

V

(Anuncios)

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE
COMPETENCIA

COMISIÓN EUROPEA

AYUDA ESTATAL — BULGARIA

Ayuda estatal SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) y SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08) — Supuesta ayuda en forma de permuta de fincas forestales de propiedad privada por otras de propiedad pública

Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2011/C 273/06)

Por carta de 29 de junio de 2011, reproducida en la versión lingüística auténtica en las páginas siguientes al presente resumen, la Comisión notificó a Bulgaria su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la (supuesta) ayuda antes citada.

Los interesados podrán presentar sus observaciones sobre la ayuda respecto de la cual la Comisión ha incoado el procedimiento en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación del presente resumen y de la carta siguiente, enviándolas a:

Comisión Europea
Dirección General de Competencia
Registro de Ayudas Estatales
J-70 3/219
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Fax +32 22961242

Dichas observaciones serán comunicadas a Bulgaria. Los interesados que presenten observaciones podrán solicitar por escrito, exponiendo los motivos de su solicitud, que su identidad sea tratada de forma confidencial.

TEXTO DEL RESUMEN

DESCRIPCIÓN DE LA SUPUESTA MEDIDA

El 17 de julio de 2008, la Comisión recibió una denuncia de un denunciante que deseaba el anonimato. La denuncia se refería a una supuesta ayuda estatal derivada de una permuta de terrenos de propiedad pública por terrenos de propiedad privada en Bulgaria. Supuestamente el intercambio de las propiedades forestales públicas por las privadas se efectuó a un precio inferior que el valor de mercado para el Estado búlgaro. En varios casos

a las permutas les siguió un cambio en el uso de la tierra permutada (a saber, de terreno forestal a terreno edificable), con lo que el valor del terreno obtenido de esta forma se incrementó aún más.

Tanto la permuta como el cambio en el uso de la tierra se basaron en leyes búlgaras en vigor antes de la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea. Tanto las permutas de terrenos forestales con partes privadas como los posteriores cambios en el uso de la tierra quedaron prohibidos y suspendidos, respectivamente, en 2009. Los denunciantes exigen que la supuesta ayuda derivada de las permutas y recalificaciones de los terrenos se declare ilegal e incompatible y se recupere de las autoridades búlgaras.

Según los denunciantes, los potenciales beneficiarios de la ayuda son personas físicas, empresas privadas o municipios, que desarrollan, con frecuencia, actividades de desarrollo inmobiliario o turísticas, que intercambiaron sus propiedades forestales por terrenos forestales de propiedad pública.

Según los denunciantes, la ayuda estatal se había concedido en el contexto de las permutas forestales en un proceso de dos fases. En la primera, los bosques de propiedad pública se habrían permutado por los de propiedad privada en condiciones injustas, debido principalmente a la situación estratégica de los bosques públicos. Posteriormente la autoridad competente para modificar la calificación de los antiguos bosques públicos y su inclusión en la zona urbanizable habría concedido la aprobación, lo que permitió su desarrollo. Por consiguiente, este régimen, por acumulación de las dos fases, habría permitido a las empresas obtener un beneficio económico, ya que los precios de los terrenos públicos aplicados en la permuta y en el posterior cambio en el uso de la tierra habría sido inferior al precio de mercado de terrenos similares vendidos en el mercado. La legislación búlgara vigente habría creado, por lo tanto, un régimen de ayuda estatal.

Los precios de las fincas forestales permutadas por el Estado como propietario se determinan sobre la base de una normativa búlgara especializada, a saber, la Norma sobre el cálculo de los precios de base, precios de la tierra en áreas excluidas y creación de derechos de uso y servidumbre respecto a los bosques y terrenos forestales reservados (la «Norma sobre precios de base»).

El precio calculado en aplicación de la Norma sobre precios de base sería inferior al precio de mercado. Además, los coeficientes para determinar los precios administrativos no se han actualizado (lo suficiente) entre 2004 y 2010. Por ello, según los denunciantes, en las transacciones de permuta nunca se aplicó el precio real de mercado de los bosques estatales.

EVALUACIÓN DE LA AYUDA

Las autoridades búlgaras no han notificado, infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, una medida relativa a la concesión de ayuda en el contexto de la permuta de terrenos forestales, antes de aplicarla. Por ello, si la Comisión comprueba de hecho la presencia de ayuda estatal, dicha ayuda sería ilegal. Además, si se comprobara que dicha ayuda no es compatible con el mercado interior, debería recuperarse.

La Comisión, tras una evaluación preliminar, duda de que el método aplicado por Bulgaria para fijar los precios administrativos produzca resultados lo más cercano posibles a los precios de mercado, en particular en situaciones caracterizadas por fuertes incrementos de precios. Por consiguiente, la Comisión no puede excluir que las transacciones de permuta de bosques constituyan ayuda estatal. La Comisión no puede descartar de forma definitiva en esta fase que las permutas estén intrínsecamente vinculadas a posibles cambios posteriores en el uso de la tierra autorizados por procedimiento administrativo y que puedan generar ventajas para los propietarios de los terrenos permutados. La Comisión no puede descartar de forma definitiva en esta fase que las recalificaciones de los terrenos permutados

constituyan ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Provisionalmente, la Comisión duda de que el mecanismo para definir los precios de las tierras permutadas incluya ayuda estatal, de que las operaciones de permuta y la posterior recalificación de los terrenos no estén intrínsecamente vinculados y de que la recalificación de las tierras no incluya ayuda estatal.

La Comisión no dispone de información que le permita concluir que la ayuda creada por las permutas de terrenos forestales y la posterior recalificación del uso de dichos terrenos permita lograr objetivos de la UE, o que se haya concedido de conformidad con los correspondientes criterios de compatibilidad que establecen los distintos instrumentos de ayudas estatales. Por todo ello, la Comisión tiene dudas sobre la compatibilidad de las medidas bajo examen con el mercado interior.

TEXTO DE LA CARTA

«Комисията би желала да уведоми България, че след като разгледа информацията, предоставена от Вашите власти относно мерките, посочени по-горе, реши да открие процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“).

1. ПРОЦЕДУРА

- (1) На 17 юли 2008 г. беше получена жалба от жалбоподател, поискал да остане анонимен, която беше заведена под номер СР 176/2008 (А/14905). На 11 август 2008 г. неуповителен вариант на тази жалба беше изпратен на българските власти, за да представят мнението си (D/53153). На 28 август 2008 г. беше получена допълнителна информация от жалбоподателя (А/17566). На 2 септември 2008 г. беше получен първи отговор от българските власти (А/17907).
- (2) Жалбоподателят предостави допълнителна информация по казуса съответно на 3 септември 2008 г. (А/17987) и на 1 октомври 2008 г. (А/20168). Тази информация беше изпратена на българските власти на 7 октомври 2008 г. (D/53840). Отговорът на българските власти беше получен на 28 октомври 2008 г. (А/22818). На 5 декември 2008 г. жалбоподателят предостави още допълнителна информация (А/26375).
- (3) На 27 януари 2009 г. информация по казуса беше получена от трета страна (А/2063).
- (4) На 14 май 2009 г. (А/14172), 2 юни 2009 г. (А/13121) и 8 юни 2009 г. (А/13953) съответно жалба по същия въпрос беше получена от втори жалбоподател. Неуповителният вариант на тази втора жалба беше изпратен на българските власти на 8 декември 2009 г. (D/55202), за да представят мнението си.
- (5) На 4 декември 2009 г. делото беше разделено административно. Частта от жалбата, свързана с кореспонденцията с първия жалбоподател, беше преименувана на SA.26212 (СР 176а/2008). Частта от жалбата, свързана с кореспонденцията с втория жалбоподател, беше преименувана на SA.26217 (СР176b/2008).

- (6) По дело CP176b/2008 отговорът от българските власти във връзка с искането за информация от 8 декември 2009 г. беше получен на 4 януари 2010 г. (A/123).
- (7) На 23 март 2010 г. информация по въпроса беше получена от трета страна (A/5244) и регистрирана по дело CP176b/2008.
- (8) По дело CP176a/2008 неповерителният вариант на някои документи беше поискан от жалбоподателя (D/55201). Те бяха получени на 6 януари 2010 г. (A/328) и бяха изпратени на българските власти на 26 януари 2010 г. (D/5308), за да представят мнението си.
- (9) На 2 февруари 2010 г. българските власти поискаха превод на български език на някои документи, които бяха изпратени до тях в кореспонденция с номер D/5308. Освен това, на 10 февруари 2010 г. те поискаха удължаване на срока за предоставяне на информация (A/2443), което беше одобрено от Комисията с писмо от 16 февруари 2010 г. (D/5635).
- (10) На 18 февруари 2010 г. беше получена допълнителна информация от жалбоподателя (A/3075), в която се споменаваше не само за замени на горски земи, но и за замени на земеделски земи.
- (11) На 22 февруари 2010 г. беше проведена техническа среща с българските власти, за да се обсъдят въпросите, повдигнати от жалбоподателя. Някои въпроси, повдигнати по време на срещата, бяха изпратени в писмен вид на българските власти по електронна поща на 24 февруари 2010 г. (D/5783).
- (12) На 24 февруари 2010 г. българският превод на кореспонденцията от 26 януари 2010 г. (D/5308) беше изпратен на българските власти (D/5777).
- (13) На 17 март 2010 г. последният внесен документ на жалбоподателя от 18 февруари 2010 г. (A/3075) беше изпратен на българските власти и беше поискано тяхното мнение само по отношение на замените на гори (D/6272).
- (14) На 23 март 2010 г. беше получен отговорът на българските власти (A/5048) на искането за информация от 26 януари 2010 г. (D/5308; преводи, изпратени с номер D/5777).
- (15) На 27 март 2010 г. беше получен отговорът на българските власти (A/5403) на въпросите, изпратени на 24 февруари 2010 г. (D/5783).
- (16) На 25 март 2010 г. българските власти поискаха удължаване на срока за предоставяне на техния отговор (A/5194), както и превод на български език на някои документи, изпратени на 18 февруари 2010 г. (D/6272). Това удължаване беше одобрено от Комисията на 8 април 2010 г. (A/6593). На 19 април 2010 г. версията на английски език на документите, изпратени на 18 февруари 2010 г. (D/6272), беше изпратена на българските власти (D/6737).
- (17) На 10 август 2010 г. (D/8649) и 11 август 2010 г. (D/8687) съответно версиите на английски и на български език на искането за информация бяха изпратени на българските власти. Българските власти предоставиха исканата информация на 30 август 2010 г. (A/12003).
- (18) На 12 октомври 2010 г. беше получена допълнителна информация от жалбоподателя (A/13173) по дело (CP 176a/08). На същия ден беше проведена среща с българските власти за изясняване на някои въпроси. По време на тази среща българските власти предоставиха на Комисията определена информация под формата на презентация, която беше регистрирана на 19 ноември 2010 г.
- (19) С оглед планиране на допълнителна среща относно случаите на замени, Комисията неофициално поиска от българските власти определена информация на 26 януари 2011 г. Освен това, на същия ден беше получен нов документ от жалбоподателя по дело CP 176a/08.
- (20) На 3 февруари 2011 г. беше проведена среща с представителите на българските власти. Като последващи действия във връзка с тази среща, на 14 февруари 2011 г. българските власти изпратиха някои разяснения до Комисията.

2. ОПИСАНИЕ НА ПРЕДПОЛАГАЕМАТА ПОМОЩ

- (21) След отчуждаването им през 1947 г. всички гори в България са станали държавна собственост и това е продължило до 2000 г., когато е започнала реституцията на горите на предишните частни собственици. Тогава някои гори станаха частна собственост.
- (22) Българските власти посочиха, че въз основа на изменение на Закона за горите⁽¹⁾, влязло в сила на 22 февруари 2002 г., са станали възможни замените на гори и поземлени парцели от горския фонд (който е държавна собственост) с частно притежавани гори. В това изменение на Закона за горите, в сила до 27 януари 2009 г., са били определени редът и условията за замените. Според българските власти замените на гори са имали за цел постигането на по-ефективна структура на собственост и консолидация на горите, които са държавна собственост.
- (23) Според българските органи, ако частното лице получи земя с по-висока стойност чрез замяната, то трябва да плати компенсация на държавата за разликата в цената. Българските органи посочиха, че по принцип държавата приемаше само замени, чрез които държавата е получила земя с по-висока стойност.
- (24) Жалбоподателите считат, че при сделките за замени, предприети от българските власти, е била предоставена държавна помощ. Твърди се, че когато държавните горски имоти са били заменени за частни такива, българската държава е постигнала цена, за която се твърди, че е по-ниска от пазарната стойност. В няколко

⁽¹⁾ Българският Закон за горите, обнародван в ДВ, бр. № 125 от 29 декември 1997 г.

случая замените са били последвани от промяна на предназначението на заменената земя (т.е. от горски земи в земя за застрояване), като получената по този начин стойност на парцела би нараснала дори още повече.

- (25) Както замяната, така и последващата промяна на предназначението на земята се основават на българското законодателство, влязло в сила преди присъединяването на България към Европейския съюз. По-специално, Наредбата за определяне на базисни цени, цени за изключените площи и учредяване право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд ⁽¹⁾ („Наредбата за базисните цени“), която определя методологията за оценка на цените на горските имоти, е влязла в сила на 18 ноември 2003 г.
- (26) На 27 януари 2009 г. е влязла в сила забрана на замените на гори; на 3 септември 2009 г. е въведен мораториум върху последващата промяна на предназначението на земята. Следователно замените на гори, извършвани с частни страни, и последващите промени в предназначението на земята вече не са възможни от 2009 г. насам. Жалбоподателите изискват предполагаемата помощ, произтичаща от замените и промените в статута на земята, да бъде обявена за неправомерна и несъвместима и да бъде възстановена от българските власти.

2.1. Бенефициерите

- (27) Според жалбоподателите потенциалните бенефициери на помощта са физически лица, частни дружества или общини, често работещи в сферата на строителството на недвижими имоти и/или сферата на туристическите дейности, които са заменили горските си имоти за горски парцели държавна собственост.

2.2. Размерът на помощта

- (28) На този етап и въз основа на информацията, с която Комисията разполага, е невъзможно да се оцени точният размер на помощта, потенциално предоставена при замените на горски имоти. Въз основа на информацията, предоставена от жалбоподателите ⁽²⁾, изглежда, че — поне в някои случаи — размерът на помощта надвишава прага *de-minimis*.

⁽¹⁾ Приета с Постановление на Министерски съвет № 252 от 6 ноември 2003 г., обнародвана в българския Държавен вестник, бр. № 101 от 18 ноември 2003 г. (последно изменена в ДВ, бр. № 1 от 5 януари 2007 г.).

⁽²⁾ Жалбоподателите изчисляват, че размерът на помощта при 15 сделки, избрани от 147 замени, вече би бил между 55 млн. евро (ако се отчита само замяната) и 126 млн. евро (ако се вземе предвид промяната в предназначението на земята). Според предоставената от тях информация размерът на помощта във всяка една от тези 15 сделки (без да се взема предвид потенциалната промяна в предназначението на земята) варира от 340 360 EUR до 27,9 млн. евро. Въпреки че тази оценка се отнася единствено до разликата между административната и пазарната цена на горските парцели държавна собственост (т.е. предимство за частната страна), като се има предвид, че парцелите частна собственост са били като цяло разположени в по-малко атрактивни райони, разликата между тяхната административна и пазарна цена (т.е. предимство за публичната страна) изглежда не толкова голяма. Поради това жалбоподателите твърдят, че действителният размер на държавната помощ, предоставена на частната страна, т.е. разликата между предимствата за частната страна и предимствата за публичната страна, все още би могла да бъде значителна.

2.3. Предоставяне на помощта според жалбоподателите

- (29) Според жалбоподателите държавна помощ би била предоставена в контекста на замените на гори по процедура, състояща се от два етапа. На първия етап гори държавна собственост биха били заменени с гори частна собственост при несправедливи условия, главно поради стратегическото местоположение на тези гори държавна собственост. На втория етап би било предоставено одобрение от компетентния орган за промяна на статута на предназначение на бившите гори държавна собственост и тяхното включване в градската зона, което позволява да бъде предприето извършването на урбанизация. Следователно тази схема, като съвкупност от двата етапа, би дала възможност на предприятията да получат икономическа полза, тъй като цените за земя държавна собственост, начислявани при замяната и/или последващата промяна на предназначението на земята, биха били по-ниски от пазарната цена за подобна земя, продадена на пазара. По тази причина по силата на действащото българско законодателство би била създадена схема за държавна помощ.
- (30) Цените на горски имоти, заменени от държавата като собственик, се определят въз основа на специализирана българска наредба, а именно Наредбата за определяне на базисни цени, цени за изключените площи и учредяване право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд („Наредбата за базисните цени“).
- (31) Според жалбоподателите, цената, определена при прилагане на Наредбата за базисните цени, е по-ниска от пазарната цена. Наредбата за базисните цени не би отразявала в достатъчна степен стойността на имотите като обекти на строително териториално устройство. Например в наредбата не се изисква при оценката да се отчита устройственият статут на съответния имот, т.е. дали съответните горски имоти са предназначени за застрояване в плановете за устройство на територията. Според жалбоподателите това може да доведе до десетки или стотици пъти по-големи разлики между пазарната цена и цената, определена в рамките на предварителната оценка, извършена от държавата. Освен това коефициентите за определяне на административните цени не са били актуализирани (в достатъчна степен) през периода 2004—2010 г. Поради това, според жалбоподателите, при сделките за замени никога не се използва реалната пазарна цена на горите държавна собственост.
- (32) Накрая, жалбоподателите твърдят, че пазарната цена на заменения горски имот става многократно по-висока от цената, определена при прилагането на Наредбата за базисните цени, когато новият собственик на имота промени предназначението на заменената земя в земя за застрояване, което е редовна практика.

2.4. Предварително становище на българските власти

- (33) Българските власти твърдят, че в замените на горски имоти няма никаква държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“). Като една от причините те

посочват, че жалбоподателите не са доказали как потенциалната помощ би засегнала търговията между държавите-членки, както и че от заменените горски земи не би била изнасяна никаква дървесина⁽¹⁾. Властите посочиха също, че ако Комисията установи наличието на държавна помощ, те биха били готови да уведомят за наличието на схема за помощ в съответствие с Насоките за национална регионална помощ („НРП“).

(34) След това те изтъкват факта, че цената на горската земя държавна собственост винаги се определя в съответствие със Съобщението на Комисията относно елементите на държавна помощ при продажба на земя и сгради от публични органи⁽²⁾ („Съобщението относно продажбата на земя“). Оценката се извършва от независим оценител преди да се осъществи сделката. При определяне на цената на парцела оценителят следва предписанията за определяне на цените, предвидени в Наредбата за базисните цени. В предписанията се вземат предвид определени обективни критерии, като местоположението на парцела, значението на района за защитата на горите от урбанизация и полезността на растителни видове на територията на парцела. Преди приключването на сделката за замяна и двете страни по сделката (частната и публичната страна) трябва да постигнат съгласие, че те действително искат да заменят земята на определената от оценителя цена.

(35) Българските власти твърдят, че за да се провери дали цената, изисквана за горски парцел държавна собственост при сделка за замяна, отговаря на пазара, тя следва да бъде сравнена с цената за други горски парцели, а не, както са предложили жалбоподателите, с цените, постигнати при продажбите на земя за застрояване. Техният основен аргумент е, че законът предлага само възможността да се изиска такава промяна на предназначението, но не и законно право на такава промяна. Подкрепящите доказателства показват, че само малка част от замените са последвани от промяна на предназначението на земята:

Годината, през която е извършена замяната	Брой замени	Случаи на променен статут на земята
2006 г.	15	3
2007 г.	23	8
2008 г.	62	4
2009 г.	47	0

(36) Процедурата за промяна на предназначението на земята е подробно определена в Правилника за прилагане на закона за горите. Първо (новият) собственик(ът) на горския парцел трябва да подаде заявление до изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите, която е част от Министерството на земеделието и горите. Изисква се положително становище от страна на

местните власти (държавното горско стопанство и държавното ловно стопанство в районите, където се намира парцелът). Комисия от (вътрешни и евентуално външни) експерти разглеждат заявлението и представят становище на изпълнителния директор, който въз основа на становището взема предварително решение. Ако решението е положително и потвърждава основанията и законосъобразността на заявлението, то се изпраща до всички служби, отговарящи за промяната на предназначението (областния управител, кмета на общината и директора на регионалната дирекция, отговарящ за горите). Последващите етапи от административната процедура се извършват от органи, независими от министъра на земеделието и/или изпълнителния директор. Въз основа на положителното предварително решение собственикът трябва да представи заявление до съответната община за възлагането, изготвянето и одобряването на подробен устройствен план. Такъв план изисква консултация с всички (местни) заинтересовани страни. Ако такъв план бъде одобрен и след като влезе в сила, собственикът подава заявление до министъра на земеделието и храните за изключването на съответния горски парцел от горския фонд. За това изключване се дължи таксова марка, определена от независим оценител в съответствие с разпоредбите на Наредбата за базисните цени. След заплащането на таксовата марка се стартира процедура за издаването на административно решение за промяна на статута на предназначение на поземления парцел. В зависимост от размера на имота това се извършва или от министъра на земеделието и храните (ако се отнася до земя с площ по-малко от 10 хектара), или от Министерския съвет.

(37) Освен това българските власти информираха Комисията, че забрана на замените на гори е въведена в законодателството на 23 януари 2009 г. и е влязла в сила на 27 януари 2009 г. В допълнение, на 5 август 2009 г. българското правителство издаде заповед за преустановяване на разглеждането на заявления за промяна на статута на горските земи, придобити от частни физически или юридически лица чрез замяна. Този мораториум беше потвърден с Решение на Народното събрание на България от 3 септември 2009 г. С оглед на гореизложеното, замените на гори, извършени с частни страни, и последващите промени в предназначението на земята вече не са възможни в България.

(38) Българските власти също така информираха Комисията, че в някои случаи може да е имало корупционни практики, довели до ситуации, при които при определяне на цените на заменените земи Наредбата за базисните цени може да не е била спазвана (или да не е била следвана правилно). Тези случаи са предадени на българската прокуратура и са започнали наказателни разследвания срещу високопоставени длъжностни лица, включително двама бивши министри на земеделието и бивш ръководител на българската Агенция по горите, на основание, че съответното българско законодателство е било приложено неправилно. Важно е да се подчертае, че тези наказателни разследвания не засягат същите въпроси като настоящото разследване за държавна помощ: наказателните разследвания разглеждат неправилното прилагане на българското законодателство, докато разследването за държавна помощ обхваща последиците от правилното прилагане на горепосочените правни разпоредби.

⁽¹⁾ Въз основа на информацията, предоставена от властите, това изглежда обхваща само 3 общини. За останалата част от страната те не предоставиха информация.

⁽²⁾ ОВ С 209, 10.7.1997 г., стр. 3.

2.5. Уведомяване за държавна помощ

- (39) Българските власти считат, че замените на гори и последващите промени на предназначението на земята не включват държавна помощ. Те изразиха готовността си да уведомят за схема за помощ, ако Комисията установи наличието на (неправомерна) държавна помощ.

2.6. Правно основание

- (40) Националното правно основание за замените на гори, промяната на предназначението на горската земя и изчисляването на цените, които да се използват при сделките за замени, е:

- а) Законът за горите на България;
- б) Наредбата за определяне на базисни цени, цени за изключените площи и учредяване право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд;
- в) Законът за държавната собственост ⁽¹⁾
- г) Законът за задълженията и договорите ⁽²⁾.

3. ОЦЕНКА НА ПОТЕНЦИАЛНАТА ПОМОЩ И НА НЕЙНАТА СЪВМЕСТИМОСТ

3.1. Наличие на държавна помощ

- (41) 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“.

3.1.1. Неразривна връзка между замяната и промяната на предназначението на земята

- (42) Първият спорен въпрос е дали двете стъпки на сделката, т.е. замяната и последващата промяна на предназначението на земята (от гора в земя за застрояване) са неразривно свързани. Разглеждайки числените доказателства, представени от българските власти, Комисията отбелязва, че от 147 замени (2006—2009 г.) 15 са били последвани от промяна на статута (10 %). Тези данни, както и различните действащи правни и административни процедури, изглежда потвърждават тезата на българските власти, че — като общ принцип — двете стъпки не са неразривно свързани. ⁽³⁾
- (43) От друга страна, българските власти посочиха, че формулите за определяне на цените на горските имоти и таксата за дължимата таксовата марка за промяна на

предназначението на земята са така определени, че да постигнат пълната цена за замяна на даден горски имот плюс промяната в предназначението на земята да бъде до голяма степен равна на пазарната цена на подобен имот за застрояване. Това означава, че властите може да са допускали, че много инвеститори биха могли да се опитат да съчетаят и двете стъпки в една сделка.

- (44) С оглед на гореизложените съображения Комисията счита на този етап, че като общ принцип двете стъпки, т.е. замяната и последващата промяна на предназначението на земята, не са неразривно свързани и трябва да бъдат анализирани поотделно. При все това не може да се изключи в някои случаи намерението на властите и на частната страна по замяната от самото начало да е било замяната да бъде последвана от промяна на класификацията на заменената земя. В такива случаи двата етапа на практика биха били неразривно свързани.

- (45) Поради това Комисията приканва всички заинтересовани страни да представят мнения по предложения подход, т.е. като имат предвид, че не съществува неразривна връзка между двата етапа на сделката.

3.1.2. Потенциална държавна помощ при промяна на предназначението на земята

- (46) Процесът на промяна на предназначението на определен (горски) имот в земя за застрояване е документиран в българското законодателство. Жалбоподателите твърдят, че фактът, че собствениците на горска земя са могли (допреди провъзгласяването на мораториума) да променят предназначението на тази земя до голяма степен е увеличил нейната стойност и от това следва, че е била предоставена държавна помощ.

- (47) Комисията отбелязва, че *prima facie* промяната в статута на земята не изглежда да е включвала някакво прехвърляне на публични ресурси. Дължимата таксова марка за тези сделки е била изчислена в съответствие с правните разпоредби, и — доколкото е известно на Комисията — е била платена във всички разглеждани случаи. Поради това изглежда, че макар да е възможно да е било предоставено известно икономическо предимство на съответното частно предприятие в резултат на административните решения за одобряване на промяната в статута на земята, тези административни решения не биха довели до предоставянето на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. При все това Комисията не взема окончателно становище по този въпрос и приканва заинтересованите страни да изразят мнение по въпроса дали с оглед на общоприетото определение за държавна помощ, което изисква наличието на държавни ресурси, административната промяна на статута на земята представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

⁽¹⁾ Обнародван в ДВ № 44 от 21 май 1996 г. (последно изменен в български Държавен вестник, бр. № 41 от 2 юни 2009 г.)

⁽²⁾ Обнародван в ДВ № 275 от 22 ноември 1950 г. (последно изменен в български Държавен вестник, бр. № 50 от 30 май 2008 г.)

⁽³⁾ Неизвестен брой планирани промени на предназначението могат да бъдат блокирани от мораториума, наложен през 2009 г.

3.1.3. Потенциална държавна помощ при замяната на горска земя

3.1.3.1. Замените като обща мярка

(48) При анализа на това дали сделките за замени на гори включват държавна помощ, първият въпрос, който да бъде разгледан, е дали тази схема би могла да се счита за обща мярка. Ако това е така, тогава не би била предоставена държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. В съответствие с принципите, разработени в Известието на Комисията за прилагане на правилата за държавна помощ по отношение на мерките за пряко данъчно облагане на дружества⁽¹⁾, мерки, които са открити за всички икономически участници в държава-членка или преследват общи цели на икономическата политика, не представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. Те обаче трябва да бъдат действително открити за всички дружества на основата на равен достъп и не могат *de facto* да бъдат намалени по обхват например чрез правомощията на държавата да взема решения за предоставянето ѝ.

(49) Във връзка с гореизложеното българските власти в действителност твърдят, че всеки собственик на горски имот би могъл, съгласно приложимото законодателство, да поиска да замени гора частна собственост за гора държавна собственост. При все това при вземането на решение относно такава замяна Постоянната изпълнителна комисия в Агенцията по горите е използвала критерии, определени от директора на Агенцията. Освен това министърът на земеделието е разполагал с правомощия да наложи вето.

(50) С оглед на гореизложеното българските публични власти са разполагали със значителни правомощия при вземането на решения по отделните сделки за замени. Поради това Комисията смята, че схемата за замени на горска земя частна собственост за горска земя държавна собственост не може да се счита, че представлява обща мярка.

3.1.3.2. Държавна помощ при сделките за замени

(51) С цел да се установи дали сделките за замени предоставят икономическо предимство на участващите в тях частни предприятия Комисията трябва да установи дали цената, определена от оценителите въз основа на предвидените разпоредби в българското законодателство, напълно отразява пазарната стойност на съответната горска земя към датата на оценката.

Общи

(52) В съответствие с принципа на инвеститор в условията на пазарна икономика, за да не предоставят държавна помощ, публичните власти трябва да действат за целите на сделките по същия начин, както биха действали частните пазарни инвеститори. Това предполага, че когато встъпват в сделки, те също така следва да определят отговаряща на пазара цена за земята в тяхно владение.

(53) Комисията счита, че наличието на икономическо предимство при замяната на горска земя държавна собст-

веност за горска земя частна собственост трябва да се оценява във връзка със Съобщението относно продажби на земя⁽²⁾.

(54) В Съобщението относно продажби на земя се определят две възможности за автоматично изключване на наличието на държавна помощ при продажбите на земя и сгради от публични власти: когато продажбата се извършва чрез безусловна тръжна процедура — приемането на най-добрата тръжна оферта — или при липсата на такава процедура — когато продажната цена се равнява поне на стойността, определена чрез независима експертна оценка.

(55) В настоящия случай на замени на земи не е имало официална тръжна процедура за нито един от горските парцели държавна собственост. Потенциалните бенефициери на помощта вече са разполагали с горски имоти, които са искали да заменят за други парцели държавна собственост. Поради това обикновено частните страни са подавали заявления до българските власти, за да се осъществи замяната на горските парцели, докато властите не са били инициатори на замяната. Следователно Комисията трябва да установи дали цените, използвани за извършването на замените на земи, са били определени в съответствие с принципите, установени в Съобщението на Комисията относно продажби на земя при спазване на оценка на независим експерт.

(56) Точка 2, буква а) от Съобщението на Комисията относно продажбите на земя, съгласно заглавие „Продажба без безусловна тръжна процедура“ гласи следното:

а) Независима експертна оценка

Ако публичните органи не възнамеряват да приложат посочената в точка 1 процедура, би трябвало да се извърши независима оценка от един или повече независими оценители на активите преди започване на преговорите по продажбата с цел определяне на пазарна цена въз основа на общоприетите пазарни показатели и стандарти за оценка. Определената по този начин пазарна цена е минималната покупна цена, която може да бъде приета, без да се предоставя държавна помощ.

„Оценител на активи“ е лице с добра репутация, което:

— е придобило съответна степен, присъдена от признат учебен център или притежава равностойна академична квалификация,

— има подходящ опит и е компетентно при извършване на оценки на земя и сгради, като се отчита географското им местоположение и категорията на активите.

Ако в някоя държава-членка няма установена съответна академична квалификация, оценителят на активи би трябвало да бъде член на призната професионална организация, занимаваща се с оценка на земя и сгради, или:

— да бъде назначен от съда или орган с равностоен статут,

(1) ОВ С 384, 10.12.1998 г., стр. 3.

(2) Съобщение на Комисията относно елементите на държавна помощ при продажба на земя и сгради от публични органи (ОВ С 209, 10.7.1997 г., стр. 3).

— да има поне признато удостоверение за завършено средно образование и достатъчна степен на образование, с поне 3-годишен практически опит след дипломирането си и с познания по оценяване на земя и сгради в конкретното място.

Оценителят би трябвало да е независим в изпълнение на задачите си, т.е. публичните органи не би трябвало да имат право да му дават нареждания по отношение на резултата от оценката му. Държавните служби за оценка и държавните служители или други служители следва да се считат за независими, при условие че може на практика да се изключи упражняване на противозаконно влияние върху техните заключения.

„Пазарна стойност“ означава цената, на която биха могли да бъдат продадени земята и сградите съгласно частен договор между склонния да продаде продавач и необвързан купувач в деня на оценката, като се приема, че собствеността е публично предложена на пазара, пазарните условия позволяват редовна продажба и е предоставен достатъчен срок за водене на преговори за продажба, съобразен с характера на собствеността.

Оценка преди сделката

- (57) Комисията отбелязва, че за целите на замените цените на парцелите обществена и частна земя се определят посредством независима експертна оценка. Българските власти потвърдиха, че всички оценки са били направени преди сключването на сделката за замяна. Освен това, преди сделката за замяна да влезе в сила, и двете страни по сделката (частната и публичната страна) е трябвало да потвърдят, че действително искат да заменят земята на определената от оценителя цена.

Независимост на оценителите

- (58) Всички оценители, които подготвят и защитават оценките на държавни горски имоти, трябва да отговарят на разпоредбите, предвидени в българската Наредба № 17 за лицензиране на физическите и юридически лица за упражняване на частна лесовъдна практика. Оценителите са част от експертните екипи, работещи със съдилищата на Република България. Те нямат трудово или официално правоотношение с Министерството на земеделието и храните или с Държавната агенция по горите. В съответствие с Наредбата за базисните цени изборът на оценители за целите на оценката на парцели горски земи, които да бъдат заменени, се извършва от „собственика“ или от „заинтересованата страна“.
- (59) На този етап от процедурата Комисията счита, че оценителите, използвани за целите на оценяване на горските

поземлени парцели при сделките за замени, са независими оценители по смисъла на Съобщението относно продажби на земя.

Пазарна цена, определена въз основа на общоприетите пазарни показатели и стандарти за оценка

- (60) Комисията трябва да провери дали цената на съответната горска земя, определена от оценителите за целите на сделката за замяна, отразява пазарната стойност на актива и е определена въз основа на общоприетите пазарни показатели и стандарти за оценка.
- (61) Цените се определят от експерти, като се използват единствено формулите, определени в Наредбата за базисните цени. Българското законодателство не позволява на експертите да се отклоняват от определяната по този начин цена.
- (62) Базисната цена на даден горски поземлен имот (определена за целите на замяната) е сумата от базисната цена на земята и цената на насаждението (растителните видове на територията на имота).
- (63) Стойността на земята се определя по отношение на средните стойности на земята според категориите земя, предлагащи идентични условия за растеж на растенията (150 типове месторастения съгласно Наредбата за базисните цени). Така определената стойност на земята допълнително се коригира чрез използването на корекционен коефициент, който отчита местонахождението на имота по отношение на местната и националната инфраструктура. Този корекционен коефициент е определен в приложение 2 към Наредбата за базисните цени.
- (64) Корекционният коефициент K_m се определя по следната формула:
- $$K_m = 1 + g + m + s + p, \text{ където:}$$
- s – коефициент за близост до урбанизирана територия, измерен по въздушна линия (от 0,00 до 0,25)
- m – коефициент за близост до морето, измерен по въздушна линия (от 0,00 до 0,20)
- p – коефициент за близост до повърхностен път, измерен по въздушна линия (от 0,00 до 0,2)
- g = изразен с цифри коефициент за близост до град, отразяващ разстоянието до определен град (най-късото пътно разстояние между имота и града). Градовете са разделени в 6 групи:

Група 1	Група 2	Група 3	Група 4	Група 5	Група 6
София (от 0,00 до 0,7)	Русе, Пловдив, Бургас и Варна (от 0,00 до 0,50)	Благоевград, Велико Търново, Враца, Плевен и Стара Загора (от 0,00 до 0,40)	Други областни градове (от 0,00 до 0,35)	Други големи градове (Ботевград, Горна Оряховица, Димитровград, Дуница, Казанлък, Карлово, Лом, Петрич, Самоков, Свищов и Червен бряг (от 0,00 до 0,30)	Други общински центрове (от 0,00 до 0,10)

- (65) Стойността на земята допълнително се коригира с добавянето на увеличение за хектар, което се определя въз основа на средната цена на земята, наблюдавана в зоната, в която се намира имотът. Тези увеличения на цената са определени в разпоредбите на приложение 3 към Наредбата за базисните цени и са посочени в таблицата по-долу:

	Добавка (BGN/хектари)
София, национални курорти и вилни зони, прилежащи към тях, земи на разстояние 10 км от морето	5 000
Населени места от I и II категория	2 000
Населени места III и IV категория	1 000
Населени места от V и VI категория	500
Населени места от VII и VIII категория	0

- (66) Общата стойност на земята, определена по този начин, е така наречената базисна цена на земята.
- (67) Цената на насаждението (растителните видове на територията на имота), които се намират на дадения парцел земя, е стойността на сегашната им възраст и прогнозираната стойност на тяхната турнусна възраст. Стойността на дървесината от горските насаждения при сегашната им възраст (възрастта към момента на оценката) е равна на приходите от продажбите на видовете по средни пазарни цени, като се приспаднат разходите, свързани със сечта, първичната обработка и извозването до място за временно съхранение. В случай че приходите не покриват разходите, дървесината няма никаква стойност.
- (68) Приходите от продажбите се определят като се сортира запасът и се класифицират обемите на категориите дървесина. Разходите (BGN/кубичен метър) за сеч и първична обработка на дървесината при средна трудност на сечището се определят според дървесния вид и категорията дървесина. Разходите за извозване на дървесината се определят според дървесния вид, категорията дървесина и средното извозно разстояние. Прави се добавка на всеки километър извозно разстояние, както следва: разходите за извозване се умножават по коефициент, който отчита трудността на извозния път.
- (69) Средните пазарни цени и разходите, свързани със сечта, първичната обработка и извозването на дървесина следва редовно да се определят и актуализират от Изпълнителната агенция по горите въз основа на среднопретеглените стойности, изчислени от статистическите данни, събрани за период от 3 години (като последната от тях участва с удвоена тежест).
- (70) По този начин, като се добави стойността на растителните видове, както е определена от оценителя, към базисната цена на земята, се получава базисната цена на горския поземлен имот.

- (71) За защита на средообразуващите и рекреационните функции на горите в определени райони на България се създават зони за така наречената „особена защита от урбанизация“. Съгласно разпоредбите на приложение 19 към Наредбата за базисните цени, базисните цени на горски имоти, намиращи се в такива райони, се умножават с коефициент К, посочен в таблицата по-долу ⁽¹⁾, а именно:

Черноморско крайбрежие, първа зона	K = 6
Черноморско крайбрежие, втора зона	K = 5
Курортни зони, курорти и селища с национално значение	K = 4
Гори и земи, простиращи се в зоните от края на пътното платно на републиканските и общинските пътища до ограничителните строителни линии	K = 3
Курортни зони, курорти и селища с местно значение	K = 4

- (72) В допълнение и само в случай на замени е бил прилаган така нареченият коефициент за пазарен регулатор съгласно приложение 20 към Наредбата за базисните цени. Той се изразява в BGN/m² и варира от 10 за земи в близост до морето, големи планински курорти и София до 1 за най-малко атрактивни земи.
- (73) Общата цена на даден горски имот, която е резултат от експертната оценка за целите на замените, е базисната цена на горския имот, умножена, където е уместно, с коефициент за „особена защита от урбанизация“ и коригирана с „коефициента за пазарен регулатор“.
- (74) На този етап от процедурата Комисията счита, че горепосоченият метод за определяне на административните цени не взема предвид непременно едни и същи критерии, въз основа на които биха били установени пазарните цени при частни сделки. Дали този метод е приемлив трябва да бъде установено в контекста на съдебната практика на европейските съдилища.
- (75) В скорошно решение по делото Seydaland ⁽²⁾ Общият съд анализира тълкуването на Съобщението на Комисията относно продажби на земя. Съдът постанови, че когато националното право установява правила за изчисляване на пазарната стойност на земи с оглед на тяхната продажба от публичните органи, за да съответстват тези правила на член 107 от ДФЕС, при прилагането им във всички случаи трябва да се получи цена, която е

⁽¹⁾ В случаите, когато един имот попада едновременно в повече от една зона, при оценяването му се взема под внимание по-високият коефициент.

⁽²⁾ Дело C-239/09 Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, [2010], Сборник, стр. I-0000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009J0239:EN:HTML>

възможно най-близка до пазарната стойност. Тъй като последната е теоретична, освен при продажбите, при които се приема най-добрата оферта, задължително трябва да се приеме за допустим марж на отклонение на получената цена от теоретичната. Относно въпросната процедура по делото Seydaland Съдът постанови, че: „Член 87 от Договора за ЕО [член 107 от ДФЕС] трябва да се интерпретира като не изключващ разпоредбите на националното законодателство, установяващи методи за калкулация за определяне на стойността на земеделската и горска земя, предложена за продажба от публичните органи [...] до степен, при която тези методи предвиждат актуализиране на цените, при което цените за такава земя нарастват стремително, така че цената, действително платена от купувача, отразява, доколкото е възможно, пазарната цена на земята.“

Пазарна стойност към датата на оценката и предоставяне на икономическо предимство

- (76) Поради това като последна стъпка Комисията трябва да потвърди, че цената, определена от оценителите въз основа на метода и коефициентите, предвидени в българското законодателство, може да отрази пазарната стойност на съответната горска земя към датата на оценката.
- (77) На този етап от процедурата Комисията не е в състояние да установи дали системата на административните цени, въведена с приемането на Наредбата за базисните цени през 2003 г., е била подходяща, за да отрази пазарните цени за горски земи въз основа на коефициентите, определени към момента, в който е започнало прилагането на метода, както и дали чрез използването на тази система във всички случаи се получава цена, която възможно най-точно доближава пазарната стойност съгласно изискванията на решението по делото Seydaland. Комисията отбелязва информация, предоставена от България, според която при приемането на Наредбата за базисните цени през 2003 г. административните цени (цена за замяна и такса за промяна на предназначението на земята) са били в размер на 75 %—80 % от пазарните цени за земя за застрояване (неофициална приблизителна стойност, посочена от българските власти). Това твърдение не позволява да бъде направено заключение, че към момента на влизане в сила на системата методът е давал възможност за получаване във всички случаи на цена, която възможно най-точно доближава пазарната стойност. Комисията изразява съмнения за това дали българският метод за оценка отговаря на това изискване и приканва всички заинтересовани страни, и по-специално държавите-членки, които биха могли да прилагат подобни методи спрямо административните цени с цел установяване на пазарните стойности за горски земи, да представят мненията си относно уместността на този метод.
- (78) През периода 2005—2008 г. се наблюдава много силно увеличено търсене на горски имоти в България, което е довело до голямо увеличение на цените на парцелите, особено на тези от тях, които се намират в атрактивни зони. По време на този бум съотношението на административните спрямо пазарните цени, определен в параграф 77 спада до средно 15–20 % (неофициална приблизителна стойност, посочена от българските власти). Тази

средна цена крие показателен ръст за най-атрактивните парцели и ограничени повишения за по-малко атрактивните участъци.

- (79) В решението по делото Seydaland се изисква методите за определяне на административните цени да включват механизъм за актуализация на тези оценки, позволяващ възможно най-точно доближаване на продажната цена до пазарната стойност на земите, по-специално в период на голямо покачване на цените, тъй като иначе методът не би бил подходящ, за да отрази въпросните действителни пазарни цени.
- (80) В разглеждания случай българските власти посочиха, че съгласно Наредбата за базисните цени (член 7.1 и член 32) съдържащите се в нея коефициенти следва да бъдат ежегодно актуализирани. Според българските власти обаче това не е било направено. Поради това изглежда, че при метода за оценка не са взети предвид пазарните цени по времето на транзакцията.
- (81) Освен това българските органи посочиха, че през 2010 г. наредбата е била актуализирана въз основа на надеждни пазарни източници и коефициентите са били увеличени значително. Актуализираните коефициенти водят до големи повишения на стойността на атрактивните парцели в сравнение със стойностите, формирани по силата на предходните версии на наредбата, прилагани през периода, в който са били осъществявани сделките за замяна.
- (82) Поради това фактът, че повечето коефициенти за определяне на административните цени за горски парцели не са били актуализирани за периода 2003–2010 г., за да отразят промените в пазарните цени, както и невъзможността на експертите да използват пазарните цени при сделките за замяна на гори, предполага, че българската методика за определяне на цените не съответства на решението по делото Seydaland, което изисква тази методика да отчита (поне) резките увеличения на пазарната цена. В действителност само коефициентите, посочени в приложение 20 към Наредбата за базисните цени („коефициент за пазарен регулатор“) са били изменени през 2007 г.
- (83) Замените могат да бъдат сравнени с две сделки за продажба, които се извършват едновременно. Следователно цените, определени при прилагане на Наредбата за базисните цени, биха били по-ниски от пазарните цени по отношение както на горите частна собственост, така и на горите държавна собственост. При все това частната страна трябва винаги да одобри сделката и да се съгласи с предложените цени. Като се има предвид, че повечето частни оператори обикновено биха действали като инвеститори, стремящи се към извличане на максимални печалби, много малко вероятно е те да се съгласят да извършат замяна, която би била неизгодна за тях. Освен това разликата между административната стойност и пазарната стойност се различава в значителна степен между отделните парцели. Следователно замените на по-малко атрактивни земи частна собственост с атрактивни земи държавна собственост след ценовия скок, започнал през 2005 г. и достигнал своята върхова

точка през 2008 г., осъществени по административните цени, определени през 2004 г., изглежда водят до съществени икономически предимства с избирателен характер за частната страна. По тази причина Комисията има сериозни съмнения за това дали българската система за оценка, по начина, по който тя е била приложена на практика, е довела до замени при условия, които съответстват на принципа на инвеститор при пазарна икономика (ИПИ).

Оставащи условия от член 107, параграф 1 от ДФЕС

(84) Предприятията бенефициери са били както горски предприятия, така и предприятия, осъществяващи дейност в други сектори — основно в сферата на строителството на недвижими имоти и туризма — тъй като това са били частните страни, които обикновено са участвали в сделките за замени на гори. Фактът, че частните страни по сделките за замени са били в състояние да придобият горски имоти на цена, по-ниска от пазарната, предполага, че те са получили икономическо предимство, което може да бъде оползотворено или пряко, чрез използване на съответната земя, или косвено като актив, който може да бъде продаден, използван като обезпечение за други сделки или който позволява постигане на общо подобрене на баланса на бенефициера. Това заключение остава валидно без да засяга секторите, в които бенефициерите извършват своята дейност. Поради това е невъзможно да бъде изключена възможността конкуренцията да е била нарушена в горския и/или в други сектори.

(85) Както беше посочено по-горе, българските власти са предоставили някои доказателства за това, че не е бил осъществяван какъвто и да било износ на дървесина, добита от заменени имоти, намиращи се в три общини. При все това те не са предоставили допълнителни подробности относно потенциално въздействие върху търговията в горския сектор в останалите общини, нито в другите сектори, засегнати от замените. Възможността за заместване на вноса също не е била разгледана. Като се основава на спецификата на въпросните сектори, Комисията обикновено счита, че предприятията, които осъществяват дейността си в сектора на строителството на недвижими имоти и — *a fortiori* — в сектора на туризма, са активни на целия пазар на ЕС. Следователно предоставеното предимството може да е оказало въздействие също и върху търговията в рамките на ЕС.

3.1.4. Заключение относно наличието на държавна помощ

(86) С оглед на гореизложените съображения, след предварителна оценка Комисията счита, че не може да се изключи, че е била предоставена държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС на потенциални бенефициери посредством замените на горски парцели. Когато замените са последвани от последващи промени на предназначението на съответните поземлени парцели, Комисията не може да изключи възможността, че комбинацията от операции, ако те са неразривно свързани, включва държавна помощ. Що се отнася до въпроса дали икономическото предимство за собственика на заменената земя държавна собственост, когато предназначението на земята е променено с административно решение, представлява държавна помощ, Комисията

счита *prima facie*, че поради липсата на държавни ресурси изглежда не е налице държавна помощ, но не взема окончателно становище на този етап от процедурата.

(87) В случай че по-нататъшно разследване на въпроса действително потвърди предоставянето на държавната помощ, тогава размерът на държавната помощ ще бъде изчислен по следния начин:

i) разликата между реалната пазарна цена на горски парцел 1 частна собственост и административната цена за парцел 1, определена в съответствие с предписанията на Наредбата за базисните цени;

ii) разликата между реалната пазарна цена на горски парцел 2 държавна собственост и административната цена за парцел 2, определена в съответствие с предписанията на Наредбата за базисните цени.

Тогава размерът на държавната помощ би се равнявал на стойността на ii), намалена със стойността на i).

Всяка парична компенсация, получена в резултат на разликата в административните цени на два парцела, които са обект на замяна, платена от една от страните на другата, също ще бъде взета предвид при изчислението на потенциалния елемент на държавна помощ, който е включен в транзакцията.

3.2. Законосъобразност на възможната помощ

(88) Българските власти не са уведомили в съответствие с член 108, параграф 3 от ДФЕС за мярка, свързана с предоставянето на помощ в контекста на замените на горска земя, преди да я приведат в действие. Поради това, ако Комисията наистина установи наличието на държавна помощ, такава помощ би била незаконна. В допълнение към това, ако такава помощ бъде определена като несъвместима с вътрешния пазар, тя ще подлежи на възстановяване.

(89) Като се има предвид, че България се присъедини към ЕС на 1 януари 2007 г., тя трябва да спазва всички разпоредби на ЕС за държавна помощ от този момент нататък. За възможната схема за помощ, произтичаща от метода за определяне на административните цени за замените на горска земя и прилагането му, не е било отправено уведомяване до Комисията като за нова помощ, нито може да се счита като съществуваща помощ към момента на присъединяването на България към ЕС ⁽¹⁾. Освен това тя не е била приведена в действие по силата на регламент за групово освобождаване. Поради това Комисията счита, че ако така определеният от българското законодателство и така прилаган

⁽¹⁾ В тази връзка, моля, отбележете, че схемата на замени не е била въведена преди 1994 г., не е била включена като съществуваща помощ в приложение към Договора за присъединяване на България, нито е било отправено уведомление за нея по време на междинния механизъм. Поради това не може да се счита, че тя представлява съществуваща държавна помощ по смисъла на член 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета.

български метод представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, той представлява неправомерна помощ по смисъла на член 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО ⁽¹⁾.

3.3. Съвместимост на потенциалната държавна помощ

- (90) Тъй като Комисията не може да изключи възможността, че методът за определяне на административните цени за замените на горска земя, както е бил приложен, води до държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, Комисията трябва да оцени съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар.
- (91) Съгласно член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС помощите за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и на регионите, посочени в член 349, като се вземе предвид структурната, икономическата и социалната ситуация в тях, могат да бъдат приемани за съвместими с общия пазар.
- (92) Както беше посочено по-горе, цялата територия на България е подпомагана област по силата на член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС със стандартен таван на регионалната помощ за големи предприятия в размер на 50 % от brutния еквивалент на помощта (БЕП) съгласно картата на регионалните помощи на България за периода 2007—2013 г. Следователно, ако Комисията действително установи, че е предоставена държавна помощ на предприятия, и ако тази схема за държавна помощ е в съответствие с всички приложими разпоредби на Насоките за национална регионална помощ („НРП“), предоставената помощ би могла да бъде съвместима с вътрешния пазар.
- (93) По същия начин някои мерки, предоставени за насърчаване на определени икономически сектори, могат да се приемат за съвместими съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС. Като се има предвид фактът, че в разглеждания случай всяка потенциална държавна помощ може да е била предоставена на предприятия, осъществяващи дейност в горския сектор, Насоките на Общността относно държавните помощи за земеделския и горския сектор за периода 2007—2013 г. ⁽²⁾ могат да се прилагат. Следователно, ако потенциално предоставената помощ действително е в съответствие с разпоредбите на тези насоки, тази помощ би била съвместима с вътрешния пазар.
- (94) Комисията има съмнения дали въпросната мярка може да се определи като съвместима с Насоките на Общността относно държавните помощи за земеделския и горския сектор за периода 2007—2013 г., тъй като естеството на схемата, икономическите дейности на потенциалните бенефициери на помощта, установяването на цените на горските имоти и цената на таксовата марка, платима за промяна използването на парцела и за целите на замяна на горска земя, не изглеждат съвместими с тези насоки.

- (95) Поради това на този етап Комисията не разполага с информация, от която би си позволила да заключи, че възможната помощ допринася за някаква обща цел на Европейския съюз или че би отговаряла на критериите за съвместимост, определени в някой от съществуващите инструменти за държавна помощ. Поради това Комисията изразява съмнения по отношение на съвместимостта на възможната помощ с вътрешния пазар.

3.4. Съмнения и основания за откриване

- (96) Поради горепосочените причини, след предварителна оценка на помощта Комисията изразява съмнения по отношение на това дали сделките за замени на гори и/или последващата промяна на предназначението на парцелите съдържа елементи на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС и дали тази помощ би била съвместима с вътрешния пазар.
- (97) Поради това Комисията е длъжна да извърши всички необходими консултации и следователно трябва да открие процедурата по член 108, параграф 2. Това дава възможност на трети лица, чиито интереси могат да бъдат засегнати от потенциалното предоставяне на помощта, да представят мненията си относно мярката. С оглед както на информацията, предоставена от съответната държава-членка, така и на информацията, предоставена от трети страни, Комисията ще направи оценка на характера на помощта и съвместимостта на мярката и ще вземе окончателното си решение.
- (98) В тази връзка Комисията припомня изразените от нея съмнения в настоящото решение относно това до каква степен потенциалната промяна на предназначението на съответната земя следва да се вземе предвид при определянето на цената на парцела за целите на замяната. Комисията изразява съмнения дали замяната и последващата промяна на предназначението на заменената горска земя в земя за застрояване следва — в някои случаи — да се счита за свързана или следва във всички случаи да се счита, че не е неразривно свързана.
- (99) Поради това Комисията има съмнения относно това до каква степен потенциалната промяна на предназначението на съответната горска земя следва да се вземе предвид при определянето на цената на парцела за целите на замяната.
- (100) Друго съмнение, изразено от Комисията в настоящото решение, е дали прилагането на предвидените в българското законодателство формули води до цена при оценката, подобна на средните цени, получени при сделки между две несвързани частни страни, т.е. подобна на пазарните цени. Естествено, сделките следва да се отнасят до горски парцели, разположени в същите области като горските парцели, държавна и частна собственост, които са предмет на сделките за замени, и трябва да имат същите или достатъчно сходни характеристики, които се отнасят до представените растителни видове на територията на парцела, размера на парцела и условията за достъпност до парцела. Имайки предвид това, Комисията приканва България и третите страни да осигурят информация относно пазарните цени, получени при

⁽¹⁾ ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ C 319, 27.12.2006 г., стр. 1.

изцяло частни сделки за продажби (или замени), които са били извършени в България през периода от присъединяването на България към ЕС до 2011 г. Освен това Комисията приканва България и третите страни да осигурят информация относно разликите между тези пазарни цени и цените, използвани за отделните сделки за замени (изчислени в съответствие с разпоредбите на Наредбата за базисните цени), а оттам и на потенциалния размер на държавната помощ. Накрая, Комисията приканва България и третите страни да осигурят информация относно правилата, които се прилагат, когато става дума за компенсация, изплатена при трансакциите за замени, при разлика на цените за двата заменени парцела.

- (101) Освен това, с оглед на твърдението на българските власти, че жалбоподателите не са доказали, че помощта би засегнала търговията между държавите-членки, Комисията приканва България да осигури допълнителна информация относно това дали и до каква степен потенциалната помощ оказва отрицателно въздействие върху търговията в рамките на Общността.
- (102) В случай че информацията, предоставена в рамките на официалната процедура по разследване, доведе до обявяване от страна на Комисията, че при сделките за замени на гори и/или последващата промяна на предназначението на парцелите е налице държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, Комисията също така трябва да разследва дали тази помощ е съвместима с вътрешния пазар, и по-специално с член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС и разпоредбите на НРП и/или член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС и разпоредбите на Насоките на Общността относно държавните помощи за земеделския и горския сектор за периода 2007—2013 г. Поради това Комисията изисква от държавите-членки и трети страни да предоставят всички налични доказателства, които биха позволили на Комисията да обоснове оценката си относно съвместимостта на мярката. Комисията напомня на българските власти, че държавата-членка носи тежестта на доказване по отношение на съвместимостта на мерките за помощ.

4. РЕШЕНИЕ

- (103) С оглед на гореизложените съображения, Комисията, като действа в съответствие с процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на

Европейския съюз, изисква от България да представи мнението си и да предостави цялата информация, която би могла да помогне за оценката на помощта, в рамките на един месец от датата на получаване на настоящото писмо. Тя изисква от Вашите власти незабавно да изпратят копие от настоящото писмо до потенциалните бенефициери на помощта.

- (104) По-специално от българските органи се изисква да осигурят цялата информация, необходима за установяване на разликата между административните цени, налагани в контекста на замените, и пазарната цена на горските имоти, които имат същите характеристики, като заменените парцели, действащи към момента на съответната трансакция. В този контекст българските органи също се приканват да представят резултата от своите оценки за разгледани дела, при които замените са настъпили след 31 декември 2006 г., които биха се получили, ако съответните коефициенти са били правилно актуализирани, както е предвидено от българското законодателство. Най-накрая, Комисията приканва България да осигури информация относно правилата, приложими спрямо изплатената компенсация при трансакциите за замяна, в случай на разлики в цените за двата заменени парцели земя.
- (105) Комисията иска да напомни на България, че член 108, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз има суспендираща сила и да насочи Вашето внимание към член 14 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета, който предвижда, че цялата неправомерна помощ може да бъде възстановена от бенефициера.
- (106) Комисията предупреждава България, че ще информира заинтересованите страни, като публикува настоящото писмо заедно с пояснително резюме в *Официален вестник на Европейския съюз*. Тя също така ще информира заинтересованите страни в държавите от ЕАСТ, които са подписали Споразумението за ЕИП, като публикува известие в притурката за ЕИП към *Официален вестник на Европейския съюз* и ще информира Надзорния орган на ЕАСТ като изпрати копие от настоящото писмо. Всички тези заинтересовани страни ще бъдат приканени да представят мненията си в срок от един месец от датата на публикуването.»