

М О Т И В И**към проект на Закон за държавните помощи**

Настоящият законопроект е приет на първо четене на 1 март 2016 г. от 43-тото Народно събрание с консенсус от 84 гласа (общо гласували 85, 1 въздържал се). Следствие Указ № 59 на Президента за разпускане на 43-тото Народно събрание и насрочване на нови парламентарни избори, се наложи законопроектът да бъде отново включен в законодателната програма на Министерския съвет за периода 1 януари – 30 юни 2017 г. В настоящия проект на ЗДП са отразени и всички бележки, в т.ч. от правно и техническо естество, постъпили в 43-то Народно събрание между първо и второ четене, от експертна работна група с представители на Министерството на финансите и Народното събрание.

Предложеният проект на ЗДП концептуално не изменя съществуващия ред. Запазват се съществените моменти, а именно общите положения, правомощията на министъра на финансите и на министъра на земеделието и храните, същността на процедурите, обменът на информация и координация. Едновременно с това са направени определени законодателни изменения от техническо и правно естество, както и по-добро правно структуриране. Същностните изменения се налагат предвид необходимостта от прецизиране и осъвременяване на нормите. По този начин ще се подобрят процедурите и взаимодействието между страните в процеса на предоставяне на държавна помощ от момента на планирането ѝ до момента на предоставянето ѝ, едновременно със засилване на контрола при нейното разходване съобразно предназначението ѝ. Посоченото се налага, тъй като основната редакция на действащия ЗДП е от 2006 г., респ. в сила от 01.01.2007 г. Понастоящем той е терминологично и процедурно остарял като не отразява развитието на режима по държавните помощи на европейско ниво.

Същевременно с проектозакона се въвеждат важни и значителни по обхват и съдържане конкретни процедури, които целят да обхванат в пълнота проведения процес от Европейската комисия по модернизация на правилата по държавните помощи през 2012-2014 година. Проектът на нов ЗДП също така усъвършенства и прецизира националното законодателство по отношение на процедурите и практиките, наложени от изискванията на европейските регламенти, развитието в практиката на Европейската комисия и тълкуванията на Съда на Европейската общност в областта на държавните помощи. В основата на същите освен осъвременяването на правилата се съдържа и изискване за засилване на контрола и повишаване на дисциплината на всички национални нива при предоставяне на държавна помощ.

Освен това в действащото законодателство е налице необходимост от преодоляване на националната нормативна празнота в процедурите по съдебното производство по оспорване на акт за предоставяне на държавна или минимална помощ, както и за нарушения на българското законодателство и правото на ЕС при предоставянето на държавни и минимални помощи. Същото се постига чрез въвеждане на разпоредби от Известието на

Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища (ОВ, 2009/С 85/01) и Регламент (ЕС) № 2015/1589 на Съвета (ОВ L 248 от 24.9.2015 г.) в законопроекта.

Налице е и необходимост от създаване на национален механизъм за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ и възстановяване на неправилно използвана държавна помощ с цел осигуряване изпълнението на Решение на ЕК № С(2014)6207 от 05.09.2014 г. относно държавната помощ, отпусната на предприятия при сделките за замяна на горска земя държавна собственост срещу горска земя частна собственост, с което решение държавната помощ е обявена за неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар, поради което държавата следва да предприеме мерки тази помощ да бъде възстановена в пълен размер заедно със съответните лихви.

С проекта на нов ЗДП ще се подобрят процедурите и взаимодействието между страните в процеса на предоставяне на държавна помощ от момента на планирането ѝ до момента на предоставянето ѝ, едновременно със засилване на контрола при нейното разходване съобразно предназначението ѝ. По този начин ще се подобри правоприлагането в областта на държавните помощи и финансовата дисциплина при предоставянето и разходването на публичен ресурс.

В тази връзка са направени следните предложения за промяна:

Като част от модернизиранието на националното законодателство е въвеждането чрез законопроекта на базови принципи, които следва да се съобразяват при предоставянето на държавна и минимална помощ. Посоченото е в контекста и на европейското законодателство по държавните помощи, тъй като същото изисква предоставянето на помощта да е необходимо, целесъобразно, ефикасно и прозрачно, както и да е налице стимулиращ ефект в определени случаи. Последният се определя съобразно критериите, установени в съответния акт от законодателството на Европейския съюз, въз основа на който се предоставя помощта.

С проектозакона се предлага съставянето на актовете за установяване на нарушенията да се извършва от длъжностни лица на Агенцията за държавна финансова инспекция по реда на Закона за държавната финансова инспекция. Агенцията ще издава и наказателните постановления. По този начин се подобрява действащият контролен механизъм, чрез който се гарантира практическото правоприлагане на режима и ясно се отделят контролните от методологическите функции на министъра на финансите, респ. министъра на земеделието и храните. Съществуващият ред нецелесъобразно изисква контролът да се осъществява пряко от министъра на финансите, с което е налице неприложимост на същия, предвид наличието на правен конфликт, определен от функциите на министъра на финансите в качеството му едновременно на контролиращ и администриращ орган. Чрез предложените промени посочената неприложимост е отстранена. След приемане на промените, контролът по изпълнение на ЗДП се възлага на Агенцията за държавна финансова инспекция. Последната ще издава актовете за установяване на нарушения и наказателни постановления по съответно предвидения ред в Закона за държавната финансова инспекция. В законопроекта са въведени и промени по отношение размера на глобите и имуществените санкции при констатиране от страна на Агенцията за държавна финансова инспекция на допуснати нарушения. От една страна, така разработен санкциониращият механизъм е при съобразяване с принципа на съразмерност и пропорционалност по отношение на предоставяните помощи, ефекта от нарушаването на принципите на конкуренцията и възможните неблагоприятни

санкциониращи последици за държавата като цяло. От друга страна, по този начин се постига и основната цел на процеса на модернизация на правилата в областта, а именно засилване на контрола и повишаване на дисциплината на всички национални нива при предоставяне на държавна помощ. С цел превантивното действие на санкциите, и от гледна точка на размерите на предоставяните държавни/минимални помощи, същите са справедливо определени и гарантират в достатъчна степен възпиращ ефект и спазване на законодателството за държавните помощи.

Ключов нов елемент в законопроекта е уреждането на определени специфики на съдебното производство по оспорване на актове за предоставяне на държавни помощи и за нарушения на националното законодателство и Европейското право за предоставяне на държавни помощи пред националните съдилища. Посоченото е при съобразяване с Известието на Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища (ОВ, 2009/С 85/01) и Регламент (ЕС) № 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248 от 24 септември 2015 г.). По този начин се гарантира наличието и прилагането на национален правен механизъм за недопускане и защита при предоставяне на неправомерна и несъвместима помощ или неправилно използвана помощ на национално ниво. Производството пред съда е важен механизъм за правна защита за конкурентите и/или други трети страни, засегнати от предоставянето на неправомерна и несъвместима държавна помощ, така както това е уредено и с правото на Европейския съюз. В този смисъл, целта на законопроекта е да се създадат условия и ред за националните съдилища, конкурентите и/или трети страни за търсене и прилагане на средства за правна защита, в случаи на нарушение на правилата за държавните помощи. Предвид това, е въведено задължителното възстановяване в пълен размер на неправомерно получена държавна помощ, както и присъждане на лихва за неправомерност и възможност за предявяване на иск за обезщетение за вреди в определени със законопроекта случаи.

Нов момент е предвидената възможност националният съд да се обърне към Европейската комисия за изразяване на становище относно приложимостта и валидността на акт на орган на ЕС или на съществуваща и/или одобрена схема за държавна помощ или минимална помощ или да се произнесе с решение за установяване на съвместимост на дадена мярка за помощ с вътрешния пазар, вкл. да може да отправи преюдициално запитване до съда на ЕС относно тълкуване на разпоредба от правото на ЕС или тълкуване относно валидността на акт на органите на ЕС.

Законопроектът въвежда задължение за установяване размера и лицата-получатели на неправомерна и несъвместима държавна помощ от страна на администратора в случаите, когато с решението на Европейската комисия лицата-получатели на помощта и размерът на получената от тях помощ не са предварително определени. Промяната цели да се елиминира съществуваща към момента нормативна празнота, респ. създава се национален ред за оценка на размера на неправомерната помощ, когато същият не е определен в решението на Европейската комисия. Разписаният ред за възстановяване следва изразената позиция на ЕК, респ. Съда на Европейските общности, представена в „Известие на Комисията към ефективно прилагане на решенията на Комисията, разпореждащи на държавите членки да възстановят неправомерна и несъвместима помощ“ (ОВ С 272 от 15.11.2007 г.). Целта на

възстановяването на неправомерна и несъвместима помощ е да се възстанови пазарното състояние, което е съществувало преди предоставянето на помощта. По този начин се премахва пазарното предимство за определено лице–получател на държавна помощ от страна на администратора на помощта. Механизмът отразява тълкуванията на Съда на Европейския съюз по отношение изпълнението на решението на Европейската комисия, според които същото се счита за изпълнено, когато действията на държавата-членка водят до конкретни резултати и то незабавно. В този смисъл, възстановяването на неправомерна и несъвместима държавна помощ или неправилно използвана помощ се извършва въз основа на решение на Европейската комисия, с разпореждане за възстановяване и влязъл в сила акт за установяване на публично вземане, в случаите когато е приложимо. В акта се установява идентификацията на лицата-получатели и размера на съответно получената неправомерна и несъвместима държавна помощ или съответно неправилно използваната помощ, когато това не е установено в съответното Решение на Европейската комисия. Актът за установяване на публично вземане се издава от администратора на помощта по реда на Административнопроцесуален кодекс. Съответно вземанията, установени по този ред, подлежат на принудително събиране от органите на Националната агенция за приходите по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. По отношение на неправомерно получена минимална помощ или помощ освободена от задължение за уведомяване с акт на Съвета на Европейския съюз или на Европейската комисия, администраторът на помощта също следва да издаде акт за установяване на публично вземане по реда на Административнопроцесуалния кодекс. В този случай, правилата и механизмът за установяване на помощта се създават от администратора на помощта.

С цел прецизиране на правната рамка в посочения по-горе контекст се разширяват и функциите на министъра на финансите да предоставя методически указания и да предприема мерки за развитието и усъвършенстването на режима и за осигуряването на прозрачност. До момента подобни препоръки са предоставяни само въз основа на общите правомощия на министъра на финансите като национален орган за наблюдение, координация и осигуряване на прозрачност и нямат единен и обвързващ характер за администраторите. Определени са в пълнота и функциите на министъра на земеделието и храните относно държавните помощи в областта на земеделието, развитието на селските райони, горското и ловното стопанство и рибарството.

Законопроектът усъвършенства различни терминологични понятия. От съществено значение се явява разширяването на обхвата на понятийния апарат. В тази връзка се разширява обхвата на понятието „администратор на помощ” с оглед елиминиране невъзможността за неговото определяне, съотносимо и към заварените случаи. Проектозаконът развива различни хипотези, чрез които се идентифицира администраторът на помощ. Така например, когато помощта е предоставена непряко от публичен орган чрез лице, спрямо което публичният орган упражнява доминиращо влияние, администраторът е доминиращият публичен орган. Законопроектът допуска и възможността администраторът на помощ да може да възложи част от функциите си на публичноправна или частноправна организация, която да носи отговорностите и задълженията на администратора. Законопроектът въвежда и нови терминологични понятия, чието включване води до прецизност в законодателната материя и улесняване на нейната практическа приложимост.

Във връзка с усъвършенстване прилагането на закона са направени предложения с редакционен и правно-технически характер, които целят единствено прецизиране на законовите разпоредби, отчитайки развитието на европейското законодателство през последните години.

Въз основа на извършената цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроекта, общият положителен ефект от приемането на същия се изразява в това, че ще се създаде правна среда, която да възпрепятства незаконосъобразното разходване на публичен ресурс, нарушаването на Договора за функционирането на ЕС, както и ще се увеличи правната сигурност за страните в процеса. Предложените по-горе промени ще окажат положително въздействие върху всички заинтересовани страни, а именно: Министерството на финансите, Министерството на земеделието и храните, Европейската комисия, администраторите на помощ, получателите на държавна и/или минимална помощ, трети заинтересовани страни, в т.ч. конкуренти от всички области на обществени отношения в Република България.

Други положителни ефекти от приемането на законопроекта са:

- Осигуряване на правомерност на процесите вследствие изискванията към администраторите на помощ за гарантиране на капацитет по планиране, разработване, уведомяване, управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни и минимални помощи;

- Ще се подобрят координацията и контрола върху държавните помощи, което ще има положително въздействие върху всички засегнати лица;

- Ще се осигури възможност за незабавно и ефективно изпълнение на решенията на Европейската комисия за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ, така че да се възстанови пазарното състояние, което е съществувало преди предоставянето на помощта;

- Предоставяне на законосъобразни помощи при използването на национален и европейски финансов ресурс. Това ще доведе до ефект, подобряващ финансовата дисциплина в публичния сектор и до снижаване на фискалните рискове като цяло и намаляване риска от нередности и корекции;

- Предложеният проект на акт няма да доведе до допълнителни публични разходи, тъй като оптимизира съществуващата система. Освен това същият няма да доведе до налагане на корекции по бюджетите на заинтересованите министерства и ведомства;

- В резултат от приемането на проектозакона няма да има икономически, социални и екологични негативни въздействия.