process of recovery of unlawful State aid, the core competencies of European Commission’s (EC) and the Member States in this area, discussed is part of European law, and the role of national courts in the case of unlawful aid and implementation of recovery decisions taken by the Commission.

**Key words:** unlawful State aid, the decision to terminate, recovery solution, public collection

Осигуряването и поддържането на свободна, неограничена и лоялна конкурентна среда в рамките на Европейския Съюз (ЕС) стои в основата на европейската политика за конкуренцията. Принципите, на които се основава вътрешният пазар, целят да гарантират, че всички участници в гражданския стокооборот, всички икономически сектори и области ще се ползват еднакво от привилегиите, които вътрешният пазар предоставя, както и че ще понесат рестрикциите, които членството в ЕС налага. Държавните помощи, като част от политиката на конкуренция, играят съществена роля за постигане на равнопоставени възможности и условия за функциониране на икономическите субекти, действащи в рамките на Съюза. Европейският съюз в лицето най-вече на Европейската комисия (ЕК) и държавите членки притежават съвместна отговорност при прилагане правилата за държавните помощи, чието стриктно съблюдаване се явява само по себе си гаранция за свободната и лоялна конкуренция. Оттук следва и необходимостта да не се допуска даден сектор, отрасъл, предприятие да се ползва от държавно подпомагане, отпуснато в противовес с правилата, нормативно установени на ниво европейско и национално законодателство. Европейската комисия стриктно наблюдава помощи, които имат най-сериозни отрицателни последици върху конкуренцията, и представляват неправомерната държавна помощ.

Съгласно чл. 108 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), във вр. с чл. 8 от Закона за държавните помощи (ЗДП) и чл. 2 и сл. от Регламент 659/1999, т.нар. Процедурен регламент (ПР) е незаконосъобразно отпускането на държавна помощ без предварително уведомяване на ЕК и наличие на положително решение от нейна страна относно съвместимостта на съответното подпомагане с правилата за държавните помощи. Неподаването на уведомление до ЕК влече след себе си административни санкции, бидейки само по себе си нарушаване на установения административноправен ред. За извършеното административно нарушение, се съставя акт за установяване на административно нарушение от длъжностни лица упълномощени от министъра на финансите, а наказателните постановления се издават по реда в ЗАНН. Освен санкциите, установени в чл. 15 и сл. ЗДП, неподдаването на уведомление влече след себе си и друга важна последица – явява се предпоставка за започване на процедура по отношение на неправомерна държавна помощ.

В тази връзка възниква въпросът дали формалното нарушаване на изискването за нотифициране на държавната помощ, автоматически превръща помощта в неправомерна с конкретни правни последици от тази неправомерност. Считаме, че отговорът трябва да бъде положителен, защото „всички планове за помощ трябва да се съоб-

---

\* Редовен докторант в ЮФ, СУ „Св. Климент Охридски“.

щят на Комисията и не трябва да се привеждат в действие преди Комисията да е разрешила това”. Нарушаването на което и да е от процедурните правила и принципи, свързани с предоставянето на държавна помощ, я превръща в неправомерна. Нещо повече, именно защото процедурата вече е опорочена, „когато дадена държава-членка не е спазила задължението си за уведомяване или клаузата за отлагане, Комисията не трябва да бъде обвързана със срокове”<sup>1</sup>. Очевидно е, че европейският законодател придава еднаква тежест на уведомяването и спазването на отлагателната клауза, посочвайки еднакви неблагоприятни правни последици при неизпълнението на тези две предпоставки, които само в кумулативното си наличие определят дадена държавна помощ като правомерна, т.е. отпусната според процедурните правила и изискванията на закона.

Все пак напълно е възможно дадена мярка на държавно подпомагане да се приведе в действие като бъде отпусната държавна помощ без да е подадено уведомление или дори и да е подадено такова, помощта да се отпусне преди ЕК да е постановил своето решение в процедурата по нотифициране. Така описаните хипотези очертават и възможни видове неправомерна държавна помощ, а по-конкретно: 1. неправомерна помощ, вследствие нарушаване на задължението за уведомяване на ЕК и

2. неправомерна помощ, при която е нарушено задължението отпускането да се осъществи едва след издаването на благоприятстващ административен акт (т.нар. решение, което не повдига възражения по чл. 4 ПР и положително решение по чл. 7 ПР) от страна на Комисията, т.е. помощ, предоставена в нарушение на т.нар. „задължение за отлагане” (чл. 108, § 3 ДФЕС). Въпреки че неподаването на уведомление само по себе си не е достатъчно основание една помощ да подлежи на преустановяване или възстановяване, това не я прави правомерна. Правомерността предполага подаване на уведомление до ЕК и положи-

телно решение от нейна страна. Това са и двете кумулативно изискуеми предпоставки, при наличието на които помощта е правомерна. Липсата на която и да е от тях превръща помощта в неправомерна, но не и незаконосъобразна. Оттук следва, че европейският законодател възприема неправомерността като неспазване на процедурата по чл. 2 и сл. Регламент 659/1999 г. Незаконосъобразността от своя страна предполага неправомерност плюс несъвместимост на държавната помощ. Между неправомерност и незаконосъобразност не може да се постави знак на равенство, защото макар и да не е спазен редът, определен в нормативните актове за отпускане на държавна помощ, тя може да бъде законосъобразна, ако в следствие на процедурата по отношение на неправомерна държавна помощ се окаже, че е съвместима и ЕК издаде положително решение спрямо нея по чл. 13 ПР.

Фактът, че актовете в областта на държавните помощи не предвиждат преустановяване или възстановяване на такава помощ, ако в процеса на проверката от страна на ЕК се окаже, че тя е съвместима, не я приравнява на правомерната. Това само означава, че законотворецът правилно отчита важността на самото подпомагане и при положение, че се оказва, че то отговаря на установените нормативни изисквания за съвместимост, отъждествява държавната помощ, за която не е подадено уведомление, но която се е оказала съвместима с принципите на вътрешния пазар, със законосъобразна държавна помощ. Оттук следва изводът, че и понятията неправомерност и несъвместимост не са идентични. Понятието несъвместимост е качествена характеристика на самото подпомагане, вследствие на което се стига до реалното му осъществяване или не. Следователно дадена държавна помощ може да е неправомерна вследствие на факта, че не е спазена процедурата по нотифициране, но може в същото време да бъде съвместима, т.е. да е допустима и да произведе правомерно правно действие, правомерен резултат, да бъде законосъобразна<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Регламент 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 93 ДЕО, уводни разпоредби.

<sup>2</sup> В редица решения на ЕК понятията „неправомерна” и „несъвместима” помощ не се употребяват като синоними, в тях се влага различен смисъл с оглед законосъобразността на подпомагането. Като пример могат да се посочат: Решение на Комисията от 12 юни 2012 г. относно мерките SA. 27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009), прилагани от Финландия за Osuuskunta Karjaportti (нотифицирано под номер C(2012) 3249), Обн. L ОВ. бр. 12 от 16 Януари 2013 г., Решение на Комисията от 14 септември 2005 г. – Държавна помощ C 11/04 (ex NN 4/03) — Olympic Airways — Преструктуриране и приватизация – (нотифицирано под номер C(2005) 2706)- (2011/97/ЕО), Обн. L ОВ. бр. 45 от 18 Февруари 2011 г., Решение на Комисията от 16 юли 2008 година относно помощта, приведена в действие от Франция полза на групата ФИП (C 51/05 (ex NN 84/05)) – (нотифицирано под номер C(2008) 1330), (2009/157/ЕО), Обн. L ОВ. бр. 53 от 26 февруари 2009 г., както и много други.

Неправомерната държавна помощ е легално дефинирана в чл. 1 б. „е“ Регламент 659/1999 г. и означава „нова помощ, която е въведена в действие в нарушение на чл. 93, § 3 от Договора за Европейската общност (ДЕО)(сег. Чл. 108 ДФЕС)“. В нашето законодателство в областта на държавните помощи няма легална дефиниция на това понятие, но вследствие на прякото приложение на европейското право на територията на Република България, определението, съдържащо се в Регламента, напълно обвързва с правната си сила и компетентните национални органи и заинтересовани лица по отношение на неправомерната държавна помощ. Дефиницията препраща към чл. 108 ДФЕС, т.е. юридически обвързва наличието на неправомерна помощ с нарушаване на задълженията за уведомяване и произнасяне с решение на ЕК, с който акт е завършен и фактическият състав на процедурата по нотификация, водеща до отпускане на правомерна държавна помощ. Освен това съществува изискване помощта да е нова по смисъла на чл. 1 б. „в“ ПР и § 1 ДР на ЗДП. Нова помощ означава всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, която не е съществуваща, включително измененията на съществуваща помощ. От своя страна в чл. 1, б. „б“ ПР са изяснени изчерпателно няколко хипотези, при наличието на които държавната помощ се определя за съществуваща, а именно: съществуваща е помощ, която първо – е била факт в дадена държава-членка преди влизане в сила на ДЕО, второ – помощ, която е била разрешена от Комисията или от Съвета, трето – помощ, разрешена, най-общо казано, съблюдавайки процедурите на ПР, четвърто – помощ, за която е изтекла десетгодишната давност, приложима при неправомерната държавна помощ в съответствие с чл. 15 ПР и пето – помощ, която при привеждането ѝ в действие не е представлявала помощ, но вследствие на еволюцията на пазара е станала такава и без да е била изменяна от държавата-членка.

На практика помощ, за която не са били спазени изискванията на нормативния акт, не подлежи на отбелязване в регистрите на помощи и се приема за несъществуваща. При съмнения по отношение правомерността на такава помощ от страна на даден субект, тя може да се разглежда единствено като неправомерна, по правилата и процедурите, установени за такова подпомагане.

Процедурата по отношение на неправомерната държавна помощ е уредена в глава III ПР. Детайлното структуриране на нормативните правила говори за важността на материята, която европейският законодател отчита с подробната уредба.

Началото на производството се поставя с получаване на информация от страна на ЕК съгл. чл. 10, § 1 ПР. Процедурният регламент не поставя изискване за вида информация, нейния източник, доказателствена сила, характер или начин на получане. Това води до извода, че информацията може да бъде предоставена например устно на ЕК. И все пак с оглед на правната сигурност и ефективната защита на правата и законните интереси на правните субекти, може би, е по-добре информацията да бъде в писмена форма. Въпреки че не съществува формално изискване за това, наличието на информацията за неправомерната държавна помощ на хартиен или електронен носител е и трайната практика на ЕК в дейността ѝ по отношение на неправомерната държавна помощ. Считаме обаче, че принципът на писменото начало може да се дерогира с цел бързина и ефективност и в изпълнение на принципите на откритост, достъпност и публичност, разгледани като принципи на административното право и отчитайки, че именно последните „са изведени сред източниците на общностното право“<sup>3</sup>, като се държи сметка и за диспозитивния характер на източниците на европейското право<sup>4</sup>. Принципите на правото са част от въведения правен ред, независимо дали се извеждат по тълкувателен път или са изрично формулирани. Бидейки основни, ръководни начала<sup>5</sup>, стриктното им спазване само по себе си осигурява стабилност и ефективна защита на правата и интересите на субектите. Но когато ефективното прилагане на даден принцип води до постигане на по-целесъобразни, навременни и опростени откъм процедура разрешения на възникнали усложнения в правния мир, би било логически оправдано да се даде преимущество на такива принципи за сметка на други, особено като се има предвид, че основополагащите цели и принципи на Съюза като обединение се свеждат до закрила на основните права и свободи, социалната справедливост, демокрацията, реализирани в условията на една правова държава<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Славова, М. Принципи на административното право. С., Сиби, 2002, с. 37.

<sup>4</sup> Славова, М. Цит. съч.

<sup>5</sup> Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. С., Сиби, 2011, с. 35.

<sup>6</sup> Попова, Ж. Право на Европейския съюз. С., Сиела, 2009, с. 24–26.

Според чл. 10, § 1 ПР информацията относно неправомерната държавна помощ, която подлежи на разглеждане от ЕК, може да е „от какъвто и да е източник”. Така формулираната правна норма поставя въпроса дали може например едно съобщение в медиите да притежава качеството източник, който да обвърже правно ЕК със задължението да го разгледа. С други думи се поставя въпросът може ли ЕК да се самосезира, когато сама открие информация за неправомерна държавна помощ. Считаме, че трябва да се отговори положително. На първо място, никъде в ПР няма изрично изискване за сезиране на ЕК чрез дадена правно-организационна форма като молба или жалба от страна на заинтересована страна. На второ място, ЕК е изпълнителен орган на ЕС, а за осъществяването на изпълнителната дейност от административните органи е присъщо „служебното функциониране”<sup>7</sup>. Възможността за самосезиране на Комисията е свързана и с принципа на служебното начало, от който се ръководи административния орган, който принцип го задължава да предприеме действия, които да доведат до започване на производството, съответно придвижването му до неговия завършек, осигурявайки служебно и законосъобразното му развитие чрез изясняване на фактичката и правна обстановка в защита на обективната истина<sup>8</sup>.

Редакцията на чл. 10, § 1 ПР навежда на мисълта, че именно такова е разбирането и вложения дух в правната норма, че по какъвто и да е начин, каквато и да е информация ще се счита за достатъчно условие, което да даде начало на производството.

Формулировката на чл. 10, § 1 ПР изисква „незабавно” разглеждане на информацията за неправомерна държавна помощ. Използването на точно това наречие говори за изключителната увреда, която едно нерезрешено подпомагане може да нанесе на свободната и лоялна конкуренция. Именно поради тази причина е необходимо ЕК да пристъпи към действия веднага, без забавяне или отлагане, щом има сведения за неправомерна помощ. Съвсем логично е да няма срокове за започване на процедурата, а да се постави началото ѝ възможно най-бързо с оглед конкретната ситуация.

Освен това, чл. 10, § 1 ПР не изисква наличие на доказателства или обосноваване на ин-

формацията относно неправомерната държавна помощ от страна на нейния източник. Достатъчно е да има направено „твърдение” за неправомерна помощ, за да се постави началото на разглеждането ѝ. Твърдението отразява до голяма степен лична преценка и не е необходимо да бъде обвързано с конкретно правно основание или юридическо условие, което е било нарушено. Не е необходимо също твърдението да изхожда от заинтересована страна по см. на чл. 1, б. „з” ПР. Считаме, че логиката, която европейският законодател влага в чл. 10, § 1 ПР е възможността всеки, независимо дали правата и интересите му са засегнати от неправомерната помощ, по всякакъв начин, по всяко време да има правнопризната възможност да твърди, че дадено публично подпомагане е неправомерно, което твърдение правно да обвърже ЕК с разглеждането му.

Уведомяването на ЕК, е юридическият факт, който поставя началото на производството по отношение на това подпомагане по описаната в глава III Регламент 659/1999 процедура. То има административен характер с оглед органа, пред който се развива и който се явява решаващ и чиито краен акт предизвиква определени задължителни правни последици за заинтересованите лица. Както бе отбелязано по-горе, производството може да започне по два начина – 1. Служебно – по инициатива на ЕК и 2. Неслужебно – чрез сезиране от даден субект, бил той или не заинтересована страна. Във втория случай се достига до „ангажиране” на ЕК, която е приканена да изпълни правомощията си по отношение на неправомерната помощ, т.е. „по пътя, определен от закона,... да бъде обвързана да пристъпи към.... издаването на административни актове”<sup>9</sup>.

Крайната цел на производството е да съобрази дали държавната помощ е законосъобразна. За постигането ѝ ЕК трябва да притежава достатъчно информация във връзка с конкретния случай. Член 10, § 2 ПР я овластява да иска информация от съответната държава – членка, ако в условията на оперативна самостоятелност, прецени, че наличната информация не е достатъчна за пълното и точно изясняване на казуса. Тук субсидиарно се прилагат и правилата относно информацията, валидни при процедурата по нотификация, закрепени в чл. 2, § 2 и чл. 5, § 1 и § 2 ПР. По-конкретно, при наличие на непълна ин-

<sup>7</sup> Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 120–122.

<sup>8</sup> В този смисъл и Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 51–53.

<sup>9</sup> Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 122.

формация (не съществуват обективни критерии, по които да се прецени дали дадена информация е непълна, преценката отново е в компетентността на ЕК) Комисията изисква цялата необходима информация от държавата-членка. Ако последната не изпълни това свое задължение в рамките на срока, предписан от ЕК, или предостави отново непълна информация, органът изпраща напомнително писмо, което определя подходящ допълнителен срок, в рамките на който информацията трябва да бъде предоставена. Ако обаче държавата-членка не изпълни и това, Комисията с решение („разпореждане за информация” – чл. 10, § 3 ПР) изисква информацията да ѝ бъде предоставена. Това решение е индивидуален административен акт, в който се конкретизира необходимата информация и който предписва срок, за представянето ѝ пред ЕК. Този срок е инструктивен, защото считаме, че изтичането му не погасява правото на държавата-членка да предостави информация по-нататък в производството, преди постановяването на решението на ЕК за конкретното държавно подпомагане. Държавата-членка обаче рискува при неизпълнение или забавено на това задължение, Комисията да вземе решение само на база наличната информация, каквато възможност ѝ предоставя чл. 13 ПР. Наличието на срок в разпореждането за информация действа стимулиращо за държавата-членка, защото в противен случай ЕК е в правото си да постанови решение само въз основа на известните и обстоятелства. Освен това изтичането на този срок, макар и инструктивен, дава право на Комисията да пристъпи към постановяването на акт, като изследва единствено събраната до този момент информация и този акт да бъде законосъобразен като отговарящ на обективната истина. Ако се окаже, че решението е взето на база неточна информация (а не липса на такава), която е била решаващ фактор за издаването му, то може да бъде отменено (аргумент от чл. 9 ПР).

Пълното и точно изясняване на фактическите и правни основания, свързани с неправомерната помощ, ще доведе до издаването на материално законосъобразен и целесъобразен индивидуален административен акт<sup>10</sup> (решение) от ЕК, с който да приключи процедурата. Възможно е обаче в хода на производството Комисията да констатира факти и обстоятелства, които да показват,

че прилагането на дадено неправомерно държавно подпомагане застрашава или изкривява в голяма степен свободната икономическа среда, поставяйки без основание в по-изгодно положение едни предприятия, сектори, отрасли за разлика от други, които се справят с условията на свободната и лоялна конкуренция без помощ от публични ресурси. При наличие на такава ситуация, компетентният орган, бидейки и главен изпълнителен орган на ЕС, е длъжен да предприеме действия, които да преустановят или ограничат влиянието на неправомерната помощ, докато ЕК се произнесе с решение, с други думи – да се обезпечи изпълнението на акта преди влизането му в сила. Единствената възможност това да се случи е да се допусне предварително изпълнение на административния акт. Член 11 ПР съдържа правното основание за това. Хипотезите, разгледани в чл. 11 ПР, се различават от предварителното изпълнение, уредено в българския Административно-процесуален кодекс (АПК). Основната разлика е свързана с обстоятелството, че разпореждането по АПК се включва в самия административен акт или се допуска след постановяване на акта (чл. 60 АПК), т.е. по нашето право се изисква административният акт да бъде издаден. При предварителното изпълнение по чл. 11 ПР, на ЕК се дава право да приеме решение, което да приведе в изпълнение все още неиздадения акт, свързан с преценката за съвместимост на помощта с принципите на вътрешния пазар, т.е. осигурява се изпълнение на един бъдещ административен акт, възможност непозната за вътрешното право.

Правомощието на административния орган да издаде разпореждане за предварително изпълнение, се осъществява при условията на оперативна самостоятелност. ЕК е обвързана с предписанията на правната норма, но до степен да може да преценява самостоятелно дали да издаде такава разпореждане или не. Законът очертава предели на действие<sup>11</sup>, в които компетентният орган законосъобразно да прецени дали, кога и как да действа.

Процедурният регламент предвижда два възможни вида разпореждания. С оглед на тяхното съдържание и по-точно на правните последици, които предизвикват, първото е наречено „разпореждане за преустановяване”(чл. 11, § 1 ПР), а

<sup>10</sup> Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес. С., Сиела, 2009, с. 141.

<sup>11</sup> Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България – обща част, С., Сиби, 2012, с. 31–36.

второто – „разпореждане за възстановяване” (чл. 11, § 2 ПР). При първата хипотеза става въпрос за фактическото спиране на дадено подпомагане, което е започнало, но още не е завършено в цялост. С оглед защита правата и законните интереси на субектите, ЕК преценява, че дадена неправомерна помощ трябва да се преустанови до вземане на окончателното решение. Член 11, § 1 ПР не предвижда конкретни предпоставки, наличието на които да обуслови спирането на помощта. С други думи, освен че Комисията в условията на оперативна самостоятелност преценява дали да издаде разпореждане за преустановяване, притежава правно призната компетентност да реши и при какви условия това да се случи.

Втората алинея на чл. 11 ПР е посветена на разпореждането за възстановяване. Тази хипотеза визира връщане на вече реализирано публично подпомагане, т.е. помощта трябва да е фактически изплатена на бенефициера. Считаю, че самият факт на получаването на подпомагането е достатъчно условие да се иска временно възстановяване, т.е. издаването на разпореждането за възстановяване не се обуславя от реалното ползване или разходване на средства. Неправомерният юридически факт е самото отпускане на държавната помощ, осъществяването на който влече след себе си и описаните от правната норма неблагоприятни последици.

Освен това трябва да се отбележи, че възстановяването е временно, т.е. ограничено във времето докато ЕК постанови окончателно решение, с което да реши въпроса по отношение на конкретната държавна помощ.

ЕК отново действа в условията на оперативна самостоятелност по въпроса дали да издаде разпореждане или не. Но отгук нататък регламентът не ѝ предоставя възможност за преценка на условията, при наличието на които да издаде такова разпореждане. Правната норма изчерпателно изброява, точно и ясно регламентира хипотезите, при осъществяването на които е възможно да се случи това, „ако са изпълнени следните критерии”:

1. съгласно установената практика няма съмнения относно характера на помощта и
2. има нужда от спешни действия и
3. има сериозен риск за нанасяне на съществени и непоправими вреди на даден конкурент.

Тези три условия трябва да бъдат изпълнени кумулативно, за да може да се постанови разпореждане за възстановяване. Самото възстановяване се извършва по правилата на чл. 14 ПР, което ще бъде разгледано по-нататък. С други думи, средствата трябва да бъдат върнати с лихвите, обхващащи периода от датата, на която неправомерната помощ е била на разположение на бенефициера до датата на нейното възстановяване. А какво ще се случи, ако се окаже, че възстановената помощ вследствие на изпълнено разпореждане за възстановяване е съвместима с принципите на вътрешния пазар, с други думи, ако Комисията постанови положително решение по отношение на помощта в съответствие с чл. 14 ПР. Това ще означава, че помощта не подлежи на възстановяване и може да се прилага, независимо че е неправомерна, поради липса на уведомление до ЕК за започване на официалната процедура, описана в ПР. Ако в изпълнение на решението за възстановяване по чл. 11, § 2 ПР, помощта е върната, а тази помощ се окаже съвместима, бенефициерът има право да претендира повторното ѝ предоставяне, ведно с дължимата лихва по чл. 14 ПР, която е била начислена. По мое мнение бенефициерът има право да претендира и за обезщетение за периода, през който държавната помощ, която се е оказала съвместима, не е била на негово разположение. Възстановяването на помощта трябва да бъде извършено при спазване на реда за първоначалното ѝ отпускане. Дължимата лихва и претендираното обезщетение са за сметка на органа, постановил незаконосъобразния акт. При положение че това е Комисията на ЕС, средствата трябва да бъдат заплатени от бюджета на ЕС.

Логично тук се поставя и въпросът за мотивирането на разпорежданията по чл. 11 ПР, като считаме, че ЕК е задължена да посочи мотиви в тези административни актове. Съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране представлява съществена процесуална предпоставка, която следва да се отграничава от въпроса за основателността на мотивите, който се отнася до законността на спорния акт по същество<sup>12</sup>. Изискването от член 296 ДФЕС мотивиране трябва да съответства на естеството на съответния акт и трябва да посочва ясно и недвусмислено съображенията на институцията, която е

<sup>12</sup> Решение на Съда от 22 март 2001 г. по дело Франция/Комисия, C-17/99, Recueil, стр. I-2481, точка 35, и Решение на Първоинстанционния съд от 18 януари 2005 г. по Confederation nationale du Credit mutuel/Комисия, T-93/02, Recueil, стр. II-143, точка 67).

автор на акта, така че да даде възможност на заинтересуваните лица да се запознаят с основанията на приетата мярка и да позволи на компетентния съд да осъществи своя контрол. Това изискване трябва да се преценява с оглед на особеностите на конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на посочените мотиви и от интереса от получаване на разяснения, който може да съществува за адресатите или за другите пряко и лично засегнати от акта лица. Не се изисква мотивите да посочват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт съответстват на изискванията на член 296 ДФЕС следва да се преценява не само с оглед съдържанието на акта, но и като се отчита неговият контекст в цялата съвкупност от правни норми, които уреждат съответната материя<sup>13</sup>.

Разпорежданията по чл. 11 ПР са самостоятелни административни актове. Поради тази причина и на основание чл. 263 ДФЕС те подлежат на оспорване за законосъобразност пред Първоинстанционния съд. Активно легитимирани са адресатите на решението или субекти, които са лично и пряко засегнати от него<sup>14</sup>. Според постоянната съдебна практика частноправните субекти, различни от адресатите на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати, само ако това решение ги засяга поради присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги характеризира по отношение на всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресата<sup>15</sup>.

Възстановяването се извършва, следвайки процедурата по чл. 14, § 2 и 3 ПР. След ефективното възстановяване на помощта ЕК взема решение в рамките на сроковете, приложими по отношение на помощ, за която е отправено уведомление.

Следващият въпрос, който възниква, разглеждайки процедурата по чл. 11 ПР, е свързан с възможното незаконасъобразно развитие на правоотношението между ЕК като издател на решението за разпореждане и неговия адресат. Отговор ни дава чл. 12 ПР, който гласи, че ако дадена

държава-членка не се съобрази с разпореждане за преустановяване или с разпореждане за възстановяване, Комисията има право да отправи въпроса директно до Съда на ЕС (СЕС). Това разрешение се явява в изпълнение на чл. 258 ДФЕС, според който ако Комисията счита, че дадена държава-членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, тя издава мотивирано становище по този въпрос, след като е дала възможност на съответната държава да изложи своите съображения. Ако съответната държава не се съобрази с това становище в срока, определен от Комисията, Комисията може да сезира СЕС.

Договорите регламентират възможността ЕК да бъде коректив на неправомерно поведение или бездействие от страна на държава-членка. Съдът се произнася с решение дали е налице нарушение или не. В случаите, когато бъде установено, че държава-членка не е изпълнила задължение, произтичащо от правото на ЕС, тя се задължава да предприеме необходимите мерки за отстраняване на нарушението. Освен това е възможно, поради голямата продължителност на този вид дела, Комисията да поиска от Съда да предпише необходими временни мерки с оглед опасността да бъдат нанесени сериозни щети от страна на държава-членка, ако тя не се въздържа от конкретни увреждащи действия.

Процедурата по чл. 258 ДФЕС няма наказателен характер. Тя има за цел да мотивира държавите-членки да изпълнят задълженията си доброволно. Важно е и да се отбележи, че при реализирането на правомощията по чл. 258 ДФЕС не е необходимо Комисията да има правен интерес от тези действия и те не са насочени към защита на нейни права<sup>16</sup>. ЕК действа в защита на интереса на Съюза и служебно следи за спазването на правото на ЕС в неговата цялост. Съгласно чл. 12 ПР Комисията „има право“ на преценка дали да започне процедура пред Съда, или не<sup>17</sup>.

Процедурата по разглеждане на възможна неправомерна помощ завършва с издаването на акт от страна на ЕК, като волята на органа се отразява в решение, което е индивидуален или общ административен акт, представляващ

<sup>13</sup> Решение на Съда от 2 април 1998 г. Комисия/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Recueil.

<sup>14</sup> **Попова, Ж.** Цит. съч., с. 512–518.

<sup>15</sup> За първи път това положение е постановено в решение на Съда от 15.07.1963 по дело 25/62 Plauman/Комисия.

<sup>16</sup> Виж пар. 29-30, Решение на Съда на Европейските общности по дело C-20/01 Комисията срещу Германия.

<sup>17</sup> В този смисъл виж и [www.euaffairs.government.bg](http://www.euaffairs.government.bg).

властническо волеизявление на компетентния орган, насочено към създаване на права или задължения или с който се засягат права, свободи или законни интереси на бенефициера на държавната помощ и/или на държава-членка. Това решение се обективира писмено и съдържа определени реквизити, като наименование на органа, който го издава, адресат на акт, фактически и правни основания за издаването му, правата и задълженията, начинът и срокът за изпълнението им, кратко описание на процедурата, довела до постановяването му и др. Решението е задължително за адресата си в своята цялост. Съществен белег на този акт е задължителното му мотивиране. Мотивите трябва да предоставят пълната и необходима информация относно доводите на Комисията, способстващи и за правилното изпълнение на решението. Мотивирането притежава функция с оглед прозрачността на властническото волеизявление и освен това се явява средство за упражняване на контрол върху издадения административен акт. Например, както бе споменат по-горе, решението трябва да бъде мотивирано по отношение на определянето на бенефициера на помощта, отпуснатата на основание на спорната мярка. По отношение на това изискване трябва да се спомене практиката на Първоинстанционния съд, според която Комисията не е длъжна да идентифицира в своето решение точния бенефициер на отпуснатата на основание спорната мярка помощ и че Комисията може да се ограничи до посочване на определени категории бенефициери.

Според практиката на Първоинстанционния съд, в някои случаи, с оглед на самите обстоятелства, при които е била предоставена помощта, може да се разкрие, че тя е от естество да засегне търговията между държавите-членки или да наруши или да представлява заплаха от нарушение на конкуренцията, Комисията е длъжна най-малкото да посочи тези обстоятелства в мотивите на своето решение<sup>18</sup>. При все това Комисията не е длъжна да докаже действителното въздействие, което неправомерните помощи са оказали върху конкуренцията и върху търговията между държавите-членки. В действителност, създаването на задължение за Комисията да представи такова доказателство ще доведе до облагодетел-

стване на държавите-членки, които отпускат помощи в нарушение на задължението за нотификация, в ущърб на тези, които нотифицират помощите в стадий на проект<sup>19</sup>.

Процедурата по вземане на решения се развива съгласно чл. 4, § 2, 3 и 4 ПР и в случаите на решения за започване на официална процедура по разследване, съгл. чл. 7 ПР, правни норми, към които препраща чл. 13 ПР. Това означава, че

1. ЕК може да констатира, че неправомерното подпомагане не представлява изобщо държавна помощ. В този случай, не могат да се произведат последиците от предоставянето на неправомерна помощ, защото помощта не представлява държавна помощ и правилата за държавните помощи в тяхната цялост са неприложими в конкретния казус. Ако по отношение на такова подпомагане е допуснато предварително изпълнение по см. на чл. 11 ПР, в изпълнение на решението на ЕК, което постановява, че това подпомагане не представлява държавна помощ, отпускането на средствата трябва да продължи. Съответно, върнатите в следствие на отпаднало основание средства трябва да бъдат отново преведени на бенефициера, ведно с възстановените от него лихви. Освен това, не трябва да се пренебрегват и правата, което считаме, че бенефициера в този случай притежава, а именно да предяви иск за обезщетение за причинените му вреди и пропуснати ползи за времето, през което не се ползвал от едно оказало се правомерно подпомагане.

2. ЕК може да констатира, че никакви съмнения не са се появили по отношение на съвместимостта на мярката с принципите на вътрешния пазар и решава, че помощта е съвместима, като постановява „решение, което не повдига възражения”. С този свой акт, Комисията определя помощта като държавна, съвместимостта ѝ позволява законосъобразното ѝ приложение. Ако и при тази ситуация има допуснато предварително изпълнение по чл. 11 ПР, правоотношенията ще се развият по описания в т. 1 начин.

3. При съмнения за съвместимостта на неправомерната държавна помощ, с решение се открива официална процедура по разследване. Следствие на приключила такава процедура, Ко-

<sup>18</sup> Вж. Решение по дело Италия и Sardegna Lines/Комисия и Решение по дело Regione autonoma della Sardegna/Комисия, т. 73 и 74).

<sup>19</sup> Решение на Първоинстанционния съд от 30 април 1998 г. по дело Vlaamse Gewest/Комисия, T-214/95, Recueil, стр. II-717, точка 67 и Решение на Първоинстанционния съд от 30 януари 2002 г. по дело Keller и Keller Meccanica/Комисия, T-35/99, Recueil, стр. II-261, точка 85.



мисията се произнася също с индивидуален административен акт – решение, с което може:

3.1. да приеме, възможната неправомерна помощ не представлява държавна помощ с описаните по-горе последици от това или

3.2. да приеме, че неправомерната помощ се подчинява на правилата за държавните помощи. В тази хипотеза ЕК може да:

3.2.1. Постанови т.нар. „положително решение”, облагодетелстващ административен акт, който поражда право неправомерната помощ да произведе законосъобразно действие, т.е. да бъде приведена в изпълнение, като се приема, че в конкретната ситуация неправомерната помощ поражда правни последици, аналогични с тези, които поражда помощ, за която е подадено уведомление.

3.2.2. Постанови т.нар. „условно решение”, привеждането в действие на неправомерната помощ е поставено в зависимост от изпълнението на едно или повече условия, но с това решение неправомерната помощ също се приема за съвместима при изпълнение на поставените условия.

3.2.3. Постанови т.нар. „отрицателно решение”<sup>20</sup>, с което Комисията приема, че неправомерната помощ е несъвместима с принципите на вътрешния пазар и решава съответната държавачленка да вземе всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя („решение за възстановяване” съгл. чл. 14 ПР).

Съгласно постоянната съдебна практика, отменянето на дадена неправомерна помощ чрез възстановяване, заедно с прилежащите лихви, е логична последица от обявяването на нейната несъвместимост с вътрешния пазар<sup>21</sup>. Съгласно застъпеното от Съда становище в разгледаните решения, Комисията не може да приема окончателни решения, разпореждащи възстановяване, само на основание, че тя не е била уведомена

за помощта съгласно процедурата по нотификация на планирана помощ. Поради това ЕК трябва да извърши пълна оценка на съвместимостта независимо от това дали клаузата за отлагане е спазена или не<sup>22</sup>.

Нееднократно СЕС е постановявал, че целта на възстановяването е да се върне положението на пазара, съществувало преди предоставянето на помощта. В този контекст, Съдът ясно декларира, че възстановяването на неправомерна помощ не е санкция<sup>23</sup>, а логично следствие от неправомерния характер на помощта<sup>24</sup>. Според Съда „възобновяването на предходното положение е налице, когато получателят върне неправомерната и несъвместима помощ като по този начин се лиши от предимството пред конкурентите си на пазара и се възстанови положението, съществувало преди да е предоставена помощта”<sup>25</sup>.

Процедурният регламент налага ограничения на правомощията на Комисията да разпорежи възстановяване на неправомерна помощ. Първото откриваме в чл. 14, ал. 1 ПР, чието последно изречение гласи, че възстановяване е невъзможно, ако това противоречи на общ принцип на правото на Съюза<sup>26</sup>. Общите принципи се възприемат като източници на общностния правен ред.<sup>27</sup> Принципите от значение за разглежданата материя са принципът на легитимните очаквания и принципът на правната сигурност. Принципът на правната сигурност почива на разбирането, че субектите на правото трябва да познават правните норми, за да може да планират своите действия съобразно тези норми. Този принцип е полезен инструмент за оспорване на мерки с неочаквани последици. Целта на принципа е лицата да не бъдат поставени в положение на несигурност, поради неизвестност или промяна на последиците на правните норми. Принципът на правната сигурност налага мерките, предвидени в Общностното

<sup>20</sup> Повече за видовете решения на ЕК – Валериева, Г. Правомощия на ЕК при отпускането на държавна помощ. – De jure, 2012, № 2.

<sup>21</sup> Решение на Съда от 21 март 1990 г. по дело Белгия/Комисия, С-142/87, Recueil, стр. I-959, точка 66; Решение на Съда от 14 януари 1997 г. по дело Испания/Комисия, С-169/95, Recueil, стр. I-135, точка 47, и Решение на Съда от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, С-110/02, Recueil, стр. I-6333, точка 41).

<sup>22</sup> Дело С- 301/87 Франция срещу Комисията (Boussac), Дело С-142/87 Белгия срещу Комисията (Tubemeuse), С – 354/90 Federation Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaire и други срещу Франция.

<sup>23</sup> Дело С- 75/97 Белгия срещу Комисията.

<sup>24</sup> Дело С- 183/91 Комисията срещу Гърция.

<sup>25</sup> Дело С- 348/93 Комисията срещу Италия.

<sup>26</sup> Общи принципи на правото на ЕС са основните права, принцип на равенство и недискриминационно третиране, принцип на пропорционалността, принцип на легитимните очаквания, принцип на съблюдаване на правото на защита, принцип на правната сигурност, принцип на ефективната съдебна защита.

<sup>27</sup> Попова, Ж. Цит. съч., с. 334–336.

право, да бъдат ясни, точни и предвидими. Принципът на легитимните очаквания е специфично отражение на принципа на правната сигурност. Съгласно него лицата, които действат добросъвестно и въз основа на закона, не трябва да бъдат разочаровани в резултат на последващи промени на този закон. Съгласно установената съдебна практика бенефицирите на помощта могат да имат оправдани правни очаквания за нейната правомерност само ако тя е била предоставена при спазването на процедурата, предвидена в чл. 108 и сл. ДФЕС. Нормално получателят трябва да е в състояние да провери, дали тази процедура е спазена, дори когато отговорността за незаконния характер на решението за отпускане на помощта до такава степен се носи от съответната държава, че връщането на помощта изглежда като нарушение на принципа за добросъвестност<sup>28</sup>. Комисията допуска освен това възможността за бенефициентите да се позоват на изключителни обстоятелства, на които те са могли да основат своите оправдани правни очаквания за правомерността на помощта и следователно да се противопоставят на възстановяването ѝ, но подчертава, че съгласно съдебната практика в такъв случай сезираният национален съд следва да прецени съответните обстоятелства, ако е необходимо след като отправи до Съда преюдициален въпрос за тълкуване. В този смисъл е важно да се отбележи и че неправомерната помощ се оценява в съответствие с разпоредбите, които са били в сила при предоставянето ѝ<sup>29</sup>.

Друго ограничение за възстановяване на неправомерната помощ е предвиденият в чл. 15 ПР давностен срок. Давността като общ институт на правото представлява срок, през който носителят на субективното право не го е упражнил, не се е възползвал от правото, което притежава, не е поискал реалното му изпълнение. С други думи, това ще значи, че не може да се иска принудително от длъжника да изпълни своето задължение. Давността включва в себе си два критерия – обективен – изтичането на определен срок и субективен – възражение от длъжника за изтекла погасителна давност. Оттук и правилото, че давността не се прилага служебно, т.е. изпълнението на обективния критерий, а именно изтичането на

срока, не е достатъчно условие, за да се приложи този институт. Необходимо е длъжникът да извърши волеизявление, чрез което да се позове на давността. При липса на волеизявление в определения момент или срок, кредиторът може да пристъпи към изпълнение дори и принудително. Давността за погасяване на публично правни задължения по българското право е пет години, като десет години е абсолютната давност, без значение от спирането или прекъсването на давността. Правомощията на Комисията за възстановяване на помощ са предмет на десетгодишен давностен срок, изтичането на който законодателят свързва с конкретни правни последици (чл. 15, § 3 ПР), а именно неправомерната помощ се счита за съществуваща помощ, съгласно установеното понятие, разяснено по-горе, и не може да се иска принудително възстановяването ѝ. Тук се поставя въпросът дали може след като една неправомерна държавна помощ, вследствие на изтекла погасителна давност, се приема за съществуваща, длъжникът да изпълни доброволно, т.е. да извърши възстановяване и дали едно такова възстановяване ще е законосъобразно? Считам, че отговорът на този въпрос трябва да е положителен. След изтичането на предвидения давностен срок вземането не заличава своето съществуване, погасява се правото да се търси принудителното му изпълнение. Това означава, че всяко възстановяване на парична сума след погасяване по давност на вземането е плащане на дължимо задължение, което субектът извършва доброволно. Ето защо извършването на плащане след изтичане на давностния срок не дава право на длъжника да иска възстановяване на върнатата парична сума поради това, че вземането на неговия кредитор е погасено по давност.

Всяко действие<sup>30</sup>, предприето от Комисията или от държава-членка, която действа по искане на Комисията, по отношение на неправомерна помощ, прекъсва давностния срок, като от всяко прекъсване започва да тече нов срок. Давностният срок спира да тече, докато решението на Комисията е предмет на производство, висящо пред СЕС.

Съгласно чл. 288 ДФЕС решението е акт, задължителен в своята цялост. Когато решението

<sup>28</sup> Решение на Съда от 20 септември 1990 г. по дело Комисия/Германия, C-5/89, Recueil, стр. I-3437, и Решение на Съда от 20 март 1997 г. по дело Alcan Deutschland, C-24/95, Recueil, стр. I-1591

<sup>29</sup> Известие на Комисията за определяне на приложимите правила при оценка на незаконосъобразната държавна помощ С -458/2002

<sup>30</sup> За тълкуването на „всяко действие“ виж Дело T- 369/00 Département du Loiret срещу Комисията

посочва адресати, то е задължително само за тях. Държава-членка, която е обвързана от решението на Комисията е длъжна да го изпълни. Тук е възможно едно изключение, при наличие на извънредни обстоятелства, при които би било абсолютно невъзможно тя да изпълни решението за възстановяване. Според съдебната практика наличието на абсолютна невъзможност не може да се предполага. Върху държавата-членка стои тежестта да докаже, че се е опитала добросъвестно да възстанови неправомерната помощ и сътрудничи на Комисията за преодоляване на конкретните трудности<sup>31</sup>. Съдилищата са потвърждавали нееднократно, че държавата-членка не може да се позове на правни норми от националната си правна система, като правила за давност<sup>32</sup>, или липсата на правна уредба в областта на възстановяването<sup>33</sup>. Съдът на ЕС счита, че задължението за възстановяване трябва да се изпълни, независимо от икономическото положение на бенефициера. Финансовите затруднения на получателя на помощта не са доказателство за това, че възстановяването е невъзможно<sup>34</sup>. Съдът посочва, че при подобни обстоятелства, липсата на всякакви възвръщаеми активи е единственият начин, чрез който държава-членка може да докаже абсолютната невъзможност за възстановяването на помощта<sup>35</sup>. В редица случаи държавите-членки твърдят, че не са били в състояние да изпълнят решението за възстановяване поради свързаните с това административни или технически трудности (пр. голям брой бенефициери). Съдът последователно отказва да приеме, че тези трудности представляват абсолютна невъзможност за възстановяване<sup>36</sup>. И накрая, опасението от непреодолими вътрешни трудности не може да оправдае неизпълнението на задълженията на държавите-членки съгласно правото на Съюза<sup>37</sup>.

Възстановяването се извършва в съответствие с процедурите по националното законодателство на държавата-членка. Съгласно разпоредба на чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК публични държавни вземания са и вземанията: „за недължимо платените и надплатените суми, както и за неправомерно получените или неправомерно ус-

воените средства по проекти, финансирани от предприєдинителните финансови инструменти, оперативните програми, структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Шенген и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз”, в т.ч. и лихвите върху вземания от този тип. В закона е установена презумпция, по силата на която вземанията, които попадат в кръга на неправомерната държавна помощ са приравнени на публичните държавни вземания, което означава, че производството по принудителното им събиране ще се развие по реда на ДОПК. Подобен подход е оправдан, доколкото финансирането, предоставено като държавна помощ има публичен характер, поради това че средствата във фондовете от които се отпускат паричните суми се кумулират от данъците на данъкоплатците в отделните държави членки на ЕС. Ето защо, независимо че отпускането на такива средства се извършва основно по силата на договор, сключен с бенефициера, законодателят, отчитайки публичния произход на паричните средства, е запазил правото държавата да събира неправомерно предоставените като държавна помощ суми по реда, предвиден за публичните държавни вземания. По този начин е създадена допълнителна гаранция за законосъобразност при разходване на публични средства. Друг е въпросът, че правомерно отпуснатите средства не са публично държавно вземане и при неизпълнение на облигационните задължения, произтичащи от договор, сключен с бенефициер за ползването на такива средства, споровете ще се решават по общия ред.

Член 14, § 3 ПР установява, че „възстановяването се извършва незабавно и в съответствие с националните процедури на съответната държава-членка, при условие че те позволяват незабавното и ефективно изпълнение на решението на Комисията”. Ако държавите-членки са свобод-

<sup>31</sup> Дело С – 280/95 Комисията срещу Италия.

<sup>32</sup> Дело С- 24/95 Акан.

<sup>33</sup> Дело С – 303/88 Италия срещу Комисията.

<sup>34</sup> Дело С- 52/84 Комисията срещу Белгия.

<sup>35</sup> Дело С-499/99, Комисията срещу Испания, [2002 г.] ECR I-06301.

<sup>36</sup> Дело С-280/95, Комисията срещу Италия.

<sup>37</sup> Дело С-6/97, Италия срещу Комисията, [1999 г.] ECR I-2981.

ни да изберат съгласно своето национално законодателство средствата, с които да приложат решенията за възстановяване, избраните мерки трябва да приложат изцяло решението за възстановяване. Поради това е необходимо мерките, взети от държавите-членки, да доведат до ефективното и незабавно изпълнение на решението на Комисията. В решението си „Olympic Airways”<sup>38</sup> Съдът на европейските общности подчертава, че мерките, взети от държавата-членка, трябва да бъдат ефективни и да доведат до конкретен резултат по възстановяването. Резултатът от действията, предприети от държавата-членка, трябва да бъде действително възстановяване на дължимите суми от страна на бенефициера. В решение „Scott”<sup>39</sup>, Съдът на ЕС потвърждава и подчертава, че националните процедури, които не изпълняват условията по чл. 14, § 3 ПР, не трябва да се прилагат. Съдът отхвърля по-специално аргумента на държавата-членка, че тя е предприела всички налични мерки на национално ниво и подчертава, че тези мерки трябва да доведат до конкретен резултат относно възстановяването в срока, определен от Комисията.

Решенията за възстановяване трябва да бъдат изпълнени едновременно ефективно и незабавно. По делото „Scott”, СЕС набляга на значението на времеви аспект в процеса на възстановяване. Националните процедури, които възпрепятстват незабавното възстановяване на предходното положение и удължават нелоялното конкурентно предимство, получено в резултат от неправомерната и несъвместима помощ, не отговарят на условията по член 14, ал. 3 ПР.

В този контекст е важно да припомним, че искът за отмяна на решение за възстановяване по член 263 ДФЕС няма суспензивно действие. В контекста на такъв иск обаче бенефициерът на помощта може да поиска спиране изпълнението на решението за възстановяване съгласно член 278 ДФЕС. Молбата за спиране на изпълнението трябва да посочва обстоятелствата на спешност и да включва фактологическата и правна обосновка, която на пръв поглед дава основание за временните мерки, за които е подадена молбата. В такъв случай, ако счете че обстоятелствата го изискват, Съдът може да постанови временно спиране на изпълнението на оспорвания акт.

Решението за възстановяване на Комисията задължава съответните държави-членки да възстановят помощта. То изисква съответните държави-членки да възстановят определена сума от бенефициера или от няколко бенефициери в рамките на определен срок. Опитът сочи, че бързината, с която се изпълнява решението за възстановяване, зависи от това доколко то е прецизно и изчерпателно.

Неправомерната и несъвместима помощ трябва да се възстанови от субектите, които действително са се възползвали от нея. Ако на етапа на прилагане се окаже, че помощта е била прехвърлена на други организации, може да се наложи държавите-членки да разширят обхвата на възстановяването, за да включат всички действителни бенефициери и да гарантират спазване на задължението за възстановяване. Според Съда на ЕС, неправомерно полученото предимство може да бъде прехвърлено, ако активите на първоначалния бенефициер на помощта са прехвърлени на трета страна на цена по-ниска от тяхната пазарна стойност, понякога на предприятие наследник, създадено с цел да се заобиколи нареждането за възстановяване. Ако Комисията е в състояние да докаже, че активите са били продадени на цена по-ниска от пазарната, особено на предприятие наследник, създадено с цел да се заобиколи нареждането за възстановяване, Съдът счита, че обхватът на нареждането за възстановяване може да бъде разширен до тази трета страна<sup>40</sup>.

Дотук бяха разгледани процедури пред органите на Съюза и съответно техните правомощия в областта на прилагане правилата относно неправомерната държавна помощ. А нима не е възможно националните съдилища също да притежават компетентност в тази област. Разбира се, отговорът е утвърдителен. Една от най-важните функции на националните съдилища<sup>41</sup> е защита на индивидуалните права на субектите, когато те са засегнати от нарушение на разпоредбите в областта на държавните помощи, в частност при наличие на неправомерна държавна помощ. С оглед на това производствата пред националните съдилища представляват възможност за защита в няколко посоки: 1. Предотвратяване изплащането на неправомерна помощ; 2. Възста-

<sup>38</sup> Дело С-415/03, Комисията срещу Гърция.

<sup>39</sup> Дело С-232/05, Комисията срещу Франция.

<sup>40</sup> Дело С-277/00, Германия срещу Комисията.

<sup>41</sup> Известие на Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища.

новяване на неправомерна помощ; 3. Възстановяване на лихва; 4. Искове за обезщетения за вреди; 5. Искове за обезщетения за вреди срещу получателя; 6. Временни мерки.

Пред националните съдилища могат да бъдат отнесени за разглеждане спорове, свързани с вече постановено от ЕК решение за възстановяване. Тук може да се разгледат искове относно оспорване валидността на националното разпореждане за възстановяване например или относно обезщетения за вреди, настъпили поради изпълнение на решение за възстановяване. Въпреки че има значителни различия между съдебните традиции и системи на държавите членки, могат да бъдат разграничени две основни категории в съдебното производство по възстановяването пред националните съдилища:

1. Искове от страна на органа по възстановяването за съдебна заповед за принуждаване на получател да възстанови неправомерната и несъвместима помощ и

2. Искове, с които бенефициерите оспорват нареждането за възстановяване.

Съдът на ЕС е постановил, че бенефициерът на помощ, който несъмнено би могъл да оспори решението за възстановяване на Комисията пред европейския съд съгласно член 263 ДФЕС, не може да оспорва валидността на решението пред националния съд на основание, че решението е било незаконно<sup>42</sup>. Следователно бенефициерът на помощ, който е можел да поиска временни мерки пред съдилищата на Общността в съответствие с членове 278 и 279 ДФЕС и не го е направил, не може да иска прекратяване на мярката, взета от националните органи за прилагане на решението на основание неговата законосъобразност. Този въпрос е от компетенциите на съдилищата на Съюза<sup>43</sup>.

От друга страна, в случаите, когато не е очевидно, че искът от страна на бенефициера на помощта за отмяна на оспорваното решение би бил допустим, трябва да му бъде предложена достатъчна правна защита. В случай че бенефициерът на помощта оспорва прилагането на решението пред националния съд на основание, че това решение за възстановяване е било неправомерно,

националният съдия трябва да поиска от СЕС преюдициално заключение за законосъобразността на това решение в съответствие с член 267 ДФЕС<sup>44</sup>.

Според постоянната съдебна практика националният съд може да разпорежи временни мерки единствено ако:

1. Съдът има сериозни съмнения относно валидността на акта на Съюза и ако въпросът за валидността на оспорвания акт все още не е поставен пред СЕС, той сам отнася въпроса до Съда.

2. Въпросът е спешен, в смисъл че временните мерки са необходими, за да се избегне сериозна и непоправима щета на ищеца.

3. Съдът взема под внимание интереса на Съюза; както и

4. При оценката си на всички тези условия, той спазва всички решения на СЕС или на Първоинстанционния съд относно законосъобразността на акта на Съюза или прилагането на временни мерки на нивото на Съюза<sup>45</sup>.

Интерес представлява специфичният случай на бенефициери в несъстоятелност. Първо, следва да се отбележи, че СЕС поддържа становището, че фактът, че бенефициерът е в несъстоятелност или в процедура по несъстоятелност не засяга задължението за възстановяване на неправомерната и несъвместима помощ<sup>46</sup>. В повечето случаи, когато бенефициерът е в несъстоятелност, възстановяването на целия размер на неправомерната и несъвместима помощ (включително с лихвите) няма да бъде възможно, т.к. активите на бенефициера няма да бъдат достатъчни, за да задоволят всички искове на кредиторите. Следователно не е възможно напълно да се възстанови положението ex-ante по традиционния начин. Тъй като крайната цел на възстановяването е да се прекрати нарушаването на конкуренцията, СЕС счита, че в такива случаи ликвидацията на бенефициера може да се разглежда като приемлива възможност на възстановяването<sup>47</sup>. Поради това Комисията счита, че решението, разпореждащо на държава-членка да възстанови неправомерна и несъвместима помощ от бенефициер в несъстоятелност може да се счита за надлежно изпълне-

<sup>42</sup> Дело С-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH срещу Германия.

<sup>43</sup> Дело С-232/05, Комисията срещу Франция.

<sup>44</sup> Определение № 2011/06 от 12.05.2011 по АД № 6082/2010 на Административен съд – гр. София.

<sup>45</sup> Дело С-465/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH a. o.

<sup>46</sup> Дело С-42/93, Испания срещу Комисията („Merco“).

<sup>47</sup> Дело С-52/84, Комисията срещу Белгия.

но, когато е извършено пълно възстановяване или, в случай на частично възстановяване, когато предприятието е ликвидирано и активите му са продадени при пазарни условия. Когато прилагат решения за възстановяване от бенефициери в несъстоятелност, органите на държавата-членка трябва да гарантират, че вътрешният интерес на Съюза е надлежно отчетен през цялото производство по несъстоятелност, както и в частност необходимостта незабавно да се прекрати нарушаването на конкуренцията, произтичащо от неправомерната и несъвместима помощ.

Тук считам, че е необходимо да се разгледат и възможните правни последици в случаи на несъобразяване с решенията за възстановяване на ЕК. Държавата членка се счита за изпълнила решението за възстановяване, когато помощта е била върната изцяло в рамките на определения срок или в случай на бенефициер в несъстоятелност, когато предприятието е ликвидирано при пазарни условия. Когато съответната държава-членка не се съобрази с решението за възстановяване и не докаже абсолютна невъзможност в смисъла, разгледан по-горе, Комисията може да започне процедура за неизпълнение на задължения. Възможни варианти са:

1. Съгласно член 108, § 2 ДФЕС, ако съответната държава-членка не се съобрази с решението за възстановяване в определения срок и ако не докаже абсолютна невъзможност, Комисията или всяка друга заинтересована държава може да отнесе въпроса пряко до Съда. Комисията може да се позове на поведението на органите на изпълнителната, законодателната или съдебната власт на съответните държави-членки, като държавата-членка се разглежда в нейната цялост<sup>48</sup>.

2. Искове съгласно член 260, § 2 ДФЕС.

В този случай, след като е дала на държавата-членка възможност да представи своите съображения, Комисията приема мотивирано становище, в което посочва точките, по които съответната държава-членка не се е съобщила с решението на Съда на ЕС. Съгласно разгледаната разпоредба, ако съответната държава-членка не е предприела необходимите мерки с оглед изпълнение на решението на Съда в рамките на срока, определен в мотивираното становище, Комисията

може отново да отнесе въпроса до него. Тогава Комисията ще поиска от Съда на ЕС да наложи имуществена санкция на съответната държава-членка. Имуществената санкция ще бъде определена в съответствие със Съобщението на Комисията относно прилагането на член 228 ЕО (сег. 260 ДФЕС)<sup>49</sup> и ще бъде изчислена въз основа на три критерия: сериозността на нарушението, неговата продължителност и необходимостта да се гарантира, че санкцията възпира от допълнителни нарушения. Съгласно същото съобщение Комисията ще поиска също така да бъде заплатена еднократно платима сума, с която да се санкционира продължаването на нарушението между първото решение на съда за неизпълняване на задължения и решението на съда по чл. 260 ДФЕС.

В допълнение, при определени условия, тя може да поиска съответната държава-членка да преустанови плащането на нова, съвместима помощ на съответния бенефициер или бенефициери в съответствие с принципа Deggendorf. В решението си по дело Deggendorf, Първоинстанционният съд заявява, че „когато Комисията разглежда съвместимостта на държавната помощ с общия пазар, тя трябва да вземе предвид всички фактори, включително, когато е целесъобразно, обстоятелствата, разгледани в предишно решение, и задълженията, които въпросното предишно решение може да е възложило на държавата-членка. От това следва, че Комисията има правомощията да вземе предвид, първо, всички натрупани ефекти от старата ...помощ и новата ...помощ и, второ, факта, че [старата] помощ, обявена за неправомерна ..., не е била възстановена”<sup>50</sup>. Като прилага това решение на съда и за да избегне нарушаване на конкуренцията в разрез с вътрешния интерес, Комисията може да разпореди на държавата-членка да преустанови плащането на нова, съвместима помощ на предприятие, което е получило неправомерна и несъвместима помощ, предмет на предишно решение за възстановяване, докато държавата-членка не се увери, че съответното предприятие е възстановило старата, неправомерна и несъвместима помощ. Ако държавата-членка не поеме такъв ангажимент и/или при липса на ясна информация за съответните мерки за помощ (например при незаконни и несъвместими схеми за

<sup>48</sup> Дело C-224/01, Kobler, [2003 г.], ECR-10239, параграфи 31-33; Дело C-173/03, Traghetti del Mediterraneo

<sup>49</sup> Съобщение на Комисията относно прилагането на член 228 от Договора за ЕО – SEC/2005/1658(OB C126, 7.6.2007г.,

<sup>50</sup> Дело T-244/93 и T-486/93, TWD Deggendorf срещу Комисията.

помощ, при които Комисията няма сведения за сумата и бенефициерите), като Комисията не е в състояние да оцени общото въздействие на старата и на новата помощ върху конкуренцията, Комисията ще приеме окончателно решение под условие въз основа на член 7, § 4 ПР. Комисията ще изиска от съответната държава-членка да преустанови плащането на новата помощ, докато няма сигурност, че съответният бенефициер е върнал старата, неправомерна и несъвместима помощ заедно с лихвите.

Считаме, че тук е мястото да се изяснят и две понятия, които сами по себе си не отразяват характеристиките на неправомерната държавна помощ, но наличието на които биха могли да доведат до сходни правни последици. Тези понятия са злоупотреба с помощ и неправилно използване на помощ. Логично се поставя въпросът дали тези две понятия се припокриват по значение и съответно се използват, за да означат една и съща фактическа и правна обстановка. За определяне на понятието „злоупотреба” можем да разгледаме чл. 102 ДФЕС, доколкото то се тълкува във връзка с конкуренцията. Според Съда концепцията за злоупотреба е обективна концепция, свързана с поведението на предприятие на пазара, което е насочено към повлияване върху структурата на съответния пазар. Всяко едно поведение, което засяга основните свободи на правните субекти в социално-икономическата сфера, нарушавайки свободната и лоялна конкуренция, представлява злоупотреба. Последното създава технически, правни или икономически пречки за правните субекти да участват равнопоставено в стокооборота, лишавая ги от възможността да се конкурират свободно на съответния пазар<sup>51</sup>.

Безспорен е фактът, че и при злоупотребата с помощ и при неправилното използване на държавна помощ става дума за подпомагане, за което е спазена процедурата по нотификация и то е било разрешено от ЕК. Въпреки това считаме, че понятието злоупотреба е по-широкото понятие, което включва в себе си неспазване на приложимите условия при прилагането на държавната

помощ, част от които е именно неправилното използване на помощта. Именно по тази причина, при неправилно използване на помощ, има възможност да се открие процедура по чл. 16 ПР<sup>52</sup>, озаглавен „злоупотреба с помощ”, без това обаче да ограничава приложното поле на правната норма само до това нарушение.

За да увеличи скоростта на възстановяване на неправомерна държавна помощ, Европейската комисия предприема стъпки за ускоряване на процедурите и затягане на правилата, спрямо държавите-членки, които не изпълняват законодателството на ЕС по отношение на държавните помощи, не се съобразяват с решенията за възстановяването ѝ или не осъществяват необходимия контрол. През 2010 г. например, държавите-членки са възстановили общо 530 млн. евро неправомерна държавна помощ, отпусната на предприятия без да е съобщена на Комисията и впоследствие обявена от нея за несъвместима с правилата на Европейския съюз за държавните помощи. За 10 години от 2000 до 2010 г. общият размер на възстановената държавна помощ е над 10 милиарда евро, като подлежащите на събиране помощи, са в размер на окло 2 милиарда евро. Тази статистика е още едно доказателство за голямото влияние, което едно публично подпомагане може да окаже върху икономическата среда и функционирането на пазара в условията на свободна и лоялна конкуренция. Оттук и важноста държавната помощ да бъде предоставяна целенасочено и в задължително изпълнение на правилата, на които се основава институтът. Но дори и да се осъществи неправомерно поведение, което да квалифицира помощта като неправомерна, законодателството в областта на държавните помощи предвижда детайлно уреждане на правомощия и процедури, които да доведат до възстановяване на нарушената социално-икономическа среда вследствие на едно неправомерно и несъвместимо държавно подпомагане. Тенденцията за усъвършенстване на режима и създаване на по-строги правила остава и предизвикателство пред законотвореца както на европейско, така и на национално ниво.

<sup>51</sup> Матисен, П. Европейско право, въведение. С., Сиела, 2007, с. 452–453.

<sup>52</sup> Виж напр. Държавна помощ SA.26547 – C/11 (ex NN 49/10) – Фондация за устойчиво развитие на рибарството – неправилно използване на схема за помощ N 274/03 Покана за представяне на мнения съгласно член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (текст от значение за ЕИП) (2011/C 149/07).