

Valsts atbalsta tiesiskā regulējuma nianse

Mārtiņš Tarlaps,

Zvērīnātu advokātu biroja „Raidla Lejiņš & Norcous” jurists

Šis ir otrais raksts ZAB „Raidla, Lejiņš & Norcous” sagatavotajā triju rakstu sērijā par valsts atbalsta tiesībām un to piemērošanu. Iepriekšējā Saldo numurā varējāt lasīt par to, kas ir valsts atbalsts, kādas ir tā pazīmes un kādi ir atļautā valsts atbalsta veidi. Šoreiz jums būs iespēja īsumā iepazīties ar valsts atbalsta saņemšanas un tā izlietošanas uzraudzības procedūru.

Komerclikumā atrodams jēdziens „krietna un kārtīga komersanta rūpība”, kam parasti netiek pievērsta īpaša uzmanība. Tas tā ir vismaz līdz brīdim, kad ārēju apstākļu, piemēram, konkurentu pretenziju dēļ komersantam nākas pierādīt, ka viņš patiešām ir ievērojis šādu „krietna un kārtīga komersanta” rūpību. Šādos brīžos rodas jautājums, ko šis nedaudz vecmodīgi skanošais vārdu salikums nozīmē.

Lai kāda būtu atbilde citās tiesību jomās, valsts atbalsta tiesību kontekstā krietna un kārtīga komersanta, kas pretendē uz valsts atbalstu vai saņem to, rūpība nozīmē komersanta pienākumu (a) pārzināt atbalsta piešķiršanas procedūru, (b) pašam ievērot šo procedūru un (c) pārliecināties, ka šo procedūru ievēro arī valsts. Ne velti tiesu spriedumos ne reizi vien ticis atkārtots princips – ja komersants pirms atbalsta saņemšanas nav pārliecinājies, vai valsts, piešķirot tam atbalstu, ir ievērojusi noteikto procedūru, tad vēlāk, kad nelikumīgi piešķirtais atbalsts tiks atņemts, komersants nevarēs atsaukties uz „nezināšanu” vai „nesaprašanu”. Tātad valsts atbalsta piešķiršanas un tā izlietošanas uzraudzības procedūra ir, iespējams, pati svarīgākā valsts atbalsta tiesību daļa.

Valsts atbalsta piešķiršanas un izlietošanas uzraudzību var iedalīt vairākos posmos. Pirmkārt, ir jāveic plānotā atbalsta sākotnēja izvērtēšana. Pēc tam procedūrā jāiesaista Eiropas Komisija (Komisija), paziņojot tai par atbalsta pasākumu vai programmu. Trešais posms ir atbalsta piešķiršana, kam seko piešķirtā atbalsta izlietošanas uzraudzība. Uzreiz gan jāpiebilst, ka procedūrai katrā atsevišķā gadījumā var būt sava specifika, bet tas ir atkarīgs no plānotā vai piešķiramā valsts atbalsta veida.

Plānotā atbalsta sākotnējā izvērtēšana

Valsts pārvaldes iestāde pati pēc savas iniciatīvas vai arī pēc ierosinājuma no privātā sektora puses var nolemt, ka būtu nepieciešams veicināt kādas komercdarbības nozares potenciāla attīstību vai atbalstīt kāda konkrēta komersanta izaugsmi. Ja reiz šāds lēmums ir pieņemts, tas jāsāk piepildīt ar saturu, lai saprastu, vai un kā tas realizējams dzīvē. Ne katrs atbalsts būs likumīgs, jo, kas vienam dots, otram atņemts, turklāt atbalsta nekontrolēta piešķiršana liktu zelt korupcijas riskiem.

Plānotā atbalsta sākotnējās izvērtēšanas mērķis ir saprast, kā izpaudīsies konkrētā atbalsta programma vai atbalsta pasākums, cik tas maksās, kā arī to, kam un kā atbalsts varētu tikt piešķirts. Visi šie jautājumi ir būtiski, lai Finanšu ministrija, kuras uzdevums ir veikt sākotnējo plānotā atbalsta izvērtēšanu, varētu atbildēt uz jautājumu, vai par šo konkrēto valsts atbalstu nepieciešams paziņot Komisijai. Pat tad, ja sākotnēji šķiet, ka paziņojums nebūs nepieciešams, ministrijai plānotais atbalsts vienalga jāizvērtē, lai sākotnējā pašpārliecinātība vēlāk neizvērstos problēmā gan pašai valstij, gan komersantiem, kas konkrēto atbalstu saņēmuši.

Atbalsta paziņošana Komisijai

Pirmajā šīs sērijas rakstā jau tika izklāstīts, kāpēc valsts atbalsts tiek kontrolēts un kāpēc to dara tieši Komisija – galvenais mērķis ir nodrošināt netraucētu konkurenci Eiropas Savienības iekšējā tirgū. Līdz ar to saprotams, kāpēc plānotā valsts atbalsta pasākuma izvērtēšanai nepietiek ar attiecīgās dalībvalsts lēmumu vien un par plānoto valsts atbalstu jāziņo Komisijai.

Attiecībā uz pašu paziņošanas pienākumu valsts atbalsta tiesībās darbojas vispārējs princips – jebkurš jauns valsts atbalsta pasākums jāpaziņo Komisijai, un valsts to nedrīkst ieviest, pirms Komisija apstiprinājusi šo atbalsta pasākumu. Paziņošanas pienākums gan neattiecas uz tā saukto *de minimis* jeb maznozīmīgu atbalstu (par šo atbalsta veidu skatīt iepriekšējā rakstā). Tāpat arī atšķiras paziņošanas noteikumi attiecībā uz atbalstu, kas ietilpst „vispārējā grupu atbrīvojumā” (*general block exemption*) – šeit kontrole notiek jau pēc tam, kad atbalsts ticis piešķirts. Arī par kompensācijām, kas izmaksātas par publisko pakalpojumu sniegšanas pienākuma izpildi, nav jāziņo, jo formāli šīs kompensācijas netiek uzskatītas par valsts atbalstu (skatīt arī iepriekšējā raksta sadaļu par *Altmark* spriedumā definētajiem kritērijiem).

Formāli paziņojumu par valsts atbalsta programmu vai pasākumu Komisijai nodod Finanšu ministrija ar Latvijas pārstāvniecības Eiropas Savienībā starpniecību.

Komisijas lēmums

Komisija ir galvenais „spēlētājs” atbalsta piešķiršanas spēlē. No tās lēmuma atkarīgs, būt vai nebūt konkrētajai atbalsta programmai vai pasākumam dalībvalstī. Pirms kāda laika uzņēmēji valdībai prasīja, kur ir tas kases lodziņš, pie kura var saņemt atbalstu, un valsts uz šo jautājumu gan varētu sniegt atbildi, tomēr tas, vai nauda pie šī kases lodziņa uzņēmējiem drīkst tikt izsniegta, atkarīgs tieši no Komisijas.

Divu mēnešu laikā no dienas, kad dalībvalsts ir izpildījusi paziņošanas pienākumu, Komisijai ir jāpieņem viens no šādiem lēmumiem: (a) paziņotā programma vai pasākums nemaz nav valsts atbalsts, (b) paziņotā programma vai pasākums ir valsts atbalsts, tomēr tas ir acīmredzami likumīgs, vai arī (c) nepieciešams veikt formālu jeb padziļinātu izmeklēšanu, lai varētu spriest par konkrētās programmas vai pasākuma likumību.

Pirmais lēmums norāda, ka dalībvalsts ir kļūdījies un lieki tērējusi laiku – tā maldīgi uzskatījusi, ka paziņotā programma vai pasākums ir valsts atbalsts. Pēc šādas atbildes saņemšanas no Komisijas dalībvalsts attiecīgo programmu vai pasākumu var realizēt bez bažām.

Otrais lēmums nozīmē – lai arī paziņotā programma vai pasākums ir uzskatāms par valsts atbalstu, Komisijai tomēr nav iebildumu pret tā sniegšanu, jo tas ir vai nu „pats par sevi saderīgs ar kopējo tirgu”, proti, tāds, kas nekaitē konkurencei, vai arī tam raksturīgas pazīmes, kas varētu ļaut to „uzskatīt par saderīgu ar kopējo tirgu” (skatīt pazīmju uzskaitījumu iepriekšējā rakstā).

Ja Komisija šaubās par to, vai paziņotā atbalsta programma vai pasākums ir savietojams ar kopējo tirgū, vai arī tai radušās aizdomas, ka dalībvalsts varētu būt pārkāpusi jau pieminētā vispārējā grupu atbrīvojuma noteikumus, Komisija ierosina formālās izmeklēšanas procedūru. Formālās izmeklēšanas procedūra vienlaikus nozīmē arī to, ka plānotā atbalsta saņemšana var aizkavēties uz samērā ilgu laiku (līdz pat pusotram gadam, ja ne vēl ilgāk).

Neskatoties uz iepriekš minēto, Komisija var arī nekādi nereaģēt uz dalībvalsts iesniegto paziņojumu par valsts atbalstu. Šādā gadījumā, protams, uzskatāms, ka Komisija piekrīt paziņotās atbalsta

programmas vai pasākuma ieviešanai, bet dalībvalstij ir jāsniedz atkārtots paziņojums jau pēc attiecīgās atbalsta programmas vai pasākuma ieviešanas.

Formālās izmeklēšanas procedūra

Svarīgākais, kas jāzina par formālās jeb padziļinātās izmeklēšanas procedūru, ir tas, ka tās laikā savus komentārus par paziņoto atbalsta programmu vai pasākumu Komisijai var iesniegt „ieinteresētās personas”. Jo īpaši tas attiecas uz plānotā atbalsta saņēmējiem, konkurējošiem komersantiem un nozaru asociācijām. Būtiski gan nepalaist garām komentāru iesniegšanas termiņu, kas ir viens mēnesis no paziņojuma par formālās izmeklēšanas procedūras ierosināšanu publicēšanas dienas Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī.

Ieinteresēto personu iesaistīšanās formālās izmeklēšanas procedūrā ir īpaši nozīmīga. Šis ir brīdis, kad iespējams ar saviem argumentiem veicināt pozitīva Komisijas lēmuma pieņemšanu, vai arī tieši pretēji – skaidrot Komisijai, kāpēc plānotā atbalsta programma vai pasākums nebūtu savietojams ar kopējo tirgu. Ja ieinteresētā persona nokavē termiņu komentāru iesniegšanai, tad vēlāk, ja Komisijas pieņemtais lēmums to neapmierina, šī persona vairs nevar izpildīt tā saucamo „individuālā aizskāruma” kritēriju, lai sev nelabvēlīgo Komisijas lēmumu apstrīdētu tiesā.

Arī formālā izmeklēšanas procedūra noslēdzas ar vienu no jau iepriekš minētajiem Komisija lēmumiem. Taču šoreiz, atzīstot kādu atbalsta programmu vai pasākumu par savietojamu ar kopējo tirgu, Komisija var pieprasīt dalībvalstij noteiktu priekšnoteikumu ievērošanu atbalsta programmas vai pasākuma ieviešanā. Ja vēlāk izrādās, ka šie priekšnoteikumi nav ievēroti, piešķirtais atbalsts var tikt atzīts par nelikumīgu ar visām no tā izrietošajām sekām (par tām tiks runāts nākamajā rakstā).

Atbalsta piešķiršana

Atbalsta piešķiršana notiek saskaņā ar dalībvalsts izstrādāto atbalsta programmu vai atbalsta pasākuma plānu, ko apstiprinājusi Komisija. Ja Komisija ir izvirzījusi kādus priekšnoteikumus atbalsta piešķiršanai, dalībvalstij jānodrošina to ievērošana.

Ja komersantam rodas iespēja saņemt valsts atbalstu, pirms tā pieņemšanas noteikti jāpārlicinās, ka šis atbalsts ir likumīgs, proti, vai valsts ir izpildījusi atbalsta paziņošanas pienākumu un vai ir saņemts Komisijas lēmums, kas ļauj realizēt attiecīgo atbalsta programmu vai pasākumu. Kā jau tika minēts raksta sākumā, komersantam vēlāk nebūs iespēju atsaukties uz savu nezināšanu, ja izrādīsies, ka dalībvalsts pati nav ievērojusi atbalsta piešķiršanas procedūru un saņemtais atbalsts tāpēc jāatgriež, turklāt ar procentiem.

Tāpat jāatceras, ka attiecībā uz atsevišķiem atbalsta veidiem un potenciālajiem atbalsta saņēmējiem var attiekties daži ierobežojumi. Piemēram, *de minimis* un vispārējā grupu atbrīvojuma atbalstam noteikti apjoma „griesti”. Tāpat arī grūtībās nonākuši komersanti (kapitālsabiedrības vai pilnsabiedrības, kuru zaudējumi pārsniedz pusi no pamatkapitāla, ja ceturrtā daļa no zaudējumiem radušies pēdējo divpadsmit mēnešu laikā, vai arī ir iesniegts attiecīgā komersanta maksātspējas pieteikums) nevar pretendēt uz vispārējo grupu atbrīvojuma atbalstu. Atbalstu nevar saņemt personas, kuras nav atmaksājušas tām iepriekš nelikumīgi piešķirto atbalstu (t.s. *Daggendorf* sprieduma princips).

Lai palīdzētu komersantam identificēt tam piešķiramo atbalsta veidu, valsts pienākums pirms *de minimis* atbalsta piešķiršanas ir tieši paziņot tā saņēmējam, ka tam tiek sniegts šāds atbalsts. Dalībvalsts pienākums ir arī pārlicināties, ka attiecībā uz konkrēto *de minimis* atbalsta saņēmēju nav pārkāpti noteiktie šāda atbalsta veida griesti, piemēram, piešķirot vairākus secīgus maksājumus.

Atbalsta piešķiršanas un izlietošanas uzraudzība

Lai pārliecinātos, ka atbalsta piešķiršana atbilst likumam un piešķirtais valsts atbalsts tiek izmantots lietderīgi un saskaņā ar Komisijas apstiprināto atbalsta programmu vai pasākumu, nepieciešama šo procesu uzraudzība. Tā kā Komisija viena pati nespēj nodrošināt, ka dalībvalstis nepārkāpj atbalsta piešķiršanas noteikumus un nosacījumus, uzraudzībā tiek iesaistītas arī pašas dalībvalstis, atbalsta saņēmēji, kā arī ieinteresētās personas (piemēram, konkurenti un nozaru asociācijas). Uzraudzības procesā, izmantojot ar Eiropas Kopienas līgumu radīto Eiropas un dalībvalstu tiesu hierarhijas sistēmu, tiek iesaistītas arī dalībvalstu tiesas.

Uzraudzība atbalsta paziņošanas stadijā

Vairāki aspekti jau tika pieminēti iepriekš rakstā (Finanšu ministrijas loma, iesaistīto personu komentāru iesniegšana). Tomēr vēl dažas nianšes ir pieminēšanas vērtas šī raksta tēmas ietvaros.

Pirmkārt, Komisija paziņošanas stadijā neielaižas diskusijās ar ieinteresētajām personām par plānoto atbalstu. Tā vienkārši uzklausa šo personu viedokļus, lai pieņemtā gala lēmuma pamatojums būtu maksimāli izsvērts un daudzpusīgs. Tāpat arī dalībvalstis nesāņem konkrētu atbildi uz jautājumu: „Mēs esam izdomājuši veikt šādu pasākumu. Kas jādara?” Komisija šādos gadījumos atbild ļoti īsi, norādot, ka tā vērtē tikai iesniegtās atbalsta programmas un pasākumus, nevis konsultē valsts atbalsta tiesību jomā.

Ieinteresētajām personām varētu noderēt ziņa, ka Komisijas lēmumu par atteikšanos ierosināt formālās izmeklēšanas procedūru attiecībā uz paziņotiem atbalsta pasākumiem (uz atbalsta programmām tas neattiecas) var pārsūdzēt tiesā. Problēmas gan, iespējams, var sagādāt ļoti stingrais tā saucamais *Plaumann* sprieduma tests jeb nosacījumi, kas jāizpilda, lai tiesa pieņemtu pieteikumu un ierosinātu tiesvedību.

Uzraudzība atbalsta piešķiršanas stadijā

Atbalsta piešķiršanas stadijā dalībvalstij jānodrošina, ka (a) potenciālais atbalsta saņēmējs ir tiesīgs šo atbalstu saņemt, (b) atbalsta saņēmējs ir informēts par tam piešķiramā atbalsta veidu, (c) Komisijai ticis paziņots par vispārējā grupu atbrīvojuma atbalsta piešķiršanu pēc šī atbalsta piešķiršanas un (d) tiek uzturēta datu bāze, kurā pieejama informācija par pieejamo un jau piešķirto valsts atbalstu (skatīt www.fm.gov.lv). Papildus tam dalībvalstij ir tiesības pārsūdzēt Komisijas lēmumu, ar kuru atteikts apstiprināt paziņoto atbalsta programmu vai pasākumu.

Atbalsta saņēmējiem, kā jau iepriekš vairākkārt tika norādīts, pirms atbalsta pieņemšanas būtu jāpārliecinās, ka tā piešķiršana ir saskaņota ar Komisiju. Arī potenciālajam saņēmējam ir tiesības pārsūdzēt Komisijas lēmumu, ar kuru atteikts apstiprināt paziņoto atbalsta pasākumu. Tomēr nav skaidras tiesu prakses jautājumā par to, vai potenciālie atbalsta saņēmēji var pārsūdzēt negatīvu Komisijas lēmumu par paziņotās atbalsta programmas, nevis individuāla pasākuma, ieviešanas aizliegumu (tas attiecas uz gadījumiem, kad plānotā programma vērsta uz, piemēram, kādas nozares atbalstīšanu – jautājums ir, vai šādas atbalsta programmas noraidīšanu var apstrīdēt viens atsevišķs šo nozari pārstāvošs komersants, kuram varbūt būtu iespēja saņemt plānoto atbalstu Komisijas pozitīva lēmuma gadījumā).

Īpaša nozīme atbalsta piešķiršanas uzraudzībā ir tieši ieinteresētajām personām. Viņas var vērsties Komisijā sakarā nelikumīgi piešķirtu valsts atbalstu un pārsūdzēt Komisijas lēmumu attiecībā uz kādu konkrētu atbalsta programmu vai pasākumu. Ieinteresēto personu lomu uzraudzības procesā pastiprina princips, ka Komisijai jāpārbauda ikvienas personas iesniegtā informācija par nelikumīga atbalsta piešķiršanu. Tai pat laikā jāatzīst, piemēram, profesionālajām apvienībām būtu diezgan sarežģīti panākt, lai viņu pieteikums nelikumīga atbalsta sakarā tiktu izskatīts Eiropas Kopienu tiesā.

Papildus tam ieinteresētajām personām ir tiesības vērsties ar sūdzību dalībvalsts tiesā par dalībvalsts pārvaldes institūcijas lēmumu, ar kuru trešajai personai piešķirts atbalsts Latvijā. Persona varētu vērsties administratīvajā tiesā, lūdzot atcelt iestādes izdoto administratīvo aktu, ar kuru citai personai vai personām piešķirts valsts atbalsts.

Uzraudzība atbalsta izlietošanas stadijā

Ja komersants ir saņēmis valsts atbalstu kādas atbalsta programmas ietvaros, tad tam jāreķinās ar iespēju, ka Komisijas pārstāvji var ierasties pie tā un veikt pārbaudi par piešķirtā atbalsta izlietošanas lietderību un likumību. Lai pārbaudītu piešķirtā atbalsta faktiskās izmantošanas atbilstību tā piešķiršanas mērķim un nosacījumiem, Komisijas pārstāvjiem ir tiesības saziņā ar dalībvalsti ierasties pie atbalsta saņēmēja un veikt pārbaudi. Komisijas pārbaude izpaužas kā iekļūšana atbalsta saņēmēja telpās, lai pārbaudītu tajās atrodamos dokumentus un informāciju un intervētu atbalsta saņēmēja amatpersonas.

Protams, ka atbalsta saņēmēja pārbaude ir īpašs un rets uzraudzības pasākums. Citos gadījumos uzraudzība izpaužas kā dažādu ziņu pieprasīšana no dalībvalsts un saņemto atbilžu izvērtēšana. Gan dalībvalstij, gan atbalsta saņēmējam jāreķinās, ka Komisija laika gaitā, pamatojoties uz pārbaudes rezultātiem, var lūgt būtiski grozīt attiecīgo atbalsta programmu, ieviest kādas papildus prasības attiecībā uz to vai arī atcelt atbalsta programmu pilnībā.

Ja dalībvalsts nepiekrīt minētajām Komisijas prasībām, Komisijas pienākums ir atkal ierosināt formālās izmeklēšanas procedūru, kurā no jauna var iesaistīties visas ieinteresētās personas un izteikt savus komentārus attiecībā uz konkrēto atbalsta programmu. Tomēr šajā gadījumā, šķiet, aktīvākie viedokļa paudēji varētu būt tieši atbalsta saņēmēji, nevis ieinteresētās personas.

Tai pat laikā ieinteresētajām personām arī pēc atbalsta apstiprināšanas un piešķiršanas tiek saglabāta iespēja „panākt savu taisnību” – ieinteresētā persona var sūdzēties Komisijā par piešķirtā atbalsta izmantošanu pretēji attiecīgā atbalsta piešķiršanas mērķiem un izmantošanas noteikumiem. Ieinteresēto personu nozīmīgo lomu atbalsta piešķiršanas un izlietošanas uzraudzības procesā pastiprina arī noteikums, kas uzliek Komisijas par pienākumu bez kavēšanās sākt pārbaudi par sūdzībā minētajiem faktiem. Praksē tas nozīmē, ka jebkuras ieinteresētās personas sūdzības sekām būtu jābūt Komisijas motivētam lēmumam par formālās izmeklēšanas procedūras uzsākšanu vai atteikšanos to uzsākt.

Rakstā daudzkārt uzsvērtās trešo personu un Komisijas tiesības iebilst pret nelikumīgu valsts atbalstu skaidrojamas ar nepieciešamību novērst dalībvalstu vienmēr tik ļoti radošos un spītīgos centienus izmantot publisko maku tirgum nevajadzīgas komercdarbības atbalstīšanai. Tāpēc arī sankcijas ir bargas. Kā tiks skaidrots trešajā šīs sērijas rakstā, ja ticis piešķirts nelikumīgs atbalsts, teju neizbēgama ir tā atprasīšana kopā ar procentiem, kaut arī tas nozīmētu saņēmēja maksātnespēju. Latvijā dažkārt pārprastais tiesiskās palāvības princips šādā gadījumā nepalīdz, jo tas aizsargā vienīgi ievadā pieminēto „krietno un kārtīgo” komersantu, kurš pats zina, kādas dāvanas pieņemt ir droši.