

## РЕШЕНИЯ

### РЕШЕНИЕ (ЕС) 2015/1300 НА КОМИСИЯТА

от 27 март 2015 година

**относно схема за помощ, приведена в действие от Германия в полза на германски фармацевтични предприятия във финансови затруднения под формата на освобождаване от задължителни отстъпки на производителите SA.34881 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2012/CP)**

(нотифицирано под номер C(2015) 1975)

(само текстът на немски език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, алинея първа от него,

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство, и по-специално член 62, параграф 1, буква а) от него,

като прикани заинтересованите страни да представят мненията си в съответствие с горепосочените разпоредби<sup>(1)</sup> и като взе предвид техните мнения,

като има предвид, че:

#### 1. ПРОЦЕДУРА

- (1) На 24 май 2012 г. Комисията получи жалба от германско фармацевтично дружество, което твърди, че освобождаването от задължителната за производителя отстъпка за лекарствени продукти, предоставено на неговите конкуренти в съответствие с германското законодателство, представлява държавна помощ.
- (2) На 8 юни 2012 г. Комисията представи неупоредена версия на жалбата на немските органи и ги помоли за тяхното становище и за допълнителна информация.
- (3) С писмо от 27 юли 2012 г. Германия представи мнението си по жалбата, както и изисканата допълнителна информация. На 31 юли 2012 г. Германия предостави неупоредена версия на отговора си. На 24 август 2012 г. Комисията изпрати на жалбоподателя тази неупоредена версия и помоли за уведомление дали той желае да продължи процедурата по случая с оглед на предоставените от германска страна разяснения.
- (4) Жалбоподателят поддържаше твърденията си. С писмо от 26 септември 2012 г. той предостави своите забележки относно становището на Германия. На 21 ноември 2012 г. Комисията изпрати на Германия отговора на жалбоподателя. Германските органи представиха мненията си с писмо от 13 декември 2012 г.
- (5) На 6 декември 2012 г. беше проведена среща с жалбоподателя.
- (6) На 30 януари 2013 г. и на 5 април 2013 г. жалбоподателят представи допълнителна информация.
- (7) С писмо от 24 юли 2013 г. Комисията уведоми Германия за решението си да открие процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, по отношение на посочената по-горе помощ.
- (8) Решението на Комисията за откриване на процедурата беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*<sup>(2)</sup>. Комисията прикани всички заинтересовани страни да представят мненията си относно мярката за помощ.
- (9) С писмо от 30 септември 2013 г. Германия представи своето становище относно решението за откриване на официалната процедура по разследване. Освен това Комисията получи няколко мнения от заинтересовани страни, както и от жалбоподателя.

<sup>(1)</sup> ОВ С 297, 12.10.2013 г., стр. 76.

<sup>(2)</sup> Вж. бележка под линия 1.

- (10) На 6 януари 2014 г. неверителните версии на тези мнения бяха изпратени на Германия, която получи възможност за отговор. Забележките на Германия постъпиха с писмо от 14 февруари 2014 г.

## 2. ЖАЛБА

- (11) Жалбоподателят, дружеството Allergopharma Joachim Ganzer KG със седалище в Reinbek до Hamburg развива дейност в областта на изследването, производството и продажбата на продукти за диагностика и терапия при алергични заболявания.
- (12) По мнение на жалбоподателя освобождаването от задължителната за производителя отстъпка за лекарствени продукти, предоставено на неговите конкуренти в съответствие с член 130а от том V на германския Кодекс за социално осигуряване (SGB V), представлява държавна помощ.
- (13) Той посочва също, че освобождаването се предоставя на предприятия в затруднение. По мнение на жалбоподателя мярката следва да се разглежда като неправомерна оперативна помощ, тъй като не отговаря на правните изисквания на Насоките на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднено положение <sup>(3)</sup> („Насоки за оздравяване и реструктуриране“).

## 3. ОПИСАНИЕ НА МЯРКАТА

- (14) Въпросната мярка засяга германско законодателство относно освобождаването от задължителната за производителя отстъпка за определени лекарствени продукти.

### 3.1. Германската здравноосигурителна система

- (15) Германската здравноосигурителна система е универсална система с две основни осигурителни схеми, а именно обществено здравно осигуряване и частно здравно осигуряване.
- (16) *Обществено здравно осигуряване:* В Германия 85—90 % от населението членува в системата на общественото здравно осигуряване. Тази система се финансира чрез вноските на нейните членове и от средства от държавния бюджет. Членовете и техните работодатели заплащат вноска в размер на определен процент от брутно месечно трудово възнаграждение на съответния член. Този процент е определен законово и е еднакъв за всички обществени здравноосигурителни каси. Освен това държавата заплаща определена вноска за т.нар. непокрити от осигуровката услуги. Вноските на всички членове в системата на общественото здравно осигуряване и държавните вноски се събират в управляван от федералния осигурителен институт (Bundesversicherungsamt) общ здравен фонд. Този здравен фонд изплаща на всяка здравноосигурителна каса фиксирана сума за всеки член, като размерът на сумата зависи от възрастта, пола и здравословното състояние на съответния член.
- (17) *Частно здравно осигуряване:* 10—15 % от населението се осигурява в системата на частното здравно осигуряване. Тази частна система се финансира единствено от заплащаните от нейните членове премии, които са установени в индивидуални договори със здравноосигурителните каси. В тези индивидуални договори са определени покритиите от осигуровката услуги и степента на покритие, която се определя от обхвата на избраните услуги, както и от риска и възрастта на съответното лице при включването към системата за частно осигуряване. Премиите се използват също за формиране на предвидения от закона резерв за възраст за повишаващите се с възрастта здравни разходи.

### 3.2. Освобождаване от задължителните отстъпки за производителите за лекарствени продукти, предвидени в германското законодателство

- (18) От август 2010 г. до декември 2013 г. фармацевтичните дружества в Германия бяха принципно задължени да предоставят на всички здравноосигурителни схеми, т.е. както на обществените, така и на частните здравноосигурителни каси, отстъпка в размер на 16 % за патентовани, отпускани по лекарско предписание лекарствени продукти, които не попадат в системата на фиксирани цени. От 1 януари 2014 г. до 31 март 2014 г. тази

<sup>(3)</sup> ОВ С 244, 1.10.2004 г., стр. 2 („Насоките от 2004 г.“). Тези насоки бяха в сила първоначално до 9 октомври 2009 г. Комисията все решение обаче да удължи валидността им най-напред до 9 октомври 2012 г. (Съобщение на Комисията относно продължаване на Насоките на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднено положение, ОВ С 156, 9.7.2009 г., стр. 3). Впоследствие, в рамките на инициативата за модернизирани на политиката за държавните помощи в ЕС Насоките бяха удължени до датата, от която биват заменени от нови правила за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднение (Съобщение на Комисията относно удължаване на прилагането на Насоките на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднено положение от 1 октомври 2004 г., ОВ С 296, 2.10.2012 г., стр. 3). На 1 август 2014 г. влизат в сила новите „Насоки за държавна помощ за оздравяване и реструктуриране на нефинансови предприятия в затруднено положение“ (ОВ С 249, 31.7.2014 г., стр. 1) („Насоките от 2014 г.“). Съгласно точки 137—138 помощите, предоставени преди публикуването на Насоките в Официален вестник на Европейския съюз, трябва да се оценяват въз основа на насоките, валидни към момента на предоставянето на помощта. Германия потвърди, че след приемане на решението за откриване на официалната процедура по разследване (на 24 юли 2013 г.) до приемането на съответно окончателно решение от Комисията няма да се предоставят други освобождавания въз основа на националната схема. В това отношение намират приложение Насоките от 2004 г.

задължителна за производителя отстъпка възлизаше на 6 %, а към 1 април беше леко повишена на 7 % (това увеличение не важеше за генеричните лекарства, при които отстъпката остана 6 % и след 1 април 2014 г.). Същевременно фармацевтичните дружества са задължени да задържат цените си до 31 декември 2017 г. на нивото им към 1 август 2009 г. (ценови мораториум).

- (19) Както задължителната за производителя отстъпка (независимо от точната процентна ставка), така и ценовият мораториум формират „замразяване на цените“ по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 89/105/ЕИО на Съвета<sup>(4)</sup>. Съгласно член 4, параграф 2 от посочената директива само в изключителни случаи лице, което притежава разрешително за продажба на лекарствен продукт, може да подаде заявление за освобождаването на този продукт от замразените цени, ако за това бъдат приведени „конкретни причини“. В съответствие с практиката на Съда въз основа на горепосочената разпоредба държавите членки трябва винаги да предвиждат възможността за подаване на заявление за освобождаване<sup>(5)</sup>. Според германското право фармацевтичните дружества могат да подадат заявление за освобождаване<sup>(6)</sup> от задължителната за производителя отстъпка, като Федералната служба по икономика и контрол на износа (BAFA) взема решение за всеки конкретен случай.
- (20) Както е подробно разяснено в член 130а, параграф 4 от том V на германския Кодекс за социално осигуряване и обяснено допълнително в публикувана от BAFA брошура<sup>(7)</sup> относно процеса на вземане на решение, „конкретни причини“ са налице, когато концернът или при принадлежащи към концерн предприятия, самото предприятие търпи непосилна финансова тежест поради замразените цени. По-специално за непосилна финансова тежест се приемат случаите, в които предприятието не е в състояние да избегне недостиг на ликвидност чрез собствени финансови средства, вноски на съдружниците или други мерки.
- (21) Съгласно издадената от BAFA брошура от решаващо значение за разрешаване на освобождаване от задължителната за производителя отстъпка е следното:
- оперативният резултат преди данъчно облагане за последните три финансови години;
  - доказано от дружеството, подаващо заявлението за освобождаване, развитие на неговите приходи и ликвидност през последните три години въз основа на финансови показатели (напр. марж ЕБИТ, рентабилност на собствения капитал, съотношение на собствения и на привлечения капитал, равнище на ликвидност и коефициент на задлъжнялост), както и обяснение на въздействието на замразените цени върху тези показатели;
  - доказателства от заявителя за допълнително обременяване на концерн/предприятието вследствие на замразените цени посредством удостоверяването на фактически платената задължителна за производителя отстъпка;
  - оценка на общото финансово и икономическо състояние на заявителя, в която освен неговите приходи се вземат под внимание по-специално неговото имуществено състояние и ликвидност. За целта заявителят следва да представи ретроспективен отчет за паричните потоци, прогнозен отчет за паричните потоци (финансов план), план за ликвидността за следващите три години и краткосрочен финансов план за следващите 12 месеца.
- (22) Предприятията, които подават заявление за освобождаване от замразените цени, трябва да докажат, че е налице пряка причинно-следствена връзка между замразяването на цените и техните финансови затруднения. По-специално тук трябва да се покаже, че финансовите затруднения не се дължат на структурни причини. В случай че все още съществуват неизчерпани икономически мерки за избягване или смекчаване на затрудненото финансово положение, първо трябва да бъдат предприети тези мерки. Осъществените до момента икономически мерки следва да бъдат разяснени в заявлението.
- (23) Заявителят трябва да докаже, че са изпълнени всички критерии за освобождаване посредством доклад на одитор или експерт-счетоводител. В този доклад трябва да е изрично потвърдена и обоснована причинно-следствената връзка между замразените цени и финансовите затруднения на заявителя.
- (24) За целта одиторът или експерт-счетоводителят трябва да оцени годишните отчети за последните три финансови години, както и планирането на ликвидността за следващите три финансови години с оглед на въздействията на отстъпките върху финансовото положение на заявителя. Одиторът или експерт-счетоводителят трябва да провери

<sup>(4)</sup> Директива 89/105/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 г. относно прозрачността на мерките, регулиращи цените на лекарствени продукти за употреба от човека и включването им в обхвата на националните системи за здравно осигуряване (ОВ L 40, 11.2.1989 г., стр. 8).

<sup>(5)</sup> Решение от 2 април 2009 г. по дело A. Menarini Industrie Farmaceutiche Riunite Srl и др./Ministero della Salute и Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-352/07), Sanofi Aventis SpA/Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-353/07), IFB Stroder Srl/Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-354/07), Schering Plough SpA/Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-355/07), Bayer SpA/Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) и Ministero della Salute (C-356/07), Simesa SpA/Ministero della Salute и Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-365/07), Abbott SpA/Ministero della Salute и Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-366/07), Baxter SpA/Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C-367/07) и SALF SpA/Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) и Ministero della Salute (C-400/07) (Сборник, стр. I-02495, точка 58).

<sup>(6)</sup> При освобождаването може да става дума за пълно освобождаване от задължителната за производителя отстъпка или за намаляване на отстъпката. Така в периода от август 2010 г. до декември 2013 г., в който задължителната за производителя отстъпка възлизаше на 16 %, BAFA е могло да предостави намаление на отстъпката с 10 процентни пункта, така че в крайна сметка засегнатите дружества са били задължени да предоставят отстъпка от само 6 % вместо от 16 %.

<sup>(7)</sup> Вж. [http://www.bafa.de/bafa/de/weitere\\_aufgaben/herstellerabschlaege/publikationen/merkleblatt.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/herstellerabschlaege/publikationen/merkleblatt.pdf).

изчисленията и документите по отношение на икономическите показатели, приходите и ликвидността. В тази връзка той трябва да направи оценка дали допълнителното обременяване със задължителната за производителя отстъпка е толкова значимо, че да застрашава краткосрочната и средносрочната финансова стабилност на предприятието.

- (25) Заявленията за освобождаване трябва да се основават на провереното годишно приключване за предходната финансова година (година  $n - 1$ ). При наличие на съответните предпоставки ВАФА издава на заявителя предварително положително решение за актуалната финансова година (година  $n$ ) плюс 180 дни. Заявителят е длъжен в рамките на 120 дни от изтичане на финансовата година да представи актуализирани данни за актуалната финансова година (година  $n$ ). Ако тези актуализирани реални данни не постъпят в ВАФА в рамките на 120 дни, се издава автоматично окончателно отрицателно решение, което отменя предварителното решение. В случай че въз основа на актуализираните реални данни се установи, че условията за освобождаване през година  $n$  са фактически изпълнени, ВАФА издава окончателно положително решение („окончателно освобождаване“). Ако от данните обаче е видно, че условията през година  $n$  не са изпълнени, ВАФА издава окончателно отрицателно решение, което отменя предварителното решение.
- (26) По информация на Германия между август 2010 г. и декември 2013 г. предварително и окончателно освобождаване е предоставено на общо девет предприятия за различни периоди от време (на нито едно предприятие не е било предоставено освобождаване за целия период 2010—2013 г.). В два други случая първоначално е произнесено решение за предварително освобождаване, но впоследствие то е било отменено с окончателно отрицателно решение.
- (27) През 2013 г. по силата на предварително решение са били освободени още пет предприятия (при което решението на ВАФА е издадено преди юли 2013 г.), две от които до края на 2013 г. В съответствие със забраната за прилагане на предложените мерки по член 108, параграф 3 от ДФЕС докато не бъде прието съответно окончателно решение от Комисията ВАФА няма да издава окончателни решения относно тези предварителни освобождавания и няма да издава решения по пет други заявления за предварително освобождаване, подадени след датата на решението за откриване на официалната процедура по разследване (юли 2013 г.).
- (28) Според Германия размерът на предоставените до 31 декември 2013 г. окончателни освобождавания възлиза на общо 6 268 милиона евро, от които за най-големия бенефициер са били 5 037 милиона евро. Германия оценява допълнителната сума на предоставените за 2013 г. предварителни освобождавания на около 6 милиона евро. Следователно общият обем на предоставените (съответно окончателни и предварителни) освобождавания съгласно представените от Германия документи възлиза на около 12—13 милиона евро.

### 3.3. Основания за откриване на процедурата

- (29) На 24 юли 2013 г. Комисията реши да открие официална процедура по разследване съгласно член 108, параграф 2 от ДФЕС (наричано по-нататък „решението за откриване на процедурата“).
- (30) Комисията стигна до предварителното заключение, че мярката включва използване на държавни ресурси. Това заключение се основава по-специално на констатацията, че германският законодател определя цените, които (обществените и частните) схеми за здравно осигуряване трябва да плащат за лекарствени продукти, и че публичен орган, а именно ВАФА, чрез предоставянето на освобождаване от задължителната за производителя отстъпка гарантира заплащането на по-висока цена за тези лекарствени продукти от схемите за здравно осигуряване.
- (31) Тъй като понятието „конкретни причини“ в Директива 89/105/ЕИО не е дефинирано достатъчно ясно и точно, а се оставя на държавите членки свобода на преценка при определението, Комисията е на мнение, че мярката следва да бъде приписана на Германия.
- (32) Тъй като за отделните освобождавания не е налице ясно дефиниран акт за възлагане, Комисията отхвърли аргумента, че мярката би могла да се разглежда като мярка от общ икономически интерес; според нея тя представлява по-скоро селективно предимство в полза на някои фармацевтични дружества, произвеждащи определени продукти.
- (33) Също така Комисията изрази мнение, че мярката може да наруши конкуренцията и да окаже въздействие върху търговията между държавите членки.
- (34) По тези причини предварителното мнение на Комисията е, че мярката представлява държавна помощ.
- (35) Комисията изрази сериозни съмнения относно съвместимостта на помощта с вътрешния пазар. Тя констатира, че бенефициерите на схемата следва да се разглеждат като предприятия в затруднено положение по смисъла на Насоките за оздравяване и реструктуриране и че по тази причина тези насоки трябва да бъдат използвани като правно основание за оценяване на съвместимостта на помощта с вътрешния пазар. Тъй като мярката вероятно не отговаря на условията за държавни помощи за оздравяване и реструктуриране съгласно горепосочените насоки, Комисията стигна до предварителното заключение, че помощта не е съвместима с вътрешния пазар.

## 4. МНЕНИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

- (36) В хода на официалната процедура по разследване в Комисията постъпиха мнения от жалбоподателя, както и от няколко заинтересовани страни, сред които обширно становище от Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie (Федерален съюз на фармацевтичната промишленост — (ВРІ)) и становища на фармацевтични дружества, които са получили освобождаване в рамките на схемата или са заявили подобно освобождаване.
- (37) Жалбоподателят поддържа аргументите си, съгласно които мярката представлява несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ. Той подчерта по-специално, че мярката трябва да бъде приписана на германската държава, тъй като в Директива 89/105/ЕИО се съдържа само една процедурна разпоредба, която касае предоставянето на възможност за подаване на заявление за освобождаване, при което обаче на държавите членки е оставен избор дали да предоставят подобно освобождаване.
- (38) ВРІ подчерта, че в решението за откриване на процедурата не е взето предвид, че предприятията, които подават заявление за освобождаване от замразените цени, трябва да докажат причинно-следствена връзка между финансовите си затруднения и въпросните замразени цени; т.е., че без замразените цени успешните заявители не биха били в ситуация на финансово затруднение. За останалото ВРІ заявява, че не са използвани държавни ресурси, защото както частните, така и обществените здравноосигурителни схеми следва да се разглеждат като независими от държавата. ВРІ твърди по аналогия със съпоставимо решение на Съда относно общи данъчни мерки, че мярката не е селективна, а представлява обща мярка, тъй като въз основа на германските конституционни изисквания законодателят е трябвало да предвиди специфични клаузи за особено тежки случаи, за да бъде предотвратена прекомерна намеса в правата на частни заинтересовани лица. Освен това ВРІ твърди, че мярката не следва да бъде приписана на германската държава, тъй като прилагането на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО от Германия е пряко предписано от първичното право на Съюза, а именно в членове 15, 16 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз <sup>(8)</sup> (наричана по-нататък „Хартата“). В случай че Комисията все пак стигне до заключението, че мярката представлява държавна помощ, според ВРІ Насоките за оздравяване и реструктуриране преследват различни цели (реструктуриране на предприятия в затруднено положение) от тези на мярката (специфична клауза за особено тежки случаи, която предотвратява възможността иначе стабилни предприятия да бъдат принудени от германското законодателство да обявят несъстоятелност) и по тази причина не трябва да бъдат прилагани. Ето защо съвместимостта с вътрешния пазар би трябвало да се оценява непосредствено въз основа на ДФЕС. В частност ВРІ подчертава, че съгласно член 168, параграф 7 от ДФЕС Съюзът е задължен да съобрази действията си изцяло с компетентността на държавите членки що се отнася до определянето на тяхната здравна политика и организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи, включително за разпределянето на предоставените им ресурси.
- (39) Както вече беше посочено, в допълнение към становищата на жалбоподателя и на ВРІ Комисията получи мнения от девет фармацевтични дружества. Всички те са получили освобождаване в рамките на схемата или са подали заявление за освобождаване, което не е било удовлетворено. Въз основа на частично припокриващите се твърдения мненията на тези девет заинтересовани страни се разглеждат по-долу съвместно.
- (40) Съгласно горепосочените мнения мярката представлява само регулиране на цените и не съдържа държавни ресурси, тъй като не са прехвърляни средства от държавата към бенефициерите. По-скоро въпросните суми трябва да бъдат приписани само на бенефициерите. Също така се поставя под въпрос дали изобщо в някой момент средствата са били под контрола на държавата, като се твърди, че системите за здравно осигуряване са независими от държавата, така че техните финансови средства не могат да се разглеждат като държавни ресурси.
- (41) Също така някои заинтересовани страни твърдят, че техните продукти са сред най-евтините на пазара. По-специално това важи за паралелните вносители, които предлагат вносените продукти на значително по-ниски цени в сравнение с техните производители. Заинтересованите страни посочват, че без освобождаването от замразените цени ще трябва да обявят несъстоятелност. След като те напуснат пазара, ще се предлагат само по-скъпи продукти. Тъй като по мярката се предоставят освобождавания и предприятията остават на пазара, мярката осигурява понижаване на разходите за схемите за здравно осигуряване. Следователно те твърдят, че без мярката разходите и прехвърлянето на държавни ресурси към фармацевтичните дружества биха се увеличили.
- (42) Също така заинтересованите страни твърдят, че мярката не следва да бъде приписана на германската държава, тъй като предвидените освобождавания трябва да се разглеждат единствено като предписано транспониране на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО.
- (43) Заинтересованите страни заявяват също, че задължителната за производителя отстъпка от 16 % от оборота принуждава да обявят несъстоятелност по-специално малки и средни предприятия, които преди въвеждането на отстъпката са били стабилни предприятия, чийто марж на печалба обаче не е бил достатъчен, за да поеме допълнителните разходи. В тази връзка заинтересованите страни твърдят по-специално, че комбинацията от замразените цени и ценовия мораториум пречи на предприятията да компенсират свързаните със замразените цени

<sup>(8)</sup> Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 391).

допълнителни разходи чрез повишаване на цените. Ето защо те твърдят, че възможността за предоставяне на освобождаване не води до селективно предимство, а напротив предотвратява дискриминацията на по-малките предприятия с малък марж на печалба. В този смисъл мярката следва да се разглежда като специфична клауза за особено тежки случаи, която свежда въздействията на замразените цени до разумно равнище. Заинтересованите страни посочват, че без подобна специфична клауза за особено тежки случаи замразените цени биха нарушили свободата на стопанска инициатива, определена в член 16 от Хартата. Всички бенефициери твърдят в тази връзка, че без наличието на замразени цени не биха били предприятия във финансово затруднение. С оглед на тази пряка причинно-следствена връзка между законодателството, с което се въвеждат замразените цени, и финансовите затруднения на бенефициерите последните подчертават значението на специфичната клауза за особено тежки случаи.

- (44) Няколко заинтересовани страни обясниха също така, че замразените цени са въведени едва малко след влизането в сила на по-строги критерии за разрешаване на производството на голям брой техни продукти, което е довело до значително увеличаване на разходите им. Те твърдят, че в правните разпоредби, с които се въвеждат тези по-строги критерии, се признава, че те ще доведат до допълнителни разходи. Поради ценовия мораториум в съчетание със задължителната за производителя отстъпка обаче засегнатите предприятия не са били в състояние да компенсират тези допълнителни разходи. Ето защо заинтересованите страни твърдят, че мярката не е селективна, защото е в сила за всички предприятия, подложени на това двойно обременяване.
- (45) И накрая, заинтересованите страни твърдят, че с оглед на малкия размер на въпросните суми не е налице нарушение на конкуренцията. В допълнение някои заинтересовани страни твърдят, че мярката не оказва въздействие върху търговията между държавите членки, защото те извършват дейност само в Германия и с разрешени в тази държава продукти.

## 5. СТАНОВИЩЕ НА ГЕРМАНИЯ

- (46) Германия потвърждава становището си, съгласно което мярката не представлява държавна помощ.
- (47) Според Германия мярката е само част от обща рамка за регулиране на цените на лекарствени продукти. Германия посочва, че съществуват различни механизми на ценообразуване за определени лекарствени продукти, съответно за определени производители, и въпросната мярка представлява само един от тези механизми. В тази връзка Германия твърди, че решението на ВАФА да предоставя освобождаване не води пряко и само по себе си до прехвърляне на средства от схемите за здравно осигуряване към съответните предприятия, а само определя цена за определен продукт. Подобно прехвърляне на средства се осъществява едва когато даден лекар препише определено лекарство; ето защо прехвърлянето на средства не е пряко свързано с действия на държавен орган или създадена от държавата публична или частна институция, на която е възложено управлението на средствата.
- (48) В тази връзка Германия твърди също така, че мярката не следва да бъде приписана на държавата, тъй като с нея само се транспонира член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО. Според Германия посочената разпоредба съдържа задължението да се предвиди възможност за освобождаване от замразените цени. Въпреки че точното значение на понятието „конкретни причини“ остава отворено, тълкуване, което би направило предоставянето на освобождаване още от самото начало принципно невъзможно, не би било съвместимо със задължението за транспониране на директивата. ВАФА оценява заявленията за всеки конкретен случай и предоставя освобождаване от замразените цени, само ако заявителят е във финансово затруднение вследствие на тези замразени цени. Германия е на мнение, че единственото адекватно тълкуване на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО е това, според което на предприятията, които не могат да поемат свързаната със замразените цени финансова тежест, се предоставя освобождаване от замразените цени, тъй като освобождаването на предприятия, които биха могли сами да понесат тежестта (или на такива, които са се намирали във финансово затруднение и без замразените цени), не е необходимо.
- (49) В тази връзка Германия твърди също така, че от решението за откриване на процедурата е видно, че Комисията е стигнала до предварителното заключение, че всяко освобождаване от замразени цени, независимо от причините за предоставянето му, представлява селективно предимство и следователно държавна помощ. В съответствие с член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО държавите членки обаче са длъжни да вземат решения относно заявления за подобно освобождаване. Ето защо не е ясно дали има случаи, в които предвиденото в член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО освобождаване може да бъде предоставено, без да представлява държавна помощ, и ако това е така, как предоставянето може да се осъществи в съответствие с правилата за държавните помощи.
- (50) Също така Германия твърди, че органите на Съюза би трябвало да избягват несъответствия, възникващи въз основа на прилагането на различни разпоредби на правото на Съюза; по-специално това важи за случаи като настоящия, в които правилата за държавните помощи и Директива 89/105/ЕИО преследват обща цел. По тази причина следва да се изхожда от факта, че европейският законодател вече е установил, че освобождаването от замразени цени не

нарушава конкуренцията и че следователно не е налице възможност за последваща проверка въз основа на правилата за държавните помощи. Заключение, че подобно освобождаване представлява държавна помощ, би лишило от всякакво съдържание член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО.

- (51) В случай че Комисията стигне до заключението, че мярката представлява несъвместима с вътрешния пазар помощ, в крайна сметка Германия отправя искане по изключение в решението да не бъде разпоредено възстановяване на помощта. Според Германия това е оправдано с оглед на специалните обстоятелства по делото, по-специално поради това, че държавите членки са задължени въз основа на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО да предвиждат освобождаване от замразени цени, докато нито в директивата, нито в практиката на Съда се посочва, че освобождаването би могло да представлява държавна помощ. В тази връзка Германия обръща внимание и на факта, че в нито един момент преди решението за откриване на процедурата Комисията не е твърдяла, че освобождаването въз основа на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО представлява държавна помощ, и че при текущото преразглеждане на Директива 89/105/ЕИО тя не е изразила съмнения относно евентуална несъвместимост на тази разпоредба с правилата за държавните помощи.

## 6. ОЦЕНКА

### 6.1. Наличие на държавна помощ

- (52) Съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар. Следователно дадена мярка се счита за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, ако са изпълнени следните четири критерия: използване на държавни ресурси; възможност за приписване на държавата; селективно предимство за дадено предприятие и (потенциално) нарушаване на конкуренцията и засягане на търговията в рамките на Съюза.

#### *Използване на държавни ресурси*

- (53) Предимствата могат да се класифицират като държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС, ако се предоставят пряко или непряко чрез държавни ресурси. Разграничаването между „държавни“ и „предоставени чрез държавни ресурси“ помощи не означава, че всички предоставени от дадена държава предимства представляват помощи без значение дали се финансират от държавни ресурси, а има за цел да включи в понятието за помощ не само директно отпуснатите от държавата помощи, а също и помощите, които се предоставят от номинирани или създадени от държавата публични или частни органи <sup>(9)</sup>.
- (54) Обстоятелството, че дадена мярка, в рамките на която се предоставя предимство, не се финансира пряко от държавата, а от създаден за изпълнението на схемата или наговарен с нейното прилагане публичен или частен орган, не изключва възможността, мярката да се финансира от държавни ресурси <sup>(10)</sup>.
- (55) По настоящото дело в съответното германско законодателство (в областта на ценовия мораториум и задължителната за производителя отстъпка) се определя цената, която схемите за здравно осигуряване следва да заплащат за лекарствени продукти. Чрез предоставянето на въпросните освобождавания BAFA (федерален орган) гарантира, че схемите за здравно осигуряване ще заплащат по-висока цена за въпросните лекарствени продукти, т. е. за лекарствата, на дружества, чиито финансови затруднения се разглеждат като толкова тежки, че освобождаване от общовалидната фиксирана цена изглежда оправдано.
- (56) Както е посочено в съображение 16, 85—90 % от населението в Германия членува в системата на общественото здравно осигуряване, докато само малка част от населението избира схемите на частното здравно осигуряване. Това означава, че по-специално схемите за обществено здравно осигуряване трябва да заплащат по-високи цени въз основа на въпросните освобождавания. Следователно въпросната мярка е свързана с по-високи разходи за обществените здравноосигурителни каси и води до загуба на държавни ресурси <sup>(11)</sup>.
- (57) Следователно конкретната ситуация се различава от тази по делото *PreussenElektra* <sup>(12)</sup>, при което Съдът само е разгледал дали „задължението на частните електроразпределителни дружества да закупуват електроенергия, произведена от възобновяеми енергийни източници, на установени минимални цени не води до пряко или непряко прехвърляне на държавни ресурси към предприятията, произвеждащи тази електроенергия“ <sup>(13)</sup>.
- (58) Въз основа на горепосоченото Комисията стига до заключението, че мярката включва държавни ресурси.

<sup>(9)</sup> Решение от 13 март 2001 г. по дело *PreussenElektra AG/Schleswig AG* (C-379/98, Recueil, точка 58).

<sup>(10)</sup> Решение от 22 март 1977 г. по дело *Steinike & Weinling/Германия* (C-78/76, Recueil, точка 21).

<sup>(11)</sup> Вж. по аналогия Решение от 1 декември 1998 г. по дело *Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servóla SpA (AFS)* (C-200/97, точки 38 и 41).

<sup>(12)</sup> Решение от 13 март 2001 г. по дело *PreussenElektra AG/Schleswig AG* (C-379/98, Recueil).

<sup>(13)</sup> Точка 59 от цитираното по-горе решение, курсивът е добавен. Вж. също и точки 55 и 56 от решението, в които Съдът разяснява обхвата на представения му въпрос.

*Възможност за приписване на държавата*

- (59) Дадена мярка попада в рамките на определението за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, само ако може да бъде приписана на съответната държава членка <sup>(14)</sup>.
- (60) Както вече беше споменато, Германия е на мнение, че въпросната мярка не следва да бъде приписана на държавата, защото касае само изпълнение на задължението по смисъла на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО да бъде предвидена възможност за подаване на заявление за освобождаване от замразени цени. Германия признава, че формулировката „конкретни причини“ е по-скоро обща, но твърди, че тази обща формулировка цели да предостави възможност на държавите членки да реагират на променящите се пазарни условия. Според Германия обаче това не променя по никакъв начин факта, че в член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО се въвежда задължение за предоставяне на освобождаване въз основа на конкретни причини и следователно на държавите членки не се предоставя свобода на действие по отношение на предоставянето на освобождаване.
- (61) Комисията констатира, че в случаи, в които държави членки просто транспонират в националното си законодателство наложено им от правото на Съюза ясно и точно задължение, те само изпълняват заложеното в ДФЕС задължение за транспониране на правото на Съюза в националното законодателство; ето защо това транспониране не следва да се приписва на съответната държава членка. В тази връзка в решението си по делото *Deutsche Bahn*/Комисия Съдът установи например, че предприятието от Германия транспониране на ясното и точно задължение горивото, използвано за целите на търговското въздухоплаване, да не се облага с хармонизиран акциз съгласно Директива 92/81/ЕИО на Съвета <sup>(15)</sup> представлява транспониране на това задължение в националното законодателство, което по тази причина не се приписва на германската държава, а е свързано със законодателен акт на Съюза <sup>(16)</sup>.
- (62) С оглед на конкретния случай обаче в съображение 6 от Директива 89/105/ЕИО се казва, че изискванията на тази директива касаят политиката на държавите членки в областта на ценообразуването на лекарствените продукти и националната политика по отношение на ценообразуването и системата за социално осигуряване само дотолкова, доколкото това е необходимо за постигане на прозрачност по смисъла на директивата. Както беше потвърдено от Съда по делото *Menarini* и др., отгук следва, че принципът, залегнал в основата на Директива 89/105/ЕИО, е за минимална намеса в организацията на политиката в областта на социалната сигурност на държавите членки <sup>(17)</sup>.
- (63) В съответствие с този ръководен принцип член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО е формулиран много общо и по-специално в него не се определя понятието „конкретни причини“. В тази връзка Съдът пояснява следното по отношение на член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО: *„Следователно от тази разпоредба е видно, че държавите членки трябва във всички случаи да предвидят възможността за предприемане, засегнато от мярка за запозаване или намаление на цените на всички лекарствени продукти или само на някои категории от тях, да поиска изключване от наложената по силата на тези мерки цена, като се има предвид, че тази възможност не накарнява прегледа от страна на компетентните органи на държавите членки на наличието на изключителен случай и на конкретни причини по смисъла на посочената разпоредба.“* <sup>(18)</sup>.
- (64) Отгук следва, че е задача на държавите членки да определят в кои случаи са налице конкретни причини, и че те разполагат със значителна свобода на действие при определянето на условията, при които ще се предоставят освобождавания. Понятието „конкретни причини“ в член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО не е достатъчно ясно и точно, за да може да се направи същото заключение като по делото *Deutsche Bahn*, т.е. че с националната мярка само се транспонира в националното законодателство предвидено от европейския законодател задължение.
- (65) По делото *Deutsche Bahn* в съответната разпоредба на законодателството на Съюза, а именно член 8, параграф 1, буква б) от Директива 92/81/ЕИО, се предписва ясно и точно задължение горивото, използвано за целите на търговското въздухоплаване, да не се облага с хармонизиран акциз. Този член предоставя на държавите членки само определена свобода на действие по отношение на формулирането на условията за осъществяване на освобождаването <sup>(19)</sup>, защото държавите членки освобождават от акциз „при условията, които определят с цел осигуряване на точното и опростено прилагане на това освобождаване и с цел предотвратяване на опитите за избягване, заобикаляне или злоупотреби по отношение на плащането на данъци“.

<sup>(14)</sup> Вж. например Решение от 16 май 2002 г. по дело *Френска република/Комисия на Европейските общности (Stardust Marine)* (C-482/99, Recueil, точка 24); Решение от 30 май 2013 г. по дело *Doux Élevage SNC, Coopérative agricole UKL-ARREE/Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)* (C-677/11, Сборник, точка 27).

<sup>(15)</sup> Директива 92/81/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. за хармонизиране структурата на акцизите върху минералните масла (ОВ L 316, 31.10.1992 г., стр. 12).

<sup>(16)</sup> Решение от 5 април 2006 г. по дело *Deutsche Bahn/Комисия* (T-351/02, Recueil, точка 102).

<sup>(17)</sup> Решение от 2 април 2009 г. по дело *A. Menarini* и др. (C-352/07—C-356/07, C-365/07—C-367/07 и C-400/07, Сборник, точка 36).

<sup>(18)</sup> Пак там, точка 58.

<sup>(19)</sup> Решение от 5 април 2006 г. по дело *Deutsche Bahn/Комисия* (T-351/02, Recueil, точка 105).



- (66) В настоящия случай все пак трябва да се отбележи, че в член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО не се съдържа определение на понятието „конкретни причини“ и на държавите членки се дава свобода на преценка относно това при какви условия да предоставят освобождаване от замразените цени. Тази свобода на действие надхвърля границите на чистата преценка при формулирането на разпоредбите за прилагане. По-скоро държавите членки могат да решават при какви условия следва да се предоставят освобождаванията<sup>(20)</sup>. Докато в съответната директива по делото *Deutsche Bahn* се определя еднозначно кога трябва да се предоставя освобождаване, а именно за гориво, използвано за целите на търговското въздухоплаване, в конкретния случай член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО оставя решението относно предоставянето на освобождаванията на държавите членки.
- (67) Оттук следва, че съгласно член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО държавите членки разполагат със свобода на действие по отношение на *съдържанието* на обхвата на освобождаванията. Както вече беше установено, не е възможно да се направят същите заключения като по делото *Deutsche Bahn*.
- (68) Поради тази причина Комисията стига до заключението, че мярката следва да бъде приписана на Германия.
- Селективно предимство за дадено предприятие*
- (69) В началото Комисията обръща внимание на факта, че допустимите бенефициери са фармацевтични дружества, които еднозначно упражняват икономическа дейност. В качеството си на такива бенефициерите следва да се разглеждат като предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (70) Комисията отбелязва също така, че предоставянето на освобождаване от замразените цени води до увеличаване на оборота и по-големи приходи за облагодетелстваните предприятия. Следователно с освобождаването на предприятията бенефициери се предоставя предимство спрямо техните конкуренти.
- (71) Що се отнася до селективността на мярката, е очевидно, че след процедурата по подаване на заявление, проучването на всеки отделен случай и решението от страна на ВАФА от мярката се възползват само ограничен брой предприятия, които осъществяват дейност в определен икономически отрасъл (лекарствени продукти) и отговарят на специфични критерии (намират се във финансово затруднение). В този смисъл тя не може да се разглежда като чисто ценово регулиране, защото води до цени, които облагодетелстват определени предприятия чрез дерогация от принципното ценово регулиране под формата на замразени цени. Ето защо мярката следва да се разглежда като селективна.
- (72) В тази връзка аргументът на ВРІ, според който не е изпълнено условието за селективност, защото мярката следва да се разглежда като обща мярка съгласно германското (конституционно) право, не може да бъде приет. В подкрепа на този аргумент ВРІ препраща към практиката на Съда, съгласно която мярка, с която на държава членка се предоставя освобождаване от прилагането на общата данъчна система, не е селективна и по тази причина не представлява държавна помощ, дори и ако дадено дружество получава предимство, доколкото въпросната мярка „*произтича пряко от основните или ръководните принципи на [споменатата] данъчна система.*“<sup>(21)</sup>. В конкретния случай ВРІ твърди по-специално, че предоставеното на предприятието бенефициер предимство произтича пряко от основните или ръководните принципи на германската конституция.
- (73) С оглед на това Комисията отбелязва, че референтната рамка за заключението дали чрез въпросните освобождавания се предоставя селективно предимство на определени предприятия, е системата за замразяване на цените, от която те се отклоняват, а не общите принципи на германската конституция. ВРІ обаче не твърди или дори не посочва, че въпросните освобождавания произтичат директно от основните или ръководните принципи на системата за замразяване на цените.
- (74) Във всички случаи в посоченото от ВРІ решение Съдът постанови, че подлежащите на процедура за разрешаване освобождаванията от данъчни мерки могат да не се разглеждат като селективни само ако свободата на преценка на компетентните национални органи е ограничена до проверка дали са изпълнени определени законови изисквания<sup>(22)</sup>. В конкретния случай германската конституция обаче по никакъв начин не определя кога да се предоставя освобождаване. Тя не определя като такива условията за предоставяне на освобождаване от замразените цени и не ограничава преценката на ВАФА само до проверката на спазването на тези условия.
- (75) Въз основа на горепосоченото Комисията стига до заключението, че мярката предоставя селективно предимство на определени предприятия.
- Нарушаване на конкуренцията и засягане на търговията в Съюза*
- (76) И накрая, дадена мярка попада в рамките на определението за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, ако нарушава или заплашва да наруши конкуренцията и би могла да засегне търговията между държавите членки.

<sup>(20)</sup> Вж. също посоченото по-горе Решение от 2 април 2009 г. по дело А. Menarini и др. (С-352/07—С-356/07, С-365/07—С-367/07 и С-400/07, Сборник, точка 58).

<sup>(21)</sup> Вж. например Решение от 18 юли 2013 г. по дело Р Оу (С-6/12, Сборник, точка 22).

<sup>(22)</sup> Пак там, точки 23—25.

- (77) В тази връзка Комисията отбелязва, че предприятията бенефициери по схемата извършват търговия с лекарствени продукти и че във фармацевтичния сектор се наблюдава интензивна конкуренция между участниците на пазара. Ето защо предимството, което бенефициерите получават в рамките на схемата, би могло да наруши конкуренцията.
- (78) Съдът на Европейския съюз също така постанови: „Когато [...] предоставено на държава членка предимство укрепва позицията на една категория предприятия спрямо други конкурентни предприятия във вътреобщностната търговия, тази търговия следва да се счита засегната от това предимство“<sup>(23)</sup>. При това е достатъчно бенефициерът да се конкурира с други предприятия на отворени за конкуренцията пазари. В тази връзка Комисията отбелязва, че държавите членки търгуват помежду си с голям обем лекарствени продукти и фармацевтичният пазар е отворен за конкуренцията.
- (79) Следователно Комисията стига до заключението, че съществува опасност най-малкото мярката да наруши конкуренцията и да засегне търговията между държавите членки.

*Заключение относно наличието на държавна помощ*

- (80) С оглед на гореизложеното Комисията стига до заключението, че предоставените в рамките на въпросната схема освобождавания от замразените цени следва да се разглеждат като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

## 6.2. Съвместимост с вътрешния пазар

- (81) Тъй като мярката представлява държавна помощ, е необходимо да се оцени дали тя е съвместима с вътрешния пазар.
- (82) Както вече беше установено, освобождаване от замразените цени се предоставя, ако дадено предприятие е подложено на непосилна финансова тежест вследствие на задължителната за производителя отстъпка. Непосилна финансова тежест е налице особено в случаите, когато въпросното предприятие не е в състояние да избегне недостиг на ликвидност чрез собствени финансови средства, вноски на съдружниците или други мерки.
- (83) Понятието за „непосилна финансова тежест“ е подобно на определението за предприятие в затруднено положение съгласно Насоките за оздравяване и реструктуриране, съгласно които „*дадено предприятие е в затруднено положение, когато е неспособно, било чрез свои собствени ресурси или чрез средства, които може да получи от своите собственици/акционери или кредитори, да се справи със загуби, които без външна намеса от страна на публичните власти почти сигурно могат да го изкарат извън бизнеса.*“<sup>(24)</sup>.
- (84) При прилагането на определението за непосилна финансова тежест съгласно схемата има вероятност предприятия в затруднено положение по смисъла на Насоките за оздравяване и реструктуриране да бъдат допуснати за целите на освобождаването, което принципно би наложило оценяване на предоставената помощ съгласно тези насоки.
- (85) Комисията взема под внимание обаче особените обстоятелства по настоящото дело.
- (86) Съгласно Директива 89/105/ЕИО държавите членки могат да въведат замразени цени, ако са изпълнени всички условия на тази директива. Както вече беше установено, член 4, параграф 2 от директивата предвижда, че предприятията, засегнати от замразените цени, могат по изключение да подадат заявление за освобождаване, когато това е оправдано от наличието на конкретни причини.
- (87) В решението си по делото *Menarini* и др. Съдът разясни, че член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО следва да се тълкува в смисъл, че „*държавите членки трябва във всички случаи да предвидят възможността предприятие, засегнато от мярка за замразяване или намаление на цените на всички лекарствени продукти или само на някои категории от тях, да поиска изключване от наложената по силата на тези мерки цена.*“<sup>(25)</sup>.
- (88) Следователно член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО задължава държавите членки да предвидят възможност за подаване на заявление за освобождаване от замразените цени (дори ако подобно задължение, както вече беше установено, не е достатъчно ясно и точно, за да оправдае заключението, че изпълнението му не следва да се приписва на държавата). Германия е въвела въпросната схема, изпълнявайки това задължение.
- (89) В тази връзка Комисията по-специално обръща внимание на факта, който беше подчертан и в постъпилите в Комисията в рамките на официалната процедура по разследване мнения на заинтересовани страни и Германия, че само предприятията, които могат да докажат, че е налице пряка причинно-следствена връзка между техните

<sup>(23)</sup> Вж. по-специално Решение от 17 септември 1980 г. по дело *Philip Morris Holland BV/Комисия на Европейските общности* (C-730/79, Recueil, точка 11); Решение от 22 ноември 2001 г. по дело *Ferring SA/Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)* (C-53/00, Recueil, точка 21).

<sup>(24)</sup> Вж. точка 9 от Насоките за оздравяване и реструктуриране.

<sup>(25)</sup> Решение от 2 април 2009 г. по дело *Menarini* и др. (C-352/07—C-356/07, C-365/07—C-367/07 и C-400/07, Сборник, точка 58).

финансови затруднения и въведените от германското законодателство замразени цени, могат да кандидатстват за помощи по схемата. Казано по друг начин, без замразените цени предприятията бенефициери не биха били предприятия в затруднено положение, т.е. без освобождаването замразените цени и следователно германското законодателство биха принудили иначе стабилни предприятия да обявят несъстоятелност.

- (90) Ръководният принцип на Насоките за оздравяване и реструктуриране се състои в това да се гарантира, че неефективни предприятия няма да бъдат задържани изкуствено на пазара. Насоките се основават на предпоставката, че напускането на пазара от неефективни предприятия е нормален процес и следователно то е правилото, докато оздравяването или реструктурирането на подобни предприятия трябва да остане изключение <sup>(26)</sup>.
- (91) Неефективните предприятия не могат да оцелеят въз основа на пазарните цени (т.е. да покрият разходите си и да реализират достатъчен марж на печалба). В конкретния случай и с оглед на пряката и строга причинно-следствена връзка между затрудненията на бенефициерите и замразените цени предприятията бенефициери не могат да се разглеждат като неефективни. Тяхното задържане на пазара не е застрашено от неспособността им да покрият разходите си въз основа на пазарните цени, а по-скоро от държавната намеса под формата на замразени цени, поради която за тях е невъзможно да вземат под внимание подобни пазарни цени. Освобождаването от замразените цени, въведено чрез въпросната схема, само по себе си няма за цел да задържи изкуствено на пазара неефективни предприятия. Следователно то не нарушава основните принципи на Насоките за оздравяване и реструктуриране.
- (92) Съгласно гореизложеното и особените обстоятелства по настоящото дело Комисията счита по изключение за уместно да оцени съвместимостта с вътрешния пазар непосредствено въз основа на ДФЕС. По тази причина оценяването на съвместимостта с вътрешния пазар на установеното в съответната германска схема специално освобождаване се извършва въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС.
- (93) Член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС предвижда възможността за разрешаване на помощи, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес.
- (94) За да е съвместима с член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС, дадена мярка за помощ трябва да преследва ясна цел от общ интерес и да е добре планирана по отношение на постигането на тази цел, както и да не засяга конкуренцията и търговията в рамките на Съюза до степен, която противоречи на общия интерес.

*Ясно дефинирана цел от общ интерес*

- (95) В съображение 3 от Директива 89/105/ЕИО издигането на равнището на общественото здраве чрез осигуряване наличието на достатъчни количества лекарствени продукти на приемливи цени се посочва като основна цел на замразяването на цените. Необходимостта от устойчиви здравни системи, по-специално в контекста на икономическата ситуация в Европа през последните години, беше подчертана също от Съвета на здравните министри <sup>(27)</sup> през декември 2013 г. и в годишния обзор на растежа за 2014 г. <sup>(28)</sup>, в който беше изтъкната необходимостта от подобряване на финансовата устойчивост на здравните системи.
- (96) Замразяването на цените, въведено от Германия, има за цел да гарантира запазването на устойчиво ниво на разходите в здравеопазването за повишаване на равнището на общественото здраве. Замразените цени обаче водят до изкривяване на свободния пазар <sup>(29)</sup> и по тази причина може да е необходимо да се предвидят освобождавания при специални условия, по-специално когато предизвиканото от замразените цени нарушаване на конкуренцията е такова, че въвеждането им не би могло да се вземе предвид още от самото начало. В този смисъл член 4, параграф 2 от Директива 89/105/ЕИО предвижда, че мерките на държавите членки за постигане на целта от общ интерес, а именно да се запази устойчиво ниво на разходите в здравеопазването, трябва да отчитат този факт и да предвиждат възможност за освобождаване от замразени цени въз основа на конкретни причини.
- (97) Въпросната германска схема преследва посочената в Директива 89/105/ЕИО цел да осигури устойчиво ниво на разходите в здравеопазването за повишаване на равнището на общественото здраве и същевременно да гарантира чрез въвеждането на освобождавания, че въздействието на тези мерки върху засегнатите предприятия няма да са толкова значителни, че въвеждането им да не може да бъде отчетено още от самото начало <sup>(30)</sup>. В този смисъл германската схема предвижда специфична клауза за особено тежки случаи, с която се гарантира, че целта за запазване на устойчиво ниво на разходите в системата на общественото здравеопазване няма да принуди иначе стабилни предприятия да обявят несъстоятелност.

<sup>(26)</sup> Вж. също точка 4 от Насоките за оздравяване и реструктуриране.

<sup>(27)</sup> Вж. заключенията на Съвета относно процеса на размисъл във връзка с установяването на модерни, насочени към задоволяване на нуждите и устойчиви системи на здравеопазване (10 декември 2013 г.).

<sup>(28)</sup> СОМ(2013) 800.

<sup>(29)</sup> Защото правят невъзможно за предприятията сами да определят цените.

<sup>(30)</sup> Вж. сходен подход в Насоките на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда и за енергетиката в периода 2014—2020 г., раздел 3.7 (ОВ С 200, 28.6.2014 г., стр. 1).

- (98) По тази причина Комисията стига до заключението, че с въпросната схема в съответствие с Директива 89/105/ЕИО се преследва ясно дефинирана цел от общ интерес.

*Ясно дефинирана мярка за постигане на целта от общ интерес*

- (99) Както беше посочено по-горе, за да бъде съвместима с вътрешния пазар, дадена мярка за помощ трябва да е ясно дефинирана с оглед на постигането на целта от общ интерес. По тази причина тя трябва по-специално да е подходящ инструмент за постигане на тази цел по пропорционален начин.
- (100) Съгласно германската схема заявления за освобождаване могат да подадат само онези предприятия, които могат да докажат, че са особено силно засегнати от общото замразяване на цените, така че от него произтича непосилна финансова тежест. В съответствие с целта за запазване на устойчиво ниво на разходите в системата на общественото здравеопазване освобождаване се предоставя само при определени условия. Както беше посочено по-горе, по същество тези условия се ограничават до това да се предотврати ситуация, в която въздействието на замразените цени да направи въвеждането им невъзможно още от самото начало. В този смисъл за освобождаване се вземат под внимание само предприятия, които могат да докажат пряка причинно-следствена връзка между замразените цени и своите финансови затруднения. Подобно освобождаване е необходимо, за да се гарантира, че замразените цени няма да принудят иначе стабилни предприятия да обявят несъстоятелност.
- (101) По тази причина Комисията стига до заключението, че въпросната схема е подходящ инструмент за постигане на целта за запазване на устойчиво ниво на разходите в системата на общественото здравеопазване и същевременно гарантира, че създадените за тази цел мерки (замразяването на цените) няма да доведат до ситуация, при която стабилни предприятия са принудени да обявят несъстоятелност, което би направило въвеждането на замразени цени невъзможно още от самото начало. Също така Комисията отбелязва, че явно няма нарушаваш в по-малка степен конкуренцията инструмент от ограничаването на освобождаването до предприятия, които могат да докажат, че е налице пряка причинно-следствена връзка между замразените цени и техните финансови затруднения.
- (102) В тази връзка, както вече беше посочено в съображения 20 и 21, Комисията отбелязва, че всеки потенциален бенефициер в рамките на схемата е длъжен да докаже наличието на пряка причинно-следствена връзка между замразените цени и своите финансови затруднения. Това означава по-специално, че трябва да се докаже, че не съществуват структурни причини за финансовите затруднения. В случай че дадено предприятие все още разполага с мерки за избягване или ограничаване на финансовите затруднения, то трябва да ги осъществи приоритетно. В заявлението си предприятията трябва да посочат кои съответни мерки вече са били предприети.
- (103) Всички тези предпоставки за освобождаване, т.е. причинно-следствената връзка между замразените цени и финансовите затруднения, трябва да бъдат проверени в доклад на одитор или експерт-счетоводител. Одиторът или експерт-счетоводителят трябва да потвърди изрично и да обоснове тази причинно-следствена връзка. Също така той трябва да оцени мерките, предприети от предприятието с цел избягване или ограничаване на финансовите му затруднения.
- (104) Както беше изложено в съображение 25, тези предпоставки подлежат на строг предварителен и последващ контрол от страна на BAFA. В случай че последващият контрол покаже, че предпоставките не са били изпълнени през целия срок на валидност на дадено предварително освобождаване, BAFA издава окончателно отрицателно решение, с което се отменя предварителното освобождаване.
- (105) Въз основа на горепосоченото Комисията стига до заключението, че с критериите за освобождаване от замразените цени се гарантира стриктно ограничаване на помощта до необходимия минимум. Освен това малкият брой на предоставените въз основа на схемата освобождавания (само девет предприятия са получили освобождаване в периода 2010—2013 г., за подробности вж. съображения 26—28) показва, че критериите са били приложени стриктно от BAFA. Ето защо Комисията стига до заключението, че предоставената в рамките на схемата помощ е пропорционална.

*Нарушаване на конкуренцията и засягане на търговията в рамките на ЕС*

- (106) В заключение Комисията отбелязва, че схемата не нарушава конкуренцията и не засяга търговията в рамките на ЕС до степен, която да противоречи на общия интерес. Въз основа на подробно описаните по-горе строги критерии за освобождаване съвсем малък брой предприятия са получили помощ в рамките на схемата, а общият размер на предоставената по схемата помощ (11—12 милиона евро за периода от август 2010 г. до декември 2013 г.) следва да се класифицира като относително малък с оглед на съответния пазар на лекарствени продукти. Следователно въздействията на помощта върху конкуренцията и търговията в рамките на Съюза са силно ограничени и в никакъв случай не водят до нарушаване на конкуренцията до степен, която да противоречи на общия интерес.

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- (107) Комисията отбелязва, че Германия е предоставила въпросната помощ в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС. Въпреки това с оглед на горната оценка Комисията заключава, че схемата е съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

*Член 1*

Мяката, приведена в действие от Германия въз основа на член 130а, параграф 4 от том V на германския Кодекс за социално осигуряване във връзка с член 4 от Директива 89/105/ЕИО, е съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

*Член 2*

Адресат на настоящото решение е Федерална република Германия.

Съставено в Брюксел на 27 март 2015 година.

*За Комисията*  
Margrethe VESTAGER  
*Член на Комисията*