

Резюме на цялостна предварителна оценка на въздействието

Наименование на акта: Закон за държавните помощи	Период на извършване на оценката: Февруари – март 2017 г.
Водеща институция: Министерство на финансите <i>Посочете институцията, отговорна за извършването на оценката</i>	<i>От какво ниво възниква необходимостта от предприемане на действието?</i> Необходимостта от предприемане на действието възниква от въвеждане на национални мерки, насочени към осигуряване правоприлагането на актове на Европейския съюз, в т.ч. актове с пряко действие и такива, за които не се изисква транспониране. <i>национално, европейско, международно</i>
Други организации, участвали в извършването на оценката: В извършването на оценката не са участвали/съдействали други организации. <i>Посочете организациите, които са участвали и/или съдействали за извършването на оценката</i>	Информация за контакт: г-жа Лидия Атева (началник на отдел „Методология, наблюдение и координация на държавните помощи“, дирекция „Държавни помощи и реален сектор“, Министерство на финансите), тел.: 02/9859 2544, e-mail: L.Ateva@minfin.bg <i>Име, телефон, e-поща</i>

1. РЕЗЮМЕ И ВАРИАНТИ НА ДЕЙСТВИЕ

Какъв е проблемът, който трябва да се реши? Защо е необходимо действие от страна на правителството/държавата?

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 налага законопроектът да бъде отново включен в законодателната програма на Министерския съвет за периода 1 януари – 30 юни 2017 г.

В настоящия проект на Закон за държавните помощи (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.

Проблемните области, които са обект на промяна в предложения законопроект са:

1) Непрецизни процедури и остаряла терминология - действащият ЗДП е с основна редакция от 2006 г., поради което същият е терминологично и процедурно остарял, спрямо въведените нови моменти в европейските правила по държавните помощи, в т.ч. необходимостта да се осигури по-добро правоприлагане и да се защитят правата на трети страни в областта на държавните помощи. Проведеният от Европейската комисия (ЕК/Комисията) процес по модернизация на правилата по държавните помощи в периода 2012-2014 г., развитието в практиката на ЕК и тълкуванията на Съда на ЕС в областта на държавните помощи налага модернизацията да намери отражение и в националното правоприлагане;

2) Липса на нормативни процедури и правен ред – необходимост от преодоляване на националната нормативна празнота с оглед липсата на:

2.1. съдебно 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

помощи и минимални помощи 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;

2.2. национален механизъм за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ и възстановяване на неправилно използвана държавна помощ – посоченото е 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 предложението се въвежда ред, гарантиращ незабавното и ефективно възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ, респ. минимална помощ;

3) Липса на ефективна правна уредба за контрол по прилагане на законодателството по държавните помощи – с предложението Агенцията за държавна финансова инспекция е определена за контролен орган по изпълнението на ЗДП.

Опишете проблема или въпросите, които обосновават действие от страна на държавата.

Какви са целите на предлаганото решение?

С приемането на проекта на акт се очаква да се постигне основна цел: подобряване на правоприлагането по държавните помощи и финансовата дисциплина при разходване на национален и европейски ресурс, със следните подходи (подцели):

- 1.1. Терминологично и техническо модернизиране;
- 1.2. Въвеждане на нови и прецизиране на съществуващи определения, задължения, ред и процедури, гарантиращи по-високо качество на процесите по планиране, разработване, уведомяване, управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни и минимални помощи от страна на администраторите на помощ;
- 1.3. Подобряване на механизма по координация на държавните помощи;
- 2.1. Създаване на нови процедури в националното съдебно производство във връзка с оспорването на акт за предоставяне на държавна или минимална помощ;
- 2.2. Въвеждане на специален ред за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна или минимална помощ и неправилно използвана помощ;
3. Подобряване на механизма за контрол върху държавните помощи.

Приемането на законопроекта ще има положително въздействие спрямо неопределяем брой заинтересовани страни, а именно:

- Министерството на финансите;
- Министерството на земеделието и храните;
- ЕК;
- администраторите на помощ;
- получателите на държавна и/или минимална помощ и трети заинтересовани страни, в т.ч. конкуренти от всички области на обществени отношения в Република България.

Броят на заинтересованите страни не би могъл да бъде определен, тъй като всяко едно лице – публичен орган или публично предприятие, би могло да бъде потенциален администратор на помощ, а по отношение на получателите на държавна и/или минимална помощ – потенциално такива биха могли да бъдат всички лица (юридически и физически), които извършват икономическа дейност. Статистика относно броя на потенциалните администратори на помощ и броя на потенциалните бенефициенти на държавна или минимална помощ не се води и поддържа в Република България.

Посочете какво цели да постигне новото предложение или предлаганата нова уредба. Какъв ефект би имала тя и спрямо кого?

Какви варианти за решаване на проблема са били изследвани, включително алтернативи на въвеждането на нова правна уредба?

1. Вариант 0 – Без действие от страна на държавата, при условие че законопроектът не бъде приет

При условие, че предложеният законопроект не бъде приет, ще продължи да бъде прилаган действащият ЗДП, който е непълен и остарял спрямо развитието на европейското законодателство в областта на държавните помощи. Едновременно с това ще остане нормативната празнота, която е налице, по отношение на ограничаване възможностите за публичните органи и трети заинтересовани страни да защитават интересите си в хода на съдебното производство.

Потенциалните рискове от ограничаване хипотезите на съдебното производство за публичните органи и трети страни по отношение защита на интересите им от предоставянето на неправомерна и незаконосъобразна държавна и минимална помощ са:

- изкривяване на пазара във връзка с изкуствено създадено икономическо предимство;
- невъзстановяване от бенефициентите, вкл. и на лихвата, за неправомерно ползвано икономическо предимство;
- ограниченост на хипотезите за защита на засегнатите интереси от публични органи и трети страни.

При неприемане на настоящия законопроект ще е налице и липса на национален правен ред, по който незабавно и ефективно да бъде изпълнено решение на ЕК за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ или на неправилно използвана държавна помощ. Освен това ще е налице слабост в координационния и контролния механизъм във връзка с държавните помощи.

2. Вариант 1 – С действие от страна на държавата, при условие, че законопроектът бъде приет

Предложеният законопроект не въвежда допълнителни регулаторни и нерегулаторни действия от страна на държавата. Същият води до подобряване, усъвършенстване и прецизиране на националното законодателство по отношение на терминологията, процедурите и практиките в областта на държавните помощи, наложени от проведения от ЕК процес по модернизация на правилата по държавните помощи в периода 2012-2014 г., изискванията на европейските регламенти, развитието в практиката на ЕК и тълкуванията на Съда на ЕС в областта на държавните помощи.

При предприемането на този вариант, с цел преодоляване на посочените по-горе проблеми, налагащи промяната в действащия ЗДП, в проекта на нов ЗДП са въведените следните основни нови моменти и процедури:

- Допълнено и прецизирано е понятието за „администратор на помощ“ – целта е да се обхване освен общия случай на помощ, предоставена от конкретен публичен орган, и случаите, когато помощта се предоставя с решение на администратор, колегиален орган на публичноправна организация или публично предприятие, на които са делегирани функции;

- Предвидени са нови задължения за администраторите на помощ, произтичащи от модернизиранията правила по държавните помощи – последваща оценка на въздействието от прилагането на мерките за подпомагане; информиране на получателите и осигуряване на съответствие на всеки индивидуален случай с условията на схема за помощ; изграждане и поддържане на достатъчен капацитет по планиране, разработване, уведомяване, управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни и минимални помощи;

- В резултат на модернизиранията правила по държавните помощи е въведен ред, който дава възможност с решение на Министерския съвет да се определят като високоприоритетни конкретни мерки, които ЕК да азглежда с предимство с цел ускоряване на процедурата по постановяване на решение от страна на ЕК;

- Въведени са изцяло нови разпоредби за 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, при съобразяване с разпоредбите на 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.). Основите моменти са насочени към: създадена е уредба, допускаща националният съд да може да се обърне към ЕК 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;

- Въведен е процедурен ред за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ или минимална помощ, както и неправилно използвана помощ, който отразява тълкуванията на Съда на ЕС и развитието в практиката на ЕК в тази област. В проекта на новия ЗДП е въведено задължение за администратора на помощ за установяване на размера и лицата, получатели на неправомерна и несъвместима държавна помощ, в случаите когато с решение на ЕК те не са предварително определени;

- Подобрен е контролът по прилагането на режима по държавните помощи, като за целта съставянето на актове за установяване на нарушенията и наказателните постановления ще се извършва от длъжностни лица на

АДФИ по реда на ЗДФИ. По този начин, освен подобряване на контролния механизъм ще се гарантира и подобряване правоприлагането на режима, като ще се отделят контролните от методологическите функции на министъра на финансите, респ. на министъра на земеделието и храните.

Не се очаква приемането на законопроекта да доведе до потенциални рискове, включително при възникване на конкретни съдебни спорове, тъй като разпоредбите по съдебното производство не създават допълнителни основания за инициране на нови съдебни производства, извън съществуващия правен ред, а водят до подобряване на правоприлагането и защита правата на трети страни. Разпоредбите по съдебното производство в новия ЗДП не разширяват обхвата на случаите за възникване на съдебно производство, а допълват хипотезите и спецификите към случаи, касаещи само актове по държавните и минималните помощи.

Препоръчваме Вариант № 1, тъй като с него ще бъдат преодолените по-горе посочените проблеми и ще се постигнат описаните цели. Общият положителен ефект при предприемане на Вариант № 1 се изразява в това да се създаде правна среда, която да възпрепятства незаконосъобразното разходване на публичен ресурс, нарушаването на ДФЕС, както и да се увеличи правната сигурност за страните в процеса.

Други положителни ефекти от приемането на законопроекта са:

- Изискванията към администраторите на помощи за гарантиране на капацитет по планиране, разработване, уведомяване, управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни и минимални помощи, осигуряват правомерността на процесите;
- Подобряване на координацията и контрола върху държавните помощи, което ще има положително въздействие върху всички засегнати лица (публични органи, администратори и получатели на помощ, трети лица);
- Осигуряване на възможност за незабавно и ефективно изпълнение на решенията на ЕК за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ. Целта на възстановяването е да се възстанови пазарното състояние, което е съществувало преди предоставянето на помощта. По този начин се премахва пазарното предимство към получателя на държавна помощ. Когато не е фиксирано предварително, определянето на размера на неправомерната и несъвместима помощ се базира на оценка на лицензиран оценител, възложена и приета от администратора на помощта, което я обективира;
- 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.

Потенциалното общо положително икономическо въздействие не може да се оцени надеждно, тъй като не може да се предвидят потенциалните случаи на неправомерна и несъвместима помощ.

Освен това, при предприемането на Вариант № 1 няма да има икономически, социални и екологични негативни въздействия.

Не препоръчваме Вариант № 0, тъй като ако законопроектът не бъде приет, няма да има икономически, социални и екологични положителни въздействия. Няма да са налице икономически и екологични негативни въздействия, но ще са налице социални негативни въздействия, а именно: ограничават се хипотезите на съдебното производство за публичните органи и трети страни по отношение защита на интересите им от предоставянето на неправомерна и незаконосъобразна държавна и минимална помощ. Освен това ще е налице слабост в координационния и контролния механизъм във връзка с държавните помощи и липса на национален процедурен ред за незабавно и ефективно изпълнение на решение на ЕК за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ. При предприемане на Вариант № 0 няма да бъдат преодолените описаните горе проблеми и няма да се постигнат определените цели.

Посочете изследваните варианти, включително алтернативи на въвеждането на предприемането на нормативна промяна. Опишете накратко потенциалните рискове, свързани с вариантите, каква е вероятността те да настъпят и техния ефект, ако настъпят. Обосновете препоръчания вариант на действие. Повече информация добавете в резюмето на препоръчания вариант с данни.

4. РЕЗЮМЕ НА ПРЕПОРЪЧАНИЯ ВАРИАНТ С ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДАННИ

Вариант на действие	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
	Опишете качествено и количествено всички значителни разходи и ползи на годишна база. Използвайте приблизителни цифри и диапазони, когато е по-приложимо. Обърнете особено внимание на икономическите и социалните разходи и на разходите за околната среда. Задължително	

	включете паричен израз на разходите и ползите (в лева).	
Вариант 1	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
	Не е приложимо - предложеният проект на акт няма да доведе до допълнителни публични разходи, тъй като оптимизира съществуващата система.	Ползите се изразяват в следното: - Подобряване правоприлагането и предоставянето на законосъобразни помощи при използването на национален и европейски финансов ресурс – Практически е невъзможно да се определи потенциален брой на законосъобразно предоставени помощи, тъй като това е отговорност на всеки един администратор на помощ и подобна статистика не се води; - Подобряване финансовата дисциплина в публичния сектор, снижаване на фискалните рискове като цяло и намаляване риска от нередности и корекции - потенциалното общо положително икономическо въздействие не може да се оцени надеждно количествено, тъй като не може да се предвидят потенциалните случаи на неправомерна и несъвместима помощ.
Описание и обхват на основните разходи: Не е приложимо предвид посоченото по-горе по отношение на общите годишни разходи в резултат на Вариант 1. <i>Опишете накратко най-важните парични и непарични изрази на разходите. Опишете разходите за всички основни групи.</i>		
Предложението надхвърля ли минималните изисквания на Европейския съюз?		Да/ <u>Не</u> /Не е приложимо Проектът на нов ЗДП е изготвен с цел усъвършенстване и прецизиране на процедурите и практиките в националното законодателство по държавните помощи във връзка прилагане на чл.107 и 108 от ДФЕС и регламентите в областта на държавните помощи, модернизирани от Комисията в периода 2012-2014 г., 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.), Решение на ЕК № С(2014) 6207 от 05.09.2014 г., развитието в практиката на ЕК и тълкуванията на Съда на ЕС в областта на държавните помощи. Цялостен преглед на причините, налагащи провеждането на модернизация в режима по държавните помощи, може да бъде намерен на интернет страницата на ЕК: http://ec.europa.eu/competition/

				state_aid/modernisation/index_en.html
Има ли промяна в административната тежест? Създават ли се нови регулаторни режими и регистри? Засягат ли се съществуващи регулаторни режими и регистри?				Проектот законът способства за подобряване на планирането, разработването, управлението и контрола на мерки за държавна и минимална помощ с по-високо качество. По този начин се очаква да се намали административната тежест за физическите и юридическите лица, да се облекчи практическото изпълнение на мерките от страна на получателите и администраторите. С проекта на акт не се създават нови регулаторни режими, тъй като основно се прецизират и актуализират координационни процедури между субекти на публичното право. С проектозакона се въвеждат специфични процесуални правила, свързани с допълване на процедурите по съдебни производства при оспорване на актове за предоставяне на държавни помощи и на минимални помощи и по констатирани нарушения на националното законодателство и европейското право за предоставяне на държавни помощи. Също така се конкретизира начина за взаимодействие между националните съдилища, Съда на Европейския съюз и ЕК. С проекта на акт не се създават нови регистри и не се засяга принципа на функциониране на съществуващите такива. <i>Моля посочете</i>
Какво е разпределението на годишните разходи според категорията на предприятията?	<i>Микро (в лв.)</i> Не е приложимо. Проектът на ЗДП не поражда въздействие върху микро предприятията, тъй като не разделя получателите на държавна и минимална помощ според големината на предприятията.	<i>Малки (в лв.)</i> Не е приложимо. Проектът на ЗДП не поражда въздействие върху малките предприятия, тъй като не разделя получателите на държавна и минимална помощ според големината на предприятията.	<i>Средни (в лв.)</i> Не е приложимо. Проектът на ЗДП не поражда въздействие върху средните предприятия, тъй като не разделя получателите на държавна и минимална помощ според големината на предприятията.	
Има ли предприятия, които са освободени от спазване на новите правила, въведени с предложението?	Проектът на ЗДП се прилага към всички администратори и получатели на помощ, като не въвежда специфични предприятия, които да са освободени от режима. Поради това въведените с предложението нови правила са задължителни за всички категории администратори и получатели на помощ. Потенциален администратор на помощ би могло да бъде всяко едно лице – публичен орган или публично предприятие, а			

	потенциален получател на държавна и/или минимална помощ би могло да бъде всяко едно юридическо или физическо лице, което извършват икономическа дейност. В Република България не се води и поддържа статистика относно броя и вида на потенциалните администратори на помощ и потенциалните бенефициенти на държавна или минимална помощ. <i>Моля посочете</i>
--	---

Описание и обхват на основните ползи:

Не е възможно да се определят парични и непаричните изрази на ползите, съобразно посоченото по-горе по отношение на общите годишни ползи при прилагане на Вариант 1.

Опишете накратко най-важните парични и непарични изрази на ползите. Опишете ползите за всички основни групи.

Ключови рискове:

Не се очаква приемането на проекта да доведе до потенциални рискове, включително при възникване на конкретни съдебни спорове, тъй като разпоредбите по съдебното производство не създават допълнителни основания за инициране на нови съдебни производства, извън съществуващия правен ред. Разпоредбите по съдебното производство не разширяват обхвата на случаите за възникване на съдебно производство, а допълват хипотезите и спецификите към случаи, касаещи само актове по държавните и минималните помощи, което допълнително развива и гарантира процеса по законосъобразно правоприлагане в областта на държавните помощи.

Има ли рискове от реализиране на предложението? Може ли да бъде изразен количествено, колко и какви юридически и физически лица ще бъдат засегнати и как?

5. ПРОВЕДЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

Консултации:

Тъй като 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, то ще бъдат отново изискани становища от Висшия съдебен съвет, Висшия административен съд, Висшия адвокатски съвет и Висшия касационен съд.

В съгласуването, проведено през 2016 г., са предоставени становища от Висшия адвокатски съвет и Висшия съдебен съвет, като последният не е изразил бележки и препоръки. В становището на Висшия адвокатски съвет са дадени препоръки за преодоляване на някои терминологични слабости, които са отразени. Посочените становища не са съотносими към настоящия вариант на законопроекта предвид въведените правни и технически корекции от страна на Народното събрание след първо четене на законопроекта.

За законопроекта ще бъдат спазени и разпоредбите на чл. 26 от Закона за нормативните актове, поради което ще бъдат проведени консултации с граждани и юридически лица, чрез публикуване на сайта на Министерството на финансите и Портала за обществени консултации.

Посочете основните заинтересовани страни извън държавната администрация, с които са проведени консултации. Направете кратък анализ на броя и характера на отговорите, получени от консултацията.

ПРИВЕЖДАНЕ В ДЕЙСТВИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

От коя дата предложението ще започне да действа?	ден/месец/година Новият ЗДП ще влезе в сила в 3-дневен срок от обнародването му в Държавен вестник и от тогава ще започне да действа.
--	--

Коя институция/организация ще отговаря за осъществяване на предложението и за контрола?

Отговорните институции за изпълнението на предложението са Министерството на финансите и Министерството на земеделието и храните. Отговорната институция за осъществяването на контрола по изпълнението на предложението е Агенцията за държавна и финансова инспекция. Предложението не предвижда извършване на разходи от дадена институция или организация.

Опишете отговорната институция за осъществяването на предложението. Предложението предвижда ли разходи за дадена институция или организация?