РЕШЕНИЕ (ЕС) 2015/456 НА КОМИСИЯТА

от 5 септември 2014 година

относно схема за помощ № SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя

(нотифицирано под номер C(2014) 6207)

(само текстът на български 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, първа алинея от него,

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

като взе предвид Решение C(2011) 4444 на Комисията от 29 юни 2011 г. ([1]),

като прикани заинтересованите страни да представят мненията си в съответствие с посочената(ите) по-горе разпоредба(и) и като взе предвид техните мнения,

като има предвид, че:

1. ПРОЦЕДУРА

(1) На 17 юли 2008 г. Комисията получи жалба от жалбоподател, пожелал да остане анонимен („първият жалбоподател“), който твърди, че Република България е предоставила помощ при замяната на собственост върху частна срещу държавна горска земя, често следвана от промяна в предназначението на заменената земя от горска земя в земя за застрояване. Първият жалбоподател представи допълнителна информация с писма от 28 август 2008 г., 3 септември 2008 г., 1 октомври 2008 г., 5 декември 2008 г., 18 февруари 2010 г., 12 октомври 2010 г. и 26 януари 2011 г.

(2) На 27 януари 2009 г. Комисията получи от трета страна допълнителна информация относно оспорваните сделки за замяна. На 14 май 2009 г. беше подадена втора жалба относно тези замени, като този жалбоподател предостави допълнителна информация на 2 юни 2009 г. и 8 юни 2009 г. На 23 март 2010 г. друга трета страна предостави на Комисията информация относно тези замени.

(3) Българските органи предоставиха на Комисията информация относно оспорваните сделки за замяна с писма от 2 септември 2008 г., 28 октомври 2008 г., 4 януари 2010 г., 23 март 2010 г., 27 март 2010 г., 30 август 2010 г. и 14 февруари 2011 г. По време на срещите, проведени между службите на Комисията и българските органи на 22 февруари 2010 г., 12 октомври 2010 г. и 3 февруари 2011 г., последните предоставиха допълнителна информация относно тези замени.

(4) С писмо от 29 юни 2011 г. Комисията уведоми Република България, че е решила да открие процедурата, посочена в член 108, параграф 2 от Договора, по отношение на оспорваните сделки за замяна. Решението на Комисията за откриване на официалната процедура по разследване („решението за откриване“) беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* ([2]). Комисията покани заинтересованите страни да представят мненията си относно мярката.

(5) С писмо, получено на 29 септември 2011 г., българските органи представиха своите мнения относно решението за откриване.

([1]) ОВ C 273, 16.9.2011 г., стр. 13.
([2]) Вж. бележка под линия 1.

(6) Комисията получи мнения относно решението за откриване от следните заинтересовани страни: *Екобалкани-България ЕООД* ([3]), *Вихрен ООД* ([4]), *Аква Истейт ООД* ([5]), *Елкабел АД* ([6]), *Живка Благоева* ([7]), *Ви-Ен-Жи Конфорт ООД* ([8]), *Явор Хайтов* ([9]), *Симеон Стоев Миров* ([10]), *Ел Ел Импекс ЕООД* ([11]), *Ол сийз пропърти 2 ООД* ([12]), *Литекс Колерс АД* ([13]), *Форос Дивелъпмънт ЕАД* ([14]), *Изгрев 5 ЕООД* ([15]), *БОИЛ ООД* ([16]), *БГ Ленд Ко ООД* ([17]), *Мирта Инженеринг ЕООД* ([18]), *Бета Форест ЕООД* ([19]), *Коста Геров* ([20]), *Мариета Бабева* ([21]), *Димитър Терзиев* ([22]), *Светослав Михайлов* и *Елизабет Михайлова* ([23]), и от жалбоподател, който поиска неговата/нейната самоличност да не се разкрива ([24]).

(7) С писма от 1 септември 2011 г., 5 октомври 2011 г., 25 ноември 2011 г., 14 декември 2011 г. и 3 април 2012 г. Комисията препрати тези мнения на българските органи, на които беше предоставена възможност да отговорят. Мнението на Република България относно мненията на заинтересованите страни беше получено с писма съответно от 4 ноември 2011 г., 15 декември 2011 г., 12 януари 2012 г. и 25 април 2012 г.

(8) С писмо от 2 декември 2011 г. и по време на среща със службите на Комисията, проведена на 9 декември 2011 г., българските органи предоставиха допълнителна информация относно оспорваните сделки за замяна.

(9) С писмо от 9 февруари 2012 г. Комисията поиска допълнителни разяснения от първия жалбоподател относно някои от представените от него доказателства.

(10) На 3 април 2012 г. Комисията препрати на българските органи допълнителни мнения от редица трети страни ([25]). Комисията получи мненията на Република България относно тези мнения на 25 април 2012 г. и 15 май 2012 г.

(11) На 26 юли 2012 г. Комисията поиска допълнителна информация от българските органи. На 17 август 2012 г. българските органи поискаха удължаване на срока за предоставяне на информацията, което беше одобрено от Комисията на 31 август 2012 г. На 19 септември 2012 г. българските органи предоставиха исканата информация.

(12) На 3 октомври 2012 г. Комисията поиска допълнителни разяснения от *Елкабел АД*, една от третите страни, изразили мнения относно решението за откриване. Тези разяснения бяха предоставени на 31 октомври 2012 г.

(13) С писма от 14 януари 2013 г., 17 май 2013 г., 22 юли 2013 г. и 22 октомври 2013 г. Комисията поиска допълнителна информация от българските органи, която беше представена съответно на 4 и 5 февруари 2013 г., 25 юни 2013 г. и 5 юли 2013 г., 16 и 23 август 2013 г., както и на 19 ноември 2013 г. и 20 декември 2013 г. Част от информацията, предоставена в последното становище, беше предоставена отново от българските органи по електронна поща на 21 януари 2014 г.

([3]) Писмо от 26 юли 2011 г.
([4]) Писмо от 27 юли 2011 г.
([5]) Писма от 28 юли и 14 октомври 2011 г.
([6]) Писмо от 29 юли 2011 г.
([7]) Писмо от 29 юли 2011 г.
([8]) Писмо от 29 юли 2011 г.
([9]) Писма от 30 юли 2011 г. и 15 и 22 октомври 2011 г.
([10]) Писмо от 31 юли 2011 г.
([11]) Писмо от 1 август 2011 г.
([12]) Писмо от 1 август 2011 г.
([13]) Писмо от 5 август 2011 г.
([14]) Писмо от 12 август 2011 г.
([15]) Писмо от 22 август 2011 г.
([16]) Писмо от 12 октомври 2011 г.
([17]) Писма от 14 и 23 октомври 2011 г.
([18]) Писмо от 14 октомври 2011 г.
([19]) Писмо от 14 октомври 2011 г.
([20]) Писма от 16 септември и 15 октомври 2011 г.
([21]) Писма от 16 септември и 15 октомври 2011 г.
([22]) Писма от 16 септември и 15 октомври 2011 г.
([23]) Писма от 15 октомври 2011 г. и 7 декември 2011 г.
([24]) Писмо от 17 октомври 2011 г. В съответствие с член 6, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1) тази заинтересована страна е поискала, на основание за потенциална вреда, нейната самоличност да не се оповестява на съответната държава членка.
([25]) *Аква Истейт ООД*, *Бета Форест ЕООД*, Коста Геров, Димитър Терзиев, Явор Хайтов, Валентина Хайтова, Георги Александров Бабев, Мариета Бабева, Елизабет Михайлова, Светослав Михайлов, *БГ Ленд Ко ООД*, *Мирта Инженеринг ЕООД*, *Микс-ПС ООД* и *БОИЛ ООД*.

2. **ОПИСАНИЕ НА МЯРКАТА**

2.1. ЗАМЕНИТЕ НА ЗЕМИ

(14) През 1947 г. всички горски земи в България са станали държавна собственост в резултат на отчуждаването им от държавата. Положението се е запазило такова до 2000 г., когато е започнало реституирането на горска земя на предишните частни собственици.

(15) Въз основа на изменение на Закона за горите ([26]), влязло в сила на 22 февруари 2002 г., са станали възможни замените на наскоро приватизирана горска земя срещу държавна горска земя от държавния горски фонд. Това изменение на Закона за горите е било в сила до 27 януари 2009 г. и в него са били определени условията, в съответствие с които са били осъществени тези замени.

(16) За целите на замените цените на частните и държавните горски земи са били определени въз основа на специализирана 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 ([27]) („Наредбата за базисните цени“), която е влязла в сила на 18 ноември 2003 г. Българското законодателство не е позволявало на експертите оценители да се отклоняват от цените, определени за горските земи въз основа прилагането на предписанията на Наредбата за базисните цени.

(17) Въз основа на тази наредба базисната цена на даден горски поземлен парцел се определя като сумата от базисната цена на тази земя и стойността на насаждението (растителните видове на територията на тази земя).

(18) Стойността на земята се определя въз основа на средната стойност на земята според категориите земя, предлагащи идентични условия за растеж на растенията (150 типа месторастения съгласно приложение 1 от Наредбата за базисните цени). Тази стойност тогава се коригира чрез използването на корекционен коефициент, при който се отчита местонахождението на земята по отношение на местната и националната инфраструктура. Този корекционен коефициент (Km), определен в приложение 2 към Наредбата за базисните цени, се определя чрез използване на следната формула:

$$Km = 1 + g + m + s + p,$$

където:

p = коефициент за близост до повърхностен път, измерен по права линия (от 0,00 до 0,20)

s = коефициент за близост до урбанизирана територия, измерен по права линия (от 0,00 до 0,25)

m = коефициент за близост до морето, измерен по права линия (от 0,00 до 0,20)

g = коефициент за близост до град, изразен с цифри и отразяващ разстоянието до определен град (най-късото пътно разстояние между въпросния парцел и града). Градовете са разделени в 6 групи, посочени в таблица 1:

Таблица 1

Група 1:	Група 2:	Група 3:	Група 4:	Група 5:	Група 6:
София (от 0,00 до 0,70)	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, Дупница, Казанлък, Карлово, Лом, Петрич, Самоков, Свищов и Червен бряг (от 0,00 до 0,30)	Други общински центрове (от 0,00 до 0,10)

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

([27]) Приета с Постановление на Министерския съвет № 252 от 6 ноември 2003 г., публикувано в българския Държавен вестник, бр. № 101 от 18 ноември 2003 г. (последно изменено в Държавен вестник, бр. № 1 от 5 януари 2007 г.).

(19) Стойността на земята допълнително се коригира с добавянето на увеличение за хектар (добавка), което се определя въз основа на средната цена на земята, наблюдавана в зоната, в която се намира парцелът. Тези добавки са определени в разпоредбите на приложение 3 към Наредбата за базисните цени и са посочени в таблица 2:

Таблица 2

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

(20) Общата стойност на земята, определена чрез този механизъм, е така наречената базисна стойност на земята.

(21) Стойността на насаждението (растителните видове, разположени на територията на земята) е стойността на сегашната възраст на насаждението и прогнозираната стойност на неговата турнусна възраст. Стойността на дървесината от горските насаждения при сегашната им възраст (възрастта към момента на оценката) е равна на приходите от продажбата на въпросните видове по средни пазарни цени, като се приспаднат разходите, свързани със сечта, първичната обработка и извозването до място за временно съхранение. Счита се, че ако приходите не покриват разходите, дървесината няма никаква стойност.

(22) Приходите от продажбите се определят като се сортиментира запасът и се класифицират обемите на категориите дървесина. Разходите (лева/кубичен метър) за сеч и първична обработка на дървесината при средна трудност на сечището се определят според дървесния вид и категорията дървесина на територията на земята. Разходите за извозване на дървесината се определят според дървесния вид, категорията дървесина и средното извозно разстояние от въпросния парцел. Транспортните разходи се умножават на всеки километър извозно разстояние по коефициент, при който се отчита трудността на извозния път.

(23) 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 („ИАГ“) ([28]) въз основа на средно-претеглените стойности, изчислени от статистическите данни, събрани за период от три години (като последната година е с удвоена тежест).

(24) По този начин, след като към базисната стойност на земята се добави стойността на насаждението, както е определена от оценител, се получава базисната цена на горския поземлен парцел.

(25) Към тази базисна цена, във връзка със защитата на средообразуващите и рекреационните функции на горската земя се прави корекция по отношение на земята, намираща се в зоните на така наречената „особена защита от урбанизация“, установена със закон в определени райони на България. Съгласно разпоредбите на приложение 19 към Наредбата за базисните цени базисната стойност на горските имоти, намиращи се в такива райони, се умножава с коефициент (K), посочен в таблица 3 ([29]), а именно:

Таблица 3

Черноморско крайбрежие, първа зона	K = 6
Черноморско крайбрежие, втора зона	K = 5

([28]) Изпълнителната агенция по горите преди това се е наричала Държавна горска агенция или „ДГА“. По съображения за съгласуваност по-нататък в настоящото решение ще бъде наричана „ИАГ“.

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

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

(26) И накрая, така наречените „коефициент за пазарен регулатор“ се прилага към базисната цена на земята съгласно приложение 20 към Наредбата за базисните цени. Този коефициент се изразява в лева/м^2 и варира от 10 за земи в близост до морето, големи планински курорти и София до 1 за най-малко атрактивни земи.

(27) Независимо от гореизложеното, ако частната страна е получила чрез сделката за замяна горска земя с по-висока обща административна цена от земята, от която се е отказала, тя е трябвало да плати компенсация на държавата за разликата в цените. Според българските органи по принцип държавата е приемала само замени, в резултат на които тя е получавала земя с по-висока административна стойност. Този принцип обаче се отнася само за случаите, когато общата административна цена на частния парцел е по-висока от административната цена на държавния парцел, за който той е бил заменен, а не за цената му на квадратен метър.

(28) На 27 януари 2009 г. е влязла в сила забрана на замените на горска земя. По този начин разглежданият период на оспорваните сделки за замяна е от 1 януари 2007 г. — датата на присъединяването на Република България към Съюза, до 27 януари 2009 г., датата на мораториума върху замените („разглежданият период“).

2.2. ПРОМЯНАТА НА ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕТО НА ЗЕМЯТА

(29) Жалбоподателите освен това твърдят, че сделките за замяна често са били последвани от промяна в предназначението на земята от горска земя в земя за застрояване и че тази промяна още повече е увеличила несъответствието между пазарната стойност на държавната горска земя, която е била заменена с частния парцел.

(30) Българските органи обясниха, че процедурата за промяна на предназначението на земята не се урежда от разпоредбите на Закона за горите (като сделките за замяна), а от отделен набор от законодателни актове, наред с другото, от Закона за устройство на територията (ЗУТ) ([30]). Съгласно това законодателство всеки собственик на горска земя може да поиска промяна на предназначението на своята горска земя в земя за застрояване, като подаде молба до изпълнителния директор на ИАГ, която е била част от Министерството на земеделието и храните ([31]). След това комисия от (вътрешни и евентуално външни) експерти разглежда молбата и предоставя становище на изпълнителния директор, въз основа на което той взема предварително решение. Ако това решение е положително и потвърждава основателността и законосъобразността на молбата, то се изпраща до всички служби, отговарящи за промяната на предназначението (областния управител, кмета на общината и директора на регионалната дирекция, отговаряща за горите).

(31) Въз основа на положително предварително решение собственикът подава молба до съответната община за възлагането, изготвянето и одобряването на подробен общ устройствен план. За такъв план е необходима консултация с всички (местни) заинтересовани страни. Ако този план е одобрен от отговорните органи и започне да действа, собственикът на земята подава молба до министъра на земеделието и храните за изключването на тази горска земя от защитения горски фонд. Ако тази молба бъде уважена, се дължи таксова марка, определена от независим оценител в съответствие с разпоредбите на Наредбата за базисните цени.

(32) След като собственикът на горската земя заплати таксовата марка на отговорните органи, започва процедурата за издаване на административно решение за промяна на предназначението на земята. В зависимост от размера на имота това решение се взема или от министъра на земеделието и храните (ако се отнася до имот с площ по-малко от 10 хектара), или от Министерския съвет.

(33) На 3 септември 2009 г. бе въведен мораториум върху последващата промяна на предназначението на заменена земя.

2.3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ ЗА МЕРКИТЕ

(34) Замените, изчисляването на цените, които да се използват при сделките за замяна, и процедурата за промяна на предназначението на заменената горска земя се уреждат от следните правни текстове:

([30]) Публикуван в българския Държавен вестник, бр. № 1 от 2 януари 2001 г.

([31]) През периода 1999—2007 г. това министерство се е наричало Министерство на земеделието и горите. В началото на 2008 г. то е преименувано на Министерство на земеделието и храните. По съображения за съгласуваност в настоящото решение министерството се нарича с настоящото му наименование. Изпълнителната агенция по горите („ИАГ“) някога е била част от това министерство.

— Закон за горите на България

— Наредба за определяне на базисни цени, цени за земя в изключените площи и учредяване право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд

— Закон за държавната собственост ([32])

— Закон за задълженията и договорите ([33])

— Закон за устройство на територията.

2.4. БЕНЕФИЦИЕРИ

(35) Потенциалните бенефициери на помощта от сделките за замяна са физически лица, частни дружества и общини, често осъществяващи дейност в сферата на строителството на недвижими имоти и/или туризма, които са заменили притежаваната от тях горска земя срещу държавна горска земя.

3. **ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКРИВАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА**

(36) В решението за откриване Комисията изрази съмнения по отношение на това дали сделките за замяна и/или последващата промяна на предназначението на земята не съдържат елементи на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора и дали тази помощ би могла да се счете за съвместима с вътрешния пазар.

3.1. НЕРАЗРИВНА ВРЪЗКА МЕЖДУ ЗАМЕНИТЕ И ПРОМЯНАТА НА ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕТО НА ЗЕМЯТА

(37) Първото съмнение, изразено от Комисията, беше свързано с твърдението на жалбоподателите, че в няколко случая замените са били последвани от промяна на предназначението на заменената земя, т.е. от горска земя в земя за застрояване.

(38) С оглед на цифровите доказателства, представени от българските органи, Комисията отбеляза в решението за откриване, че от 147-те замени, осъществени по време на разглеждания период (2006—2009 г.), 15 са били последвани от промяна на предназначението (10 %). Освен това Комисията отбеляза, че към сделката за замяна и към потенциалните искания за промяна на предназначението се прилагат различни правни разпоредби и че по отношение на двете процедури се прилагат отделни административни процедури. На пръв поглед тези елементи изглежда са в подкрепа на тезата на българските органи, че — като общ принцип — двете стъпки не са неразривно свързани ([34]).

(39) Българските органи обаче посочиха, че формулите за определяне на административните цени на горската земя и дължимата таксова марка за промяна на предназначението на земята са определени на такова равнище, че да се гарантира, че цялата цена за замяна на дадена горска земя плюс промяна на предназначението ѝ в голяма степен ще се равнява на пазарната цена на подобна земя, върху която може да се строи. Това би могло да означава, че органите са допускали, че много инвеститори ще се опитат да обединят двете стъпки в една сделка.

(40) Ето защо Комисията изрази 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 сделките за замяна, т.е. дали замяната и последващата промяна на предназначението на заменената земя следва да се считат за неразривно свързани.

3.2. ПОТЕНЦИАЛНА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ПРИ ПРОМЯНА НА ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕТО НА ЗЕМЯТА

(41) Второто съмнение, изразено от Комисията, беше дали промяната на предназначението на заменената земя би била в основата на предоставяне на държавна помощ, доколкото допълнително е увеличила стойността на заменената земя.

(42) Комисията отбеляза в решението за откриване, че промяната в предназначението на земята не изглежда *prima facie*, че е включвала прехвърляне на държавни 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, въпреки че засегнатите от промяната на предназначението на земята предприятия вероятно са имали полза от тази промяна, административните решения за привеждане в действие на промяната не биха довели до предоставянето на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Комисията не изрази окончателно становище по този въпрос и прикани заинтересованите страни да изкажат мнение дали операцията е съдържала елементи на държавна помощ.

([32]) Публикуван в българския Държавен вестник бр. № 44 от 21 май 1996 г. (последно изменен в българския Държавен вестник, бр. № 41 от 2 юни 2009 г.).

([33]) Публикуван в българския Държавен вестник бр. № 275 от 22 ноември 1950 г. (последно изменен с българския Държавен вестник, бр. № 50 от 30 май 2008 г.).

([34]) Неизвестен брой планирани промени на предназначението биха могли да бъдат блокирани от мораториума, наложен през 2009 г.

3.3. ПОТЕНЦИАЛНА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ПРИ ЗАМЯНАТА НА ГОРСКА ЗЕМЯ

(43) Комисията отбеляза в решението за откриване, че цените на горската земя за целите на замените са определени от експерти, като се използват единствено формулите, определени в Наредбата за базисните цени. Поради това Комисията изрази съмнение дали прилагането на тези формули е довело до административна цена, подобна на цените, получени при сделки, сключени между две несвързани частни страни при справедливи пазарни условия. Поради това Комисията прикани Република България и третите страни да предоставят информация относно пазарните цени, формирани при изцяло частни продажби (или сделки за замяна) на горска земя, които са били извършени в България през разглеждания период. Комисията освен това прикани Република България и третите страни да предоставят информация относно разликите между тези цени и административните цени, използвани за оспорваните сделки за замяна, а оттам и за потенциалния размер на съответната държавна помощ, съдържаща се в тези сделки. Освен това Комисията прикани Република България и третите страни да предоставят информация относно правилата, приложими по отношение на изплатената компенсация при сделките за замяна, в случай на разлика между цените на двата съответни заменени парцела земя. И накрая Комисията прикани Република България да предостави допълнителна информация, за да обоснове твърдението си, че оспорваните замени не засягат търговията в рамките на Съюза.

(44) В решението за откриване Комисията изложи също предварителното си становище по въпроса как предимството, произтичащо от оспорваните сделки за замяна, следва да бъде определено количествено, ако се установи, че тези замени водят до държавна помощ:

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 съответната държавна помощ, съдържаща се в сделките за замяна, ще се равнява на стойността на ii) минус стойността на i).

Всяка парична компенсация, получена в резултат на разликата между 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, съдържащ се в сделката.

3.4. СЪВМЕСТИМОСТ НА ПОТЕНЦИАЛНАТА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

(45) При установено наличие на държавна помощ в резултат на промяната на предназначението на земята и/или в резултат на сделките за замяна, впоследствие Комисията изразява съмнения в решението за откриване дали тази помощ би могла да се счита за съвместима с вътрешния пазар, и по-специално с член 107, параграф 3, буква а) от Договора и разпоредбите на Насоките за национална регионална помощ за периода 2007—2013 г. ([35]) и/или с член 107, параграф 3, буква в) от Договора и разпоредбите на Насоките на Общността за държавните помощи за земеделския и горския сектор за периода 2007—2013 г. („Насоките за горския сектор“) ([36]).

(46) Поради това Комисията поиска от Република България и заинтересованите страни да представят своите коментари относно съвместимостта на оспорваните мерки.

4. **МНЕНИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ**

4.1. МНЕНИЯ НА ПЪРВИЯ ЖАЛБОПОДАТЕЛ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СЪМНЕНИЯТА, ИЗРАЗЕНИ ОТ КОМИСИЯТА В РЕШЕНИЕТО ЗА ОТКРИВАНЕ

(47) Първият жалбоподател твърди, че оспорваните замени представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, която е несъвместима с вътрешния пазар.

(48) Що се отнася до първото съмнение, изразено от Комисията, първият жалбоподател твърди, че промяната в предназначението на земята и сделките за замяна следва да се считат за неразривно свързани. Първо, жалбоподателят твърди, че много от бенефициерите на помощта при замените упражняват дейност в секторите на строителството и туризма, а не в горския сектор. Второ, според първия жалбоподател, тъй като мораториумът е влязъл в сила през 2009 г., заменените горски земи практически не са използвани за търговски цели. Трето, към момента на извършване на сделките за замяна много от бенефициерите на помощта обявили и рекламирали своите проекти за развитие на

([35]) ОВ C 54, 4.3.2006 г., стр. 13.
([36]) ОВ C 319, 27.12.2006 г., стр. 1.

заменените горски земи като ски или морски курорти и дори започнали разговори със съответните местни органи, за да се уверят, че предназначението на земята действително ще бъде променено. Четвърто, жалбоподателят твърди, че една и съща държавна агенция („ДАГ“) често е отговаряла за осъществяването на сделката за замяна и за изключване на заменената земя от горския фонд (ДАГ и компетентният регулатор) ([37]), като по този начин се е проправял пътят за нейното търговско развитие.

(49) Поради това първият жалбоподател счита, че една потенциална промяна в класификацията на предназначението на земята и съответното увеличение на цената следва да бъдат взети под внимание при определянето в количествено изражение на общия размер на държавната помощ, съдържаща се в сделките за замяна. Следователно според жалбоподателя при определяне на помощта в количествено изражение следва да се направи сравнение с парцелите подлежаща на застрояване земя, за да се отрази точно пазарната цена на заменената земя.

(50) Жалбоподателят също така заявява, че предвид привлекателността на районите, в които са се намирали държавните горски парцели, би било по-разумно органите първо да предприемат действия за увеличаване на стойността на парцелите (т.е. да променят предназначението им, за да стане възможно тяхното застрояване) и едва след това да се разпореждат с парцелите. Според жалбоподателя в нито един от случаите, в които е отправено искане за замяна, ДАГ не е предприела действия за промяна на предназначението на тази земя преди замяната. Това според жалбоподателя показва ясно, че е било налице намерение купувачът на държавната горска земя да бъде облагодетелстван. Световната банка също критикува тази практика в Доклад относно българската политика за управление на горите от 2009 г., в който се отбелязва, че по този начин държавата понася загуби ([38]).

(51) Що се отнася до второто изразено от Комисията съмнение относно това дали е била предоставена държавна помощ в резултат на промяната на предназначението на заменената земя, първият жалбоподател твърди, че макар купувачът на земята впоследствие да е платил таксова марка за решението за промяна на предназначението на земята и тази сума да следва да се приспадне при определянето в количествено изражение на размера на държавната помощ, получена в резултат на замяната, тази такса не отразява действителното увеличение на стойността на парцела в резултат от тази промяна. Освен това жалбоподателят твърди, че в случаите, в които замените са били осъществени преди присъединяването на България към Съюза, но промяната на предназначението на земята е станала след присъединяването, неправомерната държавна помощ, предоставена на купувача на земята, следва да бъде разликата между пазарната стойност на съответния парцел към момента на замяната (преди присъединяването) и пазарната стойност на парцела след промяната в предназначението на земята (след присъединяването).

(52) Що се отнася до третото изразено от Комисията съмнение относно наличието на държавна помощ в резултат на замените, жалбоподателят твърди, че предвидените в Наредбата за базисните цени формули не отразяват пазарната стойност на заменената земя. Жалбоподателят оспорва също и независимостта на оценителите, тъй като по негово мнение купувачът на земята е свободен да избере пристрастен оценител, което би довело до значително занижаване на цените.

(53) Жалбоподателят предоставя и допълнителна информация за пазарните цени на заменените горски парцели или на много подобни горски парцели, която — според него — разкрива значителни несъответствия с определените по административен ред цени за парцелите. Поради ограниченото време жалбоподателят е проучил цените само на девет от заменените парцели. За това са използвани банкови оценки на земята, както и информация от регистъра на държавните имоти в България, които съдържат действителни цени, при които са били сключени сделки за подобни парцели. Установените несъответствия в цените варираха от занижаване на цените (при използване на определената по административен ред цена) с 50—65 % до случаи, при които горската земя — според твърденията — е придобита при цена в размер на 1—2 % от пазарната ѝ стойност.

(54) И накрая, жалбоподателят твърди, че фактът, че е образувано наказателно производство срещу бившия ръководител на ИАГ по обвинение за сключване на замени в ущърб на държавата, е доказателство, че самите български органи считат, че горската земя е била предоставена на определени частни лица на цена много под пазарната стойност.

(55) Във връзка с въпроса дали замените нарушават конкуренцията и засягат търговията между държавите членки, жалбоподателят твърди, че доколкото му е известно, никой от бенефициерите на помощта при замените не упражнява горски дейности като основна търговска дейност. Вместо това той твърди, че почти всички бенефициери на помощта са имали минали или бъдещи бизнес планове за икономическа дейност или инвестиции в някой от следните сектори: сделки с недвижими имоти, строителство и/или туризъм. Според жалбоподателя туризмът по

([37]) Според жалбоподателя изключването на гора от държавния горски фонд предопределя последващото решение на местните органи относно по-нататъшното ѝ използване, тъй като те нямат друга възможност освен да приемат подробен устройствен план за парцела, който е престанал да бъде горска земя и да бъде защитен на това основание.

([38]) „България: Бележки относно политиката за управление на горите“, 10 март 2009 г., стр. 11, параграф 51, http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/BulgariaForestPolicyNote03102009GOB.pdf

определение засяга целия вътрешен пазар, така че дори само няколко случая на избирателна помощ водят до нарушения в сектора. Жалбоподателят добавя също, че с оглед на броя и мащаба на замените чуждестранните конкуренти фактически са изправени пред пречки за навлизането си на българския пазар. Въпреки че няколко големи инвеститори от Съюза (напр. Lindner, ECE) са работели по проекти за градско строителство в България (бизнес центрове и големи универсални магазини), твърди се, че практически всички мащабни инвестиции в морски, ски и голф курорти са били осъществени от контролирани от български лица дружества.

4.2. МНЕНИЯ НА БЕНЕФИЦИЕРИТЕ НА СДЕЛКИТЕ ЗА ЗАМЯНА И НА ДРУГИ ТРЕТИ СТРАНИ

(56) Комисията получи мнения от множество трети страни, повече от които са били частни лица по сделките за замяна („бенефициерите на помощта“). Комисията отбелязва, че редица бенефициери на помощта ([39]) са представили само кратко изявление, че сделките за замяна, по които те са страна, не са включвали държавна помощ. Други бенефициери предоставиха по-подробно изложение във връзка със съмненията, изразени от Комисията в решението за откриване, които ще бъдат разгледани в следващите раздели.

4.2.1. **Неразривна връзка между замяната и промяната в предназначението на земята**

(57) Що се отнася до първото съмнение, изразено от Комисията, относно наличието на неразривна връзка между замените и промяната на предназначението на земята, по-голямата част от бенефициерите на помощта ([40]), които отговориха на решението за откриване, твърдят, че не съществува такава връзка. Замяната и последващата промяна в предназначението на заменената земя се регламентирали от две отделни процедури, всяка от които е от компетентността на два различни държавни органа, които функционират независимо един от друг. За замените са компетентни министърът на земеделието и храните или Министерският съвет — в зависимост от големината на парцела, който ще се заменя, и ИАГ, докато за промяната на предназначението на земята компетентни са местните органи — кметовете на общините или общинският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството или областният управител за обекти, намиращи се в неговата област — и за нея е необходимо да бъде одобрен подробен или общ план за устройство на територията.

(58) Един бенефициер ([41]) освен това добавя, че няма автоматична връзка между промяната в предназначението на земята и увеличението на нейната стойност. Според него решението за промяна в предназначението на земята се основава на оценка на необходимостта от нея, която има по-широк обхват и често не се съобразява с частните интереси на собствениците, и поради това не се основава на търговските интереси на страните по сделката за замяна. Друг бенефициер ([42]) отбелязва, че статистическата информация, предоставена от българските органи, потвърждава липсата на неразривна връзка. И накрая, други бенефициери ([43]) считат въпроса за това дали съществува връзка за неуместен, тъй като в техните конкретни случаи заменената земя, която те са придобили, не е била изключена от защитения горски фонд с цел строителство, нито е била открита процедура за промяна в предназначението на земята.

(59) Що се отнася до въпроса дали потенциалната промяна на предназначението на заменената земя би трябвало да бъде взето предвид при определянето на цената на тази земя, по-голямата част от бенефициерите по различни причини твърдят, че не би трябвало да е така. Редица бенефициери ([44]) твърдят, че би било неоснователно да се взема под внимание хипотетичната възможност за промяна в предназначението на заменената земя, тъй като такава промяна може никога да не бъде поискана или може да бъде отхвърлена поради неспазване на съответните административни изисквания. Стратегическото местоположение на заменената горска земя, за което се твърди, че увеличава нейната стойност, следва да е без значение, ако предназначението на земята не е било променено и ако придобитата земя може да се използва само за целта, предвидена по закон. Поради това един бенефициер ([45]) твърди, че следва да се взема предвид конкретното договаряне, постигнато между страните по замяната към датата на оценката. За обективното и справедливото изчисляване на пазарната стойност следва да се вземат предвид също и общите планове за устройство на територията (позволяващи застрояване или не) в сила към датата на изготвяне на оценката на заменената горска земя. Ето защо трябва да бъде установен набор от еднакви критерии, които да позволят разграничение между хипотетичната възможност и действителното намерение на страните по замяната да предприемат впоследствие промяна в предназначението на земята.

(60) Освен това много бенефициери отбелязват, че за изключването на земя от защитения горски фонд е необходимо да бъде платена такса за промяна на предназначението ѝ, която се равнява на цената на квадратен метър подлежаща на застрояване земя във въпросния район. Ето защо тези бенефициери твърдят, че те не получават икономическа полза от промяната, тъй като ако придобитата земя бъде продадена, използвана като обезпечение или застроена, нейната стойност би била същата като стойността на земята за застрояване. Подобен довод беше изложен също така и от

([39]) *Екобалкани-България ЕООД, Вихрен ООД* и *Елкабел АД*.
([40]) Това становище беше подкрепено от *Форос, Мирта Инженеринг, Бета Форест, Ел Ел Илпекс*, г-н Геров, г-н Бабев и г-жа Бабева, г-н Терзиев, г-н Михайлов и г-жа Михайлова.
([41]) *Ол Сийз*
([42]) *Ел Ел Илпекс*
([43]) Това становище беше подкрепено от *Изгрев, Литекс, МИКС, БОИЛ* и г-жа Благоева.
([44]) Това становище беше подкрепено от г-н Геров и г-н Терзиев, както и от г-н Бабев и г-жа Бабева.
([45]) *Ол Сийз*

Мирта Инженеринг и Бета Форест, които отбелязват, че промяната в предназначението на земята също така включва и други разноски, по-специално таксова марка и местен данък, както и разходи за проектиране, които допълнително увеличават стойността на имота. Всъщност г-н Михайлов и г-жа Михайлова твърдят, че в техния случай промяната в предназначението на земята е зависела от плащането на държавните такси, определени в член 17 от Закона за горите и Наредбата за прилагане на Закона за горите.

(61) И накрая, някои бенефициери ([46]) считат, че въпросът не е от значение, тъй като в техните конкретни случаи заменената земя, която те са придобили, не е била изключена от защитения горски фонд с цел строителство, нито е била открита процедура за промяна на предназначението на земята. В своето становище МИКС отбеляза, че в договорите си за замяна българската държава е предвидила, че не се позволява промяна на предназначението на земята.

4.2.2. **Държавна помощ при замяната на горска земя**

(62) Що се отнася до изразените от Комисията съмнения относно това дали административните цени на сделките за замяна са довели до конкретна пазарна цена, бенефициерите ([47]) изложиха няколко сходни довода защо това е точно така по отношение на техните собствени сделки за замяна.

(63) Първо, един от бенефициерите ([48]) твърди, че при определянето на административните цени в Наредбата за базисните цени се вземат предвид такива обективни критерии като местоположението на земята, важността на районите, както и типа и важността на растителните видове, намиращи се върху тази земя, докато други двама бенефициери ([49]) твърдят, че административната цена на заменените земи се основава на критерии, които са идентични с тези, използвани за замени на частна горска земя, осъществени от частни инвеститори и включващи земя, намираща се в близост до обекти на местната или националната инфраструктура, която е подобна на земята от оспорваните сделки за замяна по отношение на растителни видове, месторазположение в райони под специална защита от урбанизация и т.н. Аналогично други бенефициери ([50]) твърдят, че оценките, произтичащи от Наредбата за базисните цени, водят до административни цени, които са сходни със или в много случаи по-високи от пазарните цени за горска земя в България поради липсата на национален пазар за този тип земя и поради факта, че няколкото частни сделки са били сключени на ниски цени. Следователно замените са били осъществени при преобладаващите на пазара икономически условия.

(64) Второ, редица бенефициери ([51]) твърдят, че са извършили оценки на заменените парцели, които са довели до административни цени, които са сходни с ([52]), а в много случаи дори и по-високи от ([53]) пазарните цени за горска земя в България.

(65) Трето, като причина защо административните цени трябва да се считат за близки до пазарните цени някои бенефициери ([54]) изтъкват липсата на изцяло частни замени или сделки за продажби в районите, където са осъществени предприетите от тези бенефициери замени.

(66) И накрая, няколко бенефициери ([55]) твърдят, че доколкото упражнявайки своите правомощия да действа по собствено усмотрение, министърът на земеделието и храните има право да откаже да извърши замяната, ако не е в интерес на държавата да придобие частната горска земя, и доколкото условията на споразумението за замяна трябва да бъдат одобрени и от двете страни (публична и частна), сделките за замяна трябва да се считат за търговски сделки, в чийто контекст държавата се държи като оператор в условията на пазарна икономика („ОУПИ“).

(67) Що се отнася до потенциалния размер на държавната помощ, съдържаща се в сделките за замяна (т.е. разликата между административните и пазарните цени за горската земя), по-голямата част от бенефициерите ([56]) отговориха, че в случаите, в които частната земя е с по-висока стойност от държавната земя, българските органи не са покрили

([46]) *Форос Дивелъпмънт, Изгрев, Литекс Комерс* и *Живка Благоева*
([47]) Това становище беше подкрепено от г-н Михайлов и г-жа Михайлова, *Мирта Инженеринг, Бета Форест, Елкабел* и г-жа Благоева.
([48]) Г-жа Благоева
([49]) *Изгрев* и *Литекс Комерс*
([50]) Г-н Геров, г-н Бабев и г-жа Бабева, и г-н Терзиев (и техният адвокат г-жа Шанкова от тяхно име).
([51]) *Ел Ел Инпекс*, г-н Михайлов и г-жа Михайлова, *Мирта Инженеринг, Бета Форест, Форос Дивелъпмънт*.
([52]) *Елкабел*. В отговор на изразените от Комисията съмнения *Елкабел* поръча нова оценка от независим експерт, която показа, че макар и за някои от въпросните парцели пазарните цени да са били по-високи от административните цени, изчислени в съответствие с Наредбата за базисните цени, общата административна цена на всички парцели, заменени от *Елкабел*, е била по-висока от тяхната пазарна стойност. Беше обяснено още, че общата административна цена на заменените парцели държавна собственост също е била по-висока от тяхната пазарна стойност. Оценителят съответно е заключил, че използването на административни цени не е довело до предоставяне на неправомерно предимство на *Елкабел*.
([53]) *Изгрев, Литекс Комерс*, г-н Гергов, г-н Терзиев, г-н Бабев и г-жа Бабева, *МИКС* и *БОИЛ*. В случая на г-н Михайлов и г-жа Михайлова се твърди, че стойността на заменения парцел частна собственост (83 322,66 лева) е била по-висока от стойността на земята държавна собственост (67 125,00 лева).
([54]) Г-н Михайлов и г-жа Михайлова, *Мирта Инженеринг* и *Бета Форест* (във връзка с района на Ново Оряхово), *Форос Дивелъпмънт* (във връзка с община Бургас) и *МИКС* и *БОИЛ* (във връзка с района на Несебър).
([55]) *МИКС, БОИЛ, Форос Дивелъпмънт, Мирта Инженеринг* и *Бета Форест*
([56]) *Изгрев*, г-жа Благоева, *МИКС, БОИЛ, Мирта Инженеринг, Бета Форест*, г-н Михайлов и г-жа Михайлова.

разликата в цените. Друг бенефициер ([57]) заяви, че разликата в пазарните цени на заменените частни и държавни гори, разположени в едни и същ или в съседни райони, облагодетелства правителството, тъй като административните цени са по-високи отколкото пазарните цени, свободно договорени между частните собственици на гори в съответните райони.

(68) Що се отнася до другите условия за констатиране на наличието на държавна помощ, няколко бенефициери ([58]) оспориха, че те са били спазени. Така някои бенефициери ([59]) твърдят, че те са физически лица, за които българският Закон за държавните помощи и член 107 от Договора не се прилагат. Във връзка с държавните ресурси тези бенефициери отбелязват, че правителството е придобило земята чрез неправомерно отчуждаване без съответстващо обезщетение, така че не може да се счита, че държавата разполага с тези ресурси. Във връзка с избирателността тези бенефициери твърдят, че Законът за горите се прилага за всички (*erga omnes*) и поради това не води до дискриминация.

(69) Друг бенефициер ([60]) също счита, че условията на член 107 от Договора не са били изпълнени по отношение на сделките за замяна, но поради малко по-различни причини. Първо, нямало прехвърляне на държавни ресурси, доколкото замяната била „сделка за двойна продажба“, осъществена след като е направена оценка от независим оценител на имота въз основа на предвидените в закона обективни критерии за изчисление на цената. Не било предоставено предимство, нито страните по замените били поставени в по-благоприятно положение в сравнение с техните конкуренти, тъй като всеки собственик на горска земя можел да поиска замяна на своята частна земя срещу горска земя държавна собственост. Подобен довод е изложен и от друг бенефициер ([61]), който счита, че схемата за замяна е обща мярка, достъп до която имат всички собственици на горска земя.

(70) Що се отнася до наличието на икономическо предимство, по-голямата част от бенефициерите ([62]) оспориха, че са получили такова предимство от сделките, тъй като според тях административната цена на заменената земя е била равна на или по-висока от пазарната ѝ цена.

(71) И накрая, що се отнася до въпроса дали сделките за замяна нарушават конкуренцията и засягат търговията между държавите членки, по-голямата част от бенефициерите ([63]) отговориха, че не упражняват дейност в секторите недвижими имоти и туризъм и/или не са предприели никакви стъпки за получаването на лиценз за туроператор. Освен това те потвърдиха, че не са ползвали придобитата чрез замяната земя за производството на дървен материал след нейното придобиване, нито са продавали дървен материал в България или в други държави членки. Поради това те заявяват, че не може да се твърди, че съществува реално или потенциално влияние върху търговията в рамките на Общността. Друг бенефициер ([64]) добави, че замените не водят до повишаване на производителността на национално равнище, ограничавайки по този начин наличните възможности за предприятията от други държави членки да внасят продукти на местния пазар.

(72) Други бенефициери ([65]) заявиха, че тъй като замените не включват прехвърляне на държавни ресурси и не им предоставят икономическо предимство, не може да се счита, че те са нарушили равновесието на пазара и икономическите условия, при които предприятията упражняват дейност, т.е. необходимостта от придобиване на материални активи за първоначална инвестиция. По тази причина предприятия от други държави членки могат да навлизат и извършват дейност на същия пазар при справедливи условия, така че не може да се твърди, че търговията между държавите членки е била засегната от оспорваните замени.

(73) И накрая, един бенефициер ([66]) обясни, че горската земя, която е придобил от държавата, не е подходяща за залесяване. Освен това той счита, че неговият имот е бил по-добър от този, който е получил от държавата, и че сделката не включва държавна помощ. Накрая той посочи, че придобитата земя се използва за отглеждане на пчели с подвижни кошери, като през лятото земята се използва за пасище.

4.2.3. **Съвместимост на потенциалната помощ**

(74) Въпреки че Комисията поиска от заинтересованите страни да предоставят всички доказателства, с които разполагат и които биха ѝ позволили да провери съвместимостта на оспорваните сделки за замяна с вътрешния пазар, никой от бенефициерите не направи това.

([57]) *Литекс Комерс*.
([58]) *БОИЛ*, г-н Михайлов и г-жа Михайлова.
([59]) Г-н Геров, г-н Терзиев, г-н Бабев и г-жа Бабева.
([60]) *Ел Ел Ипекс*.
([61]) *Ол Сийз*.
([62]) *Изгрев*, г-жа Благоева, *Литекс Комерс*, *МИКС*, *Форос Дивелъпмънт*, *Мирта Инженеринг* и *Бета Форест*.
([63]) *Изгрев*, *Литекс Комерс*, *МИКС*, *БОИЛ*, *Мирта Инженеринг*, *Бета Форест*, г-н Михайлов и г-жа Михайлова, *Ел Ел Ипекс*.
([64]) *Ел Ел Ипекс*.
([65]) Г-н Геров, г-н Бабев и г-жа Бабева, и г-н Терзиев.
([66]) Г-н Стоев.

5. **МНЕНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

5.1. МНЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ ОТНОСНО РЕШЕНИЕТО ЗА ОТКРИВАНЕ

(75) Българските органи твърдят, че оспорваните сделки за замяна не представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

(76) По повод на предполагаемата неразривна връзка между сделките за замяна и промяната в предназначението на заменената горска земя българските органи отбелязаха, че в член 15, буква б) от Закона за горите е предвидена възможността да се кандидатства за промяна в предназначението на горската земя, независимо от начина на придобиване на земята — било то чрез замяна, сделка за продажба и/или по друг начин. Такава теоретична възможност обаче не следва да се разбира като твърдо предварително съгласие между органите и частната страна по замяната за последваща промяна в предназначението на земята.

(77) Българските органи са предоставили доказателства, че във връзка със 132-те замени, които са били осъществени през периода 2007—2009 г., са били подадени 24 искания за промяна в предназначението на заменената горска земя, от които само в 15 случая (т.е. 11,4 % от всички замени) е било прието положително административно решение, допускащо исканата промяна.

(78) Българските органи също така отбелязват и различните цели, преследвани от сделките за замяна и от промяната в предназначението на земята. Докато със замените се цели да се постигне консолидиране и съхранение на българските гори с оглед гарантиране на тяхното устойчиво развитие и възпроизводство в полза на цялото общество, промяната в предназначението на земята е свързана с постигането на целите, предвидени в Закона за устройство на територията, който установява правилата за включване на земя в границите на агломерации, в които застрояването е разрешено в съответствие с обществените потребности и интереси, свързани с устойчивото развитие и създаването на подходящи условия за живот, работа и развлечение на гражданите. Освен това, докато сделките за замяна зависят от решенията, вземани от министъра на земеделието и храните, промените в предназначението на земята зависят от одобрението на плановете за устройство на територията от различни компетентни органи, а именно от министъра на регионалното развитие и благоустройството, областния управител или общинските съвети. И накрая, предвид факта, че правото да се поиска промяна в предназначението на земята не произтича непосредствено от Закона за горите, а изисква спазването на условия, предвидени в други закони, българските органи считат, че хипотетичната възможност за промяна в предназначението на земята не означава, че тази промяна е неразривно свързана със сделките за замяна.

(79) Що се отнася до въпроса дали потенциалната промяна в предназначението на заменената земя трябва да се вземе предвид при определяне цената на тази земя, българските органи повториха позицията си, че няма пряка връзка между цената, по която е оценена замяната, и последващата промяна в предназначението на земята. Органите са предоставили подробно описание на процедурата, която трябва да се следва, за да се определят съответно цените за замяната (предишни член 20, параграф 5 и член 21 от Наредбата за базисните цени) и дължимите такси за промяната на предназначението на земята. Тези органи също така отбелязват, че частните собственици могат да поискат промяна в предназначението на горската земя независимо от това как са получили земята, така че всеки един инвеститор би получил същите предимства независимо от това дали е придобил гората от държавата или чрез сделка между несвързани лица, сключена при справедливи пазарни условия с частна страна, така че таксите, дължими за промяна в предназначението на земята, следва да се считат за неизбирателни спрямо бенефициерите.

(80) Що се отнася до съмненията на Комисията дали методиката за изчисление на административните цени отразява правилно пазарните цени, българските органи отбелязват на първо място, че административните цени се определят при съблюдаване на разпоредбите на Наредбата за базисните цени и че при изготвянето на тази наредба са били взети за пример практики за определяне на административните цени за горски земи в други държави членки, най-вече в Германия. Освен това оценките на частните и държавните гори са извършени от независими експерти въз основа на единен набор от критерии.

(81) Второ, българските органи предоставиха данни за всички сделки [67] за покупко-продажба на частни гори, осъществени през периода 2007—2009 г. [68]. В информацията, предоставена по отношение на средните цени на имоти частна собственост (т.е. „пазарните цени“), се съдържа резюме на надеждни пазарни доказателства в съответствие с изискването, предвидено в точка 34 от Допълнителните разпоредби към Наредбата за базисните цени. Когато няма налична информация за сделките, сключени в същите райони, са предоставени данни за такива, които са осъществени в близки райони и са включвали гори, сходни като местоположение и растителни видове. Според

[67] Органите посочиха, че през разглеждания период са били извършени 567 частни сделки за продажби на гори.

[68] Впоследствие през януари 2009 г. замените на земя държавна собственост по старите правила и процедури бяха забранени със закон и практиката беше преустановена.

българските органи въз основа на тези данни може да се докаже, че в повечето случаи административната цена, използвана за оспорваните сделки за замяна, е била като цяло по-висока от пазарните цени, получени при сделки, сключени между несвързани лица при справедливи пазарни условия ([69]). Във връзка с това българските органи поставят под въпрос представеното от жалбоподателя доказателство. От една страна, цитираните от жалбоподателите цени са били именно цените, по които земята е била предложена за продажба, а не непременно реално получените цени, или цени на парцели земя с вече променено предназначение и заплатена таксова марка. От друга страна, цитираната от жалбоподателя пазарна цена невинаги е надеждна, тъй като в много случаи тя е получена само в резултат на една-единствена частна сделка.

(82) Трето, българските органи отново посочиха, че правителството не е покрило разликата до по-високата административна обща стойност на придобитата частна горска земя и че сделките за замяна са били осъществявани само ако полученият при замяната парцел горска земя частна собственост е бил със стойност, по-висока или равна на стойността на държавния парцел, за който той е бил заменен. Освен това частната страна е трябвало да плати административни разходи в размер на 2 % от стойността на имота.

(83) И накрая, българските органи посочват, че след първоначалното ѝ приемане Наредбата за базисните цени е била изменяна три пъти — съответно през 2004 г., 2005 г. и 2007 г. Особено внимание заслужава изменението на Наредбата през 2005 г. с оглед на напредналия етап на реституцията на отчуждени гори и горски земи, доколкото това е означавало, че на пазара вече са се предлагали и търсели частни гори. Това изменение по същество е целяло да промени методиката за оценка на земята. Освен това коефициентите, отнасящи се до защитени от урбанизация райони, също са били увеличени и са били въведени няколко нови категории, определящи добавките към цените на земята в зависимост от категорията на населеното място.

(84) Нещо повече, след присъединяването на България към Съюза на 1 януари 2007 г. коефициентите в Наредбата са били актуализирани изцяло, включително и онези, имащи отношение към защитените от урбанизация райони, както и така наречените коефициенти за „пазарен регулатор“, които зависят от категорията на земята. Освен това член 20, параграф 5 от Наредбата за базисните цени е бил изменен, като цената за замяната на държавна земя е била увеличена с 50 % от стойността на коефициента за „пазарен регулатор“. Също така е била въведена добавка към стойността на земята според различните категории населени места.

(85) Според българските органи тези изменения на Наредбата за базисните цени показват, че въпреки липсата на добре развит национален пазар за горски земи и с оглед на предстоящото присъединяване на България към Съюза органите са се опитали да актуализират механизма за оценка, определен в Наредбата, като гарантират, че той е основан на надеждни пазарни доказателства. Следователно към датата на присъединяването на България към Съюза изчислените административни цени въз основа на Наредбата за базисните цени не са били по-ниски от пазарните цени за тези парцели.

(86) По отношение на съмнението на Комисията относно потенциала на сделките за замяна да нарушават конкуренцията и засягат търговията между държавите членки, българските органи на първо място изтъкват, че от частните страни, участвали в оспорваните сделки за замяна, 81 от тях представляват предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Останалите 51 частни страни са били физически лица, които не извършват търговия на стоки или услуги. В този контекст България подчертава, че нито Държавната агенция по горите, нито нейният правоприемник Изпълнителната агенция по горите е получавала молби за добив на дървен материал или износ от физическите лица, които са осъществявали замени през разглеждания период.

(87) Второ, българските органи твърдят, че сделките за замяна не могат да засегнат търговията в рамките на Съюза, тъй като подпомогнатите дружества се занимават с дейности, които не включват вноса или износа на продукти или услуги. Българските органи допълниха вече предоставената информация относно обема на добития и изнесен за Съюза дървен материал през разглеждания период и представиха документ, показващ че нито една от частните страни, придобили държавна горска земя чрез оспорваните сделки за замяна, не е добивала, продавала на националния пазар или изнасяла дървен материал от Република България.

(88) Трето, българските органи заявяват, че секторът на туризма (напр. извършването на дейност като туроператор, туристическа агенция, собственик на хотел и доставчик на допълнителни туристически услуги) се урежда от правилата, предвидени в българския Закон за туризма. Този закон изисква административна регистрация на операторите в публичен регистър, воден от Министерството на икономиката, енергетиката и туризма. Лицата, занимаващи се с хотелиерство, също подлежат на регистрация в специален регистър съгласно член 58 от Закона за туризма. Поради тази причина само дружествата, вписани в съответните публични регистри, водени от Министерството на

([69]) Българските органи посочват доказателства, от които е видно, че в 105 сделки за замяна административната цена, при която е била осъществена замяната, е била по-висока от пазарната цена, получена от частни страни при сделки между несвързани лица, сключени при справедливи пазарни условия, и е била по-ниска само в 13 случая.

икономиката, енергетиката и туризма, могат да се считат за предприятия, осъществяващи дейност в сектора на туризма. Проверка в съответните регистри показа, че само едно от дружествата, придобили държавна горска земя в резултат на оспорваните сделки за замяна — Капси Турс ООД — е регистрирано като туроператор по смисъла на Закона за туризма.

(89) Четвърто, българските органи обясниха, че извършването на стопанска дейност като строително дружество в България също е предмет на изискване за регистрация в Централния професионален регистър на строителя, воден от Камарата на строителите в България, в съответствие със специален закон, и по-специално Закона за Камарата на строителите ([70]). Българските органи изтъкват, че само три от предприятията, които са осъществили замени с правителството, са били регистрирани като строителни дружества и биха могли по някакъв начин да участват в строителни работи съгласно закона.

(90) Следователно българските органи твърдяха, че повечето предприятия, които потенциално са имали полза от оспорваните сделки за замяна, не са извършвали дейност в секторите на строителството и туризма. Следователно според тях не може да се каже, че конкуренцията на съответните пазари, с изключение на сектора на горското стопанство, е била нарушена от тези сделки.

5.2. МНЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ ОТНОСНО КОМЕНТАРИТЕ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛЯ

(91) Българските органи са съгласни с жалбоподателя, че няма наличие на държавна помощ при замените на горски земи между държавата и общините. За разлика от това, според тях твърдението на жалбоподателя, че повечето бенефициери осъществяват дейност в сферата на строителството или туризма, е невярно поради обяснените в предишния раздел причини.

(92) Българските органи също така не са съгласни с начина, по който жалбоподателят определя пазарните цени на горите, като сравнява цените на горската земя през различни години (напр. няколко години преди замяната на горите), и оспорват твърдението на жалбоподателя, че в някои случаи собствениците на заменени горски земи са предоставили тези земи като обезпечение, за да получат заеми, тъй като това не би отговаряло на разпоредбите на българското законодателство и на цитирания от жалбоподателя Закон за държавната собственост. Предоставените от жалбоподателя данни съдържат значителни грешки и не съответстват на информацията в наличните имотни регистри и документацията за замените. Предоставените от жалбоподателя данни биха били неверни и по отношение на горската земя държавна собственост, която е била придобита чрез замените и впоследствие е била предоставена като обезпечение по заеми. Във всеки случай българските органи обясниха, че в България банките изискват освен недвижими имоти и други ликвидни активи като обезпечение, за да се гарантира погасяването на дълга. Следователно според тези органи би било неправилно размерът на предоставения заем да бъде разделен на квадратурата на земята, служеща за обезпечение за ипотеката, за да се определи цената на квадратен метър. Органите също така представят становище на Първа инвестиционна банка относно механизмите за предоставяне на заеми и методите на оценяване на гори и горски имоти, предложени от заемополучателите като обезпечение.

(93) Българските органи не са съгласни и с твърдението на жалбоподателя, че общинските органи не са имали друг избор освен да приемат подробни планове за устройство на територията за земята, чието предназначение е било променено. Според тези органи всяка промяна в предназначението на земята е основана на законоустановени подробни планове за устройство на територията, които са били подложени на публично обсъждане и са изменили съществуващите общи планове за устройство на територията за населените райони. Тези административни процедури не се извършват по преценка на министъра на земеделието и храните, който издава индивидуални административни разпореждания за промяна на зонирането на земята на страните, искащи такава промяна, едва след като съответният подробен план за устройство на територията влезе в сила.

(94) Освен това органите отхвърлят твърдението, че много от участващите в замените страни са възнамерявали да променят предназначението на придобития горски парцел. Съгласно българския Закон за горите такова намерение за промяна може да бъде осъществено само чрез подаване на молба по процедурата, посочена в член 14в от Закона за горите (отменен). Всяко друго намерение, изразено в публикация в средствата за масово осведомяване или по начин, различен от предвидената в закона процедура, би било неуместно и произволно.

(95) Органите също така не са съгласни с твърдението на жалбоподателя, че административният начин за определяне на цените на горската земя не отразява динамичното развитие на икономиката. Органите считат, че начинът на определяне на цените чрез използване на Наредбата за базисните цени е подходящ. Не е вярно и това, че наредбата не е била актуализирана, тъй като през 2007 г. са въведени нови коефициенти, така че да не се предоставя икономическо предимство на икономическите оператори чрез вече осъществените замени.

([70]) ДВ № 108/2006.

(96) Органите отхвърлят довода на жалбоподателя, че оценителите са пристрастни. Според органите тези оценители са съдебни експерти, чиято почтеност не може да се поставя под съмнение. Освен това, ако бяха оценили горската земя благоприятно по отношение на частната страна и по начин, който не отговаря на условията от Наредбата за базисните цени, такава оценка не би била приета от органите за целите на замяната.

(97) Във връзка с твърдението на жалбоподателя, че официалните статистически данни за стойностите/цените на сделките, предоставени от органите, са неверни, органите заявяват, че избягването на данъчно облагане чрез укриване на действителната цена, при която е осъществена дадена сделка, представлява престъпление по българския Наказателен кодекс.

(98) И накрая, българските органи отхвърлят твърдението на жалбоподателя, че обвинителният акт срещу бившия ръководител на ИАГ представлява доказателство за наличие на държавна помощ, свързана със замените. Според тези органи производствата срещу длъжностни лица, които са участвали в процедурите за замяна на горска земя държавна собственост, не са от значение за оценяването на наличието на помощ при оспорваните сделки.

5.3. МНЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ ОТНОСНО КОМЕНТАРИТЕ, ПРЕДСТАВЕНИ ОТ ДРУГИ ТРЕТИ СТРАНИ

5.3.1. **Мнение на България от 29 септември 2011 г.**

(99) С писмо от 29 септември 2011 г. българските органи отговориха на становището, изразено от *Ол Сийз* относно решението за откриване.

(100) Дружеството *Ол Сийз* е заменило общо 157,4 хектара горски парцели частна собственост в общините Тетевен и Габрово за приблизително 57,9 хектара горски парцели държавна собственост в община Балчик ([71]). В тази връзка *Ол Сийз* също така е платило на българската държава 138 781 лева административни разходи.

(101) Административната цена на горските парцели държавна собственост е била оценена на 11,99 лева/м^2. Според информацията, с която разполагат българските органи, през разглеждания период средната пазарна цена (която е цената, договорена между частни страни, купуващи и продаващи горски парцели на търговска основа в един и същ или съседен район на територията на една и съща община) е била 4,16 лева/м^2. Следователно замяната между *Ол Сийз* и Република България е била осъществена срещу заплащане и не е довела до икономическо предимство по смисъла на член 107 от Договора.

(102) Българските органи отбелязват още, че *Ол Сийз* е подало молба за промяна на предназначението на горския парцел в съответствие с член 14 от Закона за горите и че Министерският съвет на България е одобрил молбата в съответствие с член 14г, алинея втора от Закона за горите ([72]). Доколкото е известно на българските органи, това решение не е влязло в сила. Българските органи са съгласни със становището на *Ол Сийз*, че държавата не е оказала пряко влияние върху промените в предназначението на въпросната земя (за която не е имало план за земеползване) и че поради това промяната на собствеността в резултат на замяната не може да бъде израз на общо намерение от страна на участниците в замяната да осъществят промяна в нейното предназначение. Според българските органи определящият фактор при оценката на замените трябва да бъде дали балансовата стойност на разменяните активи е еквивалентна. Именно това е базата, въз основа на която българското правителство е извършвало тези сделки. Друга причина, поради която няма наличие на държавна помощ при промяната в предназначението на земята след замяната, е фактът, че административните такси са еднакви за всички кандидати.

(103) Българските органи освен това отбелязват, че *Ол Сийз* нито е добивало дървен материал в парцелите, които е получило в резултат на замяната, нито е търгувало в рамките на Съюза с дървен материал от тези парцели. Освен това *Ол Сийз* не предлага туристически услуги, както се посочва в Закона за туризма, нито е строително дружество по смисъла на Закона за камарата на строителите.

5.3.2. **Мнение на България от 4 ноември 2011 г.**

(104) С писмо от 4 ноември 2011 г. България представи становището си относно мненията на следните трети страни: *Елкабел АД*, *Ел Ел Импекс ЕООД*, *Форос Дивелъпмънт ЕАД* и Симеон Стоев Миров.

(105) Що се отнася до сделките за замяна, осъществени с *Елкабел*, *Ел Ел Импекс* и *Форос Дивелъпмънт*, българските органи заявиха, че те не са покрили разликата в цените и в съответните случаи са получили допълнително плащане на административните разходи от частните страни. Освен това всички местни данъци са били платени от тези страни. И накрая, нито едно от трите дружества не е поискало промяна в предназначението на придобитата горска земя.

([71]) Заповед № РД 49-269/17.7.2007 г.
([72]) Решение № 602/16.9.2008 г.

(106) Българските органи освен това отбелязват, че в някои от общините, в които са били разположени заменените парцели, не са сключвани изцяло частни сделки, така че не е било възможно да се определи пазарната цена на заменените парцели или дали е било предоставено икономическо предимство.

(107) Българските органи освен това отбелязват, че нито *Елкабел*, нито *Ел Ел Импекс* са износители на дървен материал и не са регистрирани като строителни или туристически дружества съгласно българското законодателство.

(108) Що се отнася до Симеон Стоев Миров, физическо лице, който е заменил 5,6 декара частна горска земя в Ракитово, оценена на 3 436 лева, за 5 декара горска земя държавна собственост в Бургас (село Крайморие), оценена на 1 308 лева, българските органи считат, че тази замяна следва да попада в обхвата на Регламента за минималната помощ (помощ *de minimis*).

(109) По тези причини българските органи заявяват, че според тях осъществените с горепосочените частни страни замени не представляват държавна помощ.

5.3.3. **Мнение на България от 16 декември 2011 г.**

(110) С писмо от 16 декември 2011 г. България представи становището си относно мненията на следните трети страни: *ВИ-ЕН-ЖИ Конфорт ООД*, *Изгрев 5 ЕООД*, *Екобалкани-България ЕООД*, *Вихрен ЕООД*, *Литекс Коперс АД* и Живка Благоева.

(111) Що се отнася до сделките за замяна, сключени с *ВИ-ЕН-ЖИ Конфорт*, *Изгрев 5*, *Екобалкани*, *Вихрен* и *Литекс Коперс*, българските органи обясниха, че те не са покрили разликата в цените и в съответните случаи са получили допълнително плащане на административните разходи от частните страни. Освен това всички местни данъци са били платени от тези страни. И накрая, *ВИ-ЕН-ЖИ Конфорт*, *Екобалкани* и *Литекс Коперс* не са поискали промяна в предназначението на придобитата от тях държавна горска земя.

(112) Българските органи освен това отбелязват, че в някои от общините, в които са били разположени заменените парцели, не са сключвани изцяло частни сделки, така че не е било възможно да се определени пазарната цена на съответните парцели и не може със сигурност да се установи дали на горепосочените частни страни е било предоставено икономическо предимство. В случая с *Изгрев 5* административната цена на заменената горска земя държавна собственост е била малко по-висока от пазарната цена, получена при подобни частни сделки, така че според българските органи не е било предоставено предимство. Същата обосновка била относима и към сделката с *Литекс Коперс*, при която — според българските органи — административните цени са били четири пъти по-високи от пазарните цени за държавната горска земя.

(113) И накрая, българските органи отбелязват, че нито една от горепосочените частни страни не е износител на дървен материал и не е регистрирана като строително или туристическо дружество съгласно българското законодателство, така че сключените с тях сделки за замяна не засягат търговията между държавите членки.

(114) Що се отнася до сделката за замяна с Живка Благоева, физическо лице, тя е довела до замяна на 1,9036 хектара частна горска земя в община Тетевен, оценена на 16 091 лева, за 0,3001 хектара горска земя държавна собственост в района на Предела, община Разлог, оценена на 24 216 лева. Българската държава не е покрила разликата в цените, всички административни разходи и местни данъци са били платени от Живка Благоева и новият собственик не е поискал промяна в предназначението на заменената земя. Според българските органи тази замяна следва да попада в обхвата на Регламента за минималната помощ (помощ *de minimis*).

(115) Съответно българските органи считат, че няма наличие на държавна помощ при сделките за замяна, сключени с горепосочените частни страни.

5.3.4. **Мнение на България от 25 април 2012 г.**

(116) С писмо от 25 април 2012 г. българските органи представиха становището си относно мненията на следните трети страни: *Аква Истейт*, *Бета Форест*, Коста Геров, Димитър Иванов Терзиев, Явор Илиев Хайтов, Валентина Ангелова Хайтова, Георги Александров Бабев, Мариета Тихомирова Дамянова, Елизабет Петкова Михайлова, Светослав Петков Михайлов, *БГ Ленд Ко*, *Мирта Инженеринг*, *Микс-ПС ООД* и *БОИЛ ООД*.

(117) Българските органи подкрепят мненията, представени от тези физически лица и дружества, които са били страни по сделки за замяна, сключени през разглеждания период, а именно че замените не включват наличието на държавна помощ, а вместо това представляват сделки, извършени при благоприятни за държавата условия и по цени, които не

са по-ниски от пазарните цени за подобни недвижими имоти. Освен това българските органи подкрепят становището на горепосочените частни страни, че сделките за замяна са били извършени в съответствие с действащото българско национално законодателство — Наредбата за базисните цени и Закона за горите. И накрая, следва да се счита, че някои от тези сделки попадат в обхвата на Регламента за минималната помощ (помощ *de minimis*).

5.4. ОТГОВОРИ НА БЪЛГАРИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ОТПРАВЕНИТЕ ОТ КОМИСИЯТА ИСКАНИЯ ЗА ИНФОРМАЦИЯ, ИЗПРАТЕНИ ПО ВРЕМЕ НА ОФИЦИАЛНАТА ПРОЦЕДУРА ПО РАЗСЛЕДВАНЕ

(118) На по-късен етап, в отговор на искания за информация, българските органи предоставиха пазарните цени — както за горските парцели частна собственост, така и за горските парцели държавна собственост — за всички сделки за замяна през разглеждания период ([73]).

(119) В становището си от 19 ноември 2013 г. ([74]) обаче българските органи посочиха, че съществуват някои проблеми относно надеждността на предоставените от тях данни. По-специално за целите на формулата, изложена в съображение 44, българските органи предоставиха справедливите пазарни цени за 82 парцела (60 държавни и 22 частни парцела), засегнати от оспорваните сделки за замяна. За останалите парцели те представиха пазарните стойности, изчислени при полагането на максимални усилия, като посочиха, че те могат и да не отразяват непременно справедливите пазарни стойности. По отношение на останалите засегнати парцели държавна собственост българските органи обясниха, че цените, посочени от тях като пазарни, всъщност са били средните цени от различни видове сделки с гори. Следователно те не представляват непременно справедливата пазарна стойност, тъй като не са равни на средните цени на напълно аналогични сделки.

(120) По подобен начин по отношение на останалите частни парцели, които все още не са били предмет на оценка от независим експерт, българските органи посочиха, че при определени случаи цените, посочени в удостоверенията за продажби, които са били използвани от органите като приблизителна стойност на представените от тях пазарни цени на тези парцели, са били близки до или равни на така наречените данъчни стойности. Данъчната стойност на даден парцел не е неговата пазарна стойност, а минималната цена, която трябва да бъде платена при сделки с недвижимия имот, т.е. пазарната стойност на съответния парцел по принцип би била по-висока.

(121) Независимо от изложеното по-горе българските органи подчертаха, че представените от тях данни относно пазарните цени са най-добрите приблизителни оценки, които могат да получат, тъй като: i) в България няма конкретни правила за определяне на пазарни цени за горски парцели чрез оценка, ii) извършването на оценка от независим експертен оценител на това какви биха били пазарните цени на засегнатите парцели към момента на замяната би отнело много време и iii) това би било много скъпоструващ процес. Освен това българските органи заявиха, че представените цени при всички случаи са по-близки до справедливите пазарни цени, отколкото до административните цени.

(122) И накрая, българските органи предоставиха информация относно извадка от 25 сделки за замяна, осъществени при действително използваните административни цени, и хипотетичните административни цени, които биха се получили след прилагането на коефициентите, посочени в актуализираната през 2010 г. Наредба за базисните цени. В представената извадка бяха включени 25 сделки, осъществени основно през 2009 г. или 2008 г. (само 6 сделки — реализирани през 2007 г.). Тази информация бе поискана от Комисията, за да провери дали системата на административните цени — ако са били правилно актуализирани — отразява по подходящ начин пазарните цени за горска земя въз основа на цена, която е възможно най-близка до пазарната стойност, и която във всички случаи би довела до такава, както се изисква в съдебната практика.

6. **ОЦЕНКА НА МЯРКАТА**

6.1. НАЛИЧИЕ НА ПОМОЩ

(123) Съгласно член 107, параграф 1 от Договора 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 общия пазар.

(124) Поради това, за да бъде определена като помощ по смисъла на член 107, параграф 1, мярката трябва да отговаря на следните кумулативни условия: i) за мярката трябва да е отговорна държавата и тя да е финансирана с държавни ресурси; ii) тя трябва да предоставя предимство на нейния бенефициер; iii) това предимство трябва да бъде избирателно; и iv) мярката трябва да нарушава или да застрашава да наруши конкуренцията и може да засегне търговията между държавите членки.

([73]) Тази информация беше изпратена (отново) от България до Комисията под формата на електронна таблица по електронната поща на 21 януари 2014 г. (2014/032997).

([74]) Становище с входящ номер № 2013/115208.

(125) В настоящия случай обаче трябва да бъде разгледан и предварителният въпрос дали потенциалните бенефициери на сделките за замяна са предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Това е необходимо, тъй като съгласно формулировката на тази разпоредба правилата за държавни помощи се прилагат само когато бенефициерът е предприятие.

(126) Съдът на Европейския съюз („Съдът на ЕС“) определя понятието „предприятие“ за целите на член 107, параграф 1 от Договора като субект, упражняващ стопанска дейност, независимо от правния му статут и начина му на финансиране ([75]). Съгласно Съда на ЕС всяка дейност, която се състои от предлагане на стоки и услуги на даден пазар, представлява стопанска дейност ([76]). Класификацията на даден субект като предприятие по този начин винаги е свързана с определена дейност. Субект, който извършва както стопански, така и нестопански дейности, трябва да се счита за предприятие единствено по отношение на първия тип дейност. Не е необходимо предприятието да бъде юридическо лице. Физическите лица също могат да се считат за предприятия по отношение на държавната помощ, при условие че те извършват стопанска дейност.

(127) С оглед на това следва да се отбележи, че определени бенефициери на оспорваните сделки за замяна не са извършвали стопанска дейност със заменената горска земя през разглеждания период и понастоящем не извършват такава дейност. В резултат на това тези бенефициери не могат да се считат за предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, поради което се счита, че няма наличие на държавна помощ при сделките за замяна, които те са сключили с българската държава.

(128) Следователно останалата част от настоящото решение се отнася само до тези бенефициери на оспорваните сделки за замяна, които представляват предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

6.1.1. **Неразривна връзка между замяната и промяната в предназначението на земята**

(129) Първото съмнение, изразено от Комисията в решението ѝ за откриване на процедурата, беше дали съществува неразривна връзка между сделките за замяна и промяната в предназначението на заменената земя, придобита от бенефициерите. Това е важно, тъй като ако се установи, че такава връзка съществува, тя ще повлияе на оценката на Комисията за това дали сделките за замяна водят до икономическо предимство и как това предимство трябва да бъде определено в количествено изражение. Неразривна връзка означава, че намерението на страните по сделката за замяна още преди сключване на сделката е било след замяната да променят предназначението на земята държавна собственост от горска земя в земя за застрояване. Поради това, макар административните цени за сделката за замяна, изчислени въз основа на Наредбата за базисните цени, да са се основавали на замяната на два парцела горска земя, последващата промяна в предназначението на парцела държавна собственост — ако това е било намерението от самото начало — би могла да доведе до формирането на цена, по-ниска от реалната цена на получения парцел, като се вземе предвид бъдещото му предназначение като земя за застрояване.

(130) Според Комисията фактът, че оспорваните сделки за замяна винаги — или поне в голямата част от случаите — са били последвани от (одобрено) искане за промяна на предназначението на заменената горска земя, придобита от бенефициера, в земя за застрояване, би бил обективен признак за това, че страните по тези сделки за замяна от самото начало са имали намерение да променят предназначението на земята държавна собственост след замяната.

(131) Статистическите данни, предоставени от българските органи в отговор на решението за откриване, потвърждават отново данните, отразени в съображение 38, показвайки, че във връзка със 132-те сделки за замяна, осъществени през разглеждания период, са били подадени 24 искания за промяна на предназначението на земята в земя за застрояване (което представлява 18,2 % от всички замени), от които в 15 случая исканата промяна е била одобрена (което представлява 11,4 % от всички замени). Въз основа на тези данни Комисията стига до заключението, че в повечето случаи замените не са били последвани от искане за промяна на предназначението на земята.

(132) Във всеки случай Комисията отбелязва, че българското законодателство предвижда две отделни процедури за замяна и за промяна на предназначението на земята и съответно два отделни държавни органа, които са компетентни за всяка една от операциите и осъществят дейността си независимо един от друг. Това е още един признак, че в настоящия случай липсва неразривна връзка между сделките за замяна и промяната на предназначението на земята.

(133) Тъй като не се установи наличието на неразривна връзка между сделките за замяна и промяната на предназначението на заменената земя, придобита от бенефициерите, Комисията ще провери всяка една от тези операции поотделно за наличието на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

([75]) Решение на Съда от 12 септември 2000 г. по съединени дела *Павлов и други*, от C-180/98 до C-184/98, Recueil, стр. I-6451, точка 74.

([76]) Решение на Съда от 16 юни 1987 г. по дело *Комисия/Италия*, 118/85, Сборник, стр. 2599, точка 7; Решение на Съда от 18 юни 1998 г. по дело *Комисия/Италия*, C-35/96, Сборник, стр. I-3851, точка 36; Решение на Съда от 12 септември 2000 г. по съединени дела *Павлов и други*, от C-180/98 до C-184/98, Сборник, стр. I-6451, точка 75.

6.1.2. **Наличие на помощ при промяната в предназначението на земята**

(134) Определянето на предназначението на земята подлежи на правния контрол, упражняван от държавните органи върху използването и интензивността на застрояване на даден парцел земя. Когато държавен орган одобрява промяна в предназначението на даден парцел земя, той осъществява регулаторна дейност и не действа като икономически субект.

(135) Единствено предимствата, предоставени пряко или косвено чрез държавни ресурси, следва да се разглеждат като помощ по смисъла на член 107 от Договора. В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС ([77]) разграничението, което се прави в тази разпоредба, между „помощ, предоставена от държава членка“, и помощ, предоставена „чрез държавни ресурси“, не означава, че всички предимства, които са предоставени от държавата, независимо дали са финансирани чрез държавни ресурси или не, представляват помощ. Това разграничение цели по-скоро само да включи в това определение както предимствата, които са предоставени пряко от държавата, така и тези, които се предоставят от публичен или частен орган, посочен или учреден от държавата.

(136) Макар че одобрението от публичен орган на промяната в предназначението на определен парцел земя от горска земя в земя за застрояване може да доведе до увеличаване на пазарната стойност на тази земя, това одобрение не води до прехвърляне на държавни ресурси по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора: упражняването на тази регулаторна функция не води до положително прехвърляне на средства към получателя на това одобрение, нито пък води до отказ от държавни ресурси, тъй като при упражняването на тази регулаторна функция държавата не е задължена да налага на успешните кандидати такса, която да отразява цялата икономическа стойност, която те извличат от получаването на това одобрение ([78]).

(137) Съответно решението на публичен орган да промени предназначението на определен парцел земя не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

6.1.3. **Наличие на помощ при сделката за замяна**

(138) В съответствие с установената съдебна практика ([79]) продажбата от публични органи на земи или сгради на предприятие или на лице, извършващо стопанска дейност, могат да доведат до икономическо предимство и това да представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, по-специално когато продажбата не се извършва по пазарна стойност, т.е. по цената, която вероятно би определил частен инвеститор, действащ в нормални условия на конкуренция. Същото се отнася и за сделки за замяна, при които стойността на получената от държавата земя е по-висока от стойността на частната земя, отстъпена на държавата.

(139) Преди обаче да провери дали сделките за замяна водят до икономическо предимство, Комисията следва да провери дали останалите условия, посочени в съображение 124, са налице с оглед установяване наличието на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

(140) Първо, що се отнася до носенето на отговорност за мярката, за сделките за замяна е компетентен министърът на земеделието и храните или Министерският съвет (в зависимост от размера на парцела, който ще се заменя) и ИАГ, всички от които са държавни органи. При условие че резултатът от сделките за замяна е прехвърлянето на горска земя държавна собственост с по-висока стойност срещу отстъпена горска земя частна собственост, това води до прехвърляне на държавни ресурси, доколкото българската държава се отказва от определени приходи, които е можела да получи, ако при извършването на сделката бе действала в съответствие с пазарните условия.

(141) Второ, сделките за замяна са избирателни, доколкото те облагодетелстват само тези собственици на земя, които са заменили своята горска земя частна собственост с горска земя държавна собственост.

(142) Трето, сделките за замяна нарушават конкуренцията и засягат търговията между държавите членки. Доколкото бенефициерите при замените са предприятия, които предлагат стоки и услуги на определен пазар, всяка финансова изгода в резултат на замените укрепва позицията им в сравнение с други конкурентни предприятия в рамките на Съюза при търговията със същите стоки и услуги ([80]). В действителност много бенефициери ([81]) по сделките за замяна са посочили в българския Търговски регистър като своя сфера на дейност, наред с другото, недвижимите имоти, туризма, ресторантьорството и залесяването. Тези сектори са отворени за конкуренция на

([77]) Решение от 13 март 2001 г. по дело *Preussen Elektra*, C-379/98, Сборник, стр. I-2099.

([78]) Вж. по аналогия Решение на Първоинстанционния съд от 4 юли 2007 г. по дело *Bouygues SA/Комисия*, T-475/04, Сборник, стр. II-2097, точки 108—111 и точка 123, потвърдено с Решение на Съда от 2 април 2009 г. по дело *Bouygues SA, Bouygues Télécom SA/Комисия*, C-431/07 P, Сборник, стр. I-2665, точки 94—98 и точка 125.

([79]) Решение на Съда от 16 декември 2010 г. по дело *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, C-239/09, Сборник, стр. I-13083, точка 34 и Решение на Съда от 2 септември 2010 г. по дело *Комисия/Scott*, C-290/07 P, Сборник, стр. I-7763, точка 68, Решение на Общия съд от 13 декември 2011 г. по дело *Konsum Nord ekonomisk förening/Комисия*, T-244/08, Сборник, стр. II-444, точка 61.

([80]) Решение на Първоинстанционния съд от 4 април 2001 г. по дело *Friuli-Venezia Giulia*, T-288/97, Recueil, стр. II-1619, точка 41.

([81]) Такъв е случаят, наред с другото, с: *Ол сийз пропърти 2, Аква Истейт, Бета Форест, БГ Ленд Ко, Екобалкани, МИКС* и *БОИЛ*.

равнището на Съюза. Това се вижда от информацията в същия този регистър, в който няколко бенефициери ([82]) по сделките за замяна са посочили търговията или (международната) търговска дейност като своя сфера на дейност. Що се отнася до довода, изтъкнат от българските органи, че за да могат дружествата да извършват дейност в сектора на туризма или строителството, е необходимо да бъдат вписани в специални регистри, а това не е така за по-голямата част от дружествата, участващи в сделките за замяна, Комисията отбелязва, че понятието „предприятие“ в член 107, параграф 1 от Договора е обективно понятие, така че въпросът дали предприятията предлагат стоки и услуги на даден пазар и по този начин се конкурират с други предприятия и участват в търговията в рамките на Съюза, трябва да се определи с оглед на дейностите, действително извършвани от тези предприятия, а не дали са спазени определени национални правни формалности.

(143) И накрая, що се отнася до наличието на икономическо предимство, сделките за замяна се отнасят до замяната на (най-малко) два парцела горска земя между българската държава и частни страни. За да се определи дали частните страни са получили икономическо предимство в резултат на сделката за замяна, пазарните стойности на заменените парцели трябва да бъдат оценени и сравнени една с друга. Ако сделката за замяна води до прехвърлянето на горска земя държавна собственост, чиято стойност е по-висока от стойността на горската земя, отстъпена от частната страна, на частната страна е предоставено икономическото предимство.

(144) Както беше обяснено в съображение 16, административните цени за въпросните замени са били изчислени въз основа на Наредбата за базисните цени. Съдът на ЕС призна, че когато националното право установява административни правила за изчисляване на пазарната стойност на земи с оглед на продажбата им от публични органи, за да съответстват тези правила на член 107 от Договора, прилагането им във всички случаи трябва да води до административна цена, която е възможно най-близка до пазарната стойност на земята ([83]). Тъй като пазарната стойност е теоретична, задължително ще се приеме допустим марж на отклонение на получената цена от теоретичната ([84]).

(145) От българските органи беше поискано да предоставят информация относно административните цени, използвани за всичките 132 сделки за замяна, осъществени в разглеждания период, както и относно пазарните цени на същите тези сделки. Комисията поиска от българските органи да вземат предвид и всякакви предишни или последващи сделки със същите горски парцели при определянето на тяхната пазарна стойност. Следователно, въпреки че Комисията счита, че за оценката на потенциалните елементи на държавна помощ при сделките за замяна разположението на заменените горски парцели не е от значение, информацията за цените — когато е имало такава — е била взета под внимание.

(146) Българските органи посочиха, че съществуват някои проблеми по отношение на надеждността на данните, които са могли да предоставят относно пазарните цени ([85]). Същевременно обаче те посочиха, че предоставената информация съдържа най-добрите приблизителни оценки на пазарните цени ([86]). Комисията счита тези данни за достатъчно надеждни приблизителни оценки на реалната (т.е. на „справедливата“) пазарна стойност на съответните парцели.

(147) Анализът на данните показа, че за парцели частна собственост използването на административни цени е довело до системно завишаване на цената на съответната горска земя в сравнение с пазарните цени ([87]), докато по отношение на държавната горска земя ситуацията не е така еднозначна, тъй като са налице и двата случая — на завишаване и понижаване. Съответно при определянето на това дали на бенефициерите е било предоставено предимство в резултат на сделките за замяна, едно просто сравнение на пазарната цена на парцела държавна собственост към момента на замяната с пазарната цена на парцела частна собственост, за който е бил заменен, не би отчело в достатъчна степен систематичното завишаване на цената на последната. Поради това Комисията разработи формула, която взема предвид административните цени, използвани при първоначалната сделка, за правилно оценяване на произтичащото от замяната предимство. За тази формула, която вече беше определена в решението за откриване, е необходимо да се изчислят следните суми:

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

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

([82]) Такъв е случаят напр. с *Изгрев, Литекс Коперс, Ел Ел Илпекс* и *Ви-Ен-Жи Конфорт*.
([83]) Вж. Решение на Съда от 16 декември 2010 г. по дело *Seydaland*, C-239/09, цитирано по-горе, точка 35. Вж. също Решение на Комисията от 19 декември 2012 г. по дело SA.33167 относно предложения алтернативен метод за оценка на земеделска и горска земя в Германия, продавана от държавната агенция BVVG (ОВ C 43, 15.2.2013 г., стр. 7).
([84]) Вж. по аналогия раздел II, точка 2, точка 2, буква б) от Съобщението на Комисията относно елементите на държавна помощ при продажба на земя и сгради от публични органи (ОВ C 209, 10.7.1997 г., стр. 3).
([85]) Писмо от 19 ноември 2013 г.; становище с входящ номер № 2013/115208.
([86]) Този въпрос, заедно с българските доводи, е описан подробно в раздел 5.4.
([87]) Понижаване или завишаване в сравнение с пазарната цена, съобщена от българските органи за съответния парцел.

Приема се, че предимство е налице, ако стойността на ii) минус стойността на i) е положителна.

Всяка парична компенсация, платена от една от страните на другата, за да покрие разликата в административните цени на два парцела, които са предмет на сделката за замяна, също ще бъде взета предвид при определянето на това дали сделката за замяна е довела до предимство.

(148) Като прилага тази формула към данните, предоставени от българските органи относно справедливите пазарни стойности и административните цени на заменените горски земи, Комисията заключава, че на бенефициерите на замените на земи е било предоставено предимство в почти 80 % от сделките за замяна, осъществени през разглеждания период, както е отразено в таблица 4.

Таблица 4

Сравнение на административните цени, използвани при замените, и пазарните цени, предоставени от българските органи

Сделки за замяна	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Общо
Предоставено предимство (брой случаи)	18	48	38	**104**
Като процент от всички замени	*78 %*	*77 %*	*81 %*	***79 %***
Брой осъществени замени	23	62	47	**132**

(149) Посочените по-горе данни показват, че административните цени, определени за целите на сделките за замяна в съответствие с Наредбата за базисните цени, не са отразявали в достатъчна степен реалната пазарна стойност на съответните горски парцели.

(150) Това несъответствие между административните цени, използвани за оспорваните сделки за замяна, и пазарните цени на въпросните парцели произтича, от една страна, от факта, че основната методика, използвана в Наредбата за базисните цени, не отразява в достатъчна степен критериите, които даден пазарен оператор би счел за важни при оценяването на заменените парцели горска земя, нито им отдава тяхната подходяща тежест. Първо, средните стойности на земята, посочени в приложение 1 от Наредбата за базисните цени, според категориите земя, предлагащи идентични условия за растеж на растенията, които се използват като основа за определянето на базисната стойност на земята (вж. съображение 18), е трябвало да бъдат определени въз основа на пазарните цени или на отчетите, водени за горите държавна собственост, но в действителност са били определени от експерти въз основа на малък брой пазарни източници.

(151) Второ, коефициентите и добавките, използвани за отчитане на определени качества на горската земя при изчисляването на основната стойност на тази земя, описани в съображения 18—26, отразяват средство за административно опростяване, а не опит за точно измерване на икономическата стойност, която хипотетичен пазарен оператор, поставен в подобна ситуация, би придал на тези качества. Всъщност българските органи не са предоставили никакви икономически данни в подкрепа на нивата, на които тези коефициенти и добавки са били определени в Наредбата.

(152) От друга страна, дори и методиката, определена в Наредбата за базисните цени, първоначално да е довела до пазарни цени за заменената горска земя, *quod non*, средните цени, коефициентите и добавките никога не са били актуализирани през разглеждания период, така че да отразяват адекватно промените в пазарните цени, които са настъпили впоследствие. В съответствие със съдебната практика ([88]), когато цените на земята се увеличават рязко, в административните методи за изчисляване на цената на продаваната от публичните органи земя трябва да се предвижда постоянното актуализиране на тези цени, така че действително заплатената от купувача цена да отразява, доколкото е възможно, пазарната стойност на тази земя. През етапа на предварително проучване българските органи обясниха, че съгласно членове 7.1 и 32 от Наредбата за базисните цени коефициентите, съдържащи се в тази наредба за изчисляването на административните цени, следва да бъдат актуализирани ежегодно. Освен това според предоставената от българските органи информация през разглеждания период пазарните цени на горските земи рязко са се увеличили. Въпреки това актуализирането, предвидено в тази наредба, никога не е било извършено през този период. Българските органи са актуализирали средните цени, коефициентите и добавките, използвани за определяне на административните цени, едва през 2010 г. въз основа на последните развития на пазара.

([88]) Вж. Решение на Съда от 16 декември 2010 г. по дело *Seydaland*, C-239/09, цитирано по-горе, точка 54.

(153) Съответно Комисията заключава, че на бенефициерите на замените на земи е било предоставено икономическо предимство със сделките за замяна в случаите, когато използваните административни цени не са отразявали адекватно пазарната цена на заменената земя.

6.1.4. **Помощта *de minimis***

(154) И на последно място следва да се отбележи, че в случаите, когато отделният бенефициер на сделката за замяна е получил предимство, което не превишава праговете, посочени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията ([89]), това предимство не се счита за държавна помощ и поради това не попада в рамките на забраната по член 107, параграф 1 от Договора, ако са изпълнени всички други условия, определени в този регламент.

(155) Въз основа на количествените данни, предоставени от българските органи, би изглеждало, че в много от случаите ([90]) размерът на помощта, получена от бенефициерите на сделката за замяна, е по-нисък от прага *de minimis* от 200 000 EUR.

6.1.5. **Заключение относно наличието на помощ**

(156) С оглед на гореизложеното Комисията стига до заключението, че сделките за замяна, осъществени от Република България по време на разглеждания период, представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, в случаите, в които другата страна по съответната сделка е предприятие по смисъла на тази разпоредба, административните цени, използвани за тази сделка, не са отразявали пазарните цени и не са изпълнени условията за помощта *de minimis*, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013.

6.2. ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА МЯРКАТА

(157) Като не е подала уведомление за тези сделки за замяна преди тяхното осъществяване, Република България не е изпълнила задължението си съгласно член 108, параграф 3 от Договора. Поради това тези сделки за замяна представляват неправомерно приведена в действие държавна помощ.

6.3. СЪВМЕСТИМОСТ НА ПОМОЩТА

(158) Въпреки че от българските органи беше поискано да предоставят информация относно съвместимостта на тези сделки за замяна с вътрешния пазар, те продължиха да се придържат към своята аргументация, че тези сделки не оказват въздействие върху търговията в рамките на Съюза и следователно не представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

(159) Във връзка с това Комисията отбелязва, че съответната държавна членка носи основната тежест за доказването на съвместимостта на помощта с вътрешния пазар чрез дерогация от член 107, параграф 1 от Договора, като тя трябва да докаже, че условията за тази дерогация са изпълнени ([91]).

(160) Във всеки случай Комисията отбелязва, че не изглежда да са налице някакви *prima facie* основания, така че да се приеме, че сделките за замяна са съвместими с вътрешния пазар или пряко въз основа на член 107, параграф 3, буква а) и буква в) от Договора, или въз основа на съответните насоки, основаващи се на тези разпоредби.

(161) Поради това Насоките на Общността относно държавните помощи за земеделския и горския сектор („Насоките за горския сектор“) не могат да се използват като основание за съвместимост на схемата за замени, тъй като те се отнасят само за живи дървета и тяхната естествена среда в гори и други залесени земи, включително мерки за поддържане и засилване на екологичните и защитните функции на горите и мерки за насърчаване на използването на горите за отдих и на техните социални и културни измерения. Освен това разходите, покрити от помощта, предоставена в контекста на замените, не отговарят на определението за допустими разходи, посочено в Насоките за

([89]) Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта *de minimis* (ОВ L 352, 24.12.2013 г., стр. 1). Регламентът за минималната помощ (помощта *de minimis*) беше приет от Комисията съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 994/98 на Съвета (ОВ L 142, 14.5.1998 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 733/2013 (ОВ L 204, 31.7.2013 г., стр. 11).

([90]) Въз основа на предварителните изчисления, направени от Комисията на базата на предоставените от българските органи количествени данни, изглежда, че само в 45 от 104-те случая, в които е било предоставено предимство на частна страна в резултат на замяната, това предимство е надвишавало *прага de minimis*. Тези изчисления обаче нито изключват онези случаи, при които бенефициерът на замяната не е бил предприятие (което би довело до намаляване на броя на замените, представляващи помощ), нито обясняват тези случаи, в които един и същ бенефициер се е възползвал от множество сделки за замяна, при които стойността на предоставеното чрез тях предимство като цяло надвишава 200 000 EUR (увеличавайки броя на сделките, които представляват помощ). По-точни изчисления следва да се извършат от българските органи във връзка с възстановяването.

([91]) Решение на Първоинстанционния съд от 12 септември 2007 г. по дело *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Комисия*, T-68/03, Сборник, стр. II-2911, точка 34.

горския сектор ([92]), тъй като на частните страни не са били наложени никакви законови или договорни задължения да използват земята, получена чрез замените, като защитена природна зона. Напротив, всички страни са имали правото да поискат промяна на предназначението на горската земя в подлежаща на застрояване земя и някои от тях наистина са го направили.

(162) Насоките за национална регионална помощ за 2007—2013 г. също не предоставят основание за съвместимост. Във връзка с това Комисията отбелязва, че замените не са били предприети от българските органи с цел специално да допринесат за регионалното развитие. Освен това не са определени какви са допустимите разходи, нито е уточнено как ще се контролира стимулиращият ефект на помощта и как ще се гарантира спазването на приложимите тавани за регионалната помощ.

(163) И накрая, при обсъжданията преди приемането на решението за откриване българските органи заявиха, че със замените е преследвана цел на публичната политика за консолидиране на собствеността на горската земя. Дори ако можеше да се установи, че консолидирането на горска земя представлява цел от общ интерес, *quod non*, българските органи не доказаха, че предоставената помощ е била необходима, за да се постигне тази цел, нито че избраните средства са били най-подходящите.

(164) Те също така не доказаха, че избраните средства са гарантирали, че предоставената помощ е била ограничена до минимално необходимото за стимулиране на частните страни да предприемат сделките за замяна. Това е, наред с другото, видно от силните колебания на административните цени, получени чрез използване на предписаната методика. При сравнение с пазарните цени, предоставени от българските органи, тези административни цени не изглежда да са системно със сходен процент по-високи или по-ниски от пазарните цени. Ако например се вземат сделките през 2007 г., разликата между пазарните цени и административните цени за частните парцели е варирала между -503,97 % до +89,91 % ([93]).

(165) И накрая, българските органи не доказаха, че сделките за замяна не нарушават конкуренцията до степен, която противоречи на общия интерес. Съответно не може да се счита, че сделките за замяна са съвместими с вътрешния пазар директно въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от Договора.

(166) Вследствие на това Комисията заключава, че помощта, предоставена в контекста на сделките за замяна, не може да се счита за съвместима с вътрешния пазар.

7. **ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ**

(167) Съгласно член 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999, когато се установи, че неправомерно предоставена държавна помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тази помощ следва да бъде възстановена от бенефициерите, освен ако това противоречи на общ принцип на правото. В член 14, параграф 2 от този регламент се постановява, че помощта, която трябва да бъде възстановена, ведно с лихвите, обхваща периода от датата, на която неправомерната помощ е била предоставена на разположение на бенефициера, до датата на нейното действително възстановяване. И накрая, в член 14, параграф 3 от този регламент се предвижда, че възстановяването се извършва незабавно и в съответствие с процедурите по националното законодателство на съответната държава членка, при условие че те позволяват незабавното и ефективно изпълнение на решението на Комисията.

(168) Целта на възстановяването е постигната, когато въпросната неправомерна помощ, ведно с подходяща лихва за забава, бъде изплатена от предприятията, които са се възползвали от нея. Като възстановява помощта, бенефициерът се отказва от предимството, което е имал пред своите конкуренти на пазара, и се възстановява положението преди предоставянето на помощта ([94]). Въпреки че държавата членка може да избира средствата за изпълнение на задължението си за възстановяване на неправомерната помощ, избраните мерки не могат да засягат неблагоприятно приложното поле и ефективността на правото на Съюза. Държава членка може да изпълни задължение за възстановяване само ако избраните средства са подходящи, за да се възстановят нормалните условия на конкуренция, които са били нарушени с предоставянето на неправомерната помощ и са съвместими със съответните разпоредби на правото на Съюза ([95]).

([92]) В параграф 175, буква ж) от Насоките за горския сектор допустимите разходи се определят като: „разходите за закупуване на горска земя, която се използва или ще бъде използвана като природна защитена зона. Въпросната горска земя трябва да бъде напълно и трайно защитена като земя за използване за природно защитена зона чрез договорни или законови ангажименти.“ Останалите категории допустими разходи, определени в параграф 175 от Насоките за горския сектор, не са относими в разглеждания случай.

([93]) За горската земя държавна собственост разликата между пазарната цена и административната цена варира от -6 130,00 % до +74,98 %. Следва да се отбележи обаче, че административната цена за тези парцели е била по-висока от тяхната пазарна цена само в 2 от 23 случая.

([94]) Решение на Съда от 29 април 2004 г. по дело *Германия/Комисия*, C-277/00, Сборник, стр. I-11695, точки 74—76.

([95]) Решение на Съда от 12 декември 2002 г. по дело *Германия/Комисия*, C-209/00, цитирано по-горе, точки 57—58.

(169) Поради това, предвид факта, че е установено, че чрез сделките за замяна Република България неправомерно е привела в действие държавна помощ, от нея следва да се изиска да възстанови тази помощ от бенефициерите на тези сделки.

7.1. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА БЕНЕФИЦИЕРИТЕ, КОИТО ТРЯБВА ДА ВЪЗСТАНОВЯТ ПОМОЩТА

(170) Неправомерната и несъвместима помощ трябва да бъде възстановена от предприятията, които действително са се възползвали от нея ([96]). Когато обаче Комисията не е в състояние да идентифицира в самото решение всички предприятия, които са получили неправомерна и несъвместима помощ, това трябва да бъде направено в началото на процеса на изпълнение на решението от съответната държава членка, която следва да разгледа конкретното положение на всяко засегнато предприятие ([97]).

(171) В настоящия случай потенциалните бенефициери на несъвместима държавна помощ са тези физически и юридически лица, които са участвали в 132-те сделки за замяна с българските органи през разглеждания период. От тази група българските органи следва да изключат тези физически и юридически лица, които не отговарят на критериите за „предприятия“ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, както и тези лица, които от сделките за замяна, в които са участвали, са получили предимство, целият размер на което не надвишава праговете, установени в Регламента за минималната помощ (помощта *de minimis*), стига тези сделки да съответстват и на другите условия, определени в този регламент. Останалите физически и юридически лица, които са участвали в сделки за замяна, следва да се считат за бенефициери на неправомерно приведена в действие държавна помощ, от които българските органи трябва да възстановят полученото в резултат на тези сделки предимство.

7.2. КОЛИЧЕСТВЕНО ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПОМОЩТА

(172) Комисията не е законово задължена да определя точната сума, която трябва да бъде възстановена, особено в случаите, когато не разполага с необходимите данни за това. Вместо това е достатъчно в решението на Комисията да се съдържа информация, която позволява на държавата членка да определи без големи затруднения сумата, която подлежи на възстановяване ([98]).

(173) Като беше обяснено в съображение 147, Комисията счита, че държавата членка следва да спазва следната методика като отправна точка за определяне на размера на несъвместимата държавна помощ, която трябва да бъде възстановена от всеки бенефициер:

i) определяне на разликата между реалната пазарна цена на парцела горска земя частна собственост и административната цена за този парцел, определена в съответствие с предписанията на Наредбата за базисните цени; и

ii) определяне на разликата между реалната пазарна цена на парцела горска земя държавна собственост и административната цена за този парцел, определена в съответствие с предписанията на Наредбата за базисните цени.

Първоначалният размер на държавната помощ, получена в резултат на сделката за замяна, се равнява на стойността на ii) минус стойността на i).

Корекция на първоначалната сума следва да се направи за тези случаи, при които парцел земя държавна собственост с по-висока административна стойност е бил заменен срещу парцел земя частна собственост с по-ниска административна стойност. Според българските органи в тези случаи бенефициерът е трябвало да плати компенсация на държавата, за да покрие разликата в стойността на парцелите. Поради това в тези случаи първоначалният размер на помощта следва да се намали с размера на компенсацията, платена от бенефициера на българските органи. След това българските органи следва да възстановят от бенефициера получената сума, за да бъде взето предвид предимството, получено в резултат на сделката за замяна.

(174) За определянето на пазарните цени на съответните парцели следва изцяло да бъде отразена икономическата стойност на тези земи към момента на замяната. От информацията, която се съдържа в представеното от българските органи

([96]) Решение на Съда от 21 март 1991 г. по дело *Италия/Комисия*, C-303/88, Сборник, стр. I-1433, точка 57; Решение на Съда от 29 април 2004 г. по дело *Германия/Комисия* („SMI“), C-277/00, Recueil, стр. I-3925, точка 75.

([97]) Решение на Съда от 7 март 2002 г. по дело *Италия/Комисия*, C-310/99, Сборник, стр. I-2289, точка 91.

([98]) Решение на Съда от 12 октомври 2000 г. по дело *Кралство Испания/Комисия*, C-480/98, Сборник, стр. I-8717, точка 25, и Решение на Съда от 2 февруари 1988 г. по дело *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV и други/Комисия*, съединени дела C-67/85, C-68/85 и C-70/85, Сборник, стр. 219.

становище от 29 август 2008 г. изглежда, че в някои случаи вече са били построени сгради и инфраструктура върху горските парцели, принадлежащи на държавата, преди извършването на замяната, дори и преди това парцелът да не е бил преобразуван в земя за застрояване. В тези случаи Комисията е на мнение, че стойността на тези сгради и/или инфраструктура също следва да бъде изцяло отразена в пазарната стойност на парцела.

(175) Комисията отбелязва, че българските органи вече притежават информацията относно административните цени, използвани в сделките за замяна, както и пазарните цени на всички парцели, засегнати от тези сделки към момента на замените ([99]), така че те не би трябвало да срещнат големи затруднения при определянето на подлежащите на възстановяване суми въз основа на методиката, описана в съображение 173 ([100]).

(176) Въпреки това в случаите, когато българските органи могат да изразят основателни опасения, че тази методика не може да бъде приложена или води до сума, която явно не отразява адекватно размера на сумата, получена от бенефициера, те могат да решат да извършат оценка на пазарните цени на заменените парцели към момента на сключване на сделката с помощта на независим експерт, който е квалифициран да извършва такива оценки и е избран чрез открита публична тръжна процедура. При установяването на процедурата за избор на този експерт, дори и в случаите, когато в поръчката не се превишават праговете на директивите за обществените поръчки на Съюза, следва да се спазват принципите на прозрачност и равно третиране. По-специално тръжната процедура следва: i) да бъде подходящо обявена; ii) да се основава на обективни критерии за подбор, които са предварително известни; и iii) да включва информация, че след етапа на предварителен подбор окончателното решение ще бъде взето с участието на представители на службите на Комисията. В тези изключителни случаи българските органи трябва да: i) посочат съответния(ите) парцел(и), ii) посочат обосновката за необходимостта от оценка от независим експерт в този конкретен случай; и iii) представят на Комисията предложение за независим експерт (избран чрез публична тръжна процедура), който трябва да бъде одобрен както от Комисията, така и от Република България.

(177) И накрая, тъй като целта на възстановяването е да се възстанови положението, съществувало преди датата, на която е била осъществена сделката за замяна, Комисията счита, с оглед на изключителния характер на споразуменията за замяна на горска земя, която не е била използвана за търговски цели, че Република България ще изпълни задължението си за възстановяване на неправомерно приведената в действие помощ, като отмени оспорваните сделки за замяна чрез обратна замяна на съответните парцели. Това обаче ще доведе до подходящо възстановяване само в случаите, когато не са извършени материални промени в горските земи държавна и частна собственост след датата на сделката за замяна. В такива случаи Комисията трябва да бъде информирана за съответните горски парцели в срок от два месеца от уведомяването на Република България за настоящото решение, като свързаните с тях замени следва да бъдат отменени, а доказателства за отмяната следва да бъдат предоставени в срок от четири месеца от датата на уведомяването за настоящото решение.

(178) Във всички случаи, в които се изисква възстановяване, това възстановяване влиза в сила от момента, в който бенефициерите са започнали да се ползват от предимството, т.е. от датата на правния акт, с който на бенефициерите се дава право да заменят своята горска земя частна собственост срещу горска земя държавна собственост.

(179) Сумите, които трябва да бъдат възстановени, следва да включват лихви, начислени от датата, на която те са били предоставени на разположение на бенефициерите, до действителното им възстановяване. Лихвеният процент следва да се изчислява с натрупване в съответствие с глава V от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията ([101]) и с Регламент (ЕО) № 271/2008 на Комисията ([102]) за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004.

(180) Сроковете за възстановяването на сумите на държавната помощ от отделните бенефициери следва, доколкото е възможно, да бъдат съобразени със сроковете, посочени в Известието относно възстановяването ([103]). При всички случаи крайните срокове не следва да бъдат по-дълги от сроковете, посочени в таблица 5.

([99]) Тази информация беше изпратена от България до Комисията като електронна таблица по електронната поща на 21 януари 2014 г. (по-нататък наричано: становище 2014/032997).

([100]) Т.е. i) пазарната цена на съответния горски парцел и ii) административната цена на съответния горски парцел, определена, като се прилага Наредбата за базисните цени и ефективно използвана за целите на сделката за замяна, в сумите, посочени в становище 2014/032997.

([101]) Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 140, 30.4.2004 г., стр. 1).

([102]) Регламент (ЕО) № 271/2008 на Комисията от 30 януари 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 82, 25.3.2008 г., стр. 1).

([103]) Известие на Комисията — Към ефективно прилагане на решенията на Комисията, разпореждащи на държавите членки да възстановят неправомерна и несъвместима държавна помощ (ОВ C 272, 15.11.2007 г., стр. 4).

Таблица 5

График за възстановяването

Срок	Действие
1. В срок от **два месеца** след уведомяването на Република България за настоящото решение:	Република България трябва да уведоми Комисията за планираните или предприетите мерки за изпълнение на решението, и по-специално: i) да представи на Комисията списък на всички замени, за които се отнася възстановяването, като посочи следната информация: — административните и пазарните цени за частните и държавните горски парцели, които са заменени (въз основа на информацията, предоставена от Република България в становището ѝ с входящ номер 2014/032997), информация за допълнителните плащания за компенсация, свързани с всяка сделка, както и произтичащата от това сума на държавната помощ, която трябва да бъде възстановена, — наименованието на частната страна, участваща във всяка сделка, и причините, поради които се счита или не се счита, че този бенефициер е предприятие; ii) установяване на случаите, при които възстановяването ще се извърши въз основа на експертна оценка на пазарните цени на горските парцели към момента на осъществяването на замяната (съображение (176); iii) установяване на случаите, при които възстановяването ще се извърши чрез отменяне на сделката за замяна (съображение 177).
2. В срок от **четири месеца** след уведомяването на Република България за настоящото решение:	За парцелите, посочени в точка 1, подточка ii) по-горе, Република България следва да е назначила независим експерт, който да извърши оценката на тези парцели. Този експерт следва да бъде избран чрез открита публична тръжна процедура и назначен със съгласието на Комисията, след предварително предложение от страна на Република България.
3. В срок от **седем месеца** след уведомяването на Република България за настоящото решение:	За парцелите, посочени в точка 1, подточка ii) по-горе, Република България следва да представи на Комисията доклада от оценката, извършена от независимия експерт.
4. В срок от **осем месеца** след уведомяването на Република България за настоящото решение:	Република България следва да е изпратила нарежданията за възстановяване до всички съответни бенефициери, като посочи точните суми на помощта, които трябва да бъдат възстановени.
5. В срок от **дванадесет месеца** след уведомяването на Република България за настоящото решение:	Република България трябва да е привела в действие възстановяването на помощта за всички съответни сделки за замяна.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Държавната помощ, отпусната на предприятия при сделките за замяна на горска земя държавна собственост срещу горска земя частна собственост в периода 1 януари 2007 г. — 27 януари 2009 г., неправомерно приведена в действие от Република България в нарушение на член 108, параграф 3 от Договора, е несъвместима с вътрешния пазар.

Член 2

Индивидуалната помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в член 1, не представлява помощ, ако към момента на предоставянето ѝ е отговаряла на условията, предвидени в регламент, приет съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 994/98, който е бил приложим към момента на предоставяне на помощта.

Член 3

Индивидуалната помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в член 1, която към момента на предоставянето ѝ е отговаряла на условията, предвидени в регламент, приет съгласно член 1 от Регламент (ЕО) № 994/98, или на условията съгласно всяка друга одобрена схема за помощ, е съвместима с вътрешния пазар до максималния интензитет на помощ, приложим за този вид помощи.

Член 4

1. Република България възстановява от бенефициерите несъвместимата помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в член 1.

2. Чрез дерогация от разпоредбите на параграф 1 по-горе, несъвместимата помощ може да бъде възстановена от бенефициерите чрез отмяна на сделките за замяна в случаите, когато не са извършени материални промени в засегнатите от сделката горски земи държавна и частна собственост след датата на тази сделка.

3. Сумите, които трябва да бъдат възстановени, включват лихви, начислени от датата на предоставянето им на разположение на бенефициерите до действителното им възстановяване.

4. Лихвеният процент се изчислява с натрупване в съответствие с глава V от Регламент (ЕО) № 794/2004 и с Регламент (ЕО) № 271/2008.

5. Република България отменя всички неизплатени плащания на помощ, предоставена в контекста на сделките за замяна и посочена в член 1, считано от датата на приемане на настоящото решение.

Член 5

1. Възстановяването на помощта, предоставена по схемата, посочена в член 1, се извършва незабавно и ефективно.

2. Република България гарантира, че настоящото решение е напълно изпълнено в срок от дванадесет месеца от датата на уведомяването за него.

Член 6

1. В срок от четири месеца от уведомяването за настоящото решение Република България предоставя на Комисията следната информация:

а) списък на всички сделки за замяна, като посочва следната информация:

— административните и пазарните цени за частните и държавните горски парцели, които са заменени, информация за допълнителните парични суми, включени във всяка сделка, както и произтичащия от това размер на държавната помощ,

— наименованието на частната страна, т.е. на бенефициера на сделката за замяна, участваща във всяка сделка, и причините, поради които се счита или не се счита, тази страна е предприятие;

б) установяване на случаите, при които възстановяването ще се извърши въз основа на пазарните цени към момента на сделките за замяна, посочени в представеното от България становище 2014/032997;

в) установяване на случаите, при които възстановяването ще се осъществи чрез отмяна на сделката за замяна;

г) установяване на случаите, при които възстановяването ще се извърши въз основа на сумите, определени от независим експерт оценител и документи, доказващи, че такъв независим експерт е бил назначен след подбор чрез публична тръжна процедура и одобрение от Комисията.

2. В срок от осем месеца от уведомяването за настоящото решение Република България предоставя на Комисията следната информация:

а) списъка на бенефициерите, които са получили помощ, предоставена при посочените в член 1 сделки за замяна, и общия размер на помощта, получена от всеки от тях в резултат на тези сделки;

б) общата сума (главница и лихви по възстановяване), която трябва да бъде възстановена от всеки бенефициер;

в) подробно описание на вече предприетите и предвидените мерки за изпълнение на настоящото решение;

г) документи, доказващи, че на бенефициерите е наредено да възстановят помощта.

3. В срок от дванадесет месеца след уведомяването за настоящото решение Република България представя документи, доказващи, че помощта е била възстановена изцяло от съответните бенефициери.

4. Република България информира редовно Комисията за напредъка по изпълнение на националните мерки, взети в изпълнение на настоящото решение, до окончателното възстановяване на помощта, предоставена при сделките за замяна и посочена в член 1, като представя доклади на всеки два месеца. По искане на Комисията тя предава незабавно информация за вече взетите и предвидените мерки в изпълнение на настоящото решение. Тя предоставя също подробна информация относно сумите на помощта и лихвите по възстановяването, които вече са възстановени от бенефициерите.

Член 7

Адресат на настоящото решение е Република България.

Съставено в Брюксел на 5 септември 2014 година.

За Комисията
Joaquín ALMUNIA
Заместник-председател