



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.02.2012
swd(2012) 14

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

**Document de orientare privind finanțarea, restructurarea și privatizarea
întreprinderilor de stat în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat**

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de orientare privind finanțarea, restructurarea și privatizarea întreprinderilor de stat în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat

CUPRINS

1.	Introducere	3
2.	Principii de bază.....	3
3.	Finanțarea IdS	6
4.	Restructurarea IdS.....	8
5.	Privatizarea IdS	9
6.	Concluzii	14

1. INTRODUCERE

În contextul actualei crize economice și financiare, a devenit evident că unele întreprinderi de stat („IdS”) înregistrează pierderi și/sau au acumulat datorii semnificative, ceea ce pune sub semnul îndoielii viabilitatea lor economică. Pentru a soluționa problemele cu care se confruntă IdS, mai multe state membre iau măsuri sub formă de finanțare (de exemplu, injecții de capital, anularea datoriilor), de restructurare și/sau de privatizare a IdS, care ar putea implica un ajutor de stat. O măsură care constituie ajutor de stat nu poate fi pusă în aplicare înainte de a fi aprobată de Comisie. Compatibilitatea măsurilor de ajutor de stat trebuie evaluată în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”).

Obiectivul prezentului document de orientare este de a sensibiliza toate statele membre cu privire la normele UE privind ajutoarele de stat, care trebuie să fie respectate în momentul finanțării, al restructurării și/sau al privatizării IdS, precum și de a oferi clarificări cu privire la modul în care Comisia aplică principiile de bază ale ajutoarelor de stat. Prezentul document de orientare se referă exclusiv la normele existente, iar cazurile individuale vor fi evaluate în funcție de propriile lor caracteristici.

Prezentul document de orientare urmărește, de asemenea, să clarifice impactul pe care normele privind ajutoarele de stat l-ar putea avea asupra deciziilor statelor membre care desfășoară programe de adaptare economică prin care s-au angajat să reducă presiunea asupra finanțelor publice, printre altele, prin restructurarea și/sau privatizarea IdS. Comisia încurajează în mod deosebit statele membre care pun în aplicare programe ample de privatizare să coopereze strâns cu aceasta pentru a se asigura că orice problemă legată de ajutoarele de stat care ar putea apărea în cursul punerii în aplicare a programului este soluționată în mod satisfăcător și în timp util. Acest lucru va contribui la garantarea, în cea mai mare măsură posibilă, a securității juridice și va evita, probabil, litigiile care ar putea împiedica procesul de privatizare.

Prezentul document de orientare este un document de lucru al serviciilor Comisiei Europene cu caracter informativ. Acesta nu reprezintă poziția oficială a Comisiei cu privire la tema prezentată și nici nu anticipează o astfel de poziție. Documentul nu se dorește a fi o interpretare a legii și nu aduce atingere interpretării oferite de Curtea de Justiție sau de Tribunalul Uniunii Europene cu privire la dispozițiile tratatului referitoare la ajutoare. Cu excepția cazului în care se precizează contrariul, principiile menționate în prezentul document de orientare sunt aplicabile nu numai IdS, deținute integral sau parțial de stat, ci și, în general, oricărei participații deținute de o autoritate publică într-o întreprindere, indiferent dacă autoritatea publică respectivă exercită sau nu controlul efectiv asupra întreprinderii.

2. PRINCIPII DE BAZĂ

În ce situație o măsură constituie ajutor de stat?

Articolul 107 alineatul (1) din TFUE prevede o definiție generală a ajutorului de stat, care cuprinde patru elemente cumulative definite mai jos:

- (1) măsura trebuie să fie acordată de un stat membru sau prin **resurse de stat**.

În temeiul normelor privind ajutoarele de stat, statul nu este reprezentat numai de administrația centrală, ci și de toate nivelurile administrative (de exemplu, regiunile,

localitățile etc.). Ar trebui să se acorde o atenție specială întreprinderilor publice, deoarece în numeroase cazuri, acțiunile acestora pot fi imputate statului și pot implica resurse de stat.

Măsura se poate aplica atât sub forma unui transfer pozitiv de resurse ale statului (de exemplu, un împrumut sau o subvenție), cât și sub forma unui transfer negativ, și anume prin renunțarea de către stat la veniturile de care ar fi beneficiat în mod normal (de exemplu, printr-o scutire fiscală sau o anulare a datoriei);

- (2) trebuie să existe un **avantaj selectiv** (măsura trebuie să favorizeze anumite întreprinderi, producția anumitor bunuri sau prestarea anumitor servicii).

Beneficiarul măsurii trebuie să fie o întreprindere. În temeiul normelor privind ajutoarele de stat, acesta este un criteriu funcțional: contează natura economică a activității și faptul că beneficiarul furnizează sau nu un bun sau un serviciu pe piață, mai degrabă decât forma juridică a întreprinderii sau faptul că aceasta are sau nu un scop lucrativ.

Articolul 107 și următoarele din TFUE referitoare la ajutoarele de stat se aplică atât întreprinderilor private, cât și celor publice. Aceasta decurge din articolul 345 din TFUE, care consacră principiul neutralității cu privire la regimul proprietății, precum și din jurisprudența instanțelor UE, care au recunoscut, de asemenea, principiul egalității între întreprinderile publice și private.

O măsură oferă un avantaj pentru întreprinderea beneficiară atunci când aceasta produce un beneficiu financiar sau comercial pe care întreprinderea nu l-ar fi putut obține pe piață (de obicei deoarece statul a oferit beneficiul respectiv în mod gratuit sau contra unei remunerații insuficiente). Comportamentul normal al pieței reprezintă criteriul de referință utilizat pentru evaluarea tuturor tipurilor de tranzacții economice efectuate de autoritățile publice. Pentru a identifica ceea ce constituie un comportament normal al pieței, Comisia aplică testul privind principiul investitorului privat în economia de piață, explicat în detaliu în secțiunea 5.

Avantajul trebuie să fie și selectiv, adică trebuie să favorizeze anumite întreprinderi, regiuni și/sau activități economice în detrimentul altora. Trebuie subliniat faptul că o măsură care este oficial neutră (adică, este în mod teoretic deschisă tuturor) poate fi selectivă *de facto* dacă se aplică, în practică, numai anumitor întreprinderi;

- (3) trebuie să existe (un potențial de) **denaturare a concurenței**.

Dacă o măsură acordată de stat consolidează (sau are potențialul de a consolida) situația concurențială a întreprinderii beneficiare în raport cu cea a concurenților săi, se consideră că s-a produs o denaturare a concurenței. Conform TFUE, care prevede că măsura trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența, nu este necesară o denaturare efectivă a concurenței;

- (4) trebuie să existe un **efect asupra schimburilor comerciale** dintre statele membre.

Acest criteriu a fost, de asemenea, interpretat în sens larg de către instanțele UE. Într-adevăr, este suficient ca întreprinderea beneficiară să comercializeze un bun sau un serviciu care ar putea face obiectul unui schimb comercial între statele membre. În această accepțiune, o măsură poate să afecteze schimburile comerciale chiar dacă întreprinderea destinată nu este implicată în comerțul intra-UE.

Dacă o măsură îndeplinește toate cele patru criterii cumulative, atunci reprezintă ajutor de stat, care este, în principiu, interzis în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Cu toate acestea, la articolul 107 alineatele (2) și (3) din TFUE se stabilesc o serie de condiții prin care un ajutor de stat este sau poate fi considerat compatibil cu piața internă și poate, astfel, să fie autorizat de Comisie (care deține competența exclusivă de a declara un ajutor de stat compatibil cu piața internă). În baza acestor articole, Comisia a publicat instrumente detaliate și documente de orientare pentru a clarifica criteriile pe care le aplică în momentul evaluării compatibilității unui ajutor de stat¹.

Elementele esențiale ale procedurilor privind ajutorul de stat înaintea Comisiei

- Toate măsurile de ajutor de stat (măsurile individuale și schemele de ajutoare) trebuie să fie notificate Comisiei pentru aprobare și nu trebuie să fie puse în aplicare înainte de adoptarea de către Comisie a unei decizii privind autorizarea acestora („clauza de standstill”)². Orice ajutor pus în aplicare înainte de aprobarea Comisiei este considerat ajutor ilegal și poate fi recuperat de la beneficiar cu dobândă.
- Odată ce o măsură este notificată, Comisia trebuie să ia o decizie în termen de două luni. Acest termen începe să curgă atunci când notificarea este completă și Comisia dispune de toate informațiile necesare.
- Atunci când notificarea este completă, Comisia poate decide (i) că măsura nu reprezintă un ajutor, (ii) că măsura reprezintă ajutor, dar este compatibilă cu piața internă (și, în consecință, este autorizată) sau (iii) că are îndoieli cu privire la faptul că ajutorul în cauză este compatibil cu piața internă și prin urmare decide să deschidă o procedură oficială de investigare.
- În cazul în care decide să deschidă o procedură oficială de investigare, Comisia va realiza o evaluare detaliată a măsurii și a eventualelor motive de stabilire a compatibilității. Inițierea procedurii oficiale de investigare nu anticipează concluziile din decizia finală a Comisiei. Nu există niciun termen obligatoriu pentru încheierea procedurii oficiale de investigare, însă Comisia va depune toate eforturile pentru a adopta o decizie în termen de 18 luni de la inițierea procedurii³.
- O procedură oficială de investigare se încheie cu o decizie finală a Comisiei care stabilește (i) dacă măsura reprezintă sau nu ajutor de stat și, în caz afirmativ, (ii) dacă este compatibilă cu piața internă și poate fi pusă în aplicare fără probleme, sau (iii) dacă este incompatibilă și nu trebuie pusă în aplicare (în cazul în care a fost deja pusă în aplicare, în mod normal, Comisia va impune statului membru să recupereze ajutorul de la beneficiar).

¹ Toate normele sunt disponibile pe site-ul http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

² Există totuși unele excepții de la obligația de notificare prealabilă. A se vedea, de exemplu, Regulamentul (CE) nr. 994/98 al Consiliului din 7 mai 1998 de aplicare a articolelor 92 și 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene anumitor categorii de ajutoare de stat orizontale (JO L 142, 14.5.1998, p. 1) și Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat - Regulament general de exceptare pe categorii de ajutoare (JO L 214, 9.8.2008, p. 3).

³ A se vedea articolul 7 alineatul (6) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 83, 27.3.1999, p. 1). Termenul poate fi prelungit prin acord comun între Comisie și statul membru în cauză.

Mai mult, Comisia va analiza plângerile depuse de concurenți, cetățeni etc. privind aspectele legate de posibilul ajutor de stat și poate, de asemenea, să inițieze o investigație din proprie inițiativă. Prin urmare, în cazul în care o măsură de ajutor nu este notificată Comisiei pentru aprobare înainte de a fi pusă în aplicare, există un risc evident de apariție a unui litigiu și unor eventuale probleme de punere în aplicare a măsurii, dat fiind că aceasta ar putea constitui ajutor de stat ilegal. De asemenea, trebuie subliniat faptul că o instanță națională sesizată (de exemplu, de către un concurent) pentru a stabili dacă o măsură constituie ajutor de stat poate hotărî anularea sau suspendarea măsurii respective și recuperarea ajutorului⁴.

Comisia a pus, de asemenea, în aplicare o **procedură specifică de notificare prealabilă**, al cărei obiectiv este de oferi sprijin informal statelor membre în pregătirea notificărilor. Această procedură poate fi, de asemenea, folosită de către statele membre care doresc să obțină consiliere pentru a stabili dacă o măsură ar trebui considerată ajutor de stat sau nu. Notificările prealabile se desfășoară **informal**, respectându-se în mod corespunzător **confidențialitatea**.

3. FINANȚAREA IDS

Autoritățile publice pot decide să acorde IdS finanțare în contextul procedurilor de restructurare/privatizare. În acest caz, măsurile puse în aplicare în condițiile pieței și cu un câștig care ar fi satisfăcător pentru un proprietar/investitor privat în același sector industrial nu constituie ajutor de stat și nu trebuie să fie notificate. Acest lucru nu este valabil în cazul în care noile aporturi de capital sunt acordate în condiții care ar fi inacceptabile pentru un investitor privat care acționează în condițiile de pe piață. Acesta este cazul, de exemplu, (i) dacă poziția financiară a întreprinderii, în special structura și volumul datoriei sale, este de așa natură încât nu se poate aștepta un câștig obișnuit (în dividende sau câștiguri de capital) într-o perioadă de timp rezonabilă de la investirea capitalului respectiv (ii) dacă, din cauza fluxului de trezorerie inadecvat sau din orice altă cauză, întreprinderea nu este în măsură să mobilizeze fondurile necesare pentru un program de investiții pe piețele de capital; (iii) dacă participarea la capital este pe termen scurt, cu o durată și un preț de vânzare fixate în prealabil, astfel încât profitul care revine furnizorului de capital este considerabil mai scăzut decât aceea pe care ar fi putut spera să o obțină print-o investiție pe piața de capital pentru o perioadă similară sau (iv) dacă participarea autorităților publice implică preluarea sau continuarea tuturor operațiunilor neviabile ale unei întreprinderi în dificultate sau a câtorva din acestea, prin constituirea unei noi entități juridice.

În cazul măsurilor de sprijin care îndeplinesc condițiile necesare pentru a fi considerate ajutoare de stat, există o serie de motive pentru care ajutorul poate fi considerat compatibil cu piața internă. Sintetizarea numeroaselor baze de stabilire a compatibilității depășește scopul prezentului document de orientare, însă se pare că următoarele ar putea fi valide în contextul

⁴

A se vedea Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale, JO C 85, 9.4.2009, p. 1. Comunicarea oferă orientări privind eventualele măsuri reparatorii pentru încălcarea obligației de a nu pune în aplicare măsurile preconizate, cum ar fi rambursarea ajutoarelor ilegale, acțiuni în despăgubiri, măsuri intermediare sau plata unor dobânzi. Comunicarea stabilește, de asemenea, două mecanisme de consultare pentru instanțele naționale, care pot solicita Comisiei informațiile aflate în posesia acestora și/sau avizul acestora cu privire la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat.

programelor de adaptare economică: ajutoarele de salvare și restructurare⁵, ajutoarele regionale⁶, ajutoarele pentru formare⁷, ajutoarele pentru cercetare, dezvoltare și inovare⁸ etc. În cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile pentru stabilirea compatibilității pe asemenea baze, finanțarea IdS constituie, în principiu, ajutor de stat incompatibil.

În ceea ce privește finanțarea serviciilor publice, identificate în tratate ca servicii de interes economic general („SIEG”), se aplică reguli speciale. SIEG sunt activități economice identificate de către autoritățile publice drept servicii care sunt deosebit de importante pentru cetățeni și care nu ar fi furnizate (sau ar fi furnizate în alte condiții) dacă nu ar exista o intervenție publică⁹. În hotărârea sa în cazul *Altmark*, Curtea de Justiție a detaliat condițiile cumulative în care o compensație pentru prestarea de SIEG nu constituie ajutor de stat¹⁰. Noul pachet SIEG, adoptat de Comisie la 20 decembrie 2011, prezintă clarificări privind condițiile în care ajutorul de stat acordat sub forma unei compensații pentru prestarea obligației de a efectua un serviciu public poate fi considerat compatibil cu normele UE¹¹.

Pentru a se putea stabili dacă compensația este sau nu excesivă, Directiva privind transparența¹² prevede că întreprinderile care beneficiază de o compensație și care își desfășoară activitatea atât pe piața serviciilor publice, cât și pe alte piețe, trebuie să țină contabilitatea separată pentru diferitele lor activități. În cazul întreprinderilor publice, definite

⁵ A se vedea Liniile directoare comunitare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate, JO C 244, 1.10.2004, p. 2.

⁶ A se vedea, în special, Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013, JO C 54, 4.3.2006, p. 13.

⁷ A se vedea Comunicarea Comisiei privind criteriile pentru analiza compatibilității ajutoarelor de stat pentru formarea care fac obiectul notificării individuale, JO C 188, 11.8.2009, p. 1.

⁸ A se vedea Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare, JO C 323, 30.12.2006, p. 1.

⁹ SIEG variază de la servicii comerciale de mare amploare (industrii de rețea, precum serviciile poștale, aprovizionarea cu energie electrică, serviciile de comunicații electronice sau serviciile de transport public) la o gamă largă de servicii de sănătate și sociale (de exemplu, serviciile de îngrijire pentru persoanele în vârstă și pentru persoanele cu handicap).

¹⁰ Hotărârea Curții de Justiție în cauza C-280/00 din 24.7.2003, *Altmark Trans GmbH*, Rec. 2003, p. -7747. Compensația pentru furnizarea SIEG nu constituie ajutor de stat deoarece nu produce niciun avantaj și, prin urmare, nu este supusă obligației de notificare prealabilă și de aprobare de către Comisie – în cazul în care sunt întrunite patru condiții cumulative: (i) beneficiarul trebuie să fie însărcinat cu o misiune clar definită privind prestarea unui serviciu public; (ii) parametrii pentru calcularea plăților compensatorii trebuie stabiliți în avans, într-un mod obiectiv și transparent; (iii) compensarea nu trebuie să depășească costurile aferente prestării serviciului public din care se scad veniturile obținute în urma prestării serviciului plus un profit rezonabil; și (iv) beneficiarul este selectat printr-o procedură de ofertare publică sau compensarea nu trebuie să depășească costurile unei întreprinderi bine gestionate, care este echipată cu mijloace corespunzătoare pentru a presta serviciul public.

¹¹ A se vedea Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general, JO C 8, 11.1.2012, p. 4; Decizia Comisiei privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) [TFUE] în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general, JO L 7, 11.1.2012, p. 3 și Comunicarea Comisiei – Cadrul Uniunii Europene pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public, JO C 8, 11.1.2012, p. 15.

¹² Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi, JO L 318, 17.11.2006, p. 17.

în Directiva privind transparența ca întreprinderi asupra cărora autoritățile publice pot exercita, în mod direct sau indirect, o influență dominantă, statele membre trebuie să asigure transparența în ceea ce privește fondurile publice puse la dispoziția acestor întreprinderi și utilizarea efectivă a acestora. Această obligație de a sigura transparența se aplică, în special, în ceea ce privește compensația pierderilor din exploatare, aportul de capital, fondurile nerambursabile sau împrumuturile acordate în condiții privilegiate, renunțarea la un câștig normal din fondurile publice utilizate și compensația pentru obligațiile financiare impuse de către autoritățile publice.

4. RESTRUCTURAREA IdS

În anumite cazuri, statele membre pot încerca să maximizeze profiturile rezultate în urma privatizării prin restructurarea prealabilă a întreprinderii-țintă, pentru a spori interesul potențialilor cumpărători. Prin urmare, un scurt rezumat al principalelor norme privind ajutoarele de restructurare pare util în contextul privatizării IdS.

Ca principiu general, se poate exclude existența ajutoarelor de stat în contextul restructurării dacă măsurile sunt aplicate în condițiile pieței, și anume dacă acestea ar fi fost raționale din punct de vedere comercial pentru proprietarii/creditorii privați ai unei întreprinderii aflându-se în circumstanțe similare. În cazul în care nu se poate exclude clar existența ajutoarelor de stat, este necesar ca măsurile să fie notificate Comisiei și aprobate în prealabil de către aceasta înainte ca restructurarea să fie pusă în aplicare. Comisia evaluează compatibilitatea măsurii în baza Liniilor directoare comunitare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate („Liniile directoare pentru S&R”)¹³.

Pentru a putea beneficia de ajutoare de restructurare, întreprinderea beneficiară trebuie să fie o „**întreprindere în dificultate**” în sensul punctelor 9 -13 din Liniile directoare pentru S&R. Pe scurt, o întreprindere aflată în dificultate este o întreprindere care nu este capabilă, fie prin resurse proprii, fie cu fondurile pe care le poate obține de la proprietar/acționari sau creditori, să acopere pierderile care, fără intervenția externă a autorităților publice, o vor aduce în situație de faliment pe termen mediu sau scurt.

Ajutorul trebuie să fie condiționat de punerea în aplicare a unui plan de restructurare care vizează **restabilirea viabilității pe termen lung** a beneficiarului, pe baza unor ipoteze realiste și într-un interval de timp rezonabil. Întreprinderea beneficiară trebuie să renunțe la activitățile care ar rămâne structural generatoare de pierderi chiar și după restructurare. Comisia trebuie să autorizeze planul de restructurare înainte ca acesta să fie pus în aplicare.

Ajutorul trebuie **limitat la minimul** necesar. Beneficiarul va trebui să asigure o contribuție semnificativă la restructurare, folosind propriile sale resurse sau finanțarea externă în condițiile pieței. O astfel de contribuție trebuie să fie reală, și anume efectivă, excluzând toate profiturile viitoare estimate, cum ar fi fluxurile de capital, și trebuie să fie cât mai ridicată cu

¹³ A se vedea nota de subsol 5 de mai sus. Cu toate că Liniile directoare pentru S&R permit și acordarea de ajutoare de salvare (sub forma unei asistențe temporare și reversibile), pare puțin probabil ca acestea să fie relevante în cazul IdS.

puțină. În cazul întreprinderilor mari, contribuția proprie ar trebui, în mod normal, să se ridice la cel puțin 50 % din costurile de restructurare¹⁴.

Este important de menționat că se vor solicita și **măsuri compensatorii** pentru a garanta că denaturarea concurenței în urma acordării ajutorului care permite întreprinderii să își continue activitatea este cât se poate de limitată. Printre aceste măsuri se pot număra renunțarea la active, reducerea capacității sau a prezenței pe piață, reducerea barierelor la intrarea pe piață etc.¹⁵, în funcție de fiecare caz în parte și de denaturările concurenței care au fost identificate. Totuși, această condiție nu se va aplica, în mod normal, întreprinderilor mici, deoarece se poate considera că ajutoarele ad-hoc pentru întreprinderi mici nu denaturează, în mod normal, concurența într-o asemenea măsură încât să contravină interesului comun¹⁶. Anularea datoriilor și încetarea activităților generatoare de pierderi, măsuri care ar fi necesare, în orice caz, pentru restabilirea viabilității, nu pot fi considerate a fi măsuri compensatorii.

În fine, trebuie respectat și principiul **„prima și ultima dată”**: ajutorul de restructurare nu poate fi acordat unei întreprinderi care a beneficiat de un astfel de ajutor în ultimii 10 ani.

Vânzarea unei IdS poate contribui ca un ajutor de restructurare să devină compatibil, cu condiția ca partea care achiziționează întreprinderea să contribuie și la finanțarea acesteia cu fonduri suplimentare. O astfel de finanțare poate demonstra încrederea pieței în restabilirea viabilității pe termen lung a întreprinderii și poate fi considerată, în mod normal, o „contribuție reală” în sensul punctului 43 din Liniile directe pentru S&R.

Deși principiile generale ale ajutoarelor pentru restructurare se aplică tuturor sectoarelor economice, există norme și condiții speciale aplicabile pentru restructurarea întreprinderilor din sector agricol¹⁷, sectorul pescuitului¹⁸, sectorul financiar¹⁹ și sectorul transporturilor²⁰.

¹⁴ Pentru întreprinderile mici, aceasta ar trebui să fie de cel puțin 25 %, iar pentru întreprinderile mijlocii, de cel puțin 40 %. Pentru toate tipurile de întreprinderi, Comisia poate accepta o contribuție mai scăzută în situații excepționale și în cazul unor dificultăți deosebite, care trebuie demonstrate de statul membru.

¹⁵ În regiunile care pot beneficia de ajutoare regionale în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (a) și litera (c) din TFUE, condițiile de autorizare a unui ajutor pot fi mai puțin riguroase în ceea ce privește punerea în aplicare a unor măsuri compensatorii și valoarea contribuției beneficiarului. A se vedea punctele 55 și 56 din Liniile directe pentru S&R.

¹⁶ A se vedea punctul 41 din Liniile directe pentru S&R.

¹⁷ A se vedea, în special, capitolul 5 din Liniile directe pentru S & R, precum și Orientările comunitare privind ajutoarele de stat în sectorul agricol și forestier 2007-2013, JO C 319. 27.12.2006, p. 1.

¹⁸ Orientările pentru examinarea ajutoarelor de stat pentru pescuit și acvacultură, JO C 84, 3.4.2008, p. 10.

¹⁹ A se vedea, în special, Comunicarea Comisiei privind restabilirea viabilității și evaluarea măsurilor de restructurare luate în sectorul financiar, în contextul crizei actuale, în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat, JO C 195, 19.8.2009, p. 9. Trebuie menționat că faptul că prezenta comunicare, precum și celelalte comunicări adoptate pentru sectorul financiar ca răspuns la criza economică și financiară, reprezintă norme temporare și se întemeiază pe o altă bază juridică decât Liniile directe pentru S&R, și anume pe articolul 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE.

²⁰ A se vedea, de exemplu, Liniile directe comunitare privind ajutoarele de stat acordate întreprinderilor feroviare JO C 184, 22.7.2008, p. 13 sau Liniile directe privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CE și a articolului 61 din Acordul privind SEE ajutoarelor de stat din sectorul aviației, JO C 350 10.12.1994, p. 5.

5. PRIVATIZAREA IDS

Astfel cum s-a explicat anterior, comportamentul normal al pieței reprezintă criteriul de referință utilizat pentru a evalua acțiunile autorităților atunci când acestea sunt implicate în tranzacții economice. Acest principiu general se aplică și în cazul privatizărilor: pentru privatizările care nu implică un ajutor de stat, autoritățile publice trebuie să garanteze că acestea se desfășoară în condițiile pieței și că nu se acordă niciun avantaj (de regulă, sub forma pierderilor de venituri) cumpărătorului și/sau întreprinderii vândute. Este vorba, în special, de întreprinderi foarte îndatorate, pentru care lichidarea este o opțiune plauzibilă.

Pentru a identifica ceea ce constituie un comportament normal al pieței, Comisia aplică testul privind principiul investitorului privat în economia de piață („testul investitorului în economia de piață”). Pentru a stabili dacă a fost sau nu acordat un avantaj și care a fost amploarea acestuia, trebuie să se compare măsurile luate de autoritățile publice cu comportamentul pe care l-ar fi adoptat un operator economic obișnuit pe piață în aceleași circumstanțe²¹. În scopul aplicării testului investitorului în economia de piață, vor fi luate în considerare numai acele costuri care ar fi fost suportate de un operator privat în aceeași situație, fără a ține seama de costurile sau de pierderile pe care statul le-ar suporta în calitate de autoritate publică²².

Dacă testul demonstrează că un operator economic obișnuit ar fi acționat în aceeași mod ca statul, existența unui avantaj poate fi exclusă și, prin urmare, nu a existat niciun ajutor de stat. Faptul că statul investește într-o întreprindere împreună (concomitent) cu un investitor privat în circumstanțe comparabile și respectând aceleași condiții reprezintă o dovadă semnificativă că testul investitorului în economia de piață este trecut. Cu toate acestea, investiția operatorului privat trebuie să fie semnificativă, iar comportamentul acestuia nu trebuie să fie influențat de comportamentul statului.

În contextul unei privatizări, testul investitorului în economia de piață se traduce prin principiul vânzătorului în economia de piață, și anume prin ipoteza că un vânzător privat care intenționează să își vândă întreprinderea ar face acest lucru în schimbul celui mai ridicat preț posibil și fără a impune condiții care ar putea să producă o scădere a prețului. La vânzarea unei întreprinderi de stat sau a activelor unei astfel de întreprinderi, pentru a se exclude existența unui ajutor de stat, statul membru trebuie, în principiu, să se comporte ca un vânzător în economia de piață care urmărește să maximizeze profiturile (sau să minimizeze pierderile) în urma vânzării. În cazul în care statul membru se comportă diferit, privatizarea poate implica renunțarea la resurse ale statului în favoarea cumpărătorului sau a întreprinderii privatizate, ceea ce se presupune că poate constitui un ajutor de stat.

Măsuri pregătitoare menite să faciliteze privatizarea ulterioară a IdS

Pentru a face ca întreprinderea să devină mai interesantă pentru potențialii cumpărători, statele membre pot decide să „curețe” sau să restructureze partea corespunzătoare activelor și/sau

²¹ Trebuie menționat faptul că prezența sau absența unor disfuncționalități ale pieței sau a unei probleme pe piață (de exemplu, scăderea temporară a prețurilor din cauza externalităților negative și reticența față de asumarea unor riscuri excesive) nu este relevantă pentru a determina prezența sau absența ajutorului. Cu toate acestea, problemele de pe piață sau alte posibile justificări ale ajutoarelor pot fi luate în considerare în momentul luării unei decizii cu privire la compatibilitatea ajutorului.

²² Eventualele externalități pozitive ale măsurii nu sunt relevante pentru evaluarea prezenței ajutorului (care se concentrează asupra acordării unui avantaj selectiv întreprinderii), însă pot fi luate în considerare în evaluarea ulterioară a compatibilității ajutorului.

pasivelor din bilanțul întreprinderii. Aceste măsuri pregătitoare pentru privatizarea IdS vor implica, în numeroase cazuri, un ajutor de stat, eventual sub forma unui ajutor de restructurare (a se vedea secțiunea 4) sau a unor măsuri pur financiare care nu sunt însoțite de nicio schimbare a activității sau a modelului de guvernare corporativă a întreprinderii (a se vedea secțiunea 3). În special, anularea datoriei publice, conversia datoriilor în capital/active și majorările de capital înainte de privatizare vor constitui ajutor de stat în cazul în care acestea nu respectă principiul investitorului în economia de piață, astfel cum a fost explicat anterior.

Cu toate acestea, nu poate fi exclus în mod automat că autoritățile publice oferă sprijin în condițiile pieței, ceea ce ar exclude existența unui ajutor de stat în măsura în care testul investitorului în economia de piață este trecut. De exemplu, în cazul privatizării prin ofertă publică inițială sau prin vânzarea de acțiuni la bursa de valori, datoria poate fi anulată sau redusă fără ca acest lucru să implice un ajutor de stat dacă veniturile obținute din emisia de acțiuni depășesc partea datoriei ce a fost redusă.

Decizia Comisiei privind măsurile puse în aplicare de Polonia în favoarea PZL Hydral (C 40/2008) prezintă un exemplu de acord privind datoria și privatizarea.

Printre măsurile luate se numără achitarea unor datorii mai vechi de către creditorii publici cu condiția vânzării ordonate a activelor întreprinderii PZL Hydral, Comisia fiind invitată să aplice *ex post* principiul creditorului în economia de piață²³. După examinarea contra-scenariului al unei proceduri de faliment obișnuite, luând în considerare ordinea de preferință și garanțiile creditorilor publici, Comisia a concluzionat că „*fiecare creditor public [...] este mai avantajat în cazul vânzării tuturor activelor PZL Hydral, fiecare recuperând un procent mai mare din datoriile restante, decât în scenariul unui faliment urmat de lichidare*”.

Mai mult, PZL Wroclaw, o întreprindere asociată, a beneficiat de împrumuturi acordate de proprietarul său public. Având în vedere că rambursarea era incertă din cauza dificultăților cu care se confrunta întreprinderea, proprietarul/creditorul acesteia a decis să transforme împrumuturile în acțiuni, cu scopul de a privatiza întreprinderea și de a recupera o parte din datorie. Ținând seama de prețul obținut din vânzarea întreprinderii, Comisia a concluzionat că creditorul „*nu avea nicio posibilitate de a recupera o parte mai mare din creanțele sale în cadrul procedurii de faliment*”. Prin urmare, conversia creanțelor în acțiuni a fost considerată conformă cu condițiile pieței.

Procesul de vânzare a entităților, a acțiunilor, a drepturilor, a bunurilor imobiliare și a terenurilor

Cel de al XXIII-lea raport al Comisiei privind politica în domeniul concurenței²⁴ prezintă orientări privind modul în care Comisia interpretează condițiile în care se poate considera că statul se comportă ca un investitor în economia de piață în contextul privatizărilor.

²³ Testul investitorului în economia de piață trebuie efectuat și atunci când statul acționează în calitate de creditor, situație în care este cunoscut sub denumirea de testul creditorului în economia de piață.

²⁴ Disponibil la adresa: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650.

Atunci când privatizarea se realizează printr-o ofertă publică inițială (OPI) sau prin **vânzarea de acțiuni la bursa de valori**, se presupune, în general, că aceasta se desfășoară în condițiile pieței (deoarece prețul va fi prețul pieței) și că nu implică un ajutor de stat. Prin urmare, nu există obligația de a notifica operațiunea în prealabil Comisiei. Totuși, această metodă nu este întotdeauna aplicabilă, iar în contextul unei crize economice și financiare precum actuala criză, aceasta ar putea duce la estimarea unei valori scăzute a întreprinderii care urmează a fi privatizată.

Atunci când o întreprindere este privatizată printr-o **vânzare comercială**, adică prin vânzarea întregii întreprinderi sau a unor părți din aceasta altor întreprinderi pe o **altă piață decât cea bursieră**, trebuie respectate următoarele condiții cumulative pentru a exclude, fără a fi necesară o examinare suplimentară, existența unui ajutor de stat și, implicit, obligația de notificare prealabilă a Comisiei:

- trebuie organizată o procedură de ofertare concurențială care să fie deschisă tuturor participanților, transparentă și necondiționată de realizarea altor acțiuni, cum ar fi achiziționarea altor active decât cele care fac obiectul procedurii de ofertare sau continuarea anumitor activități economice;
- întreprinderea/activele trebuie vândute ofertantului care oferă cel mai ridicat preț și
- ofertanților trebuie să li se acorde suficient timp și suficiente informații pentru a realiza o evaluare corespunzătoare a activelor care fac obiectul ofertei.

În cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile enunțate mai sus, privatizările efectuate prin vânzări comerciale trebuie să fie notificate Comisiei. Acest lucru este valabil în special în cazul (i) vânzărilor după negocierea cu un singur cumpărător potențial sau cu o serie de ofertanți selectați; (ii) al vânzărilor precedate de ștergerea datoriilor de către stat, de către alte întreprinderi publice sau de către un organism public și vânzările precedate de conversia datoriilor în capital sau de majorările de capital (a se vedea secțiunea de mai sus privind măsurile pregătitoare) și (iii) al vânzărilor în condiții care nu sunt practicate în mod obișnuit în tranzacții comparabile între părți private.

În orice caz, nu trebuie să existe nicio discriminare pe motiv de naționalitate a posibililor cumpărători de acțiuni sau de active.

Pentru a reduce cât mai mult riscul existenței unui ajutor de stat, privatizările ar trebui să se desfășoare, atunci când este posibil, prin **vânzarea de acțiuni la bursa de valori**. Ca alternativă, metoda preferată este o **procedură concurențială de ofertare deschisă, transparentă și necondiționată**, în care activele/întreprinderea sunt vândute ofertantului care propune cel mai ridicat preț.

Procedura concurențială deschisă trebuie să facă obiectul unei **publicități suficiente**, adică să fie publicată pe parcursul unei perioade suficient de lungă în presa națională, în reviste imobiliare și/sau în alte publicații corespunzătoare. În cazul în care privatizarea ar putea să atragă investitori care operează la scară europeană sau internațională, oferta ar trebui anunțată în publicații de circulație internațională. Astfel de oferte ar trebui, de asemenea, să fie difuzate prin intermediul agenților care sunt în contact cu o clientelă europeană sau internațională.

Procedura de ofertare va fi considerat **necondiționată** atunci când orice cumpărător, indiferent dacă desfășoară sau nu o activitate economică și indiferent de natura acesteia, este

în general liber să achiziționeze activele sau întreprinderea și să le utilizeze în interes propriu. Conform unei practici consacrate a Comisiei care a fost confirmată de jurisprudență²⁵, subordonarea vânzării unei întreprinderi unor condiții pe care un operator economic nu le-ar impune justifică prezumția că aceasta ar putea implica un ajutor de stat. Un vânzător în economia de piață și-ar vinde întreprinderea, în mod normal, în schimbul celui mai ridicat preț, fără a impune condiții care să provoace scăderea prețului. Trebuie demonstrat, de la caz la caz, faptul că impunerea de condiții cumpărătorului nu rezultă în ajutor de stat.

De exemplu, pot fi impuse condiții pentru a se evita ofertele pur speculative sau pentru a se asigura plata rapidă și sigură. Existența unor astfel de condiții este irelevantă din perspectiva ajutoarelor de stat și nu ar face ca o procedură de ofertare să fie considerată ca fiind condiționată. De asemenea, anumite condiții pentru prevenirea prejudiciilor publice sau din rațiuni de protecție a mediului nu ar face ca o procedură de ofertare să fie considerată ca fiind condiționată dacă acestea se limitează numai la asigurarea respectării obligațiilor preexistente prevăzute în lege.

Pe de altă parte, o procedură de ofertare va fi considerată ca fiind condiționată (și, prin urmare, poate implica un ajutor de stat) dacă se îndepărtează de bunele practici prin limitarea artificială a numărului de cumpărători potențiali, prin direcționarea vânzării în favoarea unui ofertant sau prin discriminarea între diferitele strategii comerciale. De exemplu, o procedură de ofertare care include o condiție ce interzice practic unui investitor potențial să urmeze o strategie industrială diferită pentru a câștiga licitația prin oferirea celui mai ridicat preț va fi considerată ca fiind condiționată. Comisia nu va evalua numai condițiile menționate în mod explicit în ofertă, ci va lua în considerare și condițiile ce sunt impuse *de facto*.

Pentru a se evita orice implicare a unui ajutor de stat, condițiile (exprimate sau *de facto*) stabilite pentru privatizare trebuie să fie de o astfel de natură încât **toți cumpărătorii potențiali să le poată îndeplini și nu trebuie să fie susceptibile de a produce o scădere a prețului de vânzare.**

În cazul *Automobile Craiova* (Decizia C 46/2007 a Comisiei), România a subordonat privatizarea unei întreprinderi unor condiții sub forma unor criterii de atribuire, cum ar fi menținerea unui nivel de integrare a producției și atingerea unui anumit nivel de producție. După inițierea procedurii oficiale de investigare, Comisia a concluzionat că „*acele condiții impuse [...] au dus la scăderea prețului de vânzare și au descurajat alți ofertanți potențiali să prezinte o ofertă. Drept rezultat, statul a renunțat la venituri ce putea fi obținute din privatizare*”.

De asemenea, în Decizia 1999/720/CE privind măsurile acordate de Germania întreprinderii *Gröditzer Stahlwerke*, Comisia a concluzionat că procedura de privatizare a întreprinderii nu a fost necondiționată. Părțile interesate au fost invitate să prezinte un plan de afaceri în care să propună angajamente detaliate privind

²⁵

A se vedea decizia Comisei din 25.3.1992 în cazurile C 29/1990 (ex NN 88/1989), *Intelhorce SA – Spain*, JO L 176, 30.6.1992, p. 57, Decizia Comisiei în cazul C 38/1992, *Alumix – Italia*, JO C 288, 1.10.1996 p. 4 și decizia Comisiei din 8.9.1999 în cazul C 73/1997, *Stardust Marine – Franța*, JO L 206, 15.8.2000, p. 6. Curtea de Justiție a aprobat acest principiu în cauzele conexe C-278/92, C-279/92 și C-280/92, *Spania / Comisia*, Rec. 1994, p. I-4103, punctul 28.

locurile de muncă create sau salvate, viitoarele investiții și finanțarea. În decizia sa, Comisia a precizat că angajamentele care au fost în final asumate au influențat prețul de achiziție negociat. Prin urmare, Comisia a concluzionat că a fost implicat un ajutor de stat incompatibil și a dispus recuperarea acestuia.

În schimb, Comisia a considerat, în decizia sa privind privatizarea întreprinderii *Tractorul* (C 41/2007), că procedura de ofertare era supusă unor condiții sub forma unor simple clauze de diligență fără caracter obligatoriu, care nu au descurajat potențialii ofertanți și nu au dus la o scădere a prețului.

Respectarea regulilor și a principiilor privind ajutoarele de stat în procesele de privatizare, și anume organizarea unei proceduri de ofertare deschise tuturor participanților, transparentă și necondiționată, va asigura că nu este implicat niciun ajutor și că abordarea privatizării urmărește maximizarea profiturilor.

În cazul special al unei **vânzări caracterizate printr-un preț negativ** (de exemplu, atunci când, pentru pregătirea vânzării întreprinderii, statul investește mai mult decât veniturile obținute din privatizare), trebuie menționat faptul că o procedură de ofertare deschisă, transparentă și necondiționată nu este suficientă, în sine, pentru a exclude ajutorul de stat. În acest caz, este necesar ca prețul negativ să fie comparat cu rezultatul lichidării (falimentului) IdS pentru a se asigura că statul a ales opțiunea cea mai rațională din punct de vedere economic și că și-a redus la minimum pierderile.

Pentru vânzarea de terenuri și clădiri publice, atunci când autoritățile publice nu intenționează să urmeze o procedură de licitație necondiționată, există și posibilitatea de a stabili valoarea de piață a activelor vândute prin intermediul unei evaluări efectuate de unul sau mai mulți experți evaluatori independenți înainte de negocierea vânzării, pe baza indicatorilor de piață general acceptați și a standardelor de evaluare general admise²⁶.

Cu toate acestea, nu se poate exclude posibilitatea ca o altă procedură decât vânzarea acțiunilor la bursa de valori sau o procedură de ofertare deschisă, transparentă și necondiționată ar putea garanta respectarea principiului vânzătorului în economia de piață și absența oricărui avantaj. În această eventualitate, Comisia ar stabili că nu există niciun ajutor de stat. Pentru a garanta că nu se acordă niciun ajutor cumpărătorului și/sau întreprinderii, statul membru ar trebui să se asigure că alege cea mai bună opțiune juridică pentru maximizarea profitului și că celelalte alternative nu ar fi optime.

6. CONCLUZII

- Pentru protejarea pieței interne, este esențial să se **asigure respectarea normelor privind ajutoarele de stat** în toate situațiile²⁷. Această obligație este prevăzută în TFUE pentru toate statele membre.

²⁶ A se vedea Comunicarea Comisiei privind elementele de ajutor de stat în vânzările de terenuri și clădiri de către autoritățile publice, JO C 209, 10.7.1997, p. 3

²⁷ Respectarea normelor privind ajutoarele de stat nu aduce atingere obligației de a respecta alte norme relevante ale UE, inclusiv normele privind piața internă.

- Statele membre sunt puternic încurajate să utilizeze **procedura de notificare prealabilă** pentru toate ajutoarele de stat pe care intenționează să le acorde IdS. Această procedură poate fi utilizată, de asemenea, pentru a se solicita consiliere pentru a identifica dacă anumită măsură implică sau nu ajutor de stat.
- În cazul în care este necesară notificarea, statele membre sunt invitate să **prezinte notificări cât mai complete și mai detaliate posibil**. Niciun ajutor de stat nu trebuie să fie pus în aplicare înainte de adoptarea unei decizii de autorizare a acestuia de către Comisie (**clauza de standstill**).
- Pentru toate tipurile de privatizări, inclusiv vânzarea de terenuri și clădiri, Comisia încurajează insistent statele membre să urmeze **proceduri de ofertare concurențiale** și, dacă este posibil, cele mai bune practici, oferte publice inițiale sau vânzarea de acțiuni la bursa de valori. Acest lucru va garanta o abordare menită să maximizeze profiturile, precum și să ofere securitate juridică.
- În cazul în care sunt prevăzute privatizări pe scară largă, statele membre sunt puternic încurajate să stabilească o **strategie globală privind IdS** (alegând între opțiunile de a privatiza sau nu, de a restructura sau nu) cât mai repede posibil, implicând toate nivelurile administrației publice. Acest lucru va permite, de asemenea, identificarea rapidă a cazurilor care s-ar putea dovedi problematice din perspectiva ajutoarelor de stat. Statele membre ar trebui, de asemenea, să aibă în vedere crearea unui **punct central de contact** pentru aspectele legate de ajutoare de stat și de IdS pentru a facilita comunicarea cu Comisia și gestionarea eficientă a ajutoarelor de stat.