

Nelikumīgs valsts atbalsts: bīstama dāvana

Uģis Zeltiņš,

Zvērinātu advokātu biroja *Raidla Lejins & Norcous* zvērināts advokāts

Māca, ka dāvinātam zirgam zobos neskatās. Tas neesot pieklājīgi. Tomēr dažkārt vajadzētu gan.

Pirms mēneša zvērināta advokāte Sandija Novicka šā žurnāla lappusēs aprakstīja, kas ir valsts atbalsts, kāpēc to piešķir un kāpēc šāda labvēlība tiek stingri kontrolēta.

Izteikdamās tēlos, viņa norādīja, ka valsts atbalsts var būt gan brīnumnūjiņa, gan Damokla zobens. Pirms trijām nedēļām jurists Mārtiņš Tarlaps rakstā „Valsts atbalsta tiesiskā regulējuma nianse” skaidroja, kā pārliecināties par valsts atbalsta likumību, un īpaši uzsvēra, cik liela piesardzība tiek sagaidīta no krietna un rūpīga komersanta.

Šoreiz pievēršamies sekām, kas rodas, ja krietnums un rūpība ir izpalikusi, proti, ja komersants nav ieskatījies dāvinātā zirga zobos un ir pieņēmis nelikumīgu atbalstu.

Noskaidrosim, kādēļ pamācošāka ir cita sena gudrība: siers par brīvu ir tikai peļu slazdā.

Atgūšanas pienākums

Eiropas Savienības (ES) tiesības noteic pienākumu atgūt nelikumīgu valsts atbalstu. Tas tādēļ, ka konkurences cīņā viena komersanta ieguvums parasti ir cita zaudējums.

Ja viena kūdras fabrika var par brīvu velti vai nesamērīgi zemu cenu izmantot valstij piederošu purvu, citas ar šādu labvēlību neaplaimitas fabrikas produkcija būs dārgāka un tāpēc mazāk konkurētspējīga, kaut arī tā tiktu ražota efektīvāk un kvalitatīvāk.

Taču ES nav policijas un ierēdņu armijas, kas varētu nodarboties ar nelikumīga atbalsta atņemšanu. Tāpēc atprasīšanas pienākums uzgulst vainīgajai dalībvalstij. ES tiesību pārākuma dēļ dalībvalsts nedrīkst atsaukties uz saviem likumiem, lai attaisnotu atbalsta neatgūšanu.

Atgūšanas pienākums attiecas uz nelikumīgu atbalstu. Par tādu uzskata gan nepareizā – tostarp nepabeigtā vai kādā citā būtiskā veidā nepilnīgā – procedūrā piešķirtu atbalstu, gan ārēji likumīgu, bet ļaunprātīgi izmantotu atbalstu. Nelikumīgs atbalsts ir arī palīdzība, kas bijusi likumīga un, iespējams, nemaz nav bijusi kvalificējama kā valsts atbalsts, bet, paejot laikam vai mainoties apstākļiem, pārstājusi tāda būt.

Piemēram, ja telekomunikāciju uzņēmums saņem valsts atlīdzību par pakalpojumu nodrošināšanu nomaļos reģionos, tā kļūs par nelikumīgu atbalstu, līdzko tehnoloģiju attīstības rezultātā attālo nostūru apkalpošanu būs iespējams veikt uz komerciāliem pamatiem. Svarīgi ievērot, ka atgūšanas pienākumam nav „nokrāšas”; tas vai nu pastāv, vai nepastāv, neatkarīgi no vērtējumiem par atbalsta vairāk vai mazāk acīmredzamu nelikumību.

Ja Eiropas Komisija (Komisija) konstatē, ka ticis piešķirts nelikumīgs atbalsts, tā vainīgajai dalībvalstij uzdod veikt „visus vajadzīgos pasākumus”, lai atbalstu no saņēmēja atgūtu. Kā tika skaidrots iepriekšējos šīs sērijas rakstos, Komisija sniegto palīdzību novērtē gan formāli – vai tā uzskatāma par atbalstu un vai dalībvalsts izpildījusi paziņošanas pienākumu – gan pēc būtības – vai atbalsts ir savienojams ar ES kopējo tirgu. Ja secinājums ir negatīvs, Komisijai ir ne tikai tiesības, bet pat pienākums pieņemt lēmumu, ar kuru dalībvalstij tiek noteikts pienākums nelikumīgu atbalstu atgūt.

Sankcijas

Dalībvalsts ir ieinteresēta šādu lēmumu izpildīt, jo pretējā gadījumā var iestāties atbildība gan pret ES vai, precīzāk sakot, Eiropas Kopienu, gan pret cietušajiem tirgus dalībniekiem. Piemēram, jūlijā Eiropas Kopienu tiesa (EKT) Grieķijai uzlika naudas sodu 2 miljonu eiro apmērā, kā arī piesprieda maksāt 16 tūkstošus eiro lielu kavējuma naudu par katru dienu, līdz beidzot tiks atgūts par nelikumīgu atzītais *Olympic Airways* sniegtais atbalsts. Neatļautu atbalstu Grieķija bija sniegusi gan garantiju, gan kapitāla ieguldījumu formā.

Papildus šim naudas sodam un kavējuma naudai Grieķijas budžetam var nākties rēķināties ar zaudējumu atlīdzības pienākumu, ja tos nacionālajās tiesās izdotos piedzīt *Olympic Airways* konkurentiem.

Atgūšanas veids

Parasti tiek dota priekšroka nelikumīga atbalsta atgūšanai naudā, taču tā nav obligāta prasība. Komisijai ir rīcības brīvība noteikt, ka atprasīšana vismaz daļēji vērojama pret cita veida aktīviem, piemēram, pret uzņēmuma rīcībā nelikumīgi nodotu nekustamu īpašumu, ja šāds risinājums ir piemērotāks konkurences kropļojuma novēršanai.

Nelikumīgā atbalsta saņēmēju nepasargās arī juridisks formālisms, jo dalībvalsti sasītošais atgūšanas pienākums nav atkarīgs no nacionālajās normās noteiktiem ierobežojumiem. Piemēram, kaut arī likums „Par nodokļiem un nodevām” VID aizliedz audita rezultātā noteikt uzrēķinu un uzlikt soda naudu vēlāk nekā trīs gadus pēc maksāšanas termiņa, nelikumīgs atbalsts, kas izpaudies kā nodokļa neiekasēšana, tik un tā būs atgūstams ES tiesībās noteiktā desmit gadu noilguma perioda laikā.

Kaut arī atgūšana notiek saskaņā ar nacionālajos normatīvajos aktos paredzētajām procedūrām, tās nedrīkst kavēt ES tiesību izpildi. No lojālas sadarbības pienākuma izriet prasība dalībvalstij pašai piedāvāt risinājumus tam, kā novērst no tās likumiem izrietošas nelikumīga atbalsta atgūšanas grūtības. Atbalsts jāatgūst kopā ar procentiem. Šīs prasības pamatojums ir mērķis atņemt visu labumu, kas ticis piešķirts, pārkāpjot ES tiesības. Ja uzņēmumam darīti pieejami valsts līdzekļi, pie gūtā labuma jāpieskaita arī kapitāla cena, kuru būtu nācies maksāt par līdzīga ieguldījuma piesaistīšanu tirgū. Pretējā gadījumā dalībvalstij rastos iespēja izsniegt pēc būtības bezprocentu aizdevumus, piešķirot nelikumīgu atbalstu un gluži vienkārši gaidot, vai un kad to nāksies atprasīt. Procentu atmaksas pienākums nav aprobežots ar likumiskajiem procentiem. Katrā gadījumā atsevišķi tiek novērtēti, kāda būtu bijusi nelikumīgā atbalsta saņēmējam pieejamā naudas cena. Pat, pirms pieņemts galīgais lēmums, Komisija var prasīt pārtraukt nelikumīgu atbalstu.

Kā uzsvērts šīs sērijas iepriekšējos rakstos, atbalsta nelikumība var izrietēt arī tikai no piešķiršanas procedūras pārkāpuma, un tādos gadījumos tā ir viegli konstatējama vēl pirms novērtēta ietekme uz konkurenci.

Turklāt, ja jārikojas steidzami un kādam konkurentam var tikt nodarīts būtisks un nelabojams kaitējums, Komisijai ir arī tiesības pirms galīgā lēmuma pieņemšanas prasīt jau sniegtā atbalsta atgūšanu. Jāuzsver, ka tiek vērtēts būtiska un nelabojama kaitējuma risks, tāpēc nav nepieciešams konstatēt jau iestājušās sekas.

Maksātnespēja un bankrots

Kā redzams, nelikumīgā atbalsta atgūšanas regulējums ir visai skarbs, un saskaņā ar pastāvīgu Komisijas un EKT praksi pat maksātnespējas vai bankrota risks neattiecināms dalībvalsts atturēšanos atprasīt neatļauto palīdzību.

Ja pieņemts nupat aprakstītais pagaidu lēmums par nelikumīga atbalsta atprasīšanu, teorētiski maksātspējas risks varētu attaisnot līdzekļu atņemšanas saistīšanu ar jauna – jau saskaņota un likumīga – glābšanas atbalsta piešķiršanu, taču prakse liecina, ka šāda risinājuma pamatošana ir ļoti sarežģīts uzdevums, jo formāli pareizi jāierāda, ka pēc glābšanas atbalsta piešķiršanas konkurences kropļojums būs novērsts.

Maksātspējas un bankrota nenozīmība atbalsta atgūšanas procesā skaidrojama ar trijiem iemesliem, no kuriem turklāt izriet, ka galīgais lēmums par atgūšanu, atšķirībā no pagaidu lēmuma, nekad nevar būt savienojams ar glābšanas atbalsta piešķiršanu. Kā norādījusi EKT, „valsts atbalsta noteikumi zaudētu jēgu, ja no maksātspējīgiem uzņēmumiem nelikumīgs atbalsts nebūtu atgūstams”.

Pirmkārt, brīvu konkurenci raksturo tā sauktā „kreatīvā destrukcija”. Jaunu, efektīvāku un patērētājiem derīgāku preču un pakalpojumu attīstība neizbēgami izraisa tradicionālo, mazāk efektīvo un patērētāju mazāk pieprasīto preču un pakalpojumu izzušanu.

„Saulrieta industriju” vai nemākulīgi vadītu uzņēmumu atbalstīšana ar valsts naudu rada divkārtēju kaitējumu: tiek tērēti vienmēr trūkstošie budžeta līdzekļi un tiek saglabāts neracionāls ražošanas faktoru izlietojums. Ja Gdaņskas kuģubūvētavai valdība palīdz pārdzīvot zaudējumus, kuri citādi būtu iznīcinoši, cieš Polijas budžets, kuģu pircēji un, piemēram, Rīgas kuģubūvētava, kas netraucētas konkurences apstākļos, iespējams, iegūtu vairāk pasūtījumu.

Otrkārt, ja maksātspēja, kas dažkārt ilgst daudzus gadus, būtu šķērslis nelikumīga atbalsta atprasīšanai, to saņēmušais uzņēmums varētu turpināt darboties tik pat ilgi un tādējādi kropļot konkurenci.

Treškārt, ja atbalsts netiktu atprasīts, kreditori vai bankrotējušas sabiedrības dalībnieki netaisni iedzīvotos.

Ikvienam jāuzņemas risks par paša pieņemtajiem saimnieciskajiem lēmumiem, tāpēc, kad gadījies aizdot naudu slikti strādājošam uzņēmumam vai iegādāties tā daļas, ieguldījuma zaudēšana ir neveiksmes dabiskās sekas, kuru mīkstināšana uz valsts rēķina būtu nepamatota labvēlība pret tiem, kuri pretendē uz parādu atmaksu vai likvidācijas kvotu.

Ja iestājusies maksātspēja, dalībvalstij prasījums par atbalsta atgūšanu jāpieteic līdzās citiem kreditoru prasījumiem, taču ES tiesības neprasa tam noteikt īpašu prioritāti.

Jāpiebilst, ka saskaņā ar EKT praksi nelikumīga atbalsta atgūšanu var novērst vienīgi „absolūta neiespējamība”.

Domājams, ka tāda pastāv tikai gadījumos, kad atbalstu saņēmušie uzņēmumi beiguši pastāvēt un nav arī iespējams identificēt aktīvus, kuru vērtību papildina no valsts nelikumīgi saņemtie līdzekļi. Citiem vārdiem sakot, absolūti neatgūstams ir tāds, kas pazudis bez jebkādam pēdām.

Atgūšana pēc pārdošanas

Konkurences politikas, tātad arī valsts atbalsta, jomā Komisija bauda plašu rīcības brīvību, un tās pieeja nelikumīga atbalsta atgūšanai arī pēc daļu (protams, arī akciju) vai aktīvu pārejas citai personai ir stingra. Tā var pēc saviem ieskatiem noteikt personu, no kuras nelikumīgais atbalsts jāatgūst.

Lēmums par atbalsta atprasīšanu var tikt vērsts ne tikai pret nelikumīgā atbalsta saņēmēju, bet arī pret citu labuma guvēju.

Ja nelikumīgus labumus saņēmuša uzņēmuma daļas vai aktīvus pārdod normālos tirgus apstākļos, uzskatāms, ka atbalsts iekļauts cenā, tādēļ pret pircēju atgūšana nevar tikt vēsta. Savukārt, ja pierādīts, ka cena nav sasniegusi tirgus vērtību, no pircēja var prasīt tik, par cik viņš valsts atbalsta dēļ iedzīvojies.

Ja nopirktā sabiedrība saglabā juridisko personību, nelikumīgo atbalstu parasti atprasīta tieši no tās. Atgūšana no nopirktā komersanta tiek pamatota, sakot, ka tieši tas turpina baudīt atbalsta sniegtās priekšrocības. Protams, savā ziņā loģiskāk būtu neatļauto atbalstu atņemt sabiedrības daļu pārdevējam, jo viņš par atbalsta saņemšanu un tā nelikumību parasti ir informēts labāk nekā pircējs.

Turklāt palīdzības izraisīto aktīvu vērtības palielinājumu viņš, domājams, ir iekļāvis pirkuma cenā. Tomēr praktisku iemeslu dēļ var būt neiespējami izsekot „pirkuma naudai”, no kuras atprasīt „atbalsta labumu”. Tātad, pirmkārt, ja darījums notiek normālos tirgus apstākļos, „drošāk” ir pirkt atbalstu saņēmušas sabiedrības uzņēmumu (aktīvus) nevis daļas.

Otrkārt, nelikumīga valsts atbalsta atprasīšanas risks ir jautājums, kuram var būt vērts pievērsties pārdošanai piedāvātās sabiedrības padziļinātās izpētes laikā. To arī var būt lietderīgi regulēt pirkuma līguma sadaļā par pārdevēja sniegtajiem apliecinājumiem un garantijām.

Tiesiskā paļāvība

Šis ES tiesību noteiktais stingrais un teju neierobežotais pienākums atgūt nelikumīgu atbalstu liek jautāt, vai netiek pārkāpts tiesiskās paļāvības princips. Esam pieraduši uzskatīt, ka tad, ja valsts ar nodomu personai piešķir kādu labumu, tas vairs nav atņemams, jo, izsakoties vienkāršiem vārdiem, persona tic, ka valsts zina, ko dara.

Satversmes tiesa tiesiskās paļāvību ir atzinusi par konstitucionāla ranga principu, no kura tātad nav iespējams atkāpties ar „parastu” likumu palīdzību. Arī ES tiesībās tiesisko paļāvību uzskata par „pamatprincipu”.

Tomēr nav grūti saprast, ka ierasti kategoriskais un bieži vien tik nepamatotais tiesiskās paļāvības principa skaidrojums lielā mērā laupītu jēgu valsts atbalsta aizliegumam. Valsts varētu piešķirt arvien jaunu palīdzību un neizpildīt Komisijas pieņemtus lēmumus par atgūšanu, aizbildinoties ar tiesiskās paļāvības aizsardzību. Tālākā nākotnē iespējamo soda naudu tā varētu uzskatīt par tik vien kā papildus maksājumu, kuru vērts ciest, apmierinot iekšpolitiski izdevīgo elektorāta vēlmi atbalstīt „nacionālo industriju”.

Vēl jo nepatīkamāki būtu gadījumi, kad tiesiskās paļāvības principa neadekvāti stingras interpretācijas dēļ nodokļu maksātājiem nāktos finansēt gan koruptīvā ceļā piešķirtu atbalstu, gan EKT piespriestu soda naudu. Tāpēc valsts atbalsta jomā ES prasa citādu, šaurāku tiesiskās paļāvības principa izpratni. EKT ir lēmusi, ka „paziņošana par valsts atbalstu ir galvenais elements [ES] tiesību normās par šī atbalsta uzraudzību, un atbalstu saņēmušajiem uzņēmumiem nevar būt tiesiskā paļāvība par atbalsta likumību, ja tas ir piešķirts, neievērojot šo procedūru”.

No ES normu pārākuma pār nacionālajām tiesībām izriet, ka dalībvalstis nedrīkst pretstatīt savas tiesiskās paļāvības variācijas ES tiesībās nodibinātajai interpretācijai. Tas nozīmē, ka nelikumīga atbalsta saņēmēju tiesiskā paļāvība aizsargā ne vairāk un ne mazāk, kā to noteic EKT interpretētās ES tiesību normas.

Tā kā mērķis ir novērst konkurences kropļojumu, EKT arvien skaidro, ka cīņā pret Komisijas pieņemtu atgūšanas lēmumu nepalīdz arī tiesiskās paļāvības argumenta pārformulēšana par, piemēram, labas ticības vai noilguma argumentu.

Valsts atbalstu regulējošajos normatīvajos aktos gan atrodams noteikums, ka atgūšanu nevar prasīt, ja tā būtu pretrunā ar kādu ES tiesību vispārēju principu. Tā kā tiesiskā palāvība ir šāds vispārējs princips, EKT ir nācies izteikties par tā nozīmi nelikumīga atbalsta atgūšanā.

Tiesas praksē secināts, ka dalībvalsts un atbalsta saņēmējs neatgūšanu var attaisnot, ja pastāv „ārkārtēji apstākļi”. Tādus var radīt Komisijas „neskaidri izteikumi” vai nepamatota vilcināšanās, lemjot par dalībvalsts iecerēta atbalsta likumību.

Tomēr, piemēram, dalībvalsts nesadarbošanās var attaisnot pat gadiem ilgu Komisijas lēmuma pieņemšanas procedūru.

EKT ieskatā, “[n]emot vērā Komisijas [...] veiktās valsts atbalsta kontroles obligāto raksturu”, uzņēmumi, kas saņem atbalstu, „neiegūst tiesisko palāvību par atbalsta likumību, ja vien tas nav piešķirts [likumīgā] procedūrā”, un „rūpīgam saimnieciskās darbības subjektam būtu jābūt spējīgam nodrošināt, lai šī procedūra tiktu ievērota”.

Tādējādi EKT netieši norāda, ka tiesiska var būt palāvība tikai uz Komisijas, bet nevis uz dalībvalsts darbību vai bezdarbību.

Turklāt tiesas praksē secināts, ka palāvības tiesiskums nav atkarīgs no saņēmējam pieejamajiem resursiem: kaut arī juridiskas konsultācijas par tik specifisku tēmu kā valsts atbalsts var būt visai dārgas, pat vismazākajiem uzņēmumiem pašiem jāspēj nodrošināt atbalsta likumības pārbaude. Ja tas netiek darīts, uzņēmums nav uzskatāms par „rūpīgu saimnieciskās darbības subjektu”, un tāpēc tā palāvība nepelna aizsardzību.

Tātad, uzņēmumam sastopoties ar prasību atmaksāt nelikumīgu atbalstu, aizstāvības nolūkā jāmeklē kļūdas Komisijas nevis dalībvalsts rīcībā, turklāt nelabvēlīgais Komisijas lēmums divu mēnešu laikā jāpārsūdz Pirmās instances tiesā Luksemburgā, jo citas iespējas apšaubīt tā likumību vairs nebūs.

Trešo personu tiesības

Visbeidzot, jāatceras, ka ļoti svarīgas nelikumīga valsts atbalsta sekas ir trešo personu tiesības prasīt konkurences kropļojuma novēršanu.

Trešo personu statusā parasti ir labuma guvēja konkurenti, taču celt iebildumus var jebkurš, kas pierādījis, ka nelikumīgais atbalsts tam tiešā viedā nodara kaitējumu. ES tiesības pieprasa iespēju privātpersonai iesūdzēt valsti. Tātad neatkarīgi no nacionālajām procesuālajām normām pieteikumam jābūt pieņemamam un izskatāmam pēc būtības.

Tipiskas pret valsti ceļamas prasības valsts atbalsta jomā ir šādas: nesniegt nelikumīgu atbalstu; atgūt nelikumīgu atbalstu; atgūt „laika priekšrocību” jeb labumu, kurā saņēmējs iedzīvojies sakarā ar iespēju izmantot nelikumīgi iegūtus līdzekļus; atlīdzināt konkurences kropļojuma rezultātā nodarītos zaudējumus; noteikt pagaidu noregulējumu.

Nacionālajām tiesām jānodrošina šo tiesību aizsardzības līdzekļu pieejamība.

Latvijā šīs prasības būtu ceļamas administratīvā procesa ietvaros, jo atbildētāja ir valsts. Dažos gadījumos piemērotāka varētu būt Satversmes tiesa. Ja valsts gatavojas sniegt atbalstu, pārkāpjot ES tiesības, tiesām ir pienākums to novērst.

Parasti trešajai personai būtu jāvēršas pret to tiesību aktu – lēmumu, likumu vai noteikumiem – kas paredz nelikumīga atbalsta sniegšanu. Ja prasīta nelikumīga atbalsta atgūšana, pārsūdzams ir atteikums to darīt.

Labuma guvēja tiešu iesūdzēšanu ES tiesības ļauj, bet nepieprasa. Tas atstāts nacionālā regulējuma ziņā. Domājams, ka Latvijā varētu būt iespējama arī šāda tieša prasība civilprocesuālā kārtībā.

Dalībvalsts tiesas uzdevums ir salīdzinoši vienkāršs: tai jāpiemēro vienīgi atbalsta sniegšanas aizliegums. Tātad tiesai jānoskaidro, vai palīdzība uzskatāma par valsts atbalstu un vai Komisija to ir atļāvusi.

Praktisku iemeslu dēļ ir svarīgi, ka process „vietējā” tiesā var būt ātrāks un vienkāršāks, nekā sūdzības izskatīšana Komisijā, kurai pirms atgūšanas lēmuma pieņemšanas ir pienākums novērtēt arī atbalsta at-
taisnojāmību saskaņā ar sarežģītājiem ES tiesību noteiktajiem kritērijiem.

Noslēgums

Nelikumīga valsts atbalsta regulējums ir efektīvs līdzeklis cīņā pret politiski vai koruptīvi motivētiem nesaimnieciskiem valsts lēmumiem. Vienlaikus tas piedāvā plašas iespējas iebilst pret konkurentam ne-
taisni piešķirtu labumu. Tāpēc valsts atbalsta aizliegumam piemīt spēcīgs disciplinējošs raksturs.