

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

C 262



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 59

19 iulie 2016

Cuprins

IV Informări

INFORMĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE, ORGANELE ȘI ORGANISMELE UNIUNII EUROPENE

Comisia Europeană

2016/C 262/01

Comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene 1

RO

IV

(Informări)

INFORMĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE, ORGANELE ȘI ORGANISMELE
UNIUNII EUROPENE

COMISIA EUROPEANĂ

**Comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la
articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene**

(2016/C 262/01)

CUPRINS

	<i>Pagina</i>
1. INTRODUCERE	3
2. NOȚIUNEA DE ÎNTREPRINDERE ȘI DE ACTIVITATE ECONOMICĂ	3
2.1. Principii generale	3
2.2. Exercitarea prerogativelor de autoritate publică	5
2.3. Securitate socială	6
2.4. Asistență medicală	7
2.5. Învățământ și activități de cercetare	7
2.6. Cultură și conservarea patrimoniului, inclusiv conservarea naturii	8
3. ACORDARE DE CĂTRE STAT	9
3.1. Imputabilitate	9
3.1.1. Indicatori privind imputabilitatea	10
3.1.2. Imputabilitatea și obligațiile care decurg din dreptul Uniunii	11
3.2. Resurse de stat	11
3.2.1. Principii generale	11
3.2.2. Influența dominantă asupra resurselor	13
3.2.3. Participarea statului la redistribuirea între entități private	14
4. AVANTAJ	15
4.1. Noțiunea de avantaj în general	15
4.2. Testul operatorului economic privat în economia de piață (OEP)	17
4.2.1. Introducere	17

4.2.2. Principii generale	18
4.2.3. Stabilirea conformității cu condițiile de piață	19
4.3. Avantajul indirect	26
5. SELECTIVITATE	27
5.1. Principii generale	27
5.2. Selectivitate materială	27
5.2.1. Selectivitate de jure și de facto	27
5.2.2. Selectivitate care decurge din practici administrative discreționare	28
5.2.3. Evaluarea selectivității materiale pentru măsurile de reducere a obligațiilor normale ale întreprinderilor	29
5.3. Selectivitate regională	32
5.3.1. Autonomie instituțională	32
5.3.2. Autonomie procedurală	33
5.3.3. Autonomie economică și financiară	33
5.4. Aspecte specifice referitoare la măsurile fiscale	34
5.4.1. Societăți cooperative	34
5.4.2. Organisme de plasament colectiv	35
5.4.3. Amnistii fiscale	36
5.4.4. Decizii fiscale și tranzacții fiscale	36
5.4.5. Norme privind deprecierea/amortizarea	39
5.4.6. Regimul de impozitare pe o bază fixă pentru activități specifice	39
5.4.7. Norme antiabuz	40
5.4.8. Accize	40
6. EFECTUL ASUPRA SCHIMBURILOR COMERCIALE ȘI ASUPRA CONCURENȚEI	40
6.1. Principii generale	40
6.2. Denaturarea concurenței	41
6.3. Efectul asupra schimburilor comerciale	41
7. INFRASTRUCTURĂ: ANUMITE CLARIFICĂRI SPECIFICE	44
7.1. Introducere	44
7.2. Ajutor pentru dezvoltator/proprietar	44
7.2.1. Activitate economică versus activitate neeconomică	44
7.2.2. Denaturarea concurenței și impactul asupra schimburilor comerciale	46
7.2.3. Ajutor pentru dezvoltatorul/proprietarul unei infrastructuri – o imagine de ansamblu pentru fiecare sector	47
7.3. Ajutor pentru operatori	49
7.4. Ajutor pentru utilizatorii finali	49
8. DISPOZIȚII FINALE	50

1. INTRODUCERE

1. În contextul modernizării ajutoarelor de stat, Comisia dorește să furnizeze mai multe clarificări cu privire la principalele concepte referitoare la noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru a contribui la o punere în aplicare mai ușoară, mai transparentă și mai coerentă a acestei noțiuni în întreaga Uniune.
2. Prezenta comunicare se referă numai la noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din tratat, pe care atât Comisia, cât și autoritățile naționale (inclusiv instanțele naționale) trebuie să o aplice în legătură cu notificarea și clauzele de *standstill* prevăzute la articolul 108 alineatul (3) din tratat. Ea nu se referă la compatibilitatea ajutorului de stat cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatele (2) și (3) și al articolului 106 alineatul (2) din tratat, care trebuie să fie evaluată de către Comisie.
3. Având în vedere că noțiunea de ajutor de stat este un concept obiectiv și juridic definit direct în tratat ⁽¹⁾, prezenta comunicare clarifică modul în care Comisia înțelege articolul 107 alineatul (1) din tratat, astfel cum a fost interpretat de către Curtea de Justiție și de către Tribunal (denumite în continuare „instanțele Uniunii”). În ceea ce privește aspectele care nu au fost încă examinate de instanțele Uniunii, Comisia va prezenta modul în care consideră că noțiunea de ajutor de stat ar trebui să fie interpretată. Opiniile expuse în prezenta comunicare nu aduc atingere interpretării noțiunii de ajutor de stat de către instanțele Uniunii ⁽²⁾; referința primară pentru interpretarea tratatului este întotdeauna jurisprudența instanțelor Uniunii.
4. Ar trebui subliniat faptul că Comisia este obligată să respecte această noțiune obiectivă și nu dispune decât de o marjă limitată de apreciere pentru aplicarea sa, mai precis în cazul în care aprecierile Comisiei au caracter tehnic sau complex, în special în situațiile care implică evaluări economice complexe ⁽³⁾.
5. Articolul 107 alineatul (1) din tratat definește ajutoarele de stat ca fiind „ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri [...], în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre” ⁽⁴⁾. Prezenta comunicare va clarifica diferitele elemente constitutive ale noțiunii de ajutor de stat: existența unei întreprinderi, imputabilitatea măsurii în seama statului, finanțarea prin intermediul resurselor de stat, acordarea unui avantaj, selectivitatea măsurii și efectul acesteia asupra concurenței și asupra schimburilor comerciale dintre statele membre. În plus, având în vedere necesitatea unor orientări specifice exprimată de statele membre, prezenta comunicare oferă clarificări specifice în ceea ce privește finanțarea infrastructurilor din fonduri publice.

2. NOȚIUNEA DE ÎNTEPRINDERE ȘI DE ACTIVITATE ECONOMICĂ

6. Normele privind ajutoarele de stat se aplică numai în cazul în care beneficiarul unei măsuri este o „întreprindere”.

2.1. Principii generale

7. Curtea de Justiție a definit în mod sistematic întreprinderile ca fiind entități care desfășoară o activitate economică, indiferent de statutul juridic și de modul de finanțare a acestora ⁽⁵⁾. Încadrarea unei anumite entități în categoria întreprinderilor depinde astfel, în totalitate, de natura activităților sale. Acest principiu general are trei consecințe importante.

⁽¹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 decembrie 2008, *British Aggregates/Comisia*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punctul 111.

⁽²⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 21 iulie 2011, *Alcoa Trasformazioni/Comisia*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punctul 125.

⁽³⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 decembrie 2008, *British Aggregates/Comisia*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punctul 114 și Hotărârea Curții de Justiție din 2 septembrie 2010, *Comisia/Scott*, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, punctul 66.

⁽⁴⁾ Normele privind ajutoarele de stat se aplică producției de produse agricole și comercializării de produse agricole, care, în temeiul articolului 38 alineatul (1) din tratat, includ produsele pescărești, numai în măsura stabilită de Parlamentul European și de Consiliul (articolul 42 din tratat).

⁽⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, *Pavlov și alții*, cauzele conexate C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctul 74 și Hotărârea Curții de Justiție din 10 ianuarie 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punctul 107.

8. În primul rând, statutul entității în dreptul intern nu este determinant. De exemplu, o entitate care, în dreptul intern, are statut de asociație sau de club sportiv poate, cu toate acestea, să fie considerată ca fiind o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat. Același lucru este valabil și în ceea ce privește o entitate care face parte în mod oficial din administrația publică. Singurul criteriu relevant este dacă aceasta desfășoară sau nu desfășoară o activitate economică.
9. În al doilea rând, aplicarea normelor privind ajutoarele de stat nu este condiționată de existența unui scop lucrativ al entității instituite. Entitățile fără scop lucrativ pot oferi, de asemenea, bunuri și servicii pe o piață ⁽⁶⁾. Dacă acest lucru nu se întâmplă, entitățile fără scop lucrativ rămân în afara domeniului de aplicare al controlului ajutoarelor de stat.
10. În al treilea rând, clasificarea unei entități ca întreprindere se face întotdeauna în raport cu o activitate specifică. O entitate care desfășoară atât activități economice, cât și activități neeconomice trebuie considerată ca fiind o întreprindere numai în ceea ce privește prima categorie de activități ⁽⁷⁾.
11. Se poate considera că mai multe entități juridice distincte formează o singură unitate economică în sensul aplicării normelor privind ajutoarele de stat. Această unitate economică este considerată în consecință a fi întreprinderea în cauză. În acest scop, Curtea de Justiție consideră ca fiind relevantă existența unei participații de control și a altor legături funcționale, economice sau organice ⁽⁸⁾.
12. Pentru a clarifica distincția dintre activitățile economice și cele neeconomice, Curtea de Justiție a statuat în mod constant că orice activitate care constă în furnizarea de bunuri și servicii pe o piață constituie o activitate economică ⁽⁹⁾.
13. Existența sau neexistența unei piețe pentru anumite servicii poate depinde de modul în care serviciile respective sunt organizate în statul membru în cauză ⁽¹⁰⁾ și, prin urmare, poate varia de la un stat membru la altul. De asemenea, în funcție de opțiunile politice sau de evoluțiile economice, clasificarea unei anumite activități poate varia în timp. O activitate care astăzi nu este considerată comercială poate deveni comercială în viitor și viceversa.
14. Decizia unei autorități publice de a nu permite terților să furnizeze un anumit serviciu (de exemplu, deoarece dorește să furnizeze serviciul prin mijloace proprii) nu exclude existența unei activități economice. În pofida unei astfel de închideri a pieței, o activitate economică poate exista atunci când alți operatori sunt dispuși și capabili să furnizeze serviciul în cauză pe piața avută în vedere. În termeni generali, faptul că un serviciu anume este furnizat prin mijloace proprii nu are relevanță pentru caracterul economic al activității ⁽¹¹⁾.
15. Întrucât distincția între o activitate economică și o activitate neeconomică depinde într-o anumită măsură de alegerile politice și de evoluția economică din statul membru în cauză, este imposibil să se întocmească o listă exhaustivă a activităților care *a priori* nu vor avea niciodată un caracter economic. O astfel de listă nu ar oferi o securitate juridică reală și, prin urmare, ar avea o utilitate limitată. Punctele 17-37 urmăresc totuși să clarifice această distincție pentru mai multe domenii importante.
16. Simplul fapt că o entitate deține acțiuni, chiar și o participare majoritară, într-o întreprindere care furnizează bunuri sau servicii pe o piață nu înseamnă că entitatea respectivă trebuie să fie automat considerată

⁽⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 29 octombrie 1980, Van Landewyck, cauzele conexate 209/78-215/78 și 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punctul 88, Hotărârea Curții de Justiție din 16 noiembrie 1995, FFSA și alții, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punctul 21 și Hotărârea Curții de Justiție din 1 iulie 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punctele 27 și 28.

⁽⁷⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, Aéroports de Paris/Comisia, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punctul 108.

⁽⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 decembrie 2010, AceaElectrabel Produzione SpA/Comisia, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punctele 47-55 și Hotărârea Curții de Justiție din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punctul 112.

⁽⁹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 1987, Comisia/Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punctul 7, Hotărârea Curții de Justiție din 18 iunie 1998, Comisia/Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punctul 36 și Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexate C-180/98 – C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctul 75.

⁽¹⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre, cauzele conexate C-159/91 și C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punctele 16-20.

⁽¹¹⁾ A se vedea Concluziile avocatului general Geelhoed din 28 septembrie 2006, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo), C-295/05, ECLI:EU:C:2006:619, punctele 110-116, Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului (JO L 315, 3.12.2007, p. 1), articolul 5 alineatul (2) și articolul 6 alineatul (1) și Decizia 2011/501/UE a Comisiei din 23 februarie 2011 privind ajutorul de stat C-58/06 (ex NN 98/05) acordat de Germania în favoarea Bahnen der Stadt Monheim (BSM) și Rheinische Bahngesellschaft (RBG) din cadrul Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (JO L 210, 17.8.2011, p. 1), considerentele 208 și 209.

o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat. În cazul în care participarea nu conferă deținătorului decât dreptul de a-și exercita drepturile aferente statutului de acționar, precum și, dacă este cazul, de a beneficia de dividende, care sunt pur și simplu rezultatul deținerii unui activ, entitatea respectivă nu va fi considerată o întreprindere în cazul în care aceasta nu oferă ea însăși bunuri sau servicii pe o piață ⁽¹²⁾.

2.2. Exercițarea prerogativelor de autoritate publică

17. Articolul 107 alineatul (1) din tratat nu se aplică atunci când statul acționează „prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică” ⁽¹³⁾ sau în cazurile în care entitățile publice acționează „în calitatea lor de autorități publice” ⁽¹⁴⁾. Se poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care activitatea respectivă face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de acele funcții, prin natura sa, prin obiectivul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia ⁽¹⁵⁾. În general, activitățile care fac parte în mod intrinsec din prerogativele autorității oficiale și care sunt exercitate de stat nu constituie activități economice, cu excepția cazului în care statul membru în cauză a decis să introducă mecanisme de piață. Exemple de astfel de activități sunt următoarele:

- (a) armata sau poliția ⁽¹⁶⁾;
- (b) siguranța și controlul navigației aeriene ⁽¹⁷⁾;
- (c) controlul și siguranța traficului maritim ⁽¹⁸⁾;
- (d) supravegherea antipoluare ⁽¹⁹⁾;
- (e) organizarea, finanțarea și executarea pedepselor cu închisoarea ⁽²⁰⁾;
- (f) dezvoltarea și revitalizarea terenurilor publice de către autoritățile publice ⁽²¹⁾ și
- (g) colectarea de date pentru a fi utilizate în scopuri publice pe baza unei obligații legale impuse întreprinderilor în cauză de a dezvălui acest tip de date ⁽²²⁾.

18. În măsura în care o entitate publică exercită o activitate economică care poate fi separată de exercitarea prerogativelor de autoritate publică, entitatea în cauză funcționează ca o întreprindere, cu privire la activitatea respectivă. În schimb, în cazul în care activitatea economică nu poate fi separată de exercitarea prerogativelor de autoritate publică, activitățile exercitate de entitatea respectivă în ansamblu rămân legate de exercitarea prerogativelor de autoritate publică și, prin urmare, nu se încadrează în noțiunea de întreprindere ⁽²³⁾.

⁽¹²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punctele 107-118 și 125.

⁽¹³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 1987, Comisia/Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punctele 7 și 8.

⁽¹⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 4 mai 1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punctul 18.

⁽¹⁵⁾ A se vedea în special Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 30 și Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì&Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctele 22 și 23.

⁽¹⁶⁾ Decizia Comisiei din 7 decembrie 2011 privind ajutorul de stat SA.32820 (2011/NN) – Regatul Unit – Ajutor pentru serviciile de medicină legală (JO C 29, 2.2.2012, p. 4), punctul 8.

⁽¹⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 27 și Hotărârea Curții de Justiție din 26 martie 2009, Selex Sistemi Integrati/Comisia, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punctul 71.

⁽¹⁸⁾ Decizia Comisiei din 16 octombrie 2002 privind ajutorul de stat N 438/02 – Belgia – Ajutor acordat autorităților portuare (JO C 284, 21.11.2002, p. 2).

⁽¹⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì&Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctul 2.

⁽²⁰⁾ Decizia Comisiei din 19 iulie 2006 privind ajutorul de stat N 140/06 – Lituania – Acordarea de subvenții pentru întreprinderile de stat din cadrul penitenciarelor (JO C 244, 11.10.2006, p. 12).

⁽²¹⁾ Decizia Comisiei din 27 martie 2014 privind ajutorul de stat SA.36346 – Germania – schema GRW de amenajare a terenurilor pentru uz industrial și comercial (JO C 141, 9.5.2014, p. 1). În contextul unei măsuri de sprijinire a revitalizării (inclusiv a decontaminării) terenurilor publice de către autoritățile publice, Comisia a constatat că pregătirea terenului public pentru construcție și asigurarea faptului că acesta este conectat la rețeaua de utilități (apă, gaze, canalizare și electricitate) și la rețelele de transport (ferovii și rutiere) nu constituie o activitate economică, ci face parte din sarcinile publice ale statului, și anume furnizarea și controlul terenurilor în conformitate cu planurile de amenajare urbană și teritorială locale.

⁽²²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 40.

⁽²³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 38 și Hotărârea Curții de Justiție din 26 martie 2009, Selex Sistemi Integrati/Comisia, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punctul 72 și următoarele.

2.3. Securitate socială

19. Decizia de a clasifica sistemele din domeniul securității sociale ca implicând activități economice depinde de modul în care acestea sunt instituite și structurate. În esență, în jurisprudență se face distincție între sistemele bazate pe principiul solidarității și sistemele economice.
20. Sistemele de securitate socială bazate pe solidaritate, care nu implică o activitate economică au, de regulă, următoarele caracteristici:
- (a) afilierea la sistem este obligatorie ⁽²⁴⁾;
 - (b) sistemul urmărește un obiectiv exclusiv social ⁽²⁵⁾;
 - (c) sistemul nu are un scop lucrativ ⁽²⁶⁾;
 - (d) prestațiile acordate nu depind de contribuțiile făcute ⁽²⁷⁾;
 - (e) prestațiile plătite nu sunt neapărat proporționale cu câștigurile salariale ale persoanei asigurate ⁽²⁸⁾; și
 - (f) sistemul este supus controlului statului ⁽²⁹⁾.
21. Trebuie să se facă distincția între astfel de sisteme bazate pe principiul solidarității și sistemele care implică o activitate economică ⁽³⁰⁾. Acestea din urmă sunt, de regulă, caracterizate prin:
- (a) caracterul opțional al afilierii ⁽³¹⁾;
 - (b) principiul capitalizării (corelarea drepturilor cu contribuțiile plătite și cu rezultatele financiare ale sistemului) ⁽³²⁾;
 - (c) caracterul lor lucrativ ⁽³³⁾; și
 - (d) acordarea unor drepturi care sunt în plus față de cele acordate de un sistem de bază ⁽³⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre, cauzele conexate C-159/91 și C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punctul 13.

⁽²⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 ianuarie 2002, Cissal și INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punctul 45.

⁽²⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 martie 2004, AOK Bundesverband, cauzele conexate C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punctele 47-55.

⁽²⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre, cauzele conexate C-159/91 și C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punctele 15-18.

⁽²⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 ianuarie 2002, Cissal și INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punctul 40.

⁽²⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre, cauzele conexate C-159/91 și C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punctul 14; Hotărârea Curții de Justiție din 22 ianuarie 2002, Cissal și INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punctele 43-48; Hotărârea Curții de Justiție din 16 martie 2004, AOK Bundesverband, cauzele conexate C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punctele 51-55.

⁽³⁰⁾ A se vedea în special Hotărârea Curții de Justiție din 16 noiembrie 1995, FFSA și alții, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punctul 19.

⁽³¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 21 septembrie 1999, Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, punctele 80-87.

⁽³²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 noiembrie 1995, FFSA și alții, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punctele 9 și 17-20 și Hotărârea Curții de Justiție din 21 septembrie 1999, Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, punctele 81-85; a se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 21 septembrie 1999, Brentjens, cauzele conexate C-115/97-C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, punctele 81-85, Hotărârea Curții de Justiție din 21 septembrie 1999, Drijvende Bokken, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437, punctele 71-75 și Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexate C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctele 114 și 115.

⁽³³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 21 septembrie 1999, Brentjens, cauzele conexate C-115/97-C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, punctele 74-85.

⁽³⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexate C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctele 67-70.

22. Unele sisteme combină caracteristici din ambele categorii. În astfel de cazuri, clasificarea sistemului depinde de o analiză a diferitelor elemente și a importanței lor respective ⁽³⁵⁾.

2.4. Asistență medicală

23. În cadrul Uniunii, sistemele de asistență medicală sunt foarte diferite de la un stat membru la altul. Gradul de concurență care există pe piață între diferiții furnizori de servicii medicale depinde de particularitățile naționale.
24. În unele state membre, spitalele publice sunt parte integrantă a unui serviciu național de sănătate și sunt bazate aproape în totalitate pe principiul solidarității ⁽³⁶⁾. Astfel de spitale sunt finanțate direct din contribuțiile de securitate socială și din alte resurse de stat și furnizează serviciile respective gratuit, pe baza principiului acoperirii universale ⁽³⁷⁾. Instanțele Uniunii au confirmat faptul că, acolo unde există o astfel de structură, organizațiile în cauză nu acționează în calitate de întreprinderi ⁽³⁸⁾.
25. În cazul în care structura respectivă există, chiar și activitățile care în sine ar putea avea un caracter economic, dar care se desfășoară doar cu scopul de a furniza un alt serviciu neeconomic, nu au un caracter economic. O organizație care achiziționează bunuri – chiar și în cantități mari – cu scopul de a furniza un serviciu neeconomic nu acționează ca întreprindere doar pentru că este un cumpărător pe o anumită piață ⁽³⁹⁾.
26. În multe alte state membre, spitalele și alți furnizori de servicii medicale își oferă serviciile contra unei remunerații obținute fie direct de la pacienți, fie de la societatea de asigurări la care sunt afiliați aceștia ⁽⁴⁰⁾. În cadrul acestor sisteme, există un anumit grad de concurență între spitale în ceea ce privește furnizarea serviciilor medicale. Acolo unde se întâmplă acest lucru, faptul că un serviciu medical este furnizat de un spital public nu este suficient pentru ca activitatea respectivă să fie clasificată ca fiind neeconomică.
27. Instanțele Uniunii au clarificat, de asemenea, faptul că serviciile medicale pe care le prestează medicii independenți și alți practicieni privați contra cost și pe propriul risc trebuie considerate ca reprezentând o activitate economică ⁽⁴¹⁾. Aceleași principii se aplică în cazul farmaciilor.

2.5. Învățământ și activități de cercetare

28. Învățământul public organizat în cadrul sistemului național de învățământ finanțat și controlat de stat poate fi considerat o activitate neeconomică. În această privință, Curtea de Justiție a indicat că statul „prin stabilirea și menținerea unui astfel de sistem de învățământ public finanțat în întregime sau în mare parte din fonduri publice și nu de către elevi sau de către părinții lor [...] nu intenționează să se angajeze în activități remunerate, ci își îndeplinea misiunea în domeniile social, cultural și educativ față de populație” ⁽⁴²⁾.

⁽³⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 martie 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, punctul 33 și următoarele.

⁽³⁶⁾ Un exemplu semnificativ în acest sens este sistemul național de sănătate din Spania (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 4 martie 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50 și Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punctele 25-28).

⁽³⁷⁾ În funcție de caracteristicile generale ale sistemului, taxele care reprezintă doar o mică parte din costul real al serviciului pot să nu afecteze clasificarea acestuia ca neeconomic.

⁽³⁸⁾ Hotărârea Tribunalului din 4 martie 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, punctul 39 și Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punctele 25-28.

⁽³⁹⁾ Hotărârea Tribunalului din 4 martie 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, punctul 40.

⁽⁴⁰⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2001, Geraets-Smits și alții, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, punctele 53-58.

⁽⁴¹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexe C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctele 75 și 77.

⁽⁴²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2007, Comisia/Germania, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punctul 68. A se vedea, de asemenea, Decizia Comisiei din 25 aprilie 2001 privind ajutorul de stat N 118/00 – Subvenții publice acordate cluburilor sportive profesionale (JO C 333, 28.11.2001, p. 6).

29. Caracterul neeconomic al învățământului public nu este afectat, în principiu, de faptul că elevii sau părinții lor sunt nevoiți uneori să plătească taxe de înscriere sau de studii care contribuie la cheltuielile de funcționare ale sistemului. Astfel de contribuții financiare reprezintă adeseori doar o fracțiune din costurile reale ale serviciului și, prin urmare, pot să nu fie considerate drept o remunerație pentru serviciul furnizat. Prin urmare, acestea nu afectează caracterul neeconomic al unui serviciu de învățământ general finanțat în principal din fonduri publice ⁽⁴³⁾. Aceste principii pot viza serviciile de învățământ public, cum ar fi formarea profesională, ⁽⁴⁴⁾ școlile primare ⁽⁴⁵⁾ și grădinițele ⁽⁴⁶⁾ publice și private, activitățile de învățământ cu titlu accesoriu desfășurate în universități ⁽⁴⁷⁾, precum și cursurile predate în universități ⁽⁴⁸⁾.
30. Trebuie să se facă distincția între furnizarea unor astfel de servicii de învățământ public și serviciile care sunt finanțate, în principal, de către părinți sau elevi ori din venituri comerciale. De exemplu, cursurile de învățământ superior finanțate în întregime de studenți se încadrează evident în această ultimă categorie. În anumite state membre, și instituțiile publice pot oferi servicii educaționale care, având în vedere natura lor, structura lor financiară și existența unor organizații private concurente, trebuie considerate ca având un caracter economic.
31. Având în vedere principiile prevăzute la punctele 28, 29 și 30, Comisia consideră că anumite activități ale universităților și ale organizațiilor de cercetare nu intră în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat. Este vorba despre activitățile de bază ale acestora, și anume:
- (a) activitățile de formare în vederea sporirii și îmbunătățirii calificării resurselor umane;
 - (b) desfășurarea de activități independente de cercetare și dezvoltare în vederea dobândirii unor cunoștințe mai vaste și a unei mai bune înțelegeri, inclusiv activități de cercetare și dezvoltare în colaborare;
 - (c) diseminarea rezultatelor cercetării.
32. Comisia consideră că activitățile de transfer de cunoștințe (acordarea de licențe, crearea de *spin-off*-uri sau alte forme de gestionare a cunoștințelor create de către organizația sau infrastructura de cercetare) nu au un caracter economic în cazul în care activitățile respective sunt desfășurate fie de organizația de cercetare sau de infrastructura de cercetare (inclusiv departamentele și filialele acestora), fie în comun cu astfel de entități, fie în numele acestora, și toate veniturile din activitățile respective sunt reinvestite în activitățile de bază ale organizațiilor sau infrastructurilor de cercetare în cauză ⁽⁴⁹⁾.
- 2.6. **Cultură și conservarea patrimoniului, inclusiv conservarea naturii**
33. Cultura este un vehicul de identități, de valori și de sensuri care oglindesc și modelează societățile Uniunii. Domeniul culturii și al conservării patrimoniului acoperă o gamă largă de obiective și activități, printre care: muzee, arhive, biblioteci, centre sau spații artistice și culturale, teatre, opere, săli de concert, situri arheologice, monumente, situri și clădiri istorice, obiceiuri tradiționale și artizanat, festivaluri și expoziții, precum și activități de educație culturală și artistică. Patrimoniul natural bogat al Europei, inclusiv conservarea biodiversității, a habitatelor și a speciilor oferă, de asemenea, beneficii importante pentru societățile din Uniune.
34. Ținând seama de caracterul special al acestora, anumite activități legate de cultură și de conservarea patrimoniului și a naturii pot fi organizate într-un mod necomercial, neavând astfel un caracter economic. Finanțarea publică a acestora ar putea, prin urmare, să nu constituie ajutor de stat. Comisia consideră că finanțarea publică

⁽⁴³⁾ Hotărârea Curții AELS din 21 februarie 2008 în cauza E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund/Autoritatea AELS de supraveghere, Curtea AELS Rep., 2008, p. 62, punctul 83.

⁽⁴⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 27 septembrie 1988, Humbel, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, punctul 18.

⁽⁴⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2007, Comisia/Germania, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punctele 65-71 și Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2007, Schwarz, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, punctele 37-47.

⁽⁴⁶⁾ Hotărârea Curții AELS din 21 februarie 2008 în cauza E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund/Autoritatea AELS de supraveghere, Curtea AELS Rep., 2008, p. 62.

⁽⁴⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 18 decembrie 2007, Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, punctele 28-39.

⁽⁴⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 7 decembrie 1993, Wirth, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, punctele 14-22.

⁽⁴⁹⁾ A se vedea punctul 19 din Cadrul pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare (JO C 198, 27.6.2014, p. 1).

a unei activități culturale sau de conservare a patrimoniului accesibilă publicului larg în mod gratuit îndeplinește un scop pur social și cultural care are un caracter neeconomic. În aceeași ordine de idei, faptul că vizitatorii unei instituții culturale sau participanții la o activitate culturală sau de conservare a patrimoniului, inclusiv de conservare a naturii, deschisă publicului larg trebuie să plătească o contribuție bănească care acoperă numai o fracțiune din costurile reale nu afectează caracterul neeconomic al activității respective, deoarece această contribuție nu poate fi considerată drept o remunerație veritabilă pentru serviciul furnizat.

35. Spre deosebire de cele expuse mai sus, activitățile culturale sau de conservare a patrimoniului (inclusiv de conservare a naturii) finanțate preponderent din taxele plătite de vizitatori sau de utilizatori sau prin alte mijloace comerciale (de exemplu, expoziții cu caracter comercial, cinematografe, evenimente muzicale și festivaluri cu caracter comercial, precum și școli de artă finanțate în principal din taxele de școlarizare) ar trebui să fie calificate ca având caracter economic. Similar, activitățile culturale sau de conservare a patrimoniului de care beneficiază exclusiv anumite întreprinderi, iar nu publicul larg (de exemplu, restaurarea unei clădiri istorice utilizate de o companie privată) ar trebui în mod normal să fie calificate ca având un caracter economic.
36. În plus, multe activități culturale sau de conservare a patrimoniului sunt nesubstituibile în mod obiectiv (de exemplu, păstrarea arhivelor publice care dețin documente unice) și, prin urmare, exclud existența unei piețe reale. În opinia Comisiei, astfel de activități ar putea fi calificate, de asemenea, ca neavând un caracter economic.
37. În cazurile în care o entitate desfășoară activități culturale sau de conservare a patrimoniului, dintre care unele sunt activități neeconomice, astfel cum sunt descrise la punctele 34 și 36 și unele sunt activități economice, finanțarea publică pe care o primește va intra sub incidența normelor privind ajutoarele de stat numai în măsura în care aceasta acoperă costurile legate de activitățile economice ⁽⁵⁰⁾.

3. ACORDARE DE CĂTRE STAT

38. Acordarea unui avantaj direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și imputabilitatea unei astfel de măsuri în sarcina statului sunt două condiții separate și cumulative pentru existența ajutorului de stat ⁽⁵¹⁾. Cu toate acestea, ele sunt adesea luate în considerare împreună atunci când se evaluează o măsură în temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat, întrucât ambele se referă la originea publică a măsurii în cauză.

3.1. Imputabilitate

39. În cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura este prin definiție imputabilă statului, chiar dacă autoritatea în cauză beneficiază de autonomie juridică față de alte autorități publice. Același lucru este valabil și în cazul în care o autoritate publică desemnează un organism privat sau public pentru administrarea unei măsuri care conferă un avantaj. Într-adevăr, legislația Uniunii nu poate permite ca normele privind ajutoarele de stat să fie eludate prin crearea de instituții autonome responsabile de alocarea ajutoarelor ⁽⁵²⁾.
40. Cu toate acestea, imputabilitatea este mai puțin evidentă în cazul în care avantajul este acordat prin intermediul unor întreprinderi publice ⁽⁵³⁾. În astfel de cazuri, este necesar să se stabilească dacă autoritățile publice pot fi considerate a fi implicate, într-un fel sau altul, în adoptarea măsurii ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵⁰⁾ Astfel cum s-a explicat la punctul 207, Comisia consideră că finanțarea publică acordată serviciilor uzuale (de exemplu, restaurante, magazine sau parcuri cu plată) ale infrastructurilor care sunt utilizate aproape exclusiv pentru o activitate neeconomică nu are în mod normal niciun efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre. De asemenea, Comisia consideră că finanțarea publică a serviciilor uzuale care sunt furnizate în contextul activităților neeconomice culturale și de conservare a patrimoniului (de exemplu, un magazin, un bar sau un vestiar cu plată într-un muzeu) nu are, în mod normal, niciun efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre.

⁽⁵¹⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 24 și Hotărârea Tribunalului din 5 aprilie 2006, Deutsche Bahn AG/Comisia, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104 punctul 103.

⁽⁵²⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctul 62.

⁽⁵³⁾ Conceptul de întreprinderi publice poate fi definit prin trimitere la 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, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 66). Articolul 2 litera (b) din directiva menționată prevede că prin „întreprinderi publice” se înțelege „orice întreprindere asupra căreia autoritățile publice pot exercita, direct sau indirect, o influență dominantă în temeiul dreptului de proprietate asupra acestora, a participației deținute de autorități în aceste întreprinderi sau în temeiul normelor care le reglementează”.

⁽⁵⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 52.

41. Simplul fapt că o măsură este luată de o întreprindere publică nu este în sine suficient pentru a considera că aceasta este imputabilă statului ⁽⁵⁵⁾. Cu toate acestea, nu este necesar să se demonstreze că, într-un anumit caz, autoritățile publice au incitat în mod specific întreprinderea publică să ia măsura în cauză ⁽⁵⁶⁾. În fapt, având în vedere că relațiile dintre stat și întreprinderile publice sunt strânse, există un risc real ca ajutoarele de stat să fie acordate prin intermediul acestor întreprinderi, într-un mod netransparent și cu nerespectarea regimului ajutoarelor de stat prevăzut în tratat ⁽⁵⁷⁾. Pe de altă parte, ca regulă generală, unui terț îi va fi foarte dificil, în special din cauza relațiilor privilegiate existente între stat și întreprinderile publice, să demonstreze într-un caz concret că măsurile luate de o asemenea întreprindere au fost efectiv adoptate în urma instrucțiunilor autorităților publice ⁽⁵⁸⁾.
42. Din aceste motive, imputabilitatea în sarcina statului a unei măsuri luate de o întreprindere publică poate fi dedusă dintr-un ansamblu de indicatori care rezultă din împrejurările cazului și din contextul în care a fost luată măsura ⁽⁵⁹⁾.

3.1.1. Indicatori privind imputabilitatea

43. Printre posibیلی indicatori pentru a stabili dacă o măsură este imputabilă se numără următorii: ⁽⁶⁰⁾
- (a) faptul că organismul în cauză nu putea adopta decizia contestată fără a ține seama de cerințele autorităților publice;
 - (b) prezența unor factori de natură organică care leagă întreprinderea publică de stat;
 - (c) faptul că întreprinderea prin intermediul căreia a fost acordat ajutorul a trebuit să țină seama de directivele emise de organismele guvernamentale ⁽⁶¹⁾;
 - (d) integrarea întreprinderii publice în structurile administrației publice;
 - (e) natura activităților întreprinderii publice ⁽⁶²⁾ și exercitarea acestora pe piață în condiții normale de concurență cu operatorii privați;
 - (f) statutul juridic al întreprinderii (dacă aceasta este reglementată de dreptul public sau de dreptul comun al întreprinderilor), deși simplul fapt că o întreprindere publică a fost constituită sub forma unei societăți de capitaluri de drept comun nu poate fi considerat drept un motiv suficient pentru a exclude imputabilitatea ⁽⁶³⁾, având în vedere autonomia pe care o astfel de formă juridică este susceptibilă să i-o confere;
 - (g) intensitatea tutelei exercitate de autoritățile publice asupra administrării întreprinderii;
 - (h) orice alt indicator care să evidențieze o implicare a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării lor în adoptarea unei măsuri, având în vedere amploarea, conținutul acesteia sau condițiile pe care le presupune.

⁽⁵⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 26 iunie 2008, SIC/Comisia, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, punctele 93-100.

⁽⁵⁶⁾ De asemenea, nu este necesar să se demonstreze că, într-un anumit caz, comportamentul întreprinderii publice ar fi fost diferit în cazul în care ar fi acționat în mod autonom, a se vedea Hotărârea Tribunalului din 25 iunie 2015, SACE și Sace BT/Comisia, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, punctul 48.

⁽⁵⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 53.

⁽⁵⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 54.

⁽⁵⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 55.

⁽⁶⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctele 55 și 56. A se vedea, de asemenea, Concluziile avocatului general Jacobs din 13 decembrie 2001, prezentate în cauza Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2001:685, punctele 65-68.

⁽⁶¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 23 octombrie 2014, Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, punctul 35.

⁽⁶²⁾ De exemplu, în cazul în care se iau măsuri de către băncile publice de dezvoltare care urmăresc obiective de politică publică [Hotărârea Tribunalului din 27 februarie 2013, Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt./Comisia, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, punctul 63] sau în cazul în care se iau măsuri de către agențiile de privatizare sau fondurile de pensii publice (Hotărârea Tribunalului din 28 ianuarie 2016, Slovenia/Comisia („ELAN”), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, punctul 86].

⁽⁶³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 57.

3.1.2. Imputabilitatea și obligațiile care decurg din dreptul Uniunii

44. O măsură nu este imputabilă unui stat membru în cazul în care statul membru are obligația de a o pune în aplicare în temeiul dreptului Uniunii, fără nicio putere discreționară. În acest caz, măsura rezultă dintr-un act al organului legislativ al Uniunii și nu este imputabilă statului ⁽⁶⁴⁾.
45. Nu este însă cazul situațiilor în care dreptul Uniunii permite doar anumite măsuri naționale și statul membru se bucură de putere discreționară (i) privind adoptarea sau nu a măsurilor în cauză sau (ii) pentru a stabili caracteristicile măsurii concrete care sunt relevante din perspectiva ajutoarelor de stat ⁽⁶⁵⁾.
46. Măsurile adoptate în comun de mai multe state membre sunt imputabile tuturor statelor membre în cauză în conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din tratat ⁽⁶⁶⁾.

3.2. Resurse de stat

3.2.1. Principii generale

47. Numai avantajele acordate direct sau indirect din resurse de stat pot constitui ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat ⁽⁶⁷⁾.
48. Resursele de stat includ toate resursele din sectorul public ⁽⁶⁸⁾, inclusiv resursele entităților intrastatale (descendentalizate, federale, regionale sau de altă natură) ⁽⁶⁹⁾ și, în anumite circumstanțe, resursele organismelor private (a se vedea punctele 57 și 58). Este irelevant dacă o instituție din sectorul public este autonomă sau nu ⁽⁷⁰⁾. Fondurile furnizate de banca centrală a unui stat membru anumitor instituții de credit implică, în general, transferul unor resurse de stat ⁽⁷¹⁾.
49. Resursele întreprinderilor publice reprezintă, de asemenea, resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat deoarece statul este în măsură să controleze utilizarea resurselor respective ⁽⁷²⁾. În sensul legislației privind ajutoarele de stat, transferurile în cadrul unui grup public pot constitui, de asemenea, ajutor de stat, de exemplu, în cazul în care resursele sunt transferate de la întreprinderea-mamă spre filiala sa (chiar dacă ele

⁽⁶⁴⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 23 aprilie 2009, Puffer, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, punctul 70, privind dreptul la deduceri fiscale în temeiul sistemului TVA instituit de Uniune și Hotărârea Tribunalului din 5 aprilie 2006 Deutsche Bahn AG/Comisia, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punctul 102, privind scutirile fiscale impuse de dreptul Uniunii.

⁽⁶⁵⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții, C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, punctele 45-53, privind o autorizație acordată unui stat membru printr-o decizie a Consiliului de introducere a anumitor scutiri fiscale. De asemenea, hotărârea menționată precizează că este irelevant faptul că a fost adoptată o decizie a Consiliului în materie de armonizare a legislației în urma unei propuneri a Comisiei, întrucât noțiunea de ajutor de stat este o noțiune obiectivă.

⁽⁶⁶⁾ Decizia 2010/606/UE a Comisiei din 26 februarie 2010 privind ajutorul de stat C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 și NN50/08) pus în aplicare de Regatul Belgiei, Republica Franceză și Marele Ducat al Luxemburgului în favoarea Dexia SA (JO L 274, 19.10.2010, p. 54).

⁽⁶⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 ianuarie 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punctele 25 și 26; Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctul 63.

⁽⁶⁸⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctul 56.

⁽⁶⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 14 octombrie 1987, Germania/Comisia, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punctul 17 și Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2002, Territorio Histórico de Álava și alții/Comisia, cauzele conexate T-92/00 și T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punctul 57.

⁽⁷⁰⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctele 58-62.

⁽⁷¹⁾ A se vedea Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsuri de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare („Comunicarea privind sectorul bancar”) (JO C 216, 30.7.2013, p. 1), în special punctul 62. Cu toate acestea, Comisia a clarificat faptul că, în cazul în care o bancă centrală reacționează la o criză bancară cu măsuri generale deschise tuturor actorilor comparabili de pe piață (de exemplu, împrumuturi către întreaga piață în condiții egale), mai degrabă decât cu măsuri selective în favoarea băncilor individuale, astfel de măsuri generale, adesea, nu intră în domeniul de aplicare al controlului ajutoarelor de stat.

⁽⁷²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 38. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 2004, Grecia/Comisia, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, punctele 53 și 54 și Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2003, Italia și SIM 2 Multimedia SpA/Comisia, cauzele conexate C-328/99 și C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, punctele 33 și 34.

constituie o singură întreprindere din punct de vedere economic) ⁽⁷³⁾. Măsura în care transferul unor astfel de resurse este imputabil statului este abordată în secțiunea 3.1. Faptul că o întreprindere publică este un beneficiar al unei măsuri de ajutor nu înseamnă că întreprinderea respectivă nu poate acorda ajutor unui alt beneficiar prin intermediul unei măsuri de ajutor diferite ⁽⁷⁴⁾.

50. Faptul că o măsură prin care se acordă un avantaj nu este finanțată direct de către stat, ci de către un organism public sau privat înființat sau desemnat de stat pentru administrarea ajutorului nu înseamnă în mod necesar că măsura nu este finanțată din resurse de stat ⁽⁷⁵⁾. O măsură adoptată de o autoritate publică și care favorizează anumite întreprinderi sau produse nu pierde caracterul unui avantaj gratuit în virtutea faptului că aceasta este, în totalitate sau parțial, finanțată prin contribuții impuse de autoritatea publică și percepute pentru întreprinderile în cauză ⁽⁷⁶⁾.
51. Transferul resurselor de stat poate lua multe forme, cum ar fi subvențiile directe, împrumuturile, garanțiile, investițiile directe în capitalul întreprinderilor și prestațiile în natură. Un angajament ferm și concret de a asigura disponibilitatea ulterioară a resurselor de stat este, de asemenea, considerat un transfer de resurse de stat. Nu trebuie să aibă loc un transfer pozitiv de fonduri; este suficientă renunțarea la veniturile de stat. Renunțarea la venituri care altfel ar fi fost plătite statului constituie un transfer de resurse de stat ⁽⁷⁷⁾. De exemplu, un „deficit” în veniturile fiscale și de securitate socială datorat exonerării sau reducerilor la plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale acordate de către statul membru sau scutirilor de la obligația de a plăti amenzi sau alte sancțiuni pecuniare îndeplinește cerința privind resursele de stat prevăzută la articolul 107 alineatul (1) din tratat ⁽⁷⁸⁾. Crearea unui risc concret de a impune o sarcină suplimentară pentru stat în viitor, printr-o garanție sau o ofertă contractuală, este suficientă în sensul articolului 107 alineatul (1) ⁽⁷⁹⁾.
52. În cazul în care autoritățile publice sau întreprinderile publice furnizează bunuri sau servicii la un preț sub prețul pieței sau investesc într-o întreprindere în vreun mod care nu respectă testul operatorului în economia de piață, conform descrierii de la punctul 73 și următoarele, aceasta implică o renunțare la resurse de stat (precum și acordarea unui avantaj).
53. Permitea accesului la un domeniu public sau la resurse naturale sau acordarea de drepturi speciale sau exclusive ⁽⁸⁰⁾ fără o remunerație adecvată în conformitate cu nivelul pieței se poate încadra în categoria veniturilor de stat la care se renunță (precum în cazul acordării unui avantaj) ⁽⁸¹⁾.
54. În astfel de cazuri trebuie să se stabilească dacă statul, pe lângă rolul de administrator al activelor publice în cauză, acționează ca un organism de reglementare care urmărește obiective de politică, supunând procesul de selecție a întreprinderilor în cauză unor criterii calitative (stabilite *ex ante* în mod transparent și nediscriminatoriu) ⁽⁸²⁾. Atunci când statul acționează ca un organism de reglementare, acesta poate decide în mod legitim

⁽⁷³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctul 62.

⁽⁷⁴⁾ Hotărârea Tribunalului din 24 martie 2011, Freistaat Sachsen și Land Sachsen-Anhalt și alții/Comisia, cauzele conexe T-443/08 și T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punctul 143.

⁽⁷⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punctul 21.

⁽⁷⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punctul 22.

⁽⁷⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing Ltd și Comisia, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248 punctele 48-51.

⁽⁷⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punctul 14 privind scutirile fiscale. De asemenea, derogările de la normele obișnuite de insolvență, care permit întreprinderilor să își continue activitatea comercială în circumstanțe în care nu le-ar fi permis acest lucru dacă s-ar aplica normele ordinare de insolvență, pot implica o sarcină suplimentară pentru stat în cazul în care organismele publice sunt printre principalii creditori ai întreprinderilor respective sau în cazul în care o astfel de acțiune constituie o renunțare *de facto* la datoriile publice. A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 17 iunie 1999, Piaggio, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313, punctele 40-43 și Hotărârea Curții de Justiție din 1 decembrie 1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punctul 45.

⁽⁷⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 1 decembrie 1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punctul 41 și Hotărârea Curții de Justiție din 19 martie 2013, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia și alții, cauzele conexe C-399/10 P și C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punctele 137, 138 și 139.

⁽⁸⁰⁾ Astfel cum este definit la articolul 2 literele (f) și (g) din 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, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 66).

⁽⁸¹⁾ A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea de servicii de interes economic general (JO C 8, 11.1.2012, p. 4, punctul 33).

⁽⁸²⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 4 iulie 2007, Bouygues SA/Comisia, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, în care Tribunalul a observat că, permițând accesul la o resursă publică limitată precum spectrul de frecvențe radio, autoritățile naționale au jucat simultan rolurile de organ de reglementare în domeniul telecomunicațiilor și de administrator al acestor resurse publice (punctul 104).

să nu maximizeze veniturile care ar fi putut fi obținute altfel, fără a se încadra în domeniul de aplicare a normelor privind ajutoarele de stat, cu condiția ca toți operatorii în cauză să fie tratați în conformitate cu principiul nediscriminării și să existe o legătură inerentă între realizarea obiectivului de reglementare și renunțarea la venituri ⁽⁸³⁾.

55. În orice caz, un transfer de resurse de stat are loc atunci când, într-un anumit caz, autoritățile publice nu percep valoarea normală în cadrul sistemului lor general pentru permiterea accesului la domeniul public sau la resursele naturale ori pentru acordarea anumitor drepturi speciale sau exclusive.
56. Un efect negativ indirect asupra veniturilor de stat provenind din măsuri de reglementare nu constituie un transfer de resurse de stat în cazul în care acesta este un element inherent al măsurii ⁽⁸⁴⁾. De exemplu, o derogare de la dispozițiile din legislația muncii care modifică cadrul pentru relațiile contractuale între întreprinderi și angajați nu constituie un transfer de resurse de stat, deși aceasta poate reduce contribuțiile la asigurările sociale și impozitele datorate către stat ⁽⁸⁵⁾. În mod similar, normele naționale care stabilesc un preț minim pentru anumite bunuri nu implică transferul de resurse de stat ⁽⁸⁶⁾.

3.2.2. Influența dominantă asupra resurselor

57. Originea resurselor nu este relevantă, cu condiția ca, înainte de a fi transferate direct sau indirect către beneficiari, acestea să intre sub controlul public și, prin urmare, să fie disponibile pentru autoritățile naționale ⁽⁸⁷⁾, chiar dacă resursele nu devin proprietatea autorității publice ⁽⁸⁸⁾.
58. Astfel, subvențiile finanțate prin taxe parafiscale sau din contribuții obligatorii impuse de stat și care sunt gestionate și repartizate în conformitate cu dispozițiile normelor publice implică un transfer de resurse de stat, chiar dacă nu sunt administrate de autoritățile publice ⁽⁸⁹⁾. În plus, simplul fapt că subvențiile sunt finanțate

⁽⁸³⁾ A se vedea în acest sens, Decizia Comisiei din 20 iulie 2004 privind ajutorul de stat NN 42/2004 – Franța – Modificarea plăților datorate de Orange și SFR pentru licențele UMTS (JO C 275, 8.11.2005, p. 3), considerentele 28, 29 și 30, confirmată de instanțele Uniunii (Hotărârea Tribunalului din 4 iulie 2007, Bouygues SA/Comisia, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punctele 108-111 și 123 și Hotărârea Curții de Justiție din 2 aprilie 2009, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, punctele 94-98 și 125). În acest caz, în ceea ce privește acordarea de licențe UMTS în domeniul spectrului de frecvențe radio, statul a jucat simultan rolurile de organism de reglementare în domeniul telecomunicațiilor și de administrator al acestor resurse publice și a urmărit obiectivele de reglementare stabilite în Directiva 97/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 1997 privind un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații (JO L 117, 7.5.1997, p. 15). Într-o astfel de situație, instanțele Uniunii au confirmat că atribuirea licențelor fără maximizarea veniturilor care ar fi putut fi obținute nu implică acordarea de ajutor de stat, având în vedere că măsurile în cauză sunt justificate de obiectivele de reglementare prevăzute în Directiva 97/13/CE și sunt în conformitate cu principiul nediscriminării. În schimb, în Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Comisia/Tările de Jos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punctul 88 și următoarele, Curtea nu a identificat motive de reglementare care să justifice atribuirea licențelor fără a lua în considerare drepturile de emiteri comercializabile în mod gratuit. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 46 și următoarele.

⁽⁸⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punctul 62.

⁽⁸⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 martie 1993, Sloman Neptun Schiffahrts, cauzele conexate C-72/91 și C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punctele 20 și 21. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 7 mai 1998, Viscido și alții., cauzele conexate C-52/97, C-53/97 și C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, punctele 13 și 14 și Hotărârea Curții de Justiție din 30 noiembrie 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, punctele 17 și 18, privind faptul că neaplicarea anumitor dispoziții din dreptul muncii nu constituie un transfer de resurse de stat.

⁽⁸⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 ianuarie 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punctele 25 și 26.

⁽⁸⁷⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punctul 70 și Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing Ltd și Comisia, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248 punctul 50.

⁽⁸⁸⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctele 65, 66 și 67, privind un ajutor acordat de Caisse des Dépôts et Consignations care a fost finanțat cu depozitele voluntare ale cetățenilor care ar putea fi retrase în orice moment. Acest lucru nu a influențat concluzia conform căreia fondurile respective sunt resurse de stat, deoarece instituția a putut să le utilizeze din soldul provenind din depozite și retrageri ca și cum ar fi fost permanent la dispoziția sa. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing Ltd și Comisia, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248 punctul 50.

⁽⁸⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punctul 16; Hotărârea Curții de Justiție din 11 martie 1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest, cauzele conexate C-78/90 – C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, punctul 35 și Hotărârea Curții de Justiție din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punctele 58-74.

parțial prin contribuții private voluntare nu este suficient pentru a exclude prezența resurselor de stat, întrucât factorul relevant nu este originea resurselor, ci gradul de intervenție a autorității publice în definirea măsurii și a metodei de finanțare a acesteia ⁽⁹⁰⁾. Transferul resurselor de stat poate fi exclus doar în împrejurări foarte specifice, în special în cazul în care resursele de la membrii unei asociații profesionale sunt alocate pentru finanțarea unui scop specific în interesul membrilor, sunt stabilite conform deciziei unei organizații private și au un scop pur comercial, și în cazul în care statul membru acționează doar ca un vehicul pentru a impune obligativitatea contribuției introduse de organizația profesională ⁽⁹¹⁾.

59. Un transfer de resurse de stat este, de asemenea, prezent în cazul în care resursele sunt la dispoziția comună a mai multor state membre care decid în comun cu privire la utilizarea resurselor respective ⁽⁹²⁾. Acest lucru ar fi valabil, de exemplu, pentru fondurile de la Mecanismul european de stabilitate (MES).
60. Resursele acordate de Uniune (de exemplu, din fondurile structurale), de Banca Europeană de Investiții sau de Fondul european de investiții sau de instituții financiare internaționale precum Fondul Monetar Internațional (FMI) sau Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare sunt considerate resurse de stat în cazul în care autoritățile naționale au putere discreționară în ceea ce privește utilizarea resurselor respective (în special, selecția beneficiarilor) ⁽⁹³⁾. În schimb, dacă astfel de resurse sunt acordate direct de Uniune, de Banca Europeană de Investiții sau de Fondul european de investiții, fără ca autoritățile naționale ai aibă putere discreționară, acestea nu constituie resurse de stat [de exemplu, finanțarea acordată în contextul gestiunii directe în cadrul programului-cadru Orizont 2020, al programului Uniunii pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (COSME) sau al fondurilor pentru rețeaua transeuropeană de transport (TEN-T)].

3.2.3. Participarea statului la redistribuirea între entități private

61. Reglementarea care conduce la redistribuirea financiară de la o entitate privată către o alta, fără intervenția ulterioară a statului, nu presupune, în principiu, un transfer de resurse de stat, în cazul în care fondurile sunt transferate direct de la o entitate privată la alta, fără a trece prin intermediul unui organism public sau privat desemnat de stat pentru administrarea transferului ⁽⁹⁴⁾.
62. De exemplu, o obligație impusă de un stat membru furnizorilor privați de energie electrică de a cumpăra energie electrică produsă din surse de energie regenerabile la prețuri minime fixe nu implică transferul direct sau indirect de resurse de stat către întreprinderile care produc acest tip de energie electrică ⁽⁹⁵⁾. În acest caz, întreprinderile în cauză (și anume, furnizorii privați de energie electrică) nu sunt numite de către stat pentru a gestiona un sistem de ajutor, ci sunt obligate doar să cumpere un anumit tip de energie electrică din propriile resurse financiare.
63. Cu toate acestea, este vorba despre un transfer de resurse de stat în cazul în care taxele plătite de persoane private trec printr-o entitate publică sau privată desemnată pentru direcționarea acestora către beneficiari.

⁽⁹⁰⁾ Hotărârea Tribunalului din 27 septembrie 2012, Franța și alții/Comisia, cauzele conexate T-139/09, T-243/09 și T-328/09, ECLI:EU:T:2012:496, punctele 63 și 64.

⁽⁹¹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 15 iulie 2004, Pearle, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, punctul 41 și Hotărârea Curții de Justiție din 30 mai 2013, Doux élevages SNC și alții, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348.

⁽⁹²⁾ Decizia 2010/606/UE a Comisiei din 26 februarie 2010 privind ajutorul de stat C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 și NN 50/08) pus în aplicare de Regatul Belgiei, Republica Franceză și Marele Ducat al Luxemburgului în favoarea Dexia SA (JO L 274, 19.10.2010, p. 54).

⁽⁹³⁾ A se vedea, de exemplu, în ceea ce privește fondurile structurale, Decizia din 22 noiembrie 2006 a Comisiei privind ajutorul de stat N 157/06, Regatul Unit, Proiectul digital pentru bandă largă în regiunea South Yorkshire, considerentele 21 și 29, în legătură cu o măsură parțial finanțată prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) (JO C 80, 13.4.2007, p. 2). În ceea ce privește finanțarea pentru producția produselor agricole și comercializarea acestora, domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat este limitat prin articolul 42 din tratat.

⁽⁹⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 ianuarie 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punctele 25 și 26.

⁽⁹⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punctele 59-62. Curtea a hotărât că impunerea unei obligații de cumpărare față de întreprinderile private nu constituie un transfer direct sau indirect de resurse de stat și că această calificare nu se modifică datorită veniturilor mai mici ale întreprinderilor sub incidența acestei obligații, care este susceptibilă să conducă la o scădere a veniturilor fiscale, deoarece aceasta constituie o trăsătură inerentă a măsurii. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 5 martie 2009, UTECA, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, punctele 43-47, privind contribuțiile obligatorii impuse radiodifuziunilor în favoarea producției de film care nu implică un transfer de resurse de stat.

64. De exemplu, acest lucru este valabil chiar și atunci când o entitate privată este desemnată prin lege să colecteze astfel de taxe în numele statului și să le direcționeze către beneficiari, dar nu îi este permis să utilizeze sumele încasate din taxe pentru alte scopuri decât cele prevăzute de lege. În acest caz, sumele în cauză rămân sub control public și, prin urmare, sunt la dispoziția autorităților naționale, acesta fiind un motiv suficient pentru a le considera resurse de stat ⁽⁹⁶⁾. Întrucât acest principiu se aplică atât organismelor publice, cât și entităților private desemnate să colecteze taxele și să proceseze plățile, schimbarea statutului unui intermediar din entitate publică în entitate privată nu are nicio relevanță pentru criteriul resurselor de stat, atât timp cât statul continuă să monitorizeze îndeaproape entitatea respectivă ⁽⁹⁷⁾.
65. În plus, un mecanism de compensare integrală a costurilor suplimentare impuse întreprinderilor din cauza obligației de a achiziționa un produs de la anumiți furnizori la un preț mai mare decât prețul pieței, care este finanțat de către toți consumatorii finali ai produsului menționat, constituie, de asemenea, o intervenție prin intermediul resurselor de stat, chiar și în cazul în care acest mecanism se bazează parțial pe un transfer direct de resurse între entități private ⁽⁹⁸⁾.

4. AVANTAJ

4.1. Noțiunea de avantaj în general

66. Un avantaj, în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, este orice beneficiu economic pe care întreprinderea nu l-ar fi putut obține în condiții normale de piață, și anume în absența intervenției statului ⁽⁹⁹⁾. Secțiunea 4.2 din prezenta comunicare oferă orientări detaliate cu privire la măsura în care un avantaj poate fi considerat a fi obținut în condiții normale de piață.
67. Doar efectul măsurii asupra întreprinderii este relevant, iar nu cauza sau obiectivul intervenției statului ⁽¹⁰⁰⁾. Ori de câte ori situația financiară a unei întreprinderi este îmbunătățită ca rezultat al intervenției statului ⁽¹⁰¹⁾ în condiții care diferă de condițiile normale de piață, există un avantaj. Pentru a evalua acest aspect, ar trebui să fie comparată situația financiară a întreprinderii în urma punerii în aplicare a măsurii cu situația financiară a acesteia în cazul în care măsura nu ar fi fost adoptată ⁽¹⁰²⁾. Având în vedere că doar efectul măsurii asupra întreprinderii contează, este nerelevant dacă avantajul este obligatoriu sau nu pentru întreprindere, în sensul că aceasta nu a putut evita sau refuza acordarea sa ⁽¹⁰³⁾.
68. Nici forma exactă a măsurii nu este relevantă pentru a determina dacă aceasta conferă sau nu un avantaj economic întreprinderii ⁽¹⁰⁴⁾. Nu doar acordarea avantajelor economice pozitive este relevantă pentru noțiunea de ajutor de stat, ci și scutirea de sarcinile economice ⁽¹⁰⁵⁾ poate să constituie un avantaj. Aceasta din urmă este

⁽⁹⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 iulie 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punctele 69-75.

⁽⁹⁷⁾ Decizia 2011/528/UE a Comisiei privind ajutorul de stat C-24/09 (ex NN 446/08) – Austria – Legea privind electricitatea verde (JO L 235, 10.9.2011, p. 42, considerentul 76).

⁽⁹⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 decembrie 2013, Vent de Colère și alții, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punctele 25 și 26.

⁽⁹⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctul 60 și Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 1999, Spania/Comisia, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 41.

⁽¹⁰⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punctul 13.

⁽¹⁰¹⁾ Termenul „intervențiile statului” nu se referă doar la acțiuni pozitive efectuate de stat, ci acoperă, de asemenea, faptul că autoritățile nu iau măsuri în anumite circumstanțe, de exemplu pentru a obține plata datoriilor. A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 12 octombrie 2000, Magefesa, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, punctele 19 și 20.

⁽¹⁰²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punctul 13.

⁽¹⁰³⁾ Decizia 2004/339/CE a Comisiei din 15 octombrie 2003 privind măsurile puse în aplicare de Italia pentru RAI SpA (JO L 119, 23.4.2004, p. 1), considerentul 69 și Concluziile avocatului general Fennelly din 26 noiembrie 1998, Franța/Comisia, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punctul 26.

⁽¹⁰⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctul 84.

⁽¹⁰⁵⁾ Cum ar fi, de exemplu, avantajele fiscale sau reducerile contribuțiilor la asigurările sociale.

o categorie largă care cuprinde orice reducere a taxelor incluse în mod normal în bugetul unei întreprinderi ⁽¹⁰⁶⁾. Aceasta se referă la toate situațiile în care operatorii economici sunt scutiți de costurile inerente activităților economice pe care le desfășoară ⁽¹⁰⁷⁾. De exemplu, în cazul în care un stat membru plătește o parte din costurile cu personalul ale unei anumite întreprinderi, acesta scutește întreprinderea respectivă de costuri care sunt inerente activităților economice pe care le desfășoară. De asemenea, există un avantaj atunci când autoritățile publice plătesc un supliment la salariul angajaților unei anumite întreprinderi, chiar dacă întreprinderea nu avea nicio obligație legală de a plăti un astfel de supliment ⁽¹⁰⁸⁾. Ea se referă, de asemenea, la situațiile în care anumiți operatori nu trebuie să suporte costuri pe care alți operatori comparabili le suportă de regulă în temeiul unei anumite ordini juridice, indiferent de caracterul neeconomic al activității de care sunt legate costurile ⁽¹⁰⁹⁾.

69. Costurile care decurg din obligații de reglementare impuse de stat ⁽¹¹⁰⁾ pot, în principiu, să fie considerate ca având legătură cu costurile inerente ale activității economice, astfel încât orice compensație pentru costurile respective conferă un avantaj întreprinderii ⁽¹¹¹⁾. Aceasta înseamnă că existența unui avantaj nu este exclusă, în principiu, prin faptul că avantajul nu depășește o compensație pentru un cost care rezultă din impunerea unei obligații de reglementare. Același lucru este valabil, de asemenea, în cazul scutirii de costurile pe care întreprinderea nu le-ar fi suportat în lipsa stimulentei acordate prin măsura de stat, deoarece în lipsa stimulentei aceasta și-ar fi structurat activitățile în mod diferit ⁽¹¹²⁾. De asemenea, existența unui avantaj nu este exclusă în cazul în care o măsură compensează cheltuielile de natură diferită care nu au legătură cu măsura respectivă ⁽¹¹³⁾.
70. În ceea ce privește compensațiile pentru costurile suportate în vederea furnizării unui serviciu de interes economic general, Curtea a clarificat în hotărârea *Altmark* că acordarea unui avantaj poate fi exclusă dacă sunt îndeplinite patru condiții cumulative ⁽¹¹⁴⁾. În primul rând, întreprinderea beneficiară trebuie să aibă în mod real atribuția obligațiilor de serviciu public, iar aceste obligații trebuie definite în mod clar. În al doilea rând, parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent. În al treilea rând, compensația nu poate depăși necesarul pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor survenite în timpul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil. În al patrulea rând, în cazul în care întreprinderea care îndeplinește obligațiile de serviciu public nu este selectată în urma unei proceduri de achiziții publice pentru selectarea unui ofertant în măsură să furnizeze serviciile respective la cel mai mic cost pentru comunitate, nivelul compensației necesare trebuie să fie determinat pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine gestionată și echipată corespunzător cu mijloace pentru a îndeplini cerințele de serviciu public le-ar fi suportat în îndeplinirea obligațiilor respective, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor. Comisia a prezentat în detaliu punctul său de vedere în legătură cu aceste condiții în Comunicarea

⁽¹⁰⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 15 martie 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punctul 13, Hotărârea Curții de Justiție din 19 septembrie 2000, *Germania/Comisia*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punctul 25, Hotărârea Curții de Justiție din 19 mai 1999, *Italia/Comisia*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punctul 15 și Hotărârea Curții de Justiție din 3 martie 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punctul 36.

⁽¹⁰⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 20 noiembrie 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punctele 28-31 privind colectarea și eliminarea gratuită a deșeurilor.

⁽¹⁰⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 26 septembrie 1996, *Franța/Comisia*, C-241/94, ECLI:EU:C:1996:353, punctul 40, Hotărârea Curții de Justiție din 12 decembrie 2002, *Belgia/Comisia*, C-5/01, ECLI:EU:C:2002:754, punctele 38 și 39 și Hotărârea Tribunalului din 11 septembrie 2012, *Corsica Ferries France SAS/Comisia*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, punctele 137 și 138, confirmată în recurs, a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 4 septembrie 2014, *SNCM și Franța/Comisia*, cauzele conexate C-533/12 P și C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142.

⁽¹⁰⁹⁾ A se vedea Orientările privind ajutoarele de stat destinate aeroporturilor și companiilor aeriene (JO C 99, 4.4.2014, p. 3), considerentul 37.

⁽¹¹⁰⁾ În ceea ce privește sectorul agricol, exemple privind impunerea unei obligații de reglementare ar fi controalele veterinare sau controalele legate de siguranța alimentelor și testele care sunt impuse producătorilor agricoli. În schimb, controalele și testele efectuate și finanțate de organismele publice care nu sunt prevăzute de lege și care urmează a fi efectuate sau finanțate de către producătorii agricoli nu sunt considerate obligații de reglementare impuse întreprinderilor. A se vedea Deciziile Comisiei din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484, testele privind calitatea laptelui în temeiul Legii privind laptele și grăsimea și din 4 aprilie 2016 privind ajutorul de stat SA.35484, în ceea ce privește activitățile de control sanitar general desfășurate în temeiul Legii privind laptele și grăsimea.

⁽¹¹¹⁾ Hotărârea Tribunalului din 25 martie 2015, *Belgia/Comisia*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punctele 74-78.

⁽¹¹²⁾ De exemplu, dacă o întreprindere primește o subvenție pentru a face o investiție într-o regiune asistată, nu se poate argumenta că acest lucru nu reduce costurile incluse în mod normal în bugetul întreprinderii, având în vedere că, în absența subvenției, întreprinderea nu ar fi făcut investiția respectivă.

⁽¹¹³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 8 decembrie 2011, *France Télécom SA/Comisia*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punctele 43-50. Aceasta se aplică, în mod logic, scutirii de costurile suportate de o întreprindere pentru a înlocui statutul de funcționar cu statutul de angajați, comparabil cu cel al concurenților, ceea ce conferă un avantaj întreprinderii în cauză (cu privire la care a existat o oarecare incertitudine anterioară ca urmare a Hotărârii Tribunalului din 16 martie 2004, *Danske Busvognmænd/Comisia*, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, punctul 57). În ceea ce privește despăgubirile pentru costurile irecuperabile, a se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 11 februarie 2009, *Iride SpA și Iride Energia SpA/Comisia*, T-25/07, ECLI:EU:T:2009:33, punctele 46-56.

⁽¹¹⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctele 87-95.

privind aplicarea normelor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general ⁽¹¹⁵⁾.

71. Existența unui avantaj este exclusă în cazul unei rambursări a impozitelor percepute în mod ilegal ⁽¹¹⁶⁾, al unei obligații a autorităților naționale de a compensa prejudiciile pe care le-au cauzat anumitor întreprinderi ⁽¹¹⁷⁾ sau al plății unei compensații pentru o expropriere ⁽¹¹⁸⁾.
72. Existența unui avantaj nu este exclusă prin simplul fapt că întreprinderile concurente în alte state membre se află într-o poziție mai avantajoasă ⁽¹¹⁹⁾, întrucât noțiunea de avantaj se bazează pe o analiză a situației financiare a unei întreprinderi în propriul context de drept și de fapt, în prezența și în absența măsurii respective.

4.2. Testul operatorului economic privat în economia de piață (OEP)

4.2.1. Introducere

73. Ordinea juridică a Uniunii este neutră în ceea ce privește regimul proprietății ⁽¹²⁰⁾ și nu aduce în niciun fel atingere dreptului statelor membre de a acționa ca operatori economici. Cu toate acestea, atunci când autoritățile publice, în mod direct sau indirect, efectuează tranzacții economice sub orice formă ⁽¹²¹⁾, acestea sunt supuse normelor Uniunii privind ajutoarele de stat.
74. Tranzacțiile economice efectuate de organisme publice (inclusiv întreprinderi publice) nu conferă un avantaj pentru contrapartidă și, prin urmare, nu constituie ajutor de stat în cazul în care acestea sunt efectuate conform condițiilor normale de piață ⁽¹²²⁾. Acest principiu a fost dezvoltat cu privire la diferite tranzacții economice. Instanțele Uniunii au dezvoltat „principiul investitorului în economia de piață” pentru a identifica prezența ajutoarelor de stat în cazuri de investiții publice (în special, infuziile de capital): pentru a determina dacă investiția unui organism public constituie ajutor de stat, este necesar să se evalueze dacă, în împrejurări similare, un investitor privat de dimensiune comparabilă, care își desfășoară activitatea în condițiile normale ale unei economii de piață, ar fi putut fi determinat să facă investiția în cauză ⁽¹²³⁾. În mod similar, instanțele Uniunii au elaborat „testul creditorului privat” pentru a analiza dacă renegocierea unei datorii de către creditorii publici implică ajutor de stat, făcând o comparație între comportamentul unui creditor public și cel al creditorilor privați ipotetici care se găsesc într-o situație similară ⁽¹²⁴⁾. În cele din urmă, instanțele Uniunii au elaborat „testul vânzătorului privat” pentru a evalua dacă o vânzare efectuată de un organism public implică ajutor de stat, analizând dacă un vânzător privat, în condiții normale de piață, ar fi putut obține același preț sau un preț mai bun ⁽¹²⁵⁾.

⁽¹¹⁵⁾ JO C 8, 11.1.2012, p. 4.

⁽¹¹⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 27 martie 1980, Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punctele 29-32.

⁽¹¹⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 27 septembrie 1988, Asteris AE și alții/Grecia, cauzele conexate 106-120/87, ECLI:EU:C:1988:457, punctele 23 și 24.

⁽¹¹⁸⁾ Hotărârea Tribunalului din 1 iulie 2010, Nuova Terni Industrie Chimiche SpA/Comisia, T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, punctele 59-63, 140 și 141, care clarifică faptul că, în timp ce plata unei compensații pentru o expropriere nu oferă un avantaj, o extindere *ex post* a unei astfel de compensații poate constitui ajutor de stat.

⁽¹¹⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punctul 17. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 29 septembrie 2000, Confederación Española de Transportes de Mercancías/Comisia, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punctul 85.

⁽¹²⁰⁾ Articolul 345 din tratat prevede că „[t]ratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre”.

⁽¹²¹⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punctul 12.

⁽¹²²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctele 60 și 61.

⁽¹²³⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1990, Belgia/Comisia („Tubemeuse”), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctul 29, Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1991, Italia/Comisia („Alfa Romeo”), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punctele 18 și 19, Hotărârea Tribunalului din 30 aprilie 1998, Cityflyer Express/Comisia, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punctul 51, Hotărârea Tribunalului din 21 ianuarie 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke și Lech-Stahlwerke/Comisia, cauzele conexate T-129/95, T-2/96 și T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punctul 104 și Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, cauzele conexate T-228/99 și T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

⁽¹²⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 noiembrie 2007, Spania/Comisia, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698, Hotărârea Curții de Justiție din 24 ianuarie 2013, Frucona/Comisia, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32 și Hotărârea Curții de Justiție din 29 iunie 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

⁽¹²⁵⁾ Hotărârea Tribunalului din 28 februarie 2012, Land Burgenland și Austria/Comisia, cauzele conexate T-268/08 și T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

75. Aceste teste sunt variații ale aceluiași concept de bază conform căruia comportamentul organismelor publice ar trebui să fie comparat cu cel al operatorilor economici similari din sectorul privat în condiții normale de piață pentru a stabili dacă tranzacțiile economice efectuate de organismele respective constituie un avantaj pentru contrapartide. Prin urmare, în prezenta comunicare, Comisia se va referi, în termeni generali, la testul „operatorului economic privat în economia de piață” („OEP”) ca metodă relevantă pentru a evalua dacă o serie de tranzacții economice efectuate de către organisme publice au loc în condiții normale de piață și, prin urmare, dacă acestea implică acordarea unui avantaj (care nu ar fi fost posibil în condiții normale de piață) pentru contrapartide. Principiile generale și criteriile relevante pentru aplicarea testului OEP sunt prevăzute în secțiunile 4.2.2. și 4.2.3.

4.2.2. Principii generale

76. Scopul testului OEP este de a evalua dacă statul a acordat un avantaj unei întreprinderi prin faptul că nu a acționat ca un operator economic privat în economia de piață în ceea ce privește o anumită tranzacție. În această privință, nu este relevant dacă intervenția constituie un mijloc rațional pentru organismele publice de a urmări considerentele de politică publică (de exemplu, ocuparea forței de muncă). În mod similar, rentabilitatea sau lipsa rentabilității beneficiarului nu reprezintă, în sine, un indicator decisiv pentru a stabili dacă tranzacția economică în cauză este sau nu conformă cu condițiile de piață. Elementul decisiv este dacă organismele publice au acționat sau nu la fel ca un operator în economia de piață aflat într-o situație similară. În caz negativ, întreprinderii beneficiare i-a fost acordat un avantaj economic pe care aceasta nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață, ⁽¹²⁶⁾ ceea ce îi conferă un statut mai favorabil în raport cu concurenții săi ⁽¹²⁷⁾.
77. În scopul testului OEP, doar beneficiile și obligațiile statului în calitate de operator economic – cu excepția celor legate de calitatea sa de autoritate publică – vor fi luate în considerare ⁽¹²⁸⁾. Într-adevăr, testul OEP nu se aplică în mod normal dacă statul acționează în calitate de autoritate publică și nu ca operator economic. De exemplu, în cazul în care o intervenție a statului este determinată de motive de politică publică (de exemplu, din motive de ordin social sau de dezvoltare regională), comportamentul statului, deși rațional din perspectiva politicii publice, ar putea, în același timp, să includă considerente pe care un operator economic privat în economia de piață nu le-ar avea în vedere în mod normal. În consecință, testul OEP ar trebui aplicat făcând abstracție de toate considerentele care se referă exclusiv la rolul unui stat membru în calitate de autoritate publică (de exemplu considerente de ordin social, regional sau de politică sectorială) ⁽¹²⁹⁾.
78. Examinarea conformității intervenției statului cu condițiile pieței trebuie să aibă loc pe o bază *ex-ante*, având în vedere informațiile disponibile la momentul în care a fost decisă intervenția respectivă ⁽¹³⁰⁾. De fapt, orice operator economic privat în economia de piață care este prudent ar efectua, în mod normal, propria sa evaluare *ex-ante* a strategiei și a perspectivelor financiare ale unui proiect ⁽¹³¹⁾, de exemplu, prin intermediul unui

⁽¹²⁶⁾ Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, cauzele conexate T-228/99 și T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, punctul 208.

⁽¹²⁷⁾ A se vedea în acest sens Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 90, Hotărârea Curții de Justiție din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punctul 14 și Hotărârea Curții de Justiție din 19 mai 1999, Italia/Comisia, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punctul 16.

⁽¹²⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 79-81, Hotărârea Curții de Justiție din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, punctul 14, Hotărârea Curții de Justiție din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punctul 13, Hotărârea Curții de Justiție din 14 septembrie 1994, Spania/Comisia, cauzele conexate C-278/92-C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punctul 22 și Hotărârea Curții de Justiție din 28 ianuarie 2003, Germania/Comisia, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punctul 134.

⁽¹²⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 79, 80 și 81, Hotărârea Curții de Justiție din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, punctul 14, Hotărârea Curții de Justiție din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punctul 13, Hotărârea Curții de Justiție din 14 septembrie 1994, Spania/Comisia, cauzele conexate C-278/92 – C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punctul 22, Hotărârea Curții de Justiție din 28 ianuarie 2003, Germania/Comisia, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punctul 134, Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, cauzele conexate T-228/99 și T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, Hotărârea Tribunalului din 24 septembrie 2008, Kahla Thüringen Porzellan/Comisia, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395 și Hotărârea Tribunalului din 17 octombrie 2002, Linde/Comisia, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248.

⁽¹³⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 83-85 și 105, Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctele 71 și 72 și Hotărârea Tribunalului din 30 aprilie 1998, Cityflyer Express/Comisia, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punctul 76.

⁽¹³¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 82-85 și 105.

plan de afaceri. Nu este suficient să se recurgă la evaluări economice *ex-post* care implică o constatare retrospectivă cu privire la faptul că investițiile realizate de statul membru în cauză au fost într-adevăr profitabile ⁽¹³²⁾.

79. În cazul în care un stat membru consideră că a acționat în calitate de operator economic privat în economia de piață, dacă există dubii, acesta trebuie să furnizeze dovezi care arată că decizia de a efectua tranzacția a fost luată pe baza unor evaluări economice comparabile cu cele pe care, în circumstanțe similare, le-ar fi efectuat un operator economic privat în economia de piață rațional (având caracteristici similare cu cele ale organismului public în cauză) pentru a determina rentabilitatea sau avantajele economice ale tranzacției ⁽¹³³⁾.
80. Stabilirea măsurii în care o tranzacție este sau nu în concordanță cu condițiile pieței trebuie să se facă printr-o evaluare globală a efectelor tranzacției asupra întreprinderii în cauză, fără a lua în considerare dacă mijloacele specifice utilizate pentru a efectua tranzacția sunt disponibile pentru operatorii economici privați în economia de piață. De exemplu, aplicabilitatea testului OEP nu poate fi exclusă doar pentru că mijloacele folosite de stat sunt de natură fiscală ⁽¹³⁴⁾.
81. În anumite cazuri, mai multe măsuri consecutive de intervenție a statului, în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, pot să fie considerate drept o singură intervenție. Aceasta este situația, în special, în cazul în care intervențiile consecutive sunt atât de strâns legate între ele, având în vedere mai ales istoricul, scopul acestora și situația întreprinderii la momentul intervențiilor, încât acestea sunt inseparabile ⁽¹³⁵⁾. De exemplu, o serie de intervenții ale statului care au loc în legătură cu aceeași întreprindere, într-o perioadă de timp relativ scurtă, sunt legate între ele sau au fost toate planificate sau previzibile la momentul primei intervenții pot să fie evaluate drept o singură intervenție. Pe de altă parte, în cazul în care intervenția ulterioară a fost rezultatul unor evenimente neprevăzute la momentul intervenției anterioare ⁽¹³⁶⁾, cele două măsuri ar trebui, în mod normal, să fie evaluate în mod separat.
82. Pentru a evalua dacă anumite tranzacții sunt în conformitate cu condițiile pieței, ar trebui să fie luate în considerare toate circumstanțele relevante ale cazului respectiv. De exemplu, pot exista circumstanțe excepționale în care achiziția de bunuri sau servicii de către o autoritate publică, chiar dacă are loc la prețurile pieței, nu poate fi considerată conformă cu condițiile de piață ⁽¹³⁷⁾.

4.2.3. Stabilirea conformității cu condițiile de piață

83. La aplicarea testului OEP, este necesar să se facă distincția între situațiile în care conformitatea tranzacției cu condițiile de piață poate fi stabilită în mod direct pe baza unor date de piață specifice tranzacției și situațiile în care, având în vedere lipsa unor astfel de date, conformitatea tranzacției cu condițiile de piață trebuie să fie evaluată pe baza altor metode disponibile.

⁽¹³²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 85.

⁽¹³³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 82-85. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 24 octombrie 2013, Land Burgenland/Comisia, cauzele conexate C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctul 61. Nivelul de sofisticare a unei astfel de evaluări ex ante poate varia în funcție de complexitatea tranzacției în cauză și de valoarea activelor, bunurilor sau serviciilor. În mod normal, evaluările ex ante ar trebui efectuate cu sprijinul unor experți având competențele și experiența corespunzătoare. Evaluările ar trebui să se bazeze întotdeauna pe criterii obiective și nu ar trebui să fie afectate de considerente de politică. Evaluările realizate de experți independenți ar putea permite o coroborare suplimentară pentru credibilitatea evaluării.

⁽¹³⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 88.

⁽¹³⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 martie 2013, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia și alții, cauzele conexate C-399/10 P și C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punctul 104, Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2010, Grecia și alții/Comisia, cauzele conexate T-415/05, T-416/05 și T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, punctul 177 și Hotărârea Tribunalului din 15 septembrie 1998, BP Chemicals/Comisia, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punctele 170 și 171.

⁽¹³⁶⁾ Decizia Comisiei din 19 decembrie 2012 în cazul SA.35378 Finanțarea Aeroportului Berlin Brandenburg, Germania (JO C 36, 8.2.2013, p. 10), considerentele 14-33.

⁽¹³⁷⁾ În Hotărârea din 28 ianuarie 1999, BAI/Comisia, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, punctele 74-79, Tribunalul, a statuat că, având în vedere circumstanțele specifice ale cauzei, s-a putut concluziona că achiziționarea de vouchere de călătorie de către autoritățile naționale de la P&O Ferries nu a îndeplinit o nevoie reală, și prin urmare, autoritățile naționale nu au acționat într-un mod similar unui operator privat în condiții normale de economie de piață. În consecință, achiziția respectivă a constituit un avantaj pentru P&O Ferries pe care aceasta nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață și toate sumele plătite în executarea contractului de cumpărare constituie ajutor de stat.

4.2.3.1. Cazuri în care conformitatea cu condițiile pieței poate fi stabilită în mod direct

84. Conformitatea unei tranzacții cu condițiile pieței poate fi stabilită în mod direct prin informații de piață specifice tranzacției în următoarele situații:

- (i) atunci când tranzacția este efectuată „*pari passu*” de entități publice și operatori privați; sau
- (ii) atunci când tranzacția se referă la vânzarea și cumpărarea de active, bunuri și servicii (sau alte tranzacții comparabile) prin intermediul unei proceduri de ofertare deschise, transparente, nediscriminatorii și necondiționate.

85. În astfel de cazuri, dacă informațiile de piață specifice privind tranzacția arată că aceasta nu este în conformitate cu condițiile pieței, în mod normal, nu ar fi potrivit să se utilizeze alte metode de evaluare pentru a ajunge la o concluzie diferită ⁽¹³⁸⁾.

(i) Tranzacții *pari passu*

86. Atunci când o tranzacție este efectuată în aceiași termeni și în aceleași condiții (și, prin urmare, cu același nivel de risc și de recompense) de către organismele publice și operatorii privați care sunt într-o situație comparabilă (o tranzacție „*pari passu*”) ⁽¹³⁹⁾, astfel cum se poate întâmpla în cadrul parteneriatelor public-privat, în mod normal, se poate deduce că o astfel de tranzacție este în concordanță cu condițiile pieței ⁽¹⁴⁰⁾. În schimb, în cazul în care un organism public și operatorii privați care sunt într-o situație comparabilă participă la aceeași tranzacție în același timp, dar în termeni sau condiții diferite, în mod normal, aceasta indică faptul că intervenția organismului public nu este în conformitate cu condițiile de piață ⁽¹⁴¹⁾.

87. În special, pentru a considera o tranzacție „*pari passu*”, trebuie evaluate următoarele criterii:

- (a) dacă intervenția organismelor publice și a operatorilor privați este sau nu decisă și efectuată în același timp sau dacă a existat sau nu a existat un interval de timp și o schimbare a circumstanțelor economice între intervenții;
- (b) dacă termenii și condițiile tranzacției sunt sau nu sunt aceiași pentru organismele publice și toți operatorii privați interesați, luând, de asemenea, în considerare posibilitatea măririi sau a reducerii nivelului de risc de-a lungul timpului;
- (c) dacă intervenția operatorilor privați are sau nu are o importanță economică reală și nu este doar simbolică sau marginală ⁽¹⁴²⁾; și

⁽¹³⁸⁾ A se vedea în acest sens Hotărârea Curții de Justiție din 24 octombrie 2013, Land Burgenland/Comisia, cauzele conexate C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctele 94 și 95. În acest caz, Curtea a statuat în special că, în cazul în care o autoritate publică procedează la vânzarea unei întreprinderi printr-o procedură de ofertare corespunzătoare, se poate prezuma că prețul de piață corespunde ofertei celei mai ridicate (cu caracter obligatoriu și credibilă), fără necesitatea de a se recurge la alte metode de evaluare, cum ar fi expertizele independente.

⁽¹³⁹⁾ Nu se poate considera că termenii și condițiile sunt aceleași în cazul în care organismele publice și operatorii privați intervin în aceleași condiții, dar la momente diferite, ca urmare a unei modificări în situația economică care este relevantă pentru tranzacție.

⁽¹⁴⁰⁾ A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, Alitalia/Comisia, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punctul 81.

⁽¹⁴¹⁾ Cu toate acestea, în cazul în care tranzacțiile sunt diferite și nu sunt efectuate în același timp, simplul fapt că termenii și condițiile sunt diferite nu oferă nicio indicație decisivă (pozitivă sau negativă) privind conformarea tranzacției efectuate de organismul public cu condițiile de piață.

⁽¹⁴²⁾ De exemplu, în cazul Citynet Amsterdam, Comisia a considerat că cei doi operatori privați care au preluat o treime din totalul investițiilor într-o întreprindere (având în vedere, de asemenea, structura acționariatului și faptul că acțiunile lor sunt suficiente pentru a forma o minoritate de blocare cu privire la orice decizie strategică a întreprinderii) ar putea fi considerați semnificativi din punct de vedere economic (a se vedea Decizia 2008/729/CE a Comisiei din 11 decembrie 2007 privind ajutorul de stat C53/2006 Citynet Amsterdam, Țările de Jos (JO L 247, 16.9.2008, p. 27), considerentele 96-100. Dimpotrivă, în cazul N429/2010 Banca Agricolă a Greciei (ATE) (JO C 317, 29.10.2011, p. 5), participarea privată a atins numai 10 % din investiție, față de participarea statului de 90 %, astfel încât Comisia a concluzionat că nu au fost îndeplinite condițiile „*pari passu*” deoarece infuzia de capital de stat nu a fost însoțită de o participare comparabilă a unui acționar privat și nici nu a fost proporțională cu numărul de acțiuni deținute de stat. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, Alitalia/Comisia, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punctul 81.

- (d) dacă poziția de pornire a organismelor publice și a operatorilor privați interesați este sau nu este comparabilă în ceea ce privește tranzacția, luând în considerare, de exemplu, expunerea economică anterioară a acestora față de întreprinderile în cauză (a se vedea secțiunea 4.2.3.3), eventualele sinergii care pot fi obținute ⁽¹⁴³⁾, măsura în care diferiții investitori suportă costuri de tranzacționare similare ⁽¹⁴⁴⁾ sau orice alte circumstanțe specifice pentru organismul public sau operatorul privat care ar putea afecta condițiile de comparare.
88. Condiția „*pari passu*” poate să nu fie aplicabilă în unele cazuri în care intervenția publică (având în vedere caracterul său sau amploarea sa unică) este de așa natură încât ar putea în practică să nu fie reprodusă de către un operator economic privat în economia de piață.
- (ii) Vânzarea și cumpărarea de active, bunuri și servicii (sau alte tranzacții comparabile) prin proceduri de ofertare competitive, transparente, nediscriminatorii și necondiționate
89. În cazul în care vânzarea și cumpărarea de active, bunuri și servicii (sau alte tranzacții comparabile ⁽¹⁴⁵⁾) sunt efectuate în urma unei proceduri de ofertare competitive ⁽¹⁴⁶⁾, transparente, nediscriminatorii și necondiționate, în conformitate cu principiile din TFUE privind achizițiile publice ⁽¹⁴⁷⁾ (a se vedea punctele 90-94), se poate presupune că tranzacțiile respective sunt conforme cu condițiile de piață, dacă s-au utilizat criteriile adecvate de selectare a cumpărătorului sau a vânzătorului, astfel cum sunt descrise la punctele 95 și 96. În schimb, în cazul în care un stat membru decide să acorde sprijin, din motive de politică publică, pentru o anumită activitate și organizează proceduri de ofertare, de exemplu, pentru quantumul fondurilor puse la dispoziție, precum în cazul sprijinului acordat pentru producția de energie din surse regenerabile sau pentru simpla disponibilitate a capacității de generare de electricitate, aceasta nu ar intra în sfera prezentei subsecțiuni (ii). Într-o astfel de situație, o procedură de ofertare nu poate decât să reducă la minimum suma acordată, însă nu poate exclude un avantaj.
90. O procedură de ofertare trebuie să fie competitivă pentru a permite tuturor ofertanților interesați și calificați să participe la proces.
91. Procedura trebuie să fie transparentă, pentru a permite tuturor ofertanților interesați să fie informați în mod egal și adecvat în fiecare etapă a procedurii de ofertare. Accesibilitatea informațiilor, o perioadă de timp suficientă pentru ofertanții interesați și claritatea selecției și a criteriilor de selecție sunt toate elemente esențiale ale unei proceduri de selecție transparente. O procedură de ofertare trebuie să fie suficient de bine promovată, astfel încât toți ofertanții potențiali să poată lua act de aceasta. Publicitatea necesară pentru a se asigura o promovare suficientă într-un anumit caz depinde de caracteristicile activelor, bunurilor și serviciilor. Activele, bunurile și serviciile care, datorită valorii ridicate sau altor caracteristici, pot să atragă ofertanți care operează la scară europeană sau internațională, ar trebui să fie publicate astfel încât să atragă potențialii ofertanți care operează la scară europeană sau internațională.
92. Tratatamentul nediscriminatoriu al tuturor ofertanților în toate etapele procedurii și criteriile de selecție și de atribuire obiective stabilite înaintea procesului sunt condiții indispensabile pentru a asigura conformitatea tranzacției cu condițiile pieței. Pentru a garanta egalitatea de tratament, criteriile de atribuire a contractului trebuie să permită compararea și evaluarea ofertelor în mod obiectiv.

⁽¹⁴³⁾ Aceștia trebuie să aibă, de asemenea, aceleași rațiuni industriale; a se vedea Decizia 2005/137/CE a Comisiei privind ajutorul de stat C-25/2002 Participarea financiară a Regiunii Valone în întreprinderea CARSID SA (JO L 47, 18.2.2005, p. 28), considerentele 67-70.

⁽¹⁴⁴⁾ Costurile de tranzacționare se pot referi la costurile pe care investitorii respectivi le suportă pentru evaluarea și selecția proiectului de investiții, stabilirea clauzelor contractului sau monitorizarea performanței pe durata contractului. De exemplu, în cazul în care băncile cu capital de stat suportă în mod sistematic costurile legate de analiza proiectelor de investiții pentru finanțarea împrumuturilor, simplul fapt că investitorii privați coinvestesc la aceeași rată a dobânzii nu este suficient pentru a exclude ajutorul.

⁽¹⁴⁵⁾ De exemplu, închirierea anumitor bunuri sau acordarea de concesiuni pentru exploatarea comercială a resurselor naturale.

⁽¹⁴⁶⁾ Instanțele Uniunii se referă adesea, în contextul ajutoarelor de stat, la o procedură de ofertare „deschisă” (a se vedea, de exemplu, Hotărârea Tribunalului din 5 august 2003, P&O European Ferries (Vizcaya)/Comisia, cauzele conexate T-116/01 și T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, punctele 117 și 118 și Hotărârea Curții de Justiție din 24 octombrie 2013, Land Burgenland/Comisia, cauzele conexate C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctul 94). Utilizarea termenului de procedură „deschisă” nu se referă însă la o procedură specifică în temeiul Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE și în temeiul Directivei 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE. Prin urmare, termenul „competitivă” pare mai adecvat. Nu se intenționează abaterea de la condițiile de fond stabilite în jurisprudență.

⁽¹⁴⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 7 decembrie 2000, Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punctul 62 și Hotărârea Curții de Justiție din 3 decembrie 2001, Bent Mousten Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, punctul 20. A se vedea, de asemenea, Comunicarea interpretativă a Comisiei privind dreptul comunitar aplicabil atribuirii de contracte nereglementate sau reglementate parțial de directivele privind achizițiile publice (JO C 179, 1.8.2006, p. 2).

93. Utilizarea și respectarea procedurilor prevăzute în directivele privind achizițiile publice ⁽¹⁴⁸⁾ pot fi considerate suficiente pentru a îndeplini cerințele de mai sus, sub rezerva îndeplinirii tuturor condițiilor pentru utilizarea procedurii respective. Acest demers nu se aplică în circumstanțe specifice care fac imposibilă stabilirea unui preț de piață, cum ar fi recurgerea la procedura de negociere fără publicarea unui anunț de participare. În cazul în care se depune doar o ofertă, procedura nu ar fi în mod normal suficientă pentru a garanta un preț de piață, cu excepția cazului în care fie (i) există garanții extrem de solide în conceperea procedurii care să asigure concurența veritabilă și efectivă și nu este evident faptul că numai un singur operator este în mod realist în măsură să prezinte o ofertă credibilă, fie (ii) autoritățile publice verifică prin mijloace suplimentare că rezultatul corespunde prețului pieței.
94. O procedură de ofertare pentru vânzarea de active, bunuri sau servicii este necondiționată atunci când un cumpărător potențial are, în general, libertatea de a achiziționa activele, bunurile și serviciile care urmează a fi vândute și de a le utiliza în scopuri proprii, indiferent dacă desfășoară sau nu anumite activități. În cazul în care există o condiție conform căreia cumpărătorul trebuie să își asume obligații speciale în beneficiul autorităților publice sau în interesul public general, pe care un vânzător privat nu le-ar fi solicitat – altele decât cele care decurg din dreptul intern general sau dintr-o decizie a autorităților de planificare –, oferta nu poate fi considerată necondiționată.
95. Atunci când organismele publice vând active, bunuri și servicii, singurul criteriu pertinent pentru selectarea cumpărătorului trebuie să fie prețul cel mai ridicat, ⁽¹⁴⁹⁾ ținând seama, de asemenea, de dispozițiile contractuale solicitate (de exemplu, garanția vânzătorului sau alte angajamente ulterioare vânzării). Se vor lua în considerare doar ofertele credibile ⁽¹⁵⁰⁾ și obligatorii ⁽¹⁵¹⁾.
96. Atunci când organismele publice cumpără active, bunuri și servicii, orice condiții specifice referitoare la procedura de ofertare ar trebui să fie nediscriminatorii și să se refere în mod exact și obiectiv la obiectul și la obiectivul economic specific al contractului. Acestea ar trebui să permită ca oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic să corespundă valorii de piață. Prin urmare, criteriile ar trebui să fie definite astfel încât să permită o procedură de ofertare concurențială efectivă, care asigură ofertantului câștigător o rentabilitate normală, iar nu mai mult. În practică, aceasta presupune utilizarea unor proceduri care pun accentul în principal pe componenta de „preț” a ofertei sau care pot în alt mod să genereze concurență (de exemplu, anumite proceduri de ofertare inverse, având criterii de atribuire suficient de bine definite).
- 4.2.3.2. Stabilirea măsurii în care o tranzacție este în conformitate cu condițiile pieței pe baza analizei comparative sau a altor metode de evaluare
97. În cazul în care o operațiune a fost realizată prin intermediul unei proceduri de ofertare sau în condiții „*pari passu*”, prin aceasta se oferă dovezi directe și specifice privind conformitatea sa cu condițiile pieței. Cu toate acestea, în cazul în care o tranzacție nu a fost realizată prin intermediul unei proceduri de ofertare sau în cazul în care intervenția organismelor publice nu este „*pari passu*” cu cea a operatorilor privați, aceasta nu înseamnă în mod automat că tranzacția nu este conformă cu condițiile pieței ⁽¹⁵²⁾. În aceste cazuri conformitatea cu condițiile pieței poate fi totuși evaluată prin: (i) analiză comparativă; sau (ii) alte metode de evaluare ⁽¹⁵³⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE și Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

⁽¹⁴⁹⁾ Hotărârea Tribunalului din 28 februarie 2012, Land Burgenland și Austria/Comisia, cauzele conexate T-268/08 și T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punctul 87.

⁽¹⁵⁰⁾ O ofertă nesolicitată poate fi, de asemenea, credibilă, de la caz la caz, în special dacă oferta este obligatorie (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 13 decembrie 2011, Konsum Nord/Comisia T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punctele 73, 74 și 75).

⁽¹⁵¹⁾ De exemplu, anunțurile simple, fără cerințe obligatorii din punct de vedere juridic, nu vor fi luate în considerare în procedura de ofertare; a se vedea Hotărârea Tribunalului din 28 februarie 2012, Land Burgenland și Austria/Comisia, cauzele conexate T-268/08 și T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punctul 87 și hotărârea Tribunalului din 13 decembrie 2011, Konsum Nord/Comisia, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punctele 67 și 75.

⁽¹⁵²⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 12 iunie 2014, Sarc/Comisia, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punctul 98.

⁽¹⁵³⁾ În cazul în care prețul de piață este stabilit „*pari passu*” sau prin proceduri de ofertare, aceste rezultate nu pot fi contestate prin alte metode de evaluare, cum ar fi prin studii independente (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 24 octombrie 2013, Land Burgenland/Comisia, cauzele conexate C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctele 94 și 95).

(i) Analiza comparativă

98. Pentru a stabili dacă o tranzacție este în conformitate cu condițiile pieței, tranzacția respectivă poate fi evaluată din perspectiva termenilor în care operatorii privați comparabili au efectuat tranzacții comparabile, în situații comparabile (analiză comparativă).
99. Pentru a identifica o valoare de referință adecvată, este necesar să se acorde o atenție deosebită tipului de operator în cauză (de exemplu, un holding, un fond speculativ sau un investitor pe termen lung care dorește să obțină profituri sigure pe termen lung), tipul tranzacției în cauză (de exemplu, participarea la capital sau tranzacție de împrumut) și piața sau piețele în cauză (de exemplu, piețele financiare, piețele cu dezvoltare rapidă din domeniul tehnologiei, piețele de utilități sau infrastructură). Calendarul tranzacțiilor este, de asemenea, deosebit de relevant atunci când au avut loc evoluții economice semnificative. După caz, ar putea fi necesar ca valorile de referință disponibile pe piață să fie ajustate în funcție de caracteristicile specifice ale tranzacției de stat (de exemplu, situația întreprinderii beneficiare și a pieței relevante) ⁽¹⁵⁴⁾. Analiza comparativă poate să nu fie o metodă adecvată pentru a stabili prețurile de piață dacă valorile de referință disponibile nu au fost definite în ceea ce privește considerentele de piață sau prețurile existente sunt semnificativ denaturate datorită intervenției publice.
100. Adeseori analiza comparativă nu stabilește o valoare de referință exactă, ci stabilește mai degrabă o serie de valori posibile prin evaluarea unui set de tranzacții comparabile. În cazul în care scopul evaluării este de a analiza dacă intervenția statului este sau nu în conformitate cu condițiile pieței, de obicei este oportun să se aibă în vedere măsuri de tendință centrală, cum ar fi media sau mediana setului de tranzacții comparabile.

(ii) Alte metode de evaluare

101. Măsura în care o tranzacție este în conformitate cu condițiile pieței poate fi stabilită, de asemenea, pe baza unei metode de evaluare standard, general acceptată ⁽¹⁵⁵⁾. O astfel de metodă trebuie să se bazeze pe date disponibile obiective, verificabile și fiabile, ⁽¹⁵⁶⁾ care ar trebui să fie suficient de detaliate și ar trebui să reflecte situația economică la momentul în care a fost decisă tranzacția, ținând seama de nivelul de risc și de previziuni ⁽¹⁵⁷⁾. În funcție de valoarea tranzacției, soliditatea evaluării ar trebui, în mod normal, să fie susținută de efectuarea unei analize a sensibilității, evaluând diferite scenarii de afaceri, pregătind planificări pentru situații neprevăzute și comparând rezultatele cu metode de evaluare alternative. Ar putea fi necesară o nouă evaluare (*ex-ante*) în cazul în care tranzacția este întârziată și trebuie să se țină cont de modificările recente ale condițiilor de piață.
102. O metodă standard acceptată la scară largă pentru a determina randamentul (anual) al investițiilor este de a calcula rata internă de rentabilitate (RIR) ⁽¹⁵⁸⁾. Decizia de a investi se poate evalua, de asemenea, pe baza valorii sale actualizate nete (VAN) ⁽¹⁵⁹⁾, care produce rezultate echivalente cu cele ale RIR în majoritatea cazurilor ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁴⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, cauzele conexe T-228/99 și T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57 punctul 251.

⁽¹⁵⁵⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 29 martie 2007, Scott/Comisia, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punctul 134 și Hotărârea Curții de Justiție din 16 decembrie 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punctul 39.

⁽¹⁵⁶⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 16 septembrie 2004, Valmont Nederland BV/Comisia, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, punctul 71.

⁽¹⁵⁷⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 29 martie 2007, Scott/Comisia, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punctul 158.

⁽¹⁵⁸⁾ RIR nu se bazează pe rezultatele contabile dintr-un anumit an, ci ia în considerare fluxurile de numerar viitoare pe care investitorul se așteaptă să le primească pe întreaga durată a investiției. RIR este definită ca rata de actualizare pentru care VAN a fluxurilor de numerar este egală cu zero.

⁽¹⁵⁹⁾ VAN este diferența între fluxurile de numerar pozitive și negative pe durata investiției, actualizate în funcție de rentabilitatea adecvată (costul capitalului).

⁽¹⁶⁰⁾ Există o corelație perfectă între VAN și RIR în cazurile în care RIR este egală cu costul de oportunitate pentru investitor. În cazul în care VAN a unei investiții este pozitivă, aceasta implică faptul că proiectul are o RIR care depășește rata rentabilității cerută (costul de oportunitate pentru investitor). În acest caz, investiția merită pusă în aplicare. În cazul în care proiectul are o VAN egală cu zero, RIR a proiectului este egală cu rata rentabilității cerută. În acest caz, este irelevant dacă investitorul efectuează investiția sau investește în altă parte. În cazul în care VAN este negativă, RIR este mai mică decât costul de capital. Investiția nu este suficient de rentabilă, întrucât există alte oportunități mai bune în altă parte. În cazul în care valorile RIR și VAN conduc la decizii de investiții diferite (de exemplu, în special la proiectele care se exclud reciproc ar putea apărea o diferență de rezultat), în principiu, este de preferat metoda VAN, în conformitate cu practica pieței, cu excepția cazului în care există o incertitudine semnificativă în ceea ce privește rata de actualizare adecvată.

Pentru a evalua dacă investiția este realizată în condițiile pieței, rentabilitatea investiției trebuie comparată cu randamentul normal preconizat al pieței. Randamentul normal preconizat (sau costul de capital al investiției) poate fi definit ca randamentul mediu estimat pe care piața îl impune investiției pe baza criteriilor general acceptate, în special riscul de investiție, luând în considerare poziția financiară a întreprinderii și trăsăturile specifice ale sectorului, ale regiunii sau ale țării. În cazul în care randamentul normal nu poate fi preconizat în mod rezonabil, cel mai probabil, investiția nu va fi efectuată în condițiile pieței. În general, cu cât proiectul prezintă un risc mai ridicat, cu atât este mai mare rata randamentului cerut de furnizorii de fonduri, cu alte cuvinte cu atât este mai mare costul capitalului.

103. Metoda de evaluare adecvată ar putea depinde de situația pieței ⁽¹⁶¹⁾, de disponibilitatea datelor sau de tipul de tranzacție. De exemplu, în timp ce un investitor urmărește să genereze un profit prin investiții în întreprinderi (caz în care RIR sau VAN se consideră a fi cea mai adecvată metodă), un creditor urmărește să obțină plata sumelor care îi sunt datorate (suma principală și dobânzi) de către un debitor pe o perioadă stabilită contractual și legal ⁽¹⁶²⁾ (caz în care evaluarea garanțiilor reale, de exemplu, valoarea activelor, ar putea fi mai relevantă). În cazul vânzărilor de terenuri, o evaluare efectuată de un expert independent înainte de negocierea vânzării, pentru a stabili valoarea de piață pe baza indicatorilor de piață și a standardelor de evaluare general acceptate este, în principiu, satisfăcătoare ⁽¹⁶³⁾.
104. Metodele de stabilire a RIR sau VAN pentru o investiție nu conduc, de regulă, la o valoare exactă care ar putea fi acceptată, ci mai degrabă la o serie de valori posibile (în funcție de împrejurările economice, juridice și de alte împrejurări speciale ale tranzacției, inerente metodei de evaluare). În cazul în care scopul evaluării este de a analiza dacă intervenția statului este sau nu în conformitate cu condițiile pieței, este normal să se aibă în vedere măsuri de tendință centrală, cum ar fi media sau mediana setului de tranzacții comparabile.
105. De regulă, operatorii economici privați în economia de piață care sunt prudenți își evaluează intervențiile prin utilizarea mai multor metode diferite pentru a corobora estimările (de exemplu, calculele VAN sunt validate prin metodele analizei comparative). Metodele diferite care conduc la obținerea aceleiași valori vor oferi un indiciu suplimentar pentru stabilirea unui preț de piață real. Astfel, prezența metodelor de evaluare complementare care își susțin reciproc constatările va fi considerată drept o indicație pozitivă atunci când evaluează dacă o tranzacție este sau nu în conformitate cu condițiile pieței.

4.2.3.3. Analiza contrafactuală în cazul expunerii economice prealabile față de întreprinderea în cauză

106. Faptul că organismul public în cauză a fost expus în prealabil, din punct de vedere economic, față de o întreprindere ar trebui să fie luat în considerare la examinarea măsurii în care o tranzacție este în concordanță cu condițiile pieței, cu condiția ca un operator privat comparabil să poată avea o astfel de expunere (de exemplu, în calitatea sa de acționar al unei întreprinderi) ⁽¹⁶⁴⁾.
107. Expunerea prealabilă trebuie să fie luată în considerare în cadrul unor scenarii contrafactice în scopul testului OEP. De exemplu, în cazul unei intervenții privind capitalurile proprii sau datoriile într-o întreprindere publică

⁽¹⁶¹⁾ De exemplu, în cazul lichidării unei întreprinderi, o evaluare bazată pe valoarea de lichidare sau pe valoarea activului ar putea fi metoda de evaluare cea mai adecvată.

⁽¹⁶²⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 1999, Spania/Comisia, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 46 și Hotărârea Curții de Justiție din 29 iunie 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punctul 24.

⁽¹⁶³⁾ În cazul în care metoda comparativă (analiza comparativă) nu este adecvată, iar alte metode general acceptate par să nu stabilească cu precizie valoarea terenurilor, s-ar putea recurge la o metodă alternativă, cum ar fi metoda de evaluare Vergleichspreissystem propusă de Germania (aprobată pentru terenuri agricole și forestiere în Decizia Comisiei privind ajutorul de stat SA. 33167 Propunerea unei metode alternative de evaluare a terenurilor agricole și forestiere în Germania, în cazul în care sunt vândute de către autoritățile publice (JO C 43, 15.2.2013, p. 7). În ceea ce privește limitările altor metode, a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 16 decembrie 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punctul 52.

⁽¹⁶⁴⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 3 aprilie 2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, punctele 29-37. Cu toate acestea, expunerea prealabilă nu ar trebui luată în considerare în cazul în care aceasta rezultă dintr-o măsură care, în urma unei aprecieri globale a tuturor aspectelor legate de măsura respectivă, nu ar fi putut să fie luată de un investitor privat care dorește să obțină profit (Hotărârea Curții de Justiție din 24 octombrie 2013, Land Burgenland/Comisia, cauzele conexate C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctele 52-61).

aflată în dificultate, rentabilitatea preconizată a unei asemenea investiții ar trebui să fie comparată cu randamentul preconizat în scenariul contrafactual al lichidării întreprinderii. În cazul în care lichidarea prevede un nivel mai ridicat al câștigurilor sau un nivel mai scăzut al pierderilor, un operator economic privat în economia de piață care este prudent ar alege opțiunea respectivă ⁽¹⁶⁵⁾. În acest scop, costurile de lichidare care trebuie luate în considerare nu ar trebui să includă costurile legate de responsabilitățile autorităților publice, ci doar costurile pe care un operator economic privat în economia de piață care este rațional ar urma să le suporte ⁽¹⁶⁶⁾, ținând seama, de asemenea, de evoluția contextului social, economic și de mediu în care își desfășoară activitatea ⁽¹⁶⁷⁾.

4.2.3.4. Considerații specifice pentru a se stabili dacă termenii pentru împrumuturi și garanții sunt în conformitate cu condițiile pieței

108. Precum în cazul oricăror alte tranzacții, împrumuturile și garanțiile acordate de organisme publice (inclusiv întreprinderi publice) pot reprezenta ajutor de stat în cazul în care acestea nu sunt în conformitate cu condițiile pieței.
109. În ceea ce privește garanțiile, în mod normal, trebuie analizat un scenariu cu trei părți implicate: o entitate publică în calitate de garant, un debitor și un creditor ⁽¹⁶⁸⁾. În cele mai multe cazuri, ajutorul poate fi prezent numai la nivelul debitorului deoarece garanția de stat poate să îi acorde un avantaj prin faptul că îi permite să împrumute la o rată care nu ar fi fost posibil de obținut pe piață fără garanție ⁽¹⁶⁹⁾ (sau să împrumute într-o situație în care, în mod excepțional, nu s-ar fi obținut niciun împrumut pe piață, indiferent de rată). Cu toate acestea, în anumite situații specifice, acordarea unei garanții publice ar putea presupune, de asemenea, un ajutor pentru creditor, în special în cazul în care garanția este acordată *ex post* pentru o obligație existentă între creditor și debitor, în cazul în care nu se asigură un transfer complet al avantajului către debitor ⁽¹⁷⁰⁾ sau în cazul în care un împrumut garantat este utilizat pentru a rambursa unul negarantat ⁽¹⁷¹⁾.
110. Orice garanție acordată în condiții mai favorabile decât condițiile pieței, ținând seama de situația economică a debitorului, conferă un avantaj acestuia din urmă (care plătește o taxă care nu reflectă în mod adecvat riscul pe care și-l asumă garantul) ⁽¹⁷²⁾. În general, garanțiile nelimitate nu sunt în conformitate cu condițiile normale de piață. Acest aspect este valabil, de asemenea, în cazul garanțiilor implicite care decurg din răspunderea statului pentru datoriile întreprinderilor insolubile protejate de normele generale privind falimentul ⁽¹⁷³⁾.
111. În absența datelor specifice de pe piață cu privire la o anumită tranzacție cu creanțe, conformitatea instrumentului de creanță cu condițiile de piață poate fi stabilită pe baza unei comparații cu tranzacțiile comparabile de pe piață (și anume, prin analiză comparativă). În cazul împrumuturilor și al garanțiilor, informațiile privind costurile de finanțare ale întreprinderii ar putea, de exemplu, să fie obținute din alte împrumuturi (recente) contractate de întreprinderea în cauză, din randamentul obligațiunilor emise de întreprindere sau din marjele *swap*-ului pe riscul de credit în cazul întreprinderii respective. Tranzacțiile comparabile de pe piață pot fi, de asemenea, tranzacții de împrumut sau de garantare similare efectuate de un eșantion de întreprinderi de referință, obligațiuni emise de un eșantion de întreprinderi de referință sau marjele *swap*-ului pe riscul de credit pe un eșantion de întreprinderi de referință. În cazul garanțiilor, dacă nu sunt disponibile prețuri de referință corespunzătoare pe piețele financiare, costul total de finanțare al împrumutului garantat, care include rata

⁽¹⁶⁵⁾ A se vedea, în acest sens, Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, Alitalia/Comisia, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289 sau Hotărârea Curții de Justiție din 24 ianuarie 2013, Frucona/Comisia, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, punctele 79 și 80.

⁽¹⁶⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 28 ianuarie 2003, Germania/Comisia, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punctul 140.

⁽¹⁶⁷⁾ Hotărârea Tribunalului din 11 septembrie 2012, Corsica Ferries France SAS/Comisia, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, punctele 79-84, confirmată în recurs, a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 4 septembrie 2014, SNCM și Franța/Comisia, cauzele conexate C-533/12 P și C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142, punctele 40 și 41. Instanțele au confirmat în acest caz că, în principiu, opțiunea viabilă din punct de vedere economic pe termen lung pentru investitorii privați, în special grupuri mai mari de întreprinderi, ar fi să plătească indemnizații complementare (de exemplu, să protejeze imaginea de marcă a unui grup). Cu toate acestea, necesitatea de a plăti astfel de indemnizații suplimentare ar trebui să fie demonstrată în mod detaliat într-un caz concret în care este necesară protecția imaginii și ar trebui, de asemenea, să se demonstreze că astfel de plăți sunt o practică consacrată în rândul întreprinderilor de drept privat în circumstanțe similare (nu sunt suficiente simple exemple).

⁽¹⁶⁸⁾ Pentru informații privind evaluarea care trebuie să fie efectuată în ceea ce privește eventuala acordare a unui ajutor de stat sub forma unei garanții, a se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE la ajutoarele de stat sub formă de garanții (JO C 155, 20.6.2008, p. 10). Comunicarea respectivă nu este înlocuită prin prezenta comunicare.

⁽¹⁶⁹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 decembrie 2011, Residex Capital/Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punctul 39.

⁽¹⁷⁰⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 19 martie 2015, OTP Bank Nyrt/Magyar Állam și alții, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

⁽¹⁷¹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 decembrie 2011, Residex Capital/Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punctul 42.

⁽¹⁷²⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 3 aprilie 2014, Franța/Comisia, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, punctul 96.

⁽¹⁷³⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 3 aprilie 2014, Franța/Comisia, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, punctul 98.

dobânzii aferentă creditului și prima de garanție, trebuie comparat cu prețul de piață al unui credit similar, negarantat. Metoda analizei comparative poate fi completată cu metode de evaluare pe baza randamentului capitalurilor ⁽¹⁷⁴⁾.

112. Pentru a facilita evaluarea conformității unei măsuri cu testul OEP, Comisia a elaborat substituenți (*proxies*) pentru a determina caracterul de ajutor al împrumuturilor și garanțiilor.
113. În ceea ce privește împrumuturile, metoda pentru calculul unei rate de referință, care ar trebui să servească ca substituent al prețului de piață în situațiile în care tranzacțiile comparabile de pe piață nu sunt simplu de identificat [situație care este mai probabil să se aplice tranzacțiilor cu valoare limitată și/sau tranzacțiilor care implică întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri)], este prevăzută în comunicarea privind metoda de stabilire a ratei de referință ⁽¹⁷⁵⁾. Trebuie reamintit că rata de referință este doar un substituent ⁽¹⁷⁶⁾. În cazul în care, de regulă, au avut loc tranzacții comparabile la un preț mai mic decât cel menționat ca substituent de rata de referință, statul membru poate considera că acest preț mai mic este prețul pieței. În cazul în care, pe de altă parte, aceeași întreprindere a efectuat recent tranzacții similare la un preț mai mare decât rata de referință, iar situația sa financiară și condițiile de piață au rămas practic neschimbate, rata de referință poate să nu constituie un substituent valabil al ratelor de piață pentru cazul respectiv.
114. Comisia a elaborat orientări detaliate privind substituenții (și prezumțiile absolute – „*safe harbours*” – pentru IMM-uri) în ceea ce privește garanțiile în comunicarea referitoare la garanții ⁽¹⁷⁷⁾. Conform comunicării respective, pentru a se exclude prezența ajutorului, în mod normal, este suficient ca debitorul să nu aibă dificultăți financiare, garanția să fie aferentă unei anumite tranzacții, creditorul să suporte o parte a riscurilor și debitorul să plătească un preț orientat către piață pentru garanție.

4.3. Avantajul indirect

115. Există posibilitatea de a conferi un avantaj altor întreprinderi decât celor cărora le sunt transferate resursele de stat în mod direct (avantaj indirect) ⁽¹⁷⁸⁾. O măsură poate, de asemenea, să constituie un avantaj direct pentru întreprinderea beneficiară și un avantaj indirect pentru alte întreprinderi, de exemplu, pentru întreprinderile care operează la niveluri ulterioare de activitate ⁽¹⁷⁹⁾. Beneficiarul direct al avantajului poate să fie o întreprindere sau o entitate (persoană fizică sau juridică) care nu este angajată într-o activitate economică ⁽¹⁸⁰⁾.
116. Ar trebui să se facă diferența între astfel de avantaje indirecte și simplele efecte economice secundare, care sunt inerente în aproape toate măsurile de ajutor de stat (de exemplu, prin creșterea producției). În acest scop, efectele previzibile ale măsurii ar trebui examinate din perspectivă *ex ante*. Un avantaj indirect este prezent în cazul în care măsura este concepută astfel încât să își direcționeze efectele secundare către întreprinderi sau grupuri de întreprinderi identificabile. Acest lucru se întâmplă, de exemplu, în cazul în care ajutorul direct este, *de facto* sau *de jure*, condiționat de achiziționarea de bunuri sau servicii produse doar de anumite întreprinderi (de exemplu, doar întreprinderile care își au sediul în anumite zone) ⁽¹⁸¹⁾.

⁽¹⁷⁴⁾ De exemplu, prin RAROC (rentabilitatea capitalului ajustată la risc), care reprezintă cerința creditorilor și a investitorilor pentru finanțarea unui risc și a unei scadențe de referință similare într-o întreprindere din același sector de activitate.

⁽¹⁷⁵⁾ A se vedea Comunicarea Comisiei privind revizuirea metodei de stabilire a ratelor de referință și de scont (JO C 14, 19.1.2008, p. 6). Pentru împrumuturile subordonate, care nu sunt abordate în comunicarea privind metoda de stabilire a ratei de referință, poate fi utilizată metoda prevăzută în Decizia Comisiei din 11 decembrie 2008 privind ajutorul de stat N55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen (JO C 9, 14.1.2009, p. 1).

⁽¹⁷⁶⁾ Cu toate acestea, în cazul în care regulamentele sau deciziile Comisiei privind schemele de ajutor se referă la rata de referință pentru determinarea valorii ajutorului, Comisia o va considera o valoare de referință fixă, de neacordare a ajutorului (*safe-harbour*).

⁽¹⁷⁷⁾ Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE ajutoarelor de stat sub formă de garanții (JO C 155, 20.6.2008, p. 10).

⁽¹⁷⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 septembrie 2000, Germania/Comisia, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punctele 26 și 27, Hotărârea Curții de Justiție din 28 iulie 2011, Mediaset SpA/Comisia, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punctele 73-77, Hotărârea Curții de Justiție din 3 iunie 2002, Țările de Jos/Comisia, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, punctele 60-66 și Hotărârea Tribunalului din 4 martie 2009, Italia/Comisia, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, punctele 136-147. A se vedea, de asemenea, articolul 107 alineatul (2) litera (a) din tratat.

⁽¹⁷⁹⁾ În cazul în care o întreprindere intermediară este doar un vehicul pentru transferul avantajului către beneficiar și nu se bucură de niciun avantaj, aceasta nu ar trebui să fie considerată, în mod normal, drept un beneficiar al ajutorului de stat.

⁽¹⁸⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 septembrie 2000, Germania/Comisia, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punctele 26 și 27 și Hotărârea Curții de Justiție din 28 iulie 2011, Mediaset SpA/Comisia, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punctul 81.

⁽¹⁸¹⁾ În schimb, un simplu efect economic secundar sub forma creșterii productivității (care nu reprezintă ajutor indirect) poate fi întâlnit atunci când ajutorul este pur și simplu direcționat prin intermediul unei întreprinderi (de exemplu, un intermediar financiar) care îl transferă mai departe pe deplin beneficiarului ajutorului.

5. SELECTIVITATE

5.1. Principii generale

117. Pentru a se încadra în domeniul de aplicare a articolului 107 alineatul (1) din tratat, o măsură de stat trebuie să favorizeze „anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri”. Prin urmare, nu toate măsurile care favorizează operatorii economici se încadrează în noțiunea de ajutor, ci numai cele care acordă un avantaj în mod selectiv anumitor întreprinderi sau categorii de întreprinderi sau anumitor sectoare economice.
118. Măsurile cu aplicare pur generală care nu favorizează doar anumite întreprinderi sau doar producția de anumite bunuri nu intră în sfera de aplicare a articolului 107 alineatul (1) din tratat. Cu toate acestea, în jurisprudență se precizează că, chiar și intervențiile care, la prima vedere, se aplică întreprinderilor în general pot fi într-o anumită măsură selective și, în consecință, pot să fie considerate măsuri menite să favorizeze anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri ⁽¹⁸²⁾. Numărul mare de întreprinderi eligibile (care pot include toate întreprinderile dintr-un anumit sector) și diversitatea și dimensiunea sectoarelor de care aparțin nu oferă temeiuri pentru a concluziona că o măsură de stat constituie o măsură generală de politică economică, dacă de pe urma acesteia nu pot beneficia toate sectoarele economice ⁽¹⁸³⁾. Faptul că ajutorul nu se adresează unui sau mai multor beneficiari specifici, definiți în prealabil, ci face obiectul unei serii de criterii obiective în conformitate cu care acesta poate fi acordat, în contextul unui buget a cărui alocare globală este prestabilită, unui număr nedefinit de beneficiari care, inițial, nu sunt identificați în mod individual, este suficient pentru a aduce în discuție caracterul selectiv al măsurii ⁽¹⁸⁴⁾.
119. Pentru a clarifica noțiunea de selectivitate în temeiul legislației privind ajutoarele de stat, este util să se facă o distincție între selectivitatea materială și cea regională. De asemenea, este util să se prezinte îndrumări suplimentare cu privire la anumite aspecte specifice măsurilor fiscale (sau similare).

5.2. Selectivitate materială

120. Selectivitatea materială a unei măsuri implică faptul că măsura se aplică numai anumitor (grupuri de) întreprinderi sau anumitor sectoare ale economiei într-un anumit stat membru. Selectivitatea materială poate fi stabilită *de jure* sau *de facto*.

5.2.1. Selectivitate de jure și de facto

121. Selectivitatea *de jure* rezultă direct din criteriile legale pentru acordarea unei măsuri care este rezervată în mod oficial doar anumitor întreprinderi (de exemplu: cele care au o anumită dimensiune, care își desfășoară activitatea în anumite sectoare sau care au o anumită formă juridică ⁽¹⁸⁵⁾; societăți constituite sau nou cotate pe o piață reglementată într-o anumită perioadă ⁽¹⁸⁶⁾; societățile care aparțin unui grup având anumite caracteristici

⁽¹⁸²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 29 iunie 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punctul 27 și Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2002, Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, cauzele conexate T-127/99, T-129/99 și T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, punctul 149.

⁽¹⁸³⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punctul 32 și Hotărârea Curții de Justiție din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punctul 48.

⁽¹⁸⁴⁾ Hotărârea Tribunalului din 29 septembrie 2000, Confederación Española de Transporte de Mercancías/Comisia, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punctul 40. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2012, Italia/Comisia, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, punctul 47. Măsura care a făcut obiectul acestei cauze a fost o scutire parțială de la plata accizelor pe motorina utilizată pentru încălzirea serelor. Tribunalul a precizat că faptul că scutirea poate avantaja toate întreprinderile care realizează culturi în sere nu a fost suficient pentru a stabili caracterul general al măsurii.

⁽¹⁸⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08 – C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 52.

⁽¹⁸⁶⁾ Hotărârea Tribunalului din 4 septembrie 2009, Italia/Comisia, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punctul 120 și Hotărârea Curții de Justiție din 24 noiembrie 2011, Italia/Comisia, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punctele 59 și 60.

sau cărora li s-au încredințat anumite funcții în cadrul unui grup ⁽¹⁸⁷⁾; întreprinderi aflate în dificultate ⁽¹⁸⁸⁾ sau întreprinderi exportatoare ori întreprinderi care desfășoară activități legate de export ⁽¹⁸⁹⁾). Selectivitatea *de facto* poate fi stabilită în cazul în care, deși criteriile oficiale de aplicare a măsurii sunt formulate în termeni generali și obiectivi, structura măsurii este de așa natură încât efectele sale favorizează în mod semnificativ un anumit grup de întreprinderi (precum în exemplele din fraza anterioară) ⁽¹⁹⁰⁾.

122. Selectivitatea *de facto* poate fi rezultatul unor condiții sau obstacole impuse de statele membre pentru a împiedica anumite întreprinderi să beneficieze de pe urma măsurii. De exemplu, aplicarea unei măsuri fiscale (cum ar fi un credit fiscal) numai pentru investițiile care depășesc un anumit prag (altul decât un prag minor, din motive de eficiență administrativă) ar putea însemna că măsura este rezervată *de facto* întreprinderilor care dețin resurse financiare semnificative ⁽¹⁹¹⁾. O măsură prin care se acordă anumite avantaje doar pentru o scurtă perioadă poate, de asemenea, să fie selectivă *de facto* ⁽¹⁹²⁾.

5.2.2. Selectivitate care decurge din practici administrative discreționare

123. Măsurile generale, care *prima facie* se aplică tuturor întreprinderilor, dar sunt limitate de puterea discreționară a administrației publice sunt selective ⁽¹⁹³⁾. Acest lucru se întâmplă atunci când îndeplinirea criteriilor respective nu conduce automat la dreptul de a beneficia de măsura în cauză.
124. Administrațiile publice au putere discreționară în aplicarea unei măsuri, în special, în cazul în care criteriile de acordare a ajutorului sunt formulate într-o manieră foarte generală sau vagă, care presupune în mod necesar o marjă discreționară în evaluare. Un exemplu ar fi posibilitatea administrației fiscale de a modifica condițiile pentru acordarea unui avantaj fiscal în funcție de caracteristicile proiectului de investiții care îi este înaintat spre evaluare. În mod similar, în cazul în care administrația fiscală are o largă putere discreționară pentru a determina beneficiarii sau condițiile în care este acordat un avantaj fiscal pe baza unor criterii care nu sunt legate de regimul fiscal, cum ar fi menținerea nivelului ocupării forței de muncă, exercitarea puterii discreționare trebuie considerată ca favorizând „anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri” ⁽¹⁹⁴⁾.
125. Faptul că o reducere fiscală necesită autorizare administrativă prealabilă nu înseamnă în mod automat că aceasta constituie o măsură selectivă. Nu acesta este cazul atunci când o autorizare administrativă prealabilă se bazează pe criterii obiective și nediscriminatorii, cunoscute în prealabil, delimitând astfel exercitarea puterii de discreție a administrațiilor publice. Un astfel de sistem de autorizare administrativă prealabilă trebuie, de asemenea, să se bazeze pe un sistem procedural care este ușor accesibil și care poate să asigure faptul că o cerere de autorizare va fi soluționată într-un termen rezonabil, cu obiectivitate și cu imparțialitate și că respingerile cererilor de autorizare pot fi, de asemenea, contestate în cadrul unei proceduri judiciare sau cvasi-judiciare ⁽¹⁹⁵⁾.

⁽¹⁸⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punctul 122.

⁽¹⁸⁸⁾ Hotărârea Tribunalului din 4 februarie 2016, Heitkamp Bauholding/Comisia, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, punctul 129 și următoarele.

⁽¹⁸⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 10 decembrie 1969, Comisia/Franța, cauzele conexate 6 și 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, punctul 3, Hotărârea Curții de Justiție din 7 iunie 1988, Grecia/Comisia, 57/86, ECLI:EU:C:1988:284, punctul 8 și Hotărârea Curții de Justiție din 15 iulie 2004, Spania/Comisia, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, punctul 92.

⁽¹⁹⁰⁾ Acesta a fost cazul în Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Guvernul din Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexate C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, privind reforma fiscală din Gibraltar, care a favorizat *de facto* întreprinderile offshore. A se vedea punctul 101 și următoarele din hotărârea respectivă. Reforma a introdus un sistem compus din trei impozite aplicabile tuturor întreprinderilor din Gibraltar, și anume, impozitul pe numărul de salariați („payroll tax”), impozitul pe ocuparea localurilor profesionale („business property occupation tax” – BPOT) și taxa de înregistrare („registration fee”). Contribuția la impozitul pe numărul de salariați și la BPOT ar fi fost plafonată la 15 % din profit. Tribunalul a constatat că o astfel de combinație de impozite exclude încă de la început orice impozitare a întreprinderilor offshore, deoarece acestea nu au niciun temei impozabil din cauza lipsei angajaților și a lipsei proprietăților profesionale în Gibraltar.

⁽¹⁹¹⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2002, Ramondin SA și Ramondín Cápsulas SA/Comisia, cauzele conexate T-92/00 și T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punctul 39.

⁽¹⁹²⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2007, Italia și Brandt Italia/Comisia, cauzele conexate T-239/04 și T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, punctul 66, Hotărârea Tribunalului din 4 septembrie 2009, Italia/Comisia, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punctul 120 și Hotărârea Curții de Justiție din 24 noiembrie 2011, Italia/Comisia, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punctele 59 și 60.

⁽¹⁹³⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 29 iunie 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punctul 27.

⁽¹⁹⁴⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 18 iulie 2013, P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punctul 27.

⁽¹⁹⁵⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2001, Smits și Peerbooms, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, punctul 90; Hotărârea Curții de Justiție din 3 iunie 2010, Sporting Exchange Ltd, trading ‘Betfair’/Minister van Justitie, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, punctul 50.

5.2.3. Evaluarea selectivității materiale pentru măsurile de reducere a obligațiilor normale ale întreprinderilor

126. Atunci când statele membre adoptă măsuri pozitive ad hoc în beneficiul uneia sau al mai multor întreprinderi identificate (de exemplu, acordarea unor sume de bani sau de active anumitor întreprinderi), în mod normal, este ușor să se concluzioneze că astfel de măsuri au un caracter selectiv, întrucât acestea rezervă un tratament favorabil pentru una sau mai multe întreprinderi. ⁽¹⁹⁶⁾
127. De regulă, situația este mai puțin clară atunci când statele membre adoptă măsuri mai ample, aplicabile tuturor întreprinderilor care îndeplinesc anumite criterii, care reduc taxele pe care întreprinderile respective ar trebui, în mod normal, să le suporte (de exemplu, scutiri de la plata impozitelor sau a contribuțiilor de asigurări sociale pentru întreprinderile care îndeplinesc anumite criterii).
128. În astfel de cazuri, selectivitatea măsurilor ar trebui în mod normal să fie evaluată prin intermediul unei analize în trei etape. În primul rând, trebuie să fie identificat sistemul de referință. În al doilea rând, trebuie să se stabilească dacă o anumită măsură constituie o derogare de la sistemul respectiv în măsura în care face distincție între operatorii economici care, având în vedere obiectivele inerente sistemului, se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă. Evaluarea existenței unei derogări în elementul cheie al acestei părți a testului permite să se ajungă la o concluzie privind selectivitatea *prima facie* a măsurii. În cazul în care măsura în cauză nu constituie o derogare de la sistemul de referință, aceasta nu este selectivă. Cu toate acestea, dacă măsura constituie o derogare de la sistemul de referință (și, prin urmare, este selectivă *prima facie*), trebuie să se stabilească, în a treia etapă a testului, dacă derogarea este justificată de natura sau economia generală a sistemului (de referință) ⁽¹⁹⁷⁾. În cazul în care o măsură selectivă *prima facie* se justifică prin natura sau economia generală a sistemului, aceasta nu va fi considerată selectivă și, prin urmare, nu va intra în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) din tratat ⁽¹⁹⁸⁾.
129. Cu toate acestea, analiza în trei etape nu poate fi aplicată în anumite cazuri, ținând seama de efectele practice ale măsurilor în cauză. Trebuie subliniat faptul că articolul 107 alineatul (1) din tratat nu face distincție între măsurile de intervenție a statului în ceea ce privește cauzele sau obiectivele acestora, ci le definește în funcție de efectele lor, independent de tehnicile utilizate ⁽¹⁹⁹⁾. Aceasta înseamnă că, în anumite cazuri excepționale, nu este suficient să se analizeze dacă o anumită măsură constituie o derogare de la normele sistemului de referință, astfel cum sunt definite de statul membru în cauză. Este, de asemenea, necesar să se evalueze dacă limitele sistemului de referință au fost concepute în mod coerent sau, dimpotrivă, într-un mod clar arbitrar sau pârținitor, pentru a favoriza anumite întreprinderi care se află într-o situație comparabilă în ceea ce privește logica fundamentală a sistemului în cauză.
130. Astfel, în cauzele conexe C-106/09 P și C-107/09 P ⁽²⁰⁰⁾ privind reforma fiscală din Gibraltar, Curtea de Justiție a constatat că sistemul de referință, astfel cum este definit de statul membru în cauză, deși întemeiat pe criterii care au fost de natură generală, a discriminat în practică întreprinderile care s-au aflat într-o situație comparabilă în ceea ce privește obiectivul reformei fiscale, având ca rezultat un avantaj selectiv pentru întreprinderile offshore ⁽²⁰¹⁾. În acest sens, Curtea a constatat că faptul că întreprinderile offshore nu au fost impozitate nu a fost în mod aleatoriu o consecință a regimului, ci consecința inevitabilă a faptului că bazele de evaluare au fost concepute astfel încât întreprinderile offshore să nu fie supuse unei baze de impozitare ⁽²⁰²⁾.
131. De asemenea, ar putea fi necesară o verificare similară în anumite cazuri privind taxele pentru utilizări speciale, în cazul în care există elemente care să indice că limitele taxei au fost stabilite în mod clar arbitrar sau

⁽¹⁹⁶⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 4 iunie 2015, Comisia/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punctul 60 și următoarele și Concluziile avocatului general Mengozzi din 27 iunie 2013, prezentate în cauza Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, punctul 52.

⁽¹⁹⁷⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punctul 62 și Hotărârea Curții de Justiție din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽¹⁹⁸⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexe C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 49 și următoarele; Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

⁽¹⁹⁹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punctele 85 și 89 și jurisprudența citată, Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punctul 51 și Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Guvernul din Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexe C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punctul 87.

⁽²⁰⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Guvernul din Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexe C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

⁽²⁰¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Guvernul din Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexe C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punctul 101 și următoarele.

⁽²⁰²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Guvernul din Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexe C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punctul 106.

părtinitor, pentru a favoriza anumite produse sau activități care se află într-o situație comparabilă în ceea ce privește logica fundamentală a taxelor în cauză. De exemplu, în cauza *Ferring* ⁽²⁰³⁾, Curtea de Justiție a considerat că taxa impusă asupra vânzării directe a medicamentelor de către laboratoarele farmaceutice, dar nu și asupra vânzării de către comercianții cu ridicata este selectivă. În lumina circumstanțelor factuale specifice – cum ar fi obiectivul clar al măsurii și efectele acesteia – Curtea nu a examinat doar dacă măsura în cauză va conduce la o derogare de la sistemul de referință constituit de taxă. Curtea a comparat, de asemenea, situațiile laboratoarelor farmaceutice (care plătesc taxa) și ale comercianților cu ridicata (care nu plătesc taxa), concluzionând că neimpunerea taxei pe vânzările directe realizate de comercianții cu ridicata corespunde acordării în favoarea acestora a unei scutiri selective de la plata impozitelor *prima facie* ⁽²⁰⁴⁾.

5.2.3.1. Identificarea sistemului de referință

132. Sistemul de referință reprezintă valoarea de referință față de care este evaluat caracterul selectiv al unei măsuri.
133. Sistemul de referință este compus dintr-un set coerent de norme care se aplică în general – pe baza unor criterii obiective – tuturor întreprinderilor care intră sub incidența domeniului său de aplicare, astfel cum este definit prin obiectivul acestuia. De regulă, normele respective definesc nu numai domeniul de aplicare a sistemului, ci și condițiile în care se aplică sistemul, drepturile și obligațiile întreprinderilor care fac obiectul acestuia și aspectele tehnice legate de funcționarea sistemului.
134. În cazul impozitelor, sistemul de referință se bazează pe elemente cum ar fi baza de impozitare, persoanele impozabile, evenimentul impozabil și cotele de impozitare. De exemplu, un sistem de referință ar putea fi identificat în ceea ce privește regimul fiscal privind impozitul pe profit ⁽²⁰⁵⁾, sistemul TVA ⁽²⁰⁶⁾ sau sistemul general de impozitare a asigurărilor ⁽²⁰⁷⁾. Același lucru se aplică, de asemenea, pentru taxele speciale (de sine stătătoare), cum ar fi taxele pe anumite produse sau activități care au un impact negativ asupra mediului sau asupra sănătății, care nu fac parte dintr-un sistem de impozitare mai vast. În consecință și sub rezerva cazurilor speciale enumerate la punctele 129-131 de mai sus, sistemul de referință este, în principiu, taxa în sine ⁽²⁰⁸⁾.

5.2.3.2. Derogarea de la sistemul de referință

135. Odată ce sistemul de referință a fost stabilit, în cadrul următoarei etape a analizei se verifică dacă măsura în cauză face distincție între întreprinderi, prin derogare de la sistemul respectiv. În acest scop, este necesar să se stabilească dacă măsura este susceptibilă să favorizeze anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri, în comparație cu alte întreprinderi care se află într-o situație de fapt și de drept similară, având în vedere obiectivul intrinsec al sistemului de referință ⁽²⁰⁹⁾. Obiectivele de politică externă – cum ar fi obiectivele politicii regionale, ale politicii de mediu sau ale politicii industriale – nu pot fi invocate de statul membru pentru a justifica tratamentul diferențiat al întreprinderilor ⁽²¹⁰⁾.

⁽²⁰³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 noiembrie 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punctul 20.

⁽²⁰⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 22 noiembrie 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punctele 19 și 20.

⁽²⁰⁵⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 8 septembrie 2011, *Paint Graphos* și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 50. În unele cazuri, Curtea aplică în acest context termenul de „regim fiscal de drept comun” (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 iunie 2006, *Belgia și Forum 187/Comisia*, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punctul 95) sau de „regim fiscal general” (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 15 decembrie 2005, *Italia/Comisia*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punctul 100).

⁽²⁰⁶⁾ A se vedea motivarea Curții privind selectivitatea în Hotărârea Curții de Justiție din 3 martie 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punctul 40 și următoarele.

⁽²⁰⁷⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punctele 75 și 78.

⁽²⁰⁸⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 7 martie 2012, *British Aggregates Association/Comisia*, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, punctele 49 și 50. Chiar dacă o taxă este introdusă în sistemul juridic național pentru transpunerea unei directive a Uniunii, taxa respectivă rămâne sistemul de referință.

⁽²⁰⁹⁾ Cu toate acestea, în Hotărârea *Paint Graphos*, Curtea a indicat că, având în vedere caracteristicile particulare proprii societăților cooperatice, care trebuie să respecte principiul de funcționare speciale, societățile respective nu pot fi considerate ca fiind într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a societăților comerciale, cu toate că acestea acționează în interesul economic al membrilor lor și întrețin o relație care nu este strict comercială, ci personală specială cu aceștia din urmă, în care membrii sunt implicați în mod activ și au dreptul la o repartizare echitabilă a rezultatelor economice (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, *Paint Graphos* și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 61).

⁽²¹⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 18 iulie 2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punctul 27 și următoarele.

136. Structura anumitor taxe speciale (și, în special, baza de impozitare a acestora), cum ar fi taxele de protecție a mediului și a sănătății impuse pentru a descuraja anumite activități sau produse care au un efect advers asupra mediului sau asupra sănătății umane, va integra în mod normal obiectivele de politică urmărite. În astfel de cazuri, un tratament diferențiat pentru activitățile sau produsele a căror situație diferă de situația activităților sau produselor care fac obiectul taxei în ceea ce privește obiectivul intrinsec urmărit nu constituie o derogare ⁽²¹¹⁾.
137. În cazul în care o măsură favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri care se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă, măsura este selectivă *prima facie*.

5.2.3.3. Justificarea prin natura sau economia generală a sistemului de referință

138. O măsură care constituie o derogare de la sistemul de referință (selectivitate *prima facie*) este neselectivă dacă aceasta se justifică prin natura sau economia generală a sistemului respectiv. Acest lucru este valabil în cazul în care o măsură decurge în mod direct din principiile de bază sau directoare intrinseci ale sistemului de referință sau rezultă din mecanismele inerente necesare pentru funcționarea și eficiența sistemului ⁽²¹²⁾. În schimb, nu este posibil să se recurgă la obiective de politică externă care nu sunt inerente sistemului ⁽²¹³⁾.
139. Baza pentru o posibilă justificare ar putea fi, de exemplu, necesitatea de a lupta împotriva fraudei sau a evaziunii fiscale, necesitatea de a lua în considerare cerințe de contabilitate specifice, capacitatea de gestionare, principiul neutralității fiscale ⁽²¹⁴⁾, natura progresivă a impozitului pe venit și scopul redistributiv al acestuia, necesitatea de a evita dubla impunere ⁽²¹⁵⁾ sau obiectivul de a optimiza recuperarea datoriilor fiscale.
140. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să introducă și să aplice proceduri de supraveghere și de control corespunzătoare pentru a se asigura că derogările sunt conforme cu logica și economia generală a regimului fiscal ⁽²¹⁶⁾. Pentru ca derogările să fie justificate de natura sau economia generală a sistemului, este necesar, de asemenea, să se asigure că măsurile sunt proporționale și că nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului legitim urmărit, și anume, obiectivul nu poate fi realizat prin măsuri mai puțin ambițioase ⁽²¹⁷⁾.
141. Un stat membru care introduce o diferențiere între întreprinderi trebuie să fie în măsură să demonstreze că diferențierea este justificată de natura și economia generală a sistemului în cauză ⁽²¹⁸⁾.

⁽²¹¹⁾ O taxă introdusă în sistemul juridic național de transpunere a unei directive a Uniunii care prevede, în domeniul de aplicare a acesteia, un tratament diferențiat pentru anumite activități/produse poate indica faptul că astfel de activități/produse sunt într-o situație diferită în ceea ce privește obiectivul intrinsec urmărit.

⁽²¹²⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 69.

⁽²¹³⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08 – C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctele 69 și 70, Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctul 81, Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Hotărârea Curții de Justiție din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757 și Hotărârea Curții de Justiție din 18 iulie 2013, P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punctul 27 și următoarele.

⁽²¹⁴⁾ Pentru organismele de plasament colectiv; a se vedea secțiunea 5.4.2.

⁽²¹⁵⁾ În Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011 Paint Graphos și alții cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, Curtea a făcut referire la posibilitatea de a se baza pe natura sau economia generală a regimului fiscal național ca justificare pentru faptul că societățile cooperative care distribuie toate profiturile către membri nu sunt impozitate ele însele ca societăți cooperative, cu condiția ca impozitul să fie perceput de la fiecare membru în parte (punctul 71).

⁽²¹⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 74.

⁽²¹⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctul 75.

⁽²¹⁸⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Guvernul din Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexate C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punctul 146, Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 2004, Țările de Jos/Comisia, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punctul 43 și Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

5.3. Selectivitate regională

142. În principiu, numai măsurile care se aplică pe întregul teritoriu al statului membru nu intră sub incidența criteriului de selectivitate regională prevăzut la articolul 107 alineatul (1) din tratat. Cu toate acestea, astfel cum se subliniază mai jos, sistemul de referință nu trebuie neapărat să fie definit ca fiind întregul stat membru ⁽²¹⁹⁾. Rezultă de aici că nu toate măsurile care se aplică numai anumitor părți ale teritoriului unui stat membru sunt în mod automat selective.
143. În conformitate cu jurisprudența ⁽²²⁰⁾, măsurile cu un domeniu de aplicare regional sau local pot să nu fie selective dacă sunt îndeplinite anumite cerințe. Această jurisprudență a abordat până în prezent numai măsurile fiscale. Cu toate acestea, întrucât selectivitatea regională este un concept general, principiile stabilite de instanțele Uniunii în ceea ce privește măsurile fiscale se aplică și altor tipuri de măsuri.
144. Pentru a evalua selectivitatea regională, trebuie să fie diferențiate trei scenarii ⁽²²¹⁾.
1. În primul scenariu, care conduce la selectivitatea regională a unei măsuri, guvernul central dintr-un stat membru decide să aplice în mod unilateral un nivel de impozitare mai scăzut într-o anumită zonă geografică.
 2. Cel de-al doilea scenariu corespunde delegării simetrice a competențelor fiscale ⁽²²²⁾ – un model de distribuire a competențelor fiscale în care toate autoritățile infrastatale de la un anumit nivel (regiuni, districte sau altele) într-un stat membru au aceeași competență autonomă de drept pentru stabilirea cotei de impozitare aplicabile pe teritoriul lor de competență, independent de administrația centrală. În acest caz, măsurile luate de autoritățile infrastatale sunt neselective, întrucât nu este posibil să se stabilească o cotă de impozitare normală în măsură să constituie cadrul de referință.
 3. În cel de-al treilea scenariu – delegarea asimetrică a competențelor fiscale ⁽²²³⁾ – doar anumite autorități regionale sau locale pot adopta măsurile fiscale aplicabile pe teritoriul lor. În acest caz, evaluarea caracterului selectiv al măsurii în cauză depinde de gradul de autonomie al autorității respective față de administrația centrală a statului membru ⁽²²⁴⁾. Acest lucru se întâmplă atunci când sunt îndeplinite trei criterii cumulative de autonomie: autonomie instituțională, procedurală, economică și financiară ⁽²²⁵⁾. În cazul în care toate criteriile de autonomie sunt întrunite, atunci când o autoritate regională sau locală decide să adopte o măsură fiscală aplicabilă numai pe teritoriul său, atunci regiunea în cauză, și nu statul membru, constituie cadrul geografic de referință.

5.3.1. Autonomie instituțională

145. Existența autonomiei instituționale poate fi stabilită în cazul în care decizia privind măsura fiscală a fost luată de o autoritate regională sau locală în temeiul propriilor puteri constituționale, politice și administrative, separate de cele ale administrației centrale. În cauza Azore, Curtea de Justiție a constatat că, prin Constituția portugheză, Azore a fost recunoscută ca regiune autonomă, cu propriul statut politic și administrativ și instituții autonome, care dispun, la rândul lor, de competență fiscală și de puterea de a adapta dispozițiile fiscale naționale la caracteristicile regionale particulare ⁽²²⁶⁾.

⁽²¹⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctul 57 și Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cauzele conexate C-428/06-C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punctul 47.

⁽²²⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctul 57 și următoarele și Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cauzele conexate C-428/06 – C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punctul 47 și următoarele.

⁽²²¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctele 63-66.

⁽²²²⁾ A se vedea Concluziile avocatului general Geelhoed din 20 octombrie 2005, prezentate în cauza Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, punctul 60.

⁽²²³⁾ A se vedea Concluziile avocatului general Geelhoed din 20 octombrie 2005, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, punctul 60.

⁽²²⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctul 58: „este posibil ca un organism infrastatal să se bucure de un statut de drept și de fapt care îi conferă suficientă autonomie față de administrația centrală a unui stat membru, astfel încât, prin măsurile pe care le adoptă, organismul în cauză și nu administrația centrală joacă un rol fundamental în definirea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile.”

⁽²²⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctul 67.

⁽²²⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punctul 70.

146. Evaluarea măsurii în care criteriul autonomiei instituționale a fost îndeplinit în fiecare caz ar trebui să includă, în special, examinarea constituției și a altor acte relevante dintr-un anumit stat membru, astfel încât să se verifice dacă o anumită regiune are, într-adevăr, propriul statut politic și administrativ și dacă aceasta dispune de propriile instituții autonome, care au puterea de a-și exercita propria competență fiscală.

5.3.2. Autonomie procedurală

147. Existența autonomiei procedurale poate fi stabilită în cazul în care o decizie privind o măsură fiscală a fost adoptată fără ca administrația centrală să poată interveni direct pentru a stabili conținutul acesteia.
148. Criteriul esențial pentru a determina dacă autonomia procedurală există nu este sfera de competență recunoscută a organismului infrastatal, ci capacitatea organismului, având în vedere competența acestuia, de a adopta o decizie referitoare la o măsură fiscală în mod independent, și anume, fără ca administrația centrală să poată interveni direct asupra conținutului acesteia.
149. Faptul că există o procedură de consultare sau de conciliere între autoritățile centrale și regionale (sau locale) pentru a evita conflictele nu înseamnă în mod automat că un organism infrastatal nu are autonomie procedurală, cu condiția ca organismul respectiv, și nu administrația centrală, să ia decizia finală cu privire la adoptarea măsurii în cauză ⁽²²⁷⁾.
150. Simplul fapt că actele pe care le adoptă un organism infrastatal sunt supuse controlului jurisdicțional nu înseamnă că organismul respectiv nu are autonomie procedurală, întrucât existența acestui control este o trăsătură inerentă a statului de drept ⁽²²⁸⁾.
151. O măsură fiscală regională (sau locală) nu trebuie să fie complet separată de un sistem fiscal mai general pentru ca aceasta să nu constituie ajutor de stat. În special, nu este necesar ca sistemul fiscal în cauză (bazele de evaluare, cotele de impozitare, normele privind recuperarea impozitelor și scutirile fiscale) să fie transferat în întregime către organismul infrastatal ⁽²²⁹⁾. De exemplu, transferul impozitului pe profit constând doar în competența de a modifica cotele într-un interval de timp limitat, fără a transfera competența de a modifica bazele de evaluare (indemnizațiile și scutirile fiscale etc.) ar putea fi considerat ca îndeplinind condiția de autonomie procedurală în cazul în care clasa de impozitare predefinită permite regiunii în cauză să exercite competențe autonome semnificative de impozitare, fără ca administrația centrală să fie în măsură să intervină în ceea ce privește conținutul.

5.3.3. Autonomie economică și financiară

152. Existența autonomiei economice și financiare poate fi stabilită în cazul în care un organism infrastatal își asumă răspunderea pentru consecințele politice și financiare ale unei măsuri de reducere a impozitelor. Acest lucru nu este valabil în cazul în care organismul infrastatal nu este responsabil pentru gestionarea unui buget, și anume, în cazul în care acesta nu deține controlul asupra veniturilor și cheltuielilor.
153. Prin urmare, pentru a verifica existența autonomiei economice și financiare, consecințele financiare ale măsurii fiscale în regiune nu trebuie să fie compensate de ajutoare sau subvenții din alte regiuni sau de la administrația centrală. Prin urmare, existența unei legături cauzale directe între măsura fiscală adoptată de organismul infrastatal și sprijinul financiar din alte regiuni sau de la administrația centrală a statului membru în cauză exclude existența unei astfel de autonomii ⁽²³⁰⁾.

⁽²²⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cauzele conexate C-428/06-C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punctele 96-100.

⁽²²⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cauzele conexate C-428/06-C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punctele 80-83.

⁽²²⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

⁽²³⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, cauzele conexate C-428/06-C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punctul 129 și următoarele.

154. Existența autonomiei economice și financiare nu este subminată de faptul că un deficit la nivelul veniturilor fiscale ca rezultat al punerii în aplicare a descentralizării competențelor fiscale (de exemplu, o rată de impozitare mai mică) este compensat de o creștere paralelă a acelorași venituri datorită apariției de noi întreprinderi atrase de tarife mai scăzute.
155. Criteriile de autonomie nu impun descentralizarea normelor care reglementează colectarea impozitelor către autoritățile regionale sau locale și nici necesitatea ca veniturile fiscale să fie efectiv colectate de către autoritățile respective. Administrația centrală poate continua să fie responsabilă pentru colectarea impozitelor transferate, în cazul în care costurile de colectare sunt suportate de autoritatea înfratată.

5.4. Aspecte specifice referitoare la măsurile fiscale

156. Statele membre sunt libere să decidă asupra politicii economice pe care o consideră cea mai adecvată și, în special, să distribuie sarcina fiscală după cum consideră de cuviință, între diferiți factori de producție. Cu toate acestea, statele membre trebuie să își exercite această competență în conformitate cu legislația Uniunii ⁽²³¹⁾.

5.4.1. Societăți cooperative

157. În principiu, societățile cooperative veritabile se conformează unor principii de funcționare care le disting de alți operatori economici ⁽²³²⁾. În special, acestea fac obiectul unor cerințe specifice de aderare, iar activitățile lor se desfășoară în avantajul reciproc al propriilor membri ⁽²³³⁾, și nu în interesul investitorilor exteriori. În plus, rezervele și activele sunt nedistribuibile și trebuie să fie folosite numai pentru interesul comun al membrilor. În cele din urmă, cooperativele au, în general, un acces limitat la piețele de capital și generează marje de profit reduse.
158. Având în vedere aceste caracteristici particulare, cooperativele pot fi considerate ca nefiind într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a societăților comerciale, astfel încât tratamentul fiscal preferențial pentru cooperative ar putea să nu intre în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat, în următoarele condiții ⁽²³⁴⁾:
- acestea acționează în interesul economic al membrilor lor;
 - relațiile lor cu membrii nu sunt pur comerciale, ci au caracter personal și individual;
 - membrii sunt implicați activ în desfășurarea activității;
 - membrii au dreptul la o distribuție echitabilă a rezultatelor performanței economice.
159. Cu toate acestea, în cazul în care se constată că societatea cooperativă în cauză este comparabilă cu societățile comerciale, ea ar trebui să fie inclusă în același cadru de referință ca societățile comerciale și să facă obiectul analizei în trei etape, astfel cum se prevede la punctele 128-141. În conformitate cu cea de-a treia etapă a acestei analize, trebuie să se examineze dacă regimul fiscal în cauză este justificat de logica regimului fiscal ⁽²³⁵⁾.
160. În acest sens, trebuie remarcat faptul că măsura trebuie să fie în conformitate cu principiile de bază sau directe ale sistemului fiscal al statului membru (prin trimitere la mecanismele inerente sistemului respectiv).

⁽²³¹⁾ În special, statele membre nu trebuie să adopte sau să mențină legi care implică ajutor de stat incompatibil sau discriminare care contravine libertăților fundamentale. A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, ECLI:EU:C:2009:559, punctul 34 și jurisprudența citată.

⁽²³²⁾ A se vedea preambulul la Regulamentul (CE) nr. 1435/2003 al Consiliului din 22 iulie 2003 privind statutul societății cooperative europene.

⁽²³³⁾ Controlul societăților cooperative este împărțit egal între membrii săi, în conformitate cu regula „o persoană, un vot”.

⁽²³⁴⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctele 55 și 61.

⁽²³⁵⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctele 69-75.

O derogare pentru societățile cooperative, în sensul că acestea nu sunt impozitate la nivel de cooperativă poate, de exemplu, să fie justificată prin faptul că acestea distribuie membrilor întreg profitul lor și că impozitul este colectat ulterior la nivelul membrilor individuali respectivi. În orice caz, reducerea impozitării trebuie să fie proporțională și să nu depășească ceea ce este necesar. În plus, statul membru în cauză trebuie să aplice proceduri de control și de supraveghere corespunzătoare ⁽²³⁶⁾.

5.4.2. Organisme de plasament colectiv ⁽²³⁷⁾

161. Este general acceptat faptul că vehiculele investiționale, cum ar fi organismele de plasament colectiv ⁽²³⁸⁾, ar trebui să fie supuse unui nivel corespunzător de impozitare deoarece, practic, acestea operează în calitate de organisme intermediare între investitori (terți) și întreprinderile țintă care fac obiectul investițiilor. Absența unor norme fiscale speciale care să reglementeze fondurile sau societățile de investiții ar putea conduce la instituirea unui fond de investiții considerat drept un contribuabil separat – cu impunerea unui nivel suplimentar de impozitare pentru orice venit sau câștiguri obținute de vehiculul intermediar. În acest context, statele membre încearcă, în general, să reducă efectele adverse ale impozitării asupra investițiilor prin intermediul fondurilor sau societăților de investiții în raport cu investițiile directe ale investitorilor individuali și, pe cât posibil, să asigure că sarcina fiscală globală finală asupra coșului diverselor tipuri de investiții este aproximativ aceeași, indiferent de vehiculul de investiții.
162. Măsurile fiscale menite să asigure neutralitatea fiscală pentru investițiile în fondurile colective sau societățile de investiții nu trebuie să fie considerate ca fiind selective în cazul în care acestea nu au ca efect favorizarea anumitor organisme de plasament colectiv sau a anumitor tipuri de investiții ⁽²³⁹⁾, ci mai degrabă reducerea sau eliminarea dublei impuneri economice în conformitate cu principiile generale inerente regimului fiscal în cauză. În sensul prezentei secțiuni, în temeiul neutralității fiscale, toți contribuabilii sunt tratați la fel, indiferent dacă aceștia investesc în active, cum ar fi titlurile de stat și acțiunile societăților pe acțiuni, direct sau indirect prin intermediul unor fonduri de investiții. În consecință, un regim fiscal pentru organismele de plasament colectiv care respectă obiectivul transparenței fiscale la nivelul vehiculului intermediar poate fi justificat de logica regimului fiscal în cauză, cu condiția ca prevenirea dublei impuneri economice să constituie un principiu inherent regimului fiscal în cauză. În schimb, un tratament fiscal preferențial limitat la vehicule de investiții bine definite care îndeplinesc condiții specifice ⁽²⁴⁰⁾ în detrimentul altor vehicule de investiții, aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă, ar trebui să fie considerat selectiv ⁽²⁴¹⁾, de exemplu, în cazul în care normele fiscale ar prevedea un tratament favorabil pentru capitalul de risc național, pentru fondurile cu impact social sau pentru fondurile de investiții pe termen lung și ar omite fondurile armonizate la nivelul Uniunii EuVECA ⁽²⁴²⁾, FEAS ⁽²⁴³⁾ sau FEITL ⁽²⁴⁴⁾.
163. Cu toate acestea, neutralitatea fiscală nu înseamnă că astfel de vehicule de investiții trebuie să fie scutite integral de la plata oricărui impozit sau că administratorii fondului trebuie să fie scutiți de la plata impozitului pe taxele

⁽²³⁶⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, cauzele conexate C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punctele 74 și 75.

⁽²³⁷⁾ Prezenta secțiune nu se limitează la organismele de plasament colectiv sub rezerva Directivei 2009/65/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind anumite organisme de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM). Ea vizează, de asemenea, alte tipuri de organisme de plasament colectiv care nu intră sub incidența directivei menționate, cum ar fi – printre altele – fondurile de investiții alternative, astfel cum sunt definite în Directiva 2011/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 174, 1.7.2011, p. 1).

⁽²³⁸⁾ Aceste organisme pot fi constituite în conformitate cu legea aplicabilă în materie de contracte (ca fonduri deschise de investiții administrate de o societate de administrare), sub formă de fonduri de investiții (de tip unit trust) sau sub formă statutară (societate de investiții). A se vedea articolul 1 alineatul (3) din Directiva OPCVM.

⁽²³⁹⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 4 martie 2009, Associazione italiana del risparmio gestito și Fineco Asset Management/Comisia, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, punctul 78 și următoarele în care Tribunalul a susținut Decizia 2006/638/CE a Comisiei din 6 septembrie 2005 (JO L 268, 27.9.2006, p. 1), declarând incompatibil cu piața comună un regim de ajutoare care oferă stimulente fiscale unor organisme de plasament colectiv în valori mobiliare, specializate în deținerea de acțiuni ale societăților cu capitalizare scăzută sau medie care pot fi tranzacționate pe piața reglementată europeană.

⁽²⁴⁰⁾ De exemplu, un tratament fiscal preferențial la nivelul vehiculului de investiții care condiționează investiția a trei sferturi din activele fondului în IMM-uri.

⁽²⁴¹⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 4 martie 2009, Associazione italiana del risparmio gestito și Fineco Asset Management/Comisia, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, punctul 150.

⁽²⁴²⁾ Regulamentul (UE) nr. 345/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2013 privind fondurile europene cu capital de risc (JO L 115, 25.4.2013, p. 1).

⁽²⁴³⁾ Regulamentul (UE) nr. 346/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2013 privind fondurile europene de antreprenoriat social (JO L 115, 25.4.2013, p. 18).

⁽²⁴⁴⁾ Regulamentul (UE) 2015/760 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2015 privind fondurile europene de investiții pe termen lung (JO L 123, 19.5.2015, p. 98).

pe care le percep pentru gestionarea activelor suport investite de fonduri ⁽²⁴⁵⁾. De asemenea, aceasta nu justifică un tratament fiscal mai avantajos al unui organism de plasament colectiv față de o investiție individuală pentru regimurile fiscale în cauză ⁽²⁴⁶⁾. În astfel de cazuri, regimul fiscal ar fi disproporționat și ar depăși ceea ce este necesar pentru îndeplinirea obiectivului de a evita dubla impunere, prin urmare, acesta ar constitui o măsură selectivă.

5.4.3. Amnistii fiscale

164. De regulă, amnistiiile fiscale implică imunitatea la sancțiuni penale, amenzi și plăți în contul dobânzilor (parțial sau total). În timp ce unele amnistii presupun plata integrală a impozitelor datorate ⁽²⁴⁷⁾, altele implică renunțarea parțială la valoarea impozitului datorat ⁽²⁴⁸⁾.
165. În general, o măsură de amnistie fiscală care se aplică întreprinderilor poate fi considerată o măsură generală dacă sunt îndeplinite condițiile de mai jos ⁽²⁴⁹⁾.
166. În primul rând, măsura este deschisă efectiv oricărei întreprinderi din orice sector sau de orice dimensiune care are obligații fiscale restante datorate la data stabilită de măsură, fără a privilegia un grup prestabilit de întreprinderi. În al doilea rând, măsura nu conduce la o selectivitate *de facto* în favoarea anumitor întreprinderi sau sectoare de activitate. În al treilea rând, acțiunea administrației fiscale este limitată la punerea în aplicare a amnistiei fiscale, fără nicio putere discreționară de a interveni în acordarea sau intensitatea măsurii. În cele din urmă, măsura nu presupune o derogare de la verificare.
167. Aplicarea limitată în timp a amnistiiilor fiscale, care se aplică doar pentru o scurtă perioadă ⁽²⁵⁰⁾ obligațiilor fiscale care erau scadente înainte de o dată stabilită în prealabil și care sunt încă scadente la momentul introducerii amnistiei fiscale, este inerentă conceptului de amnistie fiscală al cărei obiectiv este de a îmbunătăți atât colectarea impozitelor, cât și conformitatea contribuabililor.
168. De asemenea, măsurile de amnistie fiscală pot fi considerate măsuri generale dacă acestea urmează obiectivul legiuitorului național de a asigura conformitatea cu un principiu general de drept, cum ar fi principiul conform căruia o hotărâre trebuie să fie pronunțată într-o perioadă rezonabilă de timp ⁽²⁵¹⁾.

5.4.4. Decizii fiscale și tranzacții fiscale

5.4.4.1. Decizii fiscale administrative

169. Scopul unei decizii fiscale este de a stabili în prealabil aplicarea regimului fiscal de drept comun într-un caz particular, având în vedere faptele și circumstanțele sale specifice. Din motive de securitate juridică, multe autorități fiscale naționale furnizează decizii administrative anticipate privind modul în care vor fi tratate anumite tranzacții din punct de vedere fiscal ⁽²⁵²⁾. Acest lucru se poate realiza pentru a preciza în prealabil

⁽²⁴⁵⁾ Logica neutralității care stă la baza impozitării speciale a întreprinderilor de investiții se aplică capitalului fondului, dar nu și veniturilor proprii și capitalurilor societăților de administrare. A se vedea decizia privind ajutoarele de stat a Autorității AELS de Supraveghere din 18 martie 2009 cu privire la impozitarea întreprinderilor de investiții din Liechtenstein.

⁽²⁴⁶⁾ A se vedea Decizia Comisiei din 12 mai 2010, N131/2009, Finlanda, schema de investiții imobiliare rezidențiale (REIT) (JO C 178, 3.7.2010, p. 1), considerentul 33.

⁽²⁴⁷⁾ Amnistiiile fiscale pot oferi, de asemenea, posibilitatea de a raporta active sau venituri nedeclarate.

⁽²⁴⁸⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 29 martie 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, punctul 12.

⁽²⁴⁹⁾ A se vedea Decizia din 11 iulie 2012 a Comisiei privind măsura de amnistie fiscală notificată de Letonia, SA. 33183 (JO C 1, 4.1.2013, p. 6).

⁽²⁵⁰⁾ Perioada de aplicare ar trebui să fie suficientă pentru a permite tuturor contribuabililor care fac obiectul măsurii să depună eforturi pentru a beneficia de aceasta.

⁽²⁵¹⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 29 martie 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, punctele 40, 41 și 42.

⁽²⁵²⁾ Unele state membre au adoptat circulare care reglementează domeniul de aplicare și amplasarea propriilor practici de decizie. Unele dintre acestea își publică, de asemenea, deciziile.

modul în care dispozițiile unei convenții fiscale bilaterale sau dispozițiile fiscale naționale vor fi aplicate într-un anumit caz sau modul în care „profiturile realizate în condiții de deplină concurență” vor fi stabilite pentru tranzacțiile cu părți afiliate în care incertitudinea justifică o decizie anticipată pentru a se asigura că prețul pentru toate tranzacțiile intragrup este stabilit în condiții de deplină concurență ⁽²⁵³⁾. Statele membre pot oferi propriilor contribuabili securitate juridică și previzibilitate privind aplicarea normelor fiscale generale, care sunt cel mai bine asigurate în cazul în care practica lor în materie de decizii administrative este transparentă și deciziile sunt publicate.

170. Acordarea unei decizii fiscale trebuie însă să respecte normele privind ajutoarele de stat. În cazul în care o decizie fiscală aprobă un rezultat care nu reflectă în mod fiabil rezultatul care s-ar obține prin aplicarea normală a regimului fiscal de drept comun, respectiva decizie poate conferi un avantaj selectiv destinatarului, în măsura în care acest tratament selectiv duce la o diminuare a obligațiilor fiscale ale destinatarului în statul membru în comparație cu societățile aflate într-o situație de fapt și de drept similară.
171. Curtea de Justiție a statuat că o reducere a bazei de impozitare a unei întreprinderi care rezultă dintr-o măsură fiscală ce permite unui contribuabil să utilizeze în tranzacțiile intragrup prețuri de transfer care nu sunt similare cu prețurile care ar fi percepute în condiții de liberă concurență între întreprinderi independente care negociază în circumstanțe comparabile în condiții de deplină concurență conferă un avantaj selectiv contribuabilului respectiv, în virtutea faptului că obligația sa fiscală în regimul fiscal de drept comun este redusă în comparație cu întreprinderile independente care utilizează profiturile lor înregistrate efectiv pentru a-și stabili baza de impozitare ⁽²⁵⁴⁾. În consecință, o decizie fiscală care aprobă o metodologie de stabilire a prețurilor de transfer pentru stabilirea profitului impozabil al unei entități din cadrul unui grup de societăți care nu duce la o aproximare fiabilă a rezultatului de pe piață în conformitate cu principiul deplinei concurențe conferă un avantaj selectiv beneficiarului acesteia. Căutarea unei „aproximări fiabile a rezultatului de pe piață” înseamnă că orice abatere de la cea mai bună estimare a rezultatului de pe piață trebuie să fie limitată și proporțională cu incertitudinea inerentă metodei de stabilire a prețurilor de transfer aleasă sau instrumentelor statistice utilizate pentru acest exercițiu de aproximare.
172. Acest principiu al deplinei concurențe face parte în mod necesar din evaluarea de către Comisie a măsurilor fiscale acordate societăților care fac parte dintr-un grup în temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat, indiferent dacă și sub ce formă un stat membru a integrat acest principiu în sistemul său juridic național. Se recurge la acest principiu pentru a stabili dacă profitul impozabil al unei societăți din cadrul unui grup în scopul impozitului pe profit a fost stabilit pe baza unei metodologii cu ajutorul căreia se obține o aproximare fiabilă a rezultatului de pe piață. O decizie fiscală care aprobă o astfel de metodologie asigură faptul că societatea respectivă nu este tratată în mod favorabil în temeiul normelor obișnuite privind impozitul pe profit în statul membru în cauză în comparație cu societățile independente care plătesc impozit pe baza profitului contabil, care reflectă prețurile stabilite pe piață și negociate în condiții de deplină concurență. Principiul concurenței depline aplicat de Comisie în evaluarea deciziilor de stabilire a prețurilor de transfer în temeiul normelor privind ajutoarele de stat este, prin urmare, o aplicare a articolului 107 alineatul (1) din tratat, care interzice un tratament inegal în ceea ce privește impozitarea întreprinderilor care se află într-o situație de fapt și de drept similară. Acest principiu este obligatoriu pentru statele membre, iar normele fiscale naționale nu sunt excluse din domeniul său de aplicare ⁽²⁵⁵⁾.

⁽²⁵³⁾ A se vedea Decizia Comisiei din 21 octombrie 2015 în cazul SA.38374, Starbucks, nepublicată încă, Decizia Comisiei din 21 octombrie 2015 în cazul SA.38375, Fiat, nepublicată încă, Decizia Comisiei din 11 ianuarie 2016 în cazul SA.37667, schema de ajutor de stat de scutire în ceea ce privește profiturile excedentare, nepublicată încă, toate cazurile fac obiectul unui recurs.

⁽²⁵⁴⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, ECLI: EU:C:2006:416. În această hotărâre cu privire la regimul fiscal belgian pentru centrele de coordonare, Curtea de Justiție a examinat un recurs împotriva unei decizii a Comisiei [Decizia 2003/757/CE a Comisiei din 17 februarie 2003 privind schema de ajutor pusă în aplicare de Belgia în favoarea centrelor de coordonare stabilite în Belgia (JO L 282, 30.10.2003, p. 25)], care a concluzionat, printre altele, că metoda de determinare a venitului impozabil în conformitate cu acest regim conferă un avantaj selectiv acestor centre. În conformitate cu acest regim, profitul impozabil a fost stabilit sub forma unei sume forfetare care reprezenta un procentaj din valoarea totală a costurilor și a cheltuielilor de exploatare, din care au fost excluse cheltuielile cu personalul și cheltuielile financiare. Conform Curții, „pentru a examina dacă determinarea veniturilor impozabile, astfel cum este prevăzută în regimul centrelor de coordonare, oferă un avantaj acestora din urmă, este necesar, [...], să se compare regimul menționat cu regimul de drept comun întemeiat pe diferența dintre venituri și cheltuieli pentru o întreprindere care își desfășoară activitățile în condiții de concurență liberă.” Curtea a considerat în continuare că „efectul excluderii [cheltuielilor cu personalul și cheltuielilor financiare] din cheltuielile utilizate pentru a determina profitul impozabil al centrelor este acela că prețurile de transfer nu seamănă cu cele care ar fi practicate în condiții de liberă concurență”, ceea ce, conform Curții, „[conferă] un avantaj centrelor de coordonare” (punctele 96 și 97).

⁽²⁵⁵⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, ECLI: EU:C:2006:416, punctul 81. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 25 martie 2015, Belgia/Comisia, T-538/11, ECLI:EU: T:2015:188, punctele 65 și 66 și jurisprudența citată.

173. Atunci când examinează dacă o decizie de stabilire a prețurilor de transfer este conformă cu principiul concurenței depline inerent articolului 107 alineatul (1) din tratat, Comisia poate ține seama de orientările oferite de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare economică (OCDE), în special „Liniile directoare ale OCDE privind prețurile de transfer pentru societățile multinaționale și administrațiile fiscale”. Aceste orientări nu se referă la aspecte legate de ajutorul de stat în sine, ci reflectă consensul internațional privind prețurile de transfer și furnizează orientări utile pentru administrațiile fiscale și societățile multinaționale cu privire la modul în care se pot asigura că printr-o metodologie de stabilire a prețurilor de transfer se obține un rezultat în concordanță cu condițiile de piață. Prin urmare, în cazul în care un acord privind prețurile de transfer este în conformitate cu orientările prevăzute de Liniile directoare ale OCDE privind prețurile de transfer, inclusiv cu orientările privind alegerea celei mai adecvate metode, și conduce la o aproximare fiabilă a rezultatului de pe piață, o decizie fiscală care aprobă acest acord nu este susceptibilă să implice un ajutor de stat.
174. În concluzie, deciziile fiscale conferă un avantaj selectiv destinatarilor lor, în special în cazul în care:
- (a) decizia aplică în mod eronat legislația fiscală națională și aceasta duce la o scădere a cuantumului impozitului ⁽²⁵⁶⁾;
 - (b) decizia nu este disponibilă pentru întreprinderile într-o situație de drept și de fapt similară ⁽²⁵⁷⁾; sau
 - (c) administrația aplică un tratament fiscal mai „favorabil” în comparație cu alți contribuabili într-o situație similară de fapt și de drept. Acesta ar putea fi cazul, de exemplu, atunci când autoritatea fiscală acceptă un acord privind prețurile de transfer care nu este stabilit în condiții de concurență deplină deoarece cu metodologia aprobată prin această decizie se obține un rezultat care se îndepărtează de o aproximare fiabilă a rezultatului de pe piață ⁽²⁵⁸⁾. Același principiu se aplică în cazul în care decizia permite destinatarului său să utilizeze metode alternative, mai indirecte, de calcul al profiturilor impozabile, de exemplu, prin utilizarea de marje fixe în cazul metodei cost-plus sau a metodei prețului de revânzare pentru determinarea prețurilor de transfer corespunzătoare, deși sunt disponibile metode mai directe ⁽²⁵⁹⁾.

5.4.4.2. Tranzacții fiscale

175. Tranzacțiile fiscale, în general, au loc în contextul litigiilor dintre un contribuabil și autoritățile fiscale cu privire la cuantumul impozitului datorat. Acestea constituie o practică comună în câteva state membre. Încheierea unei astfel de tranzacții fiscale permite autorităților fiscale să evite litigiile de lungă durată în fața instanțelor naționale și să asigure recuperarea rapidă a impozitului datorat. În timp ce competența statelor membre în acest domeniu este indiscutabilă, ajutorul de stat poate fi implicat în încheierea unei tranzacții fiscale, în special, în cazul în care se constată că valoarea impozitului datorat a fost redusă, fără o justificare clară (cum ar fi optimizarea recuperării datoriei) sau în mod disproporționat în beneficiul contribuabilului ⁽²⁶⁰⁾.

⁽²⁵⁶⁾ A se vedea Decizia 2003/601/CE a Comisiei din 17 februarie 2003 privind schema de ajutor referitoare la venituri din străinătate pusă în aplicare de Irlanda (JO L 204, 13.8.2003, p. 51), considerentele 33-35.

⁽²⁵⁷⁾ De exemplu, acest lucru ar fi valabil în cazul în care unele întreprinderi implicate în tranzacții cu entități controlate nu sunt autorizate să solicite astfel de decizii, contrare unei anumite categorii prestabilite de întreprinderi. A se vedea, în acest sens, Decizia 2004/77/CE a Comisiei din 24 iunie 2003 privind regimul fiscal de „ruling” aplicabil societăților americane de vânzări în străinătate (JO L 23, 28.1.2004, p. 14), considerentele 56-62.

⁽²⁵⁸⁾ A se vedea Decizia Comisiei din 21 octombrie 2015 în cazul SA.38374, Starbucks, nepublicată încă, Decizia Comisiei din 21 octombrie 2015 în cazul SA.38375, Fiat, nepublicată încă, Decizia Comisiei din 11 ianuarie 2016 în cazul SA.37667, schema de ajutor de stat de scutire în ceea ce privește profiturile excedentare, nepublicată încă, toate cazurile fac obiectul unui recurs.

⁽²⁵⁹⁾ A se vedea Decizia 2003/438/CE a Comisiei din 16 octombrie 2002 privind ajutorul de stat C 50/2001, Societățile financiare – pus în aplicare de Luxemburg (JO L 153, 20.6.2003, p. 40), considerentele 43 și 44, Decizia 2003/501/CE a Comisiei din 16 octombrie 2002 privind ajutorul de stat C 49/2001, Centre de coordonare din Luxemburg (JO L 170, 7.9.2003, p. 20), considerentele 46-47 și 50, Decizia 2003/757/CE a Comisiei din 17 februarie 2003, Centre de coordonare din Belgia (JO L 282, 30.10.2003, p. 25), considerentele 89-95 și Hotărârea aferentă a Curții de Justiție din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punctele 96 și 97, Decizia 2004/76/CE a Comisiei din 13 mai 2003, Cartiere generale și centre de logistică din Franța (JO L 23, 28.1.2004, p. 1), considerentele 50 și 53, Decizia Comisiei din 21 octombrie 2015 în cazul SA.38374, Starbucks, nepublicată încă și care face obiectul unui recurs, considerentele 282-285 și Decizia Comisiei din 21 octombrie 2015 în cazul SA.38375, Fiat, nepublicată încă și care face obiectul unui recurs, considerentul 245.

⁽²⁶⁰⁾ A se vedea Decizia 2011/276/UE a Comisiei din 26 mai 2010 privind ajutorul de stat C-76/03, Umicore SA (JO L 122, 11.5.2011, p. 76).

176. În acest context, o tranzacție între administrația fiscală și un contribuabil poate presupune, în special, un avantaj selectiv atunci când ⁽²⁶¹⁾:
- (a) în momentul acordării de concesiuni disproporționate unui contribuabil, administrația aplică un tratament fiscal discreționar mai „favorabil” în comparație cu alți contribuabili într-o situație similară de fapt și de drept;
 - (b) tranzacția este contrară dispozițiilor fiscale aplicabile și a avut ca rezultat o scădere a valorii impozitului, dincolo de o valoare rezonabilă. Acest lucru ar putea fi valabil, de exemplu, în cazul în care faptele constatate ar fi trebuit să conducă la o evaluare diferită a impozitului în funcție de dispozițiile aplicabile (dar valoarea impozitului datorat a fost redusă în mod ilegal).

5.4.5. Norme privind deprecierea/amortizarea

177. În general, măsurile fiscale de natură pur tehnică, cum ar fi normele privind deprecierea/amortizarea, nu constituie ajutor de stat. Metoda de calcul a deprecierei activelor variază de la un stat membru la altul, dar astfel de metode pot fi inerente regimurilor fiscale de care aparțin.
178. Dificultatea în evaluarea posibilului caracter selectiv cu privire la rata de depreciere a anumitor active constă în obligația de a stabili un criteriu de referință (de la care ar putea eventual deroga o rată sau o metodă de depreciere specifică). În timp ce, din punct de vedere contabil, scopul acestui exercițiu este, în general, de a reflecta deprecierea economică a activelor cu scopul de a prezenta o imagine corectă asupra situației financiare a întreprinderii, procesul fiscal urmărește scopuri diferite, cum ar fi faptul că le permite întreprinderilor să repartizeze cheltuielile deductibile în timp.
179. Stimulentele pentru depreciere (cum ar fi o perioadă mai scurtă de depreciere, o metodă de depreciere mai favorabilă ⁽²⁶²⁾, deprecierea anticipată etc.) pentru anumite tipuri de active sau întreprinderi, care nu se bazează pe principiile directe ale normelor de depreciere în cauză, pot conduce la existența unor ajutoare de stat. În schimb, normele privind deprecierea accelerată și rapidă pentru activele în regim de leasing pot fi văzute ca măsuri generale în cazul în care contractele de leasing în cauză sunt cu adevărat accesibile întreprinderilor din toate sectoarele și de orice dimensiuni ⁽²⁶³⁾.
180. Dacă autoritatea fiscală are competența discreționară de a stabili perioade de depreciere diferite sau metode de evaluare diferite de la o întreprindere la alta sau de la un sector la altul, există, în mod evident, o prezumție de selectivitate. De asemenea, o autorizație prealabilă de la administrația fiscală ca o condiție pentru aplicarea unui sistem de depreciere implică selectivitate în cazul în care autorizația nu se limitează la verificarea prealabilă a cerințelor legale ⁽²⁶⁴⁾.

5.4.6. Regimul de impozitare pe o bază fixă pentru activități specifice

181. Dispozițiile specifice care nu conțin elemente discreționare, care permit, de exemplu, ca impozitul pe venit să fie stabilit la cotă fixă, pot fi justificate prin natura și economia generală a sistemului în cazul în care, de exemplu, acestea țin cont de cerințe contabile specifice sau de importanța terenurilor în active care sunt specifice anumitor sectoare.

⁽²⁶¹⁾ A se vedea Decizia 2011/276/UE a Comisiei din 26 mai 2010 privind ajutorul de stat C-76/03, Umicore SA (JO L 122, 11.5.2011, p. 76), considerentul 155.

⁽²⁶²⁾ Metoda de amortizare degresivă sau metoda de amortizare accelerată în raport cu metoda cea mai comună, metoda liniară.

⁽²⁶³⁾ A se vedea Decizia Comisiei din 20 noiembrie 2012 privind ajutorul de stat SA.34736 cu privire la deprecierea anticipată a anumitor active dobândite prin intermediul unui leasing financiar (JO C 384, 13.12.2012, p. 1).

⁽²⁶⁴⁾ A se vedea Decizia Comisiei din 20 decembrie 2006 privind sistemul de ajutoare pus în aplicare de Franța în temeiul articolului 39 CA din Codul general al impozitelor (JO L 112, 30.4.2007, p. 41), considerentul 122.

182. Prin urmare, astfel de dispoziții nu sunt selective, în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

- (a) regimul pe o bază fixă se justifică prin preocuparea de a evita impunerea unor sarcini administrative disproporționate pentru anumite tipuri de întreprinderi având în vedere dimensiunea lor redusă sau sectorul lor de activitate (de exemplu, în sectorul agricol și în sectorul pescuitului);
- (b) în medie, regimul pe o bază fixă nu are efectul de a presupune o povară fiscală mai mică pentru întreprinderile respective în comparație cu alte întreprinderi excluse din domeniul său de aplicare și nu implică avantaje pentru o subcategorie de beneficiari ai regimului.

5.4.7. Norme antiabuz

183. Prevederea de norme antiabuz poate fi justificată ca măsură de prevenire a acțiunilor de evaziune fiscală ale contribuabililor ⁽²⁶⁵⁾. Cu toate acestea, astfel de norme pot fi selective în cazul în care prevăd o derogare (neaplicarea normelor antiabuz) pentru anumite întreprinderi sau tranzacții care nu este conformă cu logica normelor anti-abuz în cauză ⁽²⁶⁶⁾.

5.4.8. Accize

184. Deși accizele sunt, în mare parte, armonizate la nivelul Uniunii (ceea ce ar putea afecta criteriul imputabilității ⁽²⁶⁷⁾), aceasta nu înseamnă în mod implicit că orice scutire de taxe în materie nu se încadrează în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat. De fapt, o reducere a accizei poate acorda un avantaj selectiv întreprinderilor care utilizează produsul în cauză ca un factor de producție sau care îl comercializează pe piață ⁽²⁶⁸⁾.

6. EFECTUL ASUPRA SCHIMBURILOR COMERCIALE ȘI ASUPRA CONCURENȚEI

6.1. Principii generale

185. Sprijinul public pentru întreprinderi constituie ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat doar în cazul în care „denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri” și doar „în măsura în care acesta afectează schimburile comerciale dintre statele membre”.

186. Acestea sunt două elemente distincte și necesare ale noțiunii de ajutor de stat. Cu toate acestea, în practică, cele două criterii sunt deseori tratate în comun în cursul evaluării ajutoarelor de stat deoarece, în general, acestea sunt considerate ca fiind legate unul de altul în mod indisolubil ⁽²⁶⁹⁾.

⁽²⁶⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punctul 65 și următoarele.

⁽²⁶⁶⁾ A se vedea Decizia 2007/256/CE a Comisiei din 20 decembrie 2006 privind schema de ajutor pusă în aplicare de Franța în temeiul articolului 39CA din Codul fiscal general (JO L 112, 30.4.2007, p. 41), considerentul 81 și următoarele.

⁽²⁶⁷⁾ A se vedea secțiunea 3.1.

⁽²⁶⁸⁾ A se vedea, de exemplu, Decizia 1999/779/CE a Comisiei din 3 februarie 1999 privind un ajutor austriac acordat sub forma unei scutiri de la plata impozitului pe băuturi pentru vin și alte băuturi fermentate vândute direct de la locul de producție către consumatori (JO L 305, 30.11.1999, p. 27).

⁽²⁶⁹⁾ Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexate T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctul 81.

6.2. Denaturarea concurenței

187. Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care aceasta este susceptibilă să amelioreze poziția concurențială a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care acesta concurează ⁽²⁷⁰⁾. În practică, se consideră în general că există o denaturare a concurenței în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat atunci când statul acordă un avantaj financiar unei întreprinderi într-un sector liberalizat în care există sau ar putea exista concurență ⁽²⁷¹⁾.
188. Faptul că autoritățile atribuie un serviciu public unui furnizor intern (chiar dacă erau libere să încredințeze serviciul terților) nu exclude o posibilă denaturare a concurenței. Cu toate acestea, o posibilă denaturare a concurenței este exclusă dacă se îndeplinesc următoarele condiții cumulative:
- (a) un serviciu face obiectul unui monopol legal (stabilit în conformitate cu dreptul Uniunii) ⁽²⁷²⁾;
 - (b) monopolul legal nu exclude doar concurența de pe piață, ci și pentru piață, în sensul că acesta exclude orice concurență posibilă pentru a deveni furnizorul exclusiv al serviciului în cauză ⁽²⁷³⁾;
 - (c) serviciul nu este în concurență cu alte servicii; și
 - (d) în cazul în care furnizorul de servicii desfășoară activități pe o altă piață (geografică sau a produsului) care este deschisă concurenței, subvențiile încrucișate trebuie excluse. Acest lucru impune ținerea unei contabilități separate, alocarea costurilor și a veniturilor în mod adecvat și garantarea faptului că finanțarea publică furnizată pentru serviciul care face obiectul monopolului legal nu este în folosul altor activități.
189. Sprijinul public este de natură să denatureze concurența chiar dacă acesta nu ajută întreprinderea beneficiară să se extindă și să obțină o cotă de piață. Este suficient ca ajutorul îi permite să mențină o poziție competitivă mai puternică decât cea pe care ar fi menținut-o dacă ajutorul nu ar fi fost acordat. În acest context, pentru a se considera că ajutorul denaturează concurența, în mod normal, este suficient ca ajutorul să ofere beneficiarului un avantaj prin scutirea de cheltuieli pe care, în caz contrar, acesta ar fi trebuit să le suporte în cursul operațiunilor comerciale curente ⁽²⁷⁴⁾. Definiția ajutorului de stat nu presupune ca denaturarea concurenței sau efectul asupra schimburilor comerciale să fie semnificativ sau material. Faptul că valoarea ajutorului este scăzută sau întreprinderea beneficiară este mică nu va exclude în sine o denaturare a concurenței sau o amenințare a acesteia ⁽²⁷⁵⁾, cu condiția, însă, ca probabilitatea unei asemenea denaturări să nu fie doar ipotetică ⁽²⁷⁶⁾.

6.3. Efectul asupra schimburilor comerciale

190. Sprijinul public pentru întreprinderi constituie ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat doar în măsura în care acesta „afectează schimburile comerciale dintre statele membre”. În această privință, nu

⁽²⁷⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punctul 11. Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexate T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctul 80.

⁽²⁷¹⁾ Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexate T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctele 141-147 și Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽²⁷²⁾ Un monopol legal există în cazul în care un anumit serviciu este rezervat prin lege sau prin măsuri de reglementare pentru un furnizor exclusiv, cu o interdicție clară pentru orice alt operator de a furniza acel serviciu (nici măcar pentru a satisface o posibilă cerere reziduală de la anumite grupuri de clienți). Cu toate acestea, simplul fapt că furnizarea unui serviciu public este încredințată unei anumite întreprinderi nu înseamnă că o astfel de întreprindere se bucură de un monopol legal.

⁽²⁷³⁾ Hotărârea Tribunalului din 16 iulie 2014, Germania/Comisia, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, punctul 158; Decizia Comisiei din 7 iulie 2002 privind ajutorul de stat nr. N 356/2002 – Regatul Unit – Network Rail, JO C 232, 28.9.2002, p. 2, considerentele 75, 76 și 77. De exemplu, dacă o concesiune este atribuită în urma unei proceduri competitive, există concurență pentru piață.

⁽²⁷⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 3 martie 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punctul 55.

⁽²⁷⁵⁾ Hotărârea Tribunalului din 29 septembrie 2000, Confederación Española de Transportes de Mercancías/Comisia, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punctul 89 și Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctul 81.

⁽²⁷⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctul 79.

este necesar să se stabilească faptul că ajutorul are un efect real asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, ci doar dacă ajutorul este susceptibil să afecteze aceste schimburi comerciale ⁽²⁷⁷⁾. În special, instanțele Uniunii au statuat că „atunci când un ajutor acordat de un stat membru consolidează poziția anumitor întreprinderi în raport cu aceea a altor întreprinderi concurente în cadrul schimburilor comerciale intra-[Uniune], acestea din urmă trebuie considerate ca fiind influențate de ajutor” ⁽²⁷⁸⁾.

191. Sprijinul public poate fi considerat ca având un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre inclusiv în cazul în care beneficiarul nu este direct implicat în schimburi comerciale transfrontaliere. De exemplu, subvenția poate îngreuna pătrunderea pe piață pentru operatori din alte state prin menținerea sau creșterea gradului de aprovizionare locală ⁽²⁷⁹⁾.
192. Astfel, importanța relativ scăzută a unui ajutor sau dimensiunile relativ modeste ale întreprinderii beneficiare nu exclud *a priori* eventualitatea ca schimburile comerciale dintre statele membre să fie afectate ⁽²⁸⁰⁾. O subvenție publică acordată unei întreprinderi care furnizează doar servicii locale sau regionale și care nu furnizează servicii în afara statului său de origine poate avea totuși o incidență asupra schimburilor comerciale între statele membre în cazul în care întreprinderile din alte state membre ar putea furniza serviciile respective (de asemenea, prin intermediul dreptului de stabilire) și o astfel de posibilitate nu este doar ipotetică. De exemplu, în cazul în care un stat membru acordă o subvenție publică unei întreprinderi pentru furnizarea de servicii de transport, datorită subvenției, prestarea serviciilor poate să fie menținută sau crescută, având ca rezultat faptul că întreprinderile înființate în alte state membre au mai puține șanse de a-și furniza serviciile de transport pe piața statului membru respectiv ⁽²⁸¹⁾. Cu toate acestea, un astfel de efect poate fi mai puțin probabil în cazul în care domeniul de aplicare al activității economice este foarte mic, aspect dedus, de exemplu, dintr-un nivel foarte scăzut al cifrei de afaceri.
193. În principiu, un efect asupra schimburilor comerciale poate apărea, de asemenea, inclusiv în cazul în care destinatarul exportă întreaga producție sau cea mai mare parte a producției sale în afara Uniunii, dar în astfel de situații, efectul este mai puțin rapid și nu poate fi dedus din simplul fapt că piața este deschisă concurenței ⁽²⁸²⁾.
194. În stabilirea unui efect asupra schimburilor comerciale, nu este necesar să se definească piața sau să se analizeze în detaliu impactul măsurii asupra poziției concurențiale a beneficiarului și a concurenților săi ⁽²⁸³⁾.
195. Cu toate acestea, un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre nu poate fi doar ipotetic sau presupus. Trebuie să se stabilească motivul pentru care măsura denaturează sau amenință să denatureze concurența și este susceptibilă să aibă un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, pe baza efectelor previzibile ale măsurii ⁽²⁸⁴⁾.
196. Comisia a considerat în mai multe decizii, având în vedere împrejurările specifice ale cazurilor, că măsura are un impact pur local și, în consecință, nu are niciun efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre. În aceste cazuri, Comisia a constatat, în special, că beneficiarul a furnizat bunuri sau servicii într-o zonă limitată dintr-un stat membru și că era puțin probabil să atragă clienți din alte state membre și că nu se putea prevedea că măsura ar avea un efect mai mult decât marginal asupra condițiilor de investiții sau de stabilire transfrontaliere.

⁽²⁷⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 65 și Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2013, Libert și alții, cauzele conexate C-197/11 și C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 76.

⁽²⁷⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 66, Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2013, Libert și alții, cauzele conexate C-197/11 și C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 77 și Hotărârea Tribunalului din 4 aprilie 2001, Friuli Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punctul 41.

⁽²⁷⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 67, Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2013, Libert și alții, cauzele conexate C-197/11 și C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 78 și Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctul 78.

⁽²⁸⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 68.

⁽²⁸¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctele 77 și 78.

⁽²⁸²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1990, Belgia/Comisia („Tubemeuse”), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctul 35 și Hotărârea Curții de Justiție din 30 aprilie 2009, Comisia/Republica Italiană și Wam SpA, C-494/06 P, ECLI:EU:C:2009:272, punctul 62.

⁽²⁸³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Hotărârea Tribunalului din 4 septembrie 2009, Italia/Comisia, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punctele 157-160 și Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexate T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctul 95.

⁽²⁸⁴⁾ Hotărârea Tribunalului din 6 iulie 1995, ATTEC și alții/Comisia, cauzele conexate T-447/93, T-448/93 și T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, punctul 141.

197. Deși nu este posibilă definirea unor categorii generale de măsuri care îndeplinesc de obicei aceste criterii, deciziile anterioare oferă exemple de situații în care Comisia a considerat, având în vedere împrejurările specifice ale cazului, că sprijinul public nu era susceptibil să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. Printre exemplele de asemenea cazuri se numără:
- (a) infrastructurile sportive și recreative care deserveșc în principal un public local și care nu sunt susceptibile să atragă clienți sau investiții din alte state membre ⁽²⁸⁵⁾;
 - (b) evenimentele culturale și entitățile care desfășoară activități economice ⁽²⁸⁶⁾ care, totuși, nu sunt susceptibile să atragă utilizatori sau vizitatori de la oferte similare din alte state membre ⁽²⁸⁷⁾. Comisia consideră că numai finanțările acordate instituțiilor și evenimentelor culturale de mari dimensiuni și de renume dintr-un stat membru, care sunt promovate pe scară largă în afara regiunii lor de origine, au potențialul de a afecta schimburile comerciale dintre statele membre;
 - (c) spitalele și alte unități de asistență medicală care furnizează gama obișnuită de servicii medicale destinate unei populații locale și care nu sunt susceptibile să atragă clienți sau investiții din alte state membre ⁽²⁸⁸⁾;
 - (d) mass-media și/sau produsele culturale care, din motive geografice și lingvistice, au o audiență restrânsă la nivel local ⁽²⁸⁹⁾;
 - (e) un centru de conferințe a cărui amplasare și efect potențial al ajutorului asupra prețurilor nu sunt într-adevăr susceptibile să devieze utilizatorii de la alte centre din alte state membre ⁽²⁹⁰⁾;
 - (f) o platformă de informare și de relaționare pentru a aborda în mod direct problemele legate de șomaj și de conflicte sociale într-o zonă locală predefinită și foarte limitată ⁽²⁹¹⁾;
 - (g) aeroporturile ⁽²⁹²⁾ sau porturile ⁽²⁹³⁾ mici care deserveșc în principal utilizatori locali, limitând astfel concurența în ceea ce privește serviciile oferite la nivel local, și al căror impact asupra investițiilor transfrontaliere este cu adevărat cel mult marginal;

⁽²⁸⁵⁾ A se vedea, de exemplu, Deciziile Comisiei privind cazurile de ajutor de stat N 258/2000 Piscina de agrement Dorsten (JO C 172, 16.6.2001, p. 16); C 10/2003 – Țările de Jos – Porturi de ambarcațiuni de agrement fără scop lucrativ (JO L 34, 6.2.2004, p. 63); SA.37963 – Regatul Unit – Presupun ajutor de stat în favoarea Glenmore Lodge (JO C 277, 21.8.2015, p. 3); SA.38208 – Regatul Unit – Presupun ajutor de stat în favoarea cluburilor de golf din Regatul Unit deținute de membri (JO C 277, 21.8.2015, p. 4).

⁽²⁸⁶⁾ A se vedea secțiunea 2.6 pentru condițiile în care activitățile culturale sau de conservare a patrimoniului au caracter economic în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat. Pentru activitățile culturale sau de conservare a patrimoniului care nu au caracter economic nu este necesară o evaluare din care să reiasă dacă o eventuală finanțare publică ar putea avea un efect asupra schimburilor comerciale.

⁽²⁸⁷⁾ A se vedea, de exemplu, deciziile Comisiei în cazurile privind ajutorul de stat N 630/2003 Muzeele locale din Sardinia (JO C 275, 8.11.2005, p. 3); SA.34466 Cipru – Centrul pentru arte vizuale și cercetare (JO C 1, 4.1.2013, p. 10); SA.36581 Grecia – Construcția Muzeului arheologic, Messara, Creta; (JO C 353, 3.12.2013, p. 4); SA.35909 (2012/N) – Republica Cehă – Infrastructură pentru turism (NUTS II regiunea sud-est) (JO C 306, 22.10.2013, p. 4); SA.34891 (2012/N) – Polonia – Sprijin de stat în favoarea Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł (JO C 293, 9.10.2013, p. 1).

⁽²⁸⁸⁾ A se vedea, de exemplu, deciziile Comisiei în cazurile privind ajutorul de stat N 543/2001 Irlanda – Alocarea de capital pentru spitale (JO C 154, 28.6.2002, p. 4); SA.34576 Portugalia – Centrul de nord-est pentru îngrijire continuă Jean Piaget (JO C 73, 13.3.2013, p. 1); SA.37432 – Republica Cehă – Finanțarea spitalelor publice din regiunea Hradec Králové (JO C 203, 19.6.2015, p. 2); SA.37904 – Germania – Presupun ajutor de stat în favoarea centrului medical din Durmersheim (JO C 188, 5.6.2015, p. 2); SA.38035 – Germania – Presupun ajutor în favoarea unei clinici de reabilitare specializată pentru ortopedie și chirurgie traumatică (JO C 188, 5.6.2015, p. 3).

⁽²⁸⁹⁾ A se vedea, de exemplu, deciziile Comisiei în cazurile privind ajutorul de stat N 257/2007 Subvenții pentru producții teatrale în Țara Bascilor (JO C 173, 26.7.2007, p. 1); N 458/2004 Editorial Andaluza Holding; (JO C 131, 28.5.2005, p. 1), SA.33243 Jurnal de Madeira (JO C 16, 19.1.2013, p. 1).

⁽²⁹⁰⁾ A se vedea, de exemplu, decizia Comisiei în cazul privind ajutorul de stat N 486/2002 Suedia – Sala Congresului din Visby (JO C 75, 27.3.2003, p. 2).

⁽²⁹¹⁾ A se vedea Decizia Comisiei privind ajutorul de stat SA.33149 – Germania – Presupun ajutor de stat ilegal pentru Städtische Projekt „Wirtschaftsbür Gaarden” – Kiel (JO C 188, 5.6.2015, p. 1).

⁽²⁹²⁾ A se vedea, de exemplu, Decizia Comisiei în cazul privind ajutorul de stat SA.38441 – Regatul Unit – Insulele Scilly – Legături aeriene (JO C 5, 9.1.2015, p. 4).

⁽²⁹³⁾ A se vedea, de exemplu, Deciziile Comisiei în cazurile privind ajutorul de stat SA.39403 – Țările de Jos – Investiție în portul Lauwersoog (JO C 259, 7.8.2015, p. 4); SA.42219 – Germania – Renovarea cheiului Schuhmacher în portul Maasholm (JO C 426, 18.12.2015, p. 5).

(h) finanțarea anumitor instalații pe cablu (și, în special, a teleschiurilor) în regiuni care dispun de puține instalații și care au o capacitate turistică limitată. Comisia a clarificat faptul că, în mod normal, următorii factori sunt luați în considerare pentru a face o distincție între instalațiile care sprijină o activitate de natură să atragă utilizatori din afara locului și care sunt în general considerate a avea un efect asupra schimburilor comerciale și instalațiile legate de sport în regiuni care dispun de puține instalații și care au o capacitate turistică limitată, în cazul cărora sprijinul public nu poate avea un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre ⁽²⁹⁴⁾: (a) amplasarea instalației (de exemplu, în orașe sau sate de legătură); (b) programul de funcționare; (c) utilizatorii predominant locali (proporția numărului de bilete valabile pentru o zi în raport cu numărul de bilete valabile pentru o săptămână); (d) numărul total și capacitatea instalațiilor în raport cu numărul de utilizatori rezidenți; (e) alte facilități turistice din zonă. Cu adaptările necesare, factori similari ar putea să fie relevanți, de asemenea, pentru alte tipuri de instalații.

198. Chiar dacă circumstanțele în care se acordă ajutorul sunt suficiente, în majoritatea cazurilor, pentru a demonstra că ajutorul poate să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre și să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența, aceste circumstanțe ar trebui să fie stabilite în mod corespunzător. În cazul schemelor de ajutor, este în mod normal suficient să se examineze caracteristicile schemei în cauză ⁽²⁹⁵⁾.

7. INFRASTRUCTURĂ: ANUMITE CLARIFICĂRI SPECIFICE

7.1. Introducere

199. Orientările privind noțiunea de ajutor de stat, astfel cum sunt descrise în prezenta comunicare, se aplică finanțării publice a infrastructurii utilizate în scopuri economice, astfel cum se aplică în cazul oricărei finanțări publice care favorizează o activitate economică ⁽²⁹⁶⁾. Cu toate acestea, având în vedere importanța strategică a finanțării publice a infrastructurilor, nu în ultimul rând pentru promovarea creșterii, precum și întrebările pe care le generează adesea, este adecvat să se prevadă orientări specifice cu privire la situațiile în care finanțarea publică a infrastructurilor favorizează o întreprindere, acordă un avantaj și are un efect asupra concurenței și asupra schimburilor comerciale dintre statele membre.

200. Proiectele de infrastructură implică adesea mai multe categorii de actori și orice ajutor de stat implicat poate eventual să fie în folosul construcției (inclusiv extinderile sau îmbunătățirile), al exploatării sau utilizării infrastructurilor ⁽²⁹⁷⁾. Prin urmare, în sensul prezentei secțiuni, este util să se facă distincția între dezvoltatorul și/sau primul proprietar („deztvzltator/proprietar” ⁽²⁹⁸⁾) al unei infrastructuri, operatorii (și anume întreprinderile care utilizează în mod direct infrastructura pentru a oferi servicii utilizatorilor finali, inclusiv întreprinderile care achiziționează infrastructura de la dezvoltator/proprietar pentru a o exploata în scopuri economice sau care obțin o concesiune sau un contract de închiriere pentru utilizarea și exploatarea infrastructurii) și utilizatorii finali ai unei infrastructuri, deși aceste roluri se pot suprapune în unele cazuri.

7.2. Ajutor pentru dezvoltator/proprietar

7.2.1. Activitate economică versus activitate neeconomică

201. Finanțarea publică a multor infrastructuri a fost în mod tradițional considerată ca neintrând sub incidența normelor privind ajutoarele de stat, întrucât construirea și exploatarea acestora erau considerate drept măsuri generale de politică publică și nu activități cu caracter economic ⁽²⁹⁹⁾. Mai recent, mai mulți factori, cum ar fi liberalizarea, privatizarea, integrarea pieței și progresele tehnologice au sporit însă posibilitățile de exploatare comercială a infrastructurilor.

⁽²⁹⁴⁾ Comunicarea Comisiei către statele membre și alte părți interesate privind ajutorul de stat N 376/01 – Sistemul de ajutor pentru instalațiile pe cablu (JO C 172, 18.7.2002, p. 2).

⁽²⁹⁵⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 14 octombrie 1987, Germania/Comisia, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punctul 18.

⁽²⁹⁶⁾ Sintagma „finanțarea publică a infrastructurilor” include toate formele de furnizare de resurse de stat pentru construirea, achiziționarea sau exploatarea infrastructurilor.

⁽²⁹⁷⁾ Prezenta secțiune nu se referă la un posibil ajutor în favoarea contractanților implicați în construcția de infrastructuri.

⁽²⁹⁸⁾ „Proprietar” înseamnă orice entitate care își exercită drepturile de proprietate efectivă asupra infrastructurii și care beneficiază de avantajele economice care derivă din acestea. De exemplu, în cazul în care proprietarul delegă dreptul său de proprietate unei entități separate (de exemplu, unei autorități portuare) care gestionează infrastructura în numele proprietarului, prin aceasta se poate înțelege înlocuirea proprietarului în scopul controlului ajutoarelor de stat.

⁽²⁹⁹⁾ Cel de-al douăzeci și cincilea raport privind politica în domeniul concurenței, 1995, punctul 175.

202. În hotărârea pronunțată în cauza *Aéroports de Paris* ⁽³⁰⁰⁾, Tribunalul a recunoscut această evoluție, clarificând faptul că exploatarea unui aeroport trebuie considerată drept o activitate economică. Mai recent, hotărârea pronunțată în cauza *Leipzig/Halle* ⁽³⁰¹⁾ a confirmat că construcția unei piste în cadrul unui aeroport comercial este o activitate economică în sine. Deși cauzele respective se referă în mod specific la aeroporturi, principiile dezvoltate de instanțele Uniunii par a se preta unei interpretări mai ample și, prin urmare, par să fie aplicabile construirii altor infrastructuri legate în mod indisolubil de o activitate economică ⁽³⁰²⁾.
203. Pe de altă parte, finanțarea unei infrastructuri care nu este destinată exploatării comerciale este exclusă, în principiu, de la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat. Aceasta vizează, de exemplu, infrastructuri utilizate pentru activități pe care statul le desfășoară în mod normal în exercitarea prerogativelor sale de autoritate publică (de exemplu, instalații militare, controlul traficului aerian în aeroporturi, faruri și alte echipamente pentru necesitățile navigației generale, inclusiv pe căi navigabile interioare, protecția împotriva inundațiilor și gestionarea apelor de mică adâncime în interesul public, activități ale poliției și ale autorităților vamale) sau care nu sunt utilizate pentru oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață (de exemplu drumuri puse la dispoziție pentru uz public gratuit). Astfel de activități nu au caracter economic și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat. În consecință, acest lucru este valabil pentru finanțarea publică a infrastructurilor conexe ⁽³⁰³⁾.
204. În cazul în care o infrastructură utilizată inițial pentru activități neeconomice este ulterior reafectată uzului economic (de exemplu, în cazul în care un aeroport militar este transformat pentru uz civil), doar costurile suportate pentru transformarea infrastructurii în scopuri economice vor fi luate în considerare pentru evaluarea în temeiul normelor privind ajutoarele de stat ⁽³⁰⁴⁾.
205. În cazul în care o infrastructură este utilizată pentru activități atât economice, cât și neeconomice, finanțarea publică pentru construcția sa va intra sub incidența normelor privind ajutoarele de stat doar în măsura în care aceasta se referă la costurile legate de activități economice.
206. În cazul în care o entitate desfășoară activități economice și neeconomice, statele membre trebuie să se asigure că finanțarea publică acordată pentru activitățile neeconomice nu poate fi utilizată pentru subvenționarea încrucișată a activităților economice. Acest lucru poate fi asigurat în special prin limitarea finanțării publice la costul net (inclusiv costul capitalului) al activităților neeconomice, care trebuie identificat pe baza unei separări clare a conturilor.
207. Atunci când, în cazul utilizării mixte, infrastructura este utilizată aproape exclusiv pentru o activitate neeconomică, Comisia consideră că întreaga finanțare ar putea să nu intre sub incidența normelor privind ajutorul de stat, cu condiția ca utilizarea economică să își păstreze caracterul strict auxiliar, și anume, o activitate care este direct legată de exploatarea infrastructurii și necesară pentru aceasta sau intrinsec legată de utilizarea principală neeconomică a acesteia. Ar trebui să se considere că se respectă acest criteriu atunci când activitățile economice consumă aceiași factori de producție (de exemplu, materiale, echipamente, forță de muncă sau capital fix) ca activitățile neeconomice principale. Activitățile economice auxiliare trebuie să rămână limitate ca sferă, în ceea ce privește capacitatea infrastructurii ⁽³⁰⁵⁾. Exemple de astfel de activități economice auxiliare pot include o organizație de cercetare care, ocazional, închiriază echipamentele și laboratoarele proprii unor parteneri industriali ⁽³⁰⁶⁾. De asemenea, Comisia consideră că finanțarea publică acordată serviciilor uzuale

⁽³⁰⁰⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, *Aéroports de Paris/Comisia*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punctul 125, confirmată în recurs în Hotărârea Curții de Justiție din 24 octombrie 2002, *Aéroports de Paris/Comisia*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Tribunalului din 17 decembrie 2008, *Ryanair/Comisia*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punctul 88.

⁽³⁰¹⁾ Hotărârea Tribunalului din 24 martie 2011, *Freistaat Sachsen și Land Sachsen-Anhalt și alții/Comisia*, cauzele conexate T-443/08 și T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, în special punctele 93 și 94, confirmată în recurs prin Hotărârea Curții de Justiție din 19 decembrie 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG și Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisia*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, în special punctele 40-43 și 47.

⁽³⁰²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 decembrie 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG și Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisia*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punctele 43 și 44 și Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 40.

⁽³⁰³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 1987, *Comisia/Italia*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punctele 7 și 8. Hotărârea Curții de Justiție din 4 mai 1988, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punctul 18 și Hotărârea Tribunalului din 24 martie 2011, *Freistaat Sachsen și Land Sachsen-Anhalt și alții/Comisia*, cauzele conexate T-443/08 și T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punctul 98.

⁽³⁰⁴⁾ A se vedea Decizia Comisiei privind ajutorul de stat SA.23324 – Aeroportul Tampere-Pirkkala (JO L 309, 13.11.2013, p. 27) și privind ajutorul de stat SA.35388 – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo.

⁽³⁰⁵⁾ În acest sens, utilizarea infrastructurii în scopuri economice poate fi considerată auxiliară atunci când capacitatea alocată în fiecare an activității respective nu depășește 20 % din capacitatea anuală totală a infrastructurii.

⁽³⁰⁶⁾ Dacă activitățile nu rămân auxiliare, și activitățile economice secundare pot face obiectul normelor privind ajutoarele de stat (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2013, *Germania/Comisia*, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, privind vânzarea lemnului și activitățile de turism ale organizațiilor de conservare a naturii).

(de exemplu, restaurante, magazine sau parcuri cu plată) ale infrastructurilor care sunt utilizate aproape exclusiv pentru o activitate neeconomică nu are în mod normal niciun efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, întrucât este puțin probabil ca aceste servicii uzuale să atragă clienți din alte state membre și ca finanțarea lor să aibă un efect mai mult decât marginal asupra investițiilor sau stabilirii transfrontaliere.

208. Astfel cum a confirmat Curtea de Justiție în hotărârea *Leipzig/Halle*, construirea unei infrastructuri, sau a unei părți a acesteia, poate intra sub incidența exercitării prerogativelor de autoritate publică ale statului ⁽³⁰⁷⁾. În astfel de cazuri, finanțarea publică a infrastructurii (sau a părții relevante din infrastructură) nu face obiectul normelor privind ajutoarele de stat.
209. Ca urmare a incertitudinii care exista înainte de hotărârea pronunțată în cauza *Aéroports de Paris*, autoritățile publice puteau considera, în mod legitim, că finanțarea publică a infrastructurii acordată înainte de hotărârea respectivă nu constituie ajutor de stat și că, prin urmare, astfel de măsuri nu trebuiau să fie notificate Comisiei. Prin urmare, Comisia nu poate pune în discuție măsurile de finanțare adoptate definitiv înainte de hotărârea pronunțată în cauza *Aéroports de Paris* în temeiul normelor privind ajutoarele de stat ⁽³⁰⁸⁾. Aceasta nu implică nicio prezumție privind prezența sau absența ajutoarelor de stat sau încrederea legitimă în ceea ce privește măsurile de finanțare neadoptate definitiv înainte de hotărârea *Aéroports de Paris*, fiind necesară o verificare de la caz la caz ⁽³⁰⁹⁾.

7.2.2. Denaturarea concurenței și impactul asupra schimburilor comerciale

210. Justificarea care stă la baza cazurilor în care Comisia a considerat că anumite măsuri nu erau de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre, astfel cum se prevede la punctele 196-197 poate fi, de asemenea, relevantă pentru anumite finanțări publice ale infrastructurilor, în special locale sau municipale, chiar dacă acestea sunt exploatate comercial. O caracteristică pertinentă pentru astfel de cazuri ar fi o zonă de captare predominant locală, precum și dovezi care să ateste faptul că nu este probabil ca investițiile transfrontaliere să fie afectate mai mult decât în mod marginal. De exemplu, construirea de instalații de agrement locale, instalații de asistență medicală, aeroporturi sau porturi mici care deservește în principal utilizatori locali și al căror impact asupra investițiilor transfrontaliere este marginal nu este susceptibilă să afecteze schimburile comerciale. Dovezile care atestă că nu există efecte asupra schimburilor comerciale pot consta în date care indică doar o utilizare limitată a infrastructurii din afara statului membru și că investițiile transfrontaliere pe piața care face obiectul analizei sunt minime sau că este improbabil să fie afectate în mod negativ.
211. Există situații în care anumite infrastructuri nu sunt în concurență directă cu alte infrastructuri de același tip sau cu alte infrastructuri de natură diferită care oferă servicii cu un grad semnificativ de substituibilitate, sau cu astfel de servicii în mod direct ⁽³¹⁰⁾. Lipsa concurenței directe între infrastructuri este adesea specifică infrastructurilor de rețele globale ⁽³¹¹⁾ care sunt monopoluri naturale, și anume în cazul cărora o reproducere ar fi nerentabilă. În mod similar, pot exista sectoare în care finanțarea privată pentru construirea de infrastructuri este ne semnificativă ⁽³¹²⁾. Comisia consideră că un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre sau denaturarea concurenței este, în mod normal, exclusă în ceea ce privește construcția de infrastructuri în cazurile în care, în același timp: (i) o infrastructură nu se confruntă în mod normal cu o concurență directă; (ii) finanțarea privată este ne semnificativă în sectorul și în statul membru în cauză; și (iii) infrastructura nu este concepută pentru a favoriza în mod selectiv o întreprindere sau un sector anume, ci să ofere beneficii pentru societate în general.

⁽³⁰⁷⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 19 decembrie 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG și Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisia*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punctul 47.

⁽³⁰⁸⁾ Decizia Comisiei din 3 octombrie 2012 privind cazul de ajutor de stat SA.23600, Finanțare pentru Terminalul 2 al aeroportului din München (JO L 319, 29.11.2013, p. 8), considerentele 74-81. În orientările din 1994 ale Comisiei privind sectorul aviației se afirmă următoarele: „construirea [sau] extinderea proiectelor de infrastructură (cum ar fi aeroporturile, autostrăzile, podurile etc.) reprezintă o măsură generală de politică economică care nu poate fi controlată de către Comisie în temeiul normelor din tratat privind ajutoarele de stat” (JO C 350, 10.12.1998, p. 5), punctul 12.

⁽³⁰⁹⁾ Aceste clarificări nu aduc atingere aplicării normelor privind politica de coeziune în astfel de condiții, cu privire la care s-au oferit orientări cu alte ocazii. A se vedea, de exemplu, nota de orientare a Comisiei către COCOF: Verificarea conformității cu ajutoarele de stat în cazurile referitoare la infrastructuri, disponibilă la adresa: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0059_01_en.pdf.

⁽³¹⁰⁾ De exemplu, serviciile oferite de operatorii de feriboturi comerciale pot fi în concurență cu un pod sau un tunel cu taxă.

⁽³¹¹⁾ Într-o infrastructură de rețea, diferitele elemente ale rețelei se completează reciproc, în loc să concureze între ele.

⁽³¹²⁾ Pentru a stabili dacă finanțarea pe piață are doar un caracter ne semnificativ într-un anumit sector, evaluarea trebuie să se efectueze la nivelul statului membru în cauză, mai degrabă decât la nivel regional sau local, în mod similar cu evaluarea existenței unei piețe într-un stat membru (a se vedea, de exemplu, Hotărârea Tribunalului din 26 noiembrie 2015, *Spania/Comisia*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, punctul 44).

212. Pentru ca întreaga finanțare publică a unui anumit proiect să nu intre sub incidența normelor privind ajutoarele de stat, statele membre trebuie să se asigure că finanțarea oferită pentru construirea de infrastructuri în situațiile menționate la punctul 211 nu poate fi utilizată pentru subvenționarea încrucișată sau indirectă a altor activități economice, inclusiv exploatarea infrastructurii. Subvenționarea încrucișată poate fi exclusă prin garantarea faptului că proprietarul infrastructurii nu desfășoară nicio altă activitate economică sau – în cazul în care proprietarul infrastructurii desfășoară alte activități economice – prin ținerea de evidențe contabile separate, alocarea costurilor și veniturilor într-un mod adecvat și garantarea faptului că finanțarea publică nu favorizează alte activități. Absența unui ajutor indirect, în special în favoarea operatorului infrastructurii, poate fi asigurată, de exemplu, prin organizarea unei proceduri de ofertare pentru exploatarea infrastructurii.

7.2.3. *Ajutor pentru dezvoltatorul/proprietarul unei infrastructuri – o imagine de ansamblu pentru fiecare sector*

213. Prezenta secțiune oferă o imagine de ansamblu asupra modului în care Comisia intenționează să evalueze dacă finanțarea infrastructurii în diferite sectoare are caracter de ajutor de stat, având în vedere particularitățile principale ale finanțării infrastructurii publice în general și în prezent în diferite sectoare în ceea ce privește condițiile identificate mai sus. Aceasta nu aduce atingere rezultatului evaluării concrete de la caz la caz a proiectelor, având în vedere caracteristicile lor specifice, modul în care un anumit stat membru a organizat prestarea de servicii legate de utilizarea infrastructurilor și dezvoltarea serviciilor comerciale și a pieței interne. Ea nu este destinată să înlocuiască evaluarea individuală privind respectarea tuturor elementelor noțiunii de ajutor de stat în ceea ce privește măsura concretă de finanțare a unei infrastructuri specifice. De asemenea, în unele dintre orientările și cadrele sale, Comisia a prezentat orientări mai detaliate cu privire la anumite sectoare.
214. **Infrastructura aeroportuară** constă în diferite tipuri de infrastructură. Pe baza jurisprudenței instanțelor Uniunii, este bine stabilit faptul că cea mai mare parte a infrastructurii aeroportuare ⁽³¹³⁾ este destinată furnizării de servicii aeroportuare pentru companiile aeriene în schimbul unei plăți ⁽³¹⁴⁾, servicii care pot fi considerate activități economice, și că, prin urmare, finanțarea acestora face obiectul normelor privind ajutoarele de stat. În mod similar, în cazul în care o infrastructură este destinată furnizării de servicii comerciale neaeronaute către alți utilizatori, finanțarea sa publică face obiectul normelor privind ajutoarele de stat ⁽³¹⁵⁾. Întrucât aeroporturile concurează adesea între ele, finanțarea infrastructurilor aeroportuare este, de asemenea, de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În schimb, finanțarea publică a infrastructurilor destinate activităților care țin de responsabilitatea statului în exercitarea prerogativelor sale de autoritate publică nu intră sub incidența normelor privind ajutoarele de stat. Controlul traficului aerian, operațiunile de salvare și de stingere a incendiilor în aeronave, activitățile cadrelor de poliție și a celor vamale, precum și activitățile necesare pentru protejarea aviației civile în cadrul unui aeroport împotriva actelor de intervenție ilicită sunt, în general, considerate a nu avea un caracter economic.
215. În mod similar, în conformitate cu practica decizională a Comisiei ⁽³¹⁶⁾, finanțarea publică a **infrastructurilor portuare** favorizează o activitate economică și, prin urmare, face, în principiu, obiectul normelor privind ajutoarele de stat. Ca și în cazul aeroporturilor, porturile pot concura între ele și finanțarea infrastructurilor portuare este, de asemenea, de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. Cu toate acestea, investițiile pentru infrastructura necesară activităților care țin de responsabilitatea statului în exercitarea prerogativelor sale de autoritate publică nu fac obiectul controlului ajutoarelor de stat. Controlul traficului maritim, stingerea incendiilor, activitățile cadrelor de poliție și a celor vamale sunt, în general, considerate a nu avea un caracter economic.
216. **Infrastructura de bandă largă** este folosită pentru a permite furnizarea de conectivitate pentru telecomunicații utilizatorilor finali. Furnizarea de conectivitate către utilizatorii finali contra cost constituie o activitate economică. Infrastructura de bandă largă este, în multe cazuri, construită de către operatori fără nicio finanțare din partea statului, ceea ce atestă existența unei finanțări de piață semnificative, iar în multe zone geografice mai multe rețele ale unor operatori diferiți sunt în concurență ⁽³¹⁷⁾. Infrastructurile de bandă largă fac parte din

⁽³¹³⁾ Cum ar fi piste și sistemele lor de iluminat, terminalele, platformele, căile de rulare aeroportuare sau infrastructura centralizată de handling la sol, de exemplu benzile transportatoare.

⁽³¹⁴⁾ Orientările privind ajutoarele de stat destinate aeroporturilor și companiilor aeriene (JO C 99, 4.4.2014, p. 3), considerentul 31.

⁽³¹⁵⁾ Orientările privind ajutoarele de stat destinate aeroporturilor și companiilor aeriene (JO C 99, 4.4.2014, p. 3), considerentul 33.

⁽³¹⁶⁾ Decizia Comisiei din 27 martie 2014 privind ajutorul de stat SA.38302 – Italia – Portul Salerno, Decizia Comisiei din 22 februarie 2012 privind ajutorul de stat SA.30742 (N/2010) – Lituania – Construirea infrastructurii pentru terminalul de feriboturi pentru pasageri și marfă în Klaipėda (JO C 121, 26.4.2012, p. 1) și Decizia Comisiei din 2 iulie 2013 privind ajutorul de stat SA.35418 (2012/N) – Grecia – Extinderea portului Pireu (JO C 256, 5.9.2013, p. 2).

⁽³¹⁷⁾ Astfel cum s-a precizat la punctul 211 și la nota de subsol 312, existența doar a unei finanțări pe piață nesemnificative într-un anumit sector trebuie să fie evaluată la nivelul statului membru în cauză, mai degrabă decât la nivel regional sau local.

rețele mari, interconectate și exploatate comercial. Din aceste motive, finanțarea publică a infrastructurii de bandă largă pentru furnizarea de conectivitate către utilizatorii finali face obiectul normelor privind ajutoarele de stat, astfel cum se prevede în Orientările pentru aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelilor de comunicații în bandă largă ⁽³¹⁸⁾. În schimb, conectarea exclusivă a autorităților publice este o activitate neeconomică și, prin urmare, finanțarea publică a așa-numitelor „rețele închise” nu constituie ajutor de stat ⁽³¹⁹⁾.

217. **Infrastructura energetică** ⁽³²⁰⁾ este utilizată pentru furnizarea de servicii energetice contra cost, ceea ce reprezintă o activitate economică. Infrastructura energetică este, în mare măsură, construită de către actorii de pe piață, ceea ce dovedește existența unei finanțări de piață semnificative, și este finanțată prin tarifele impuse utilizatorilor. Prin urmare, finanțarea publică a infrastructurii energetice favorizează o activitate economică și este probabil să aibă un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre; prin urmare, ea face, în principiu, obiectul normelor privind ajutoarele de stat ⁽³²¹⁾.
218. Finanțarea publică a **infrastructurilor de cercetare** poate favoriza o activitate economică și, prin urmare, face obiectul normelor privind ajutoarele de stat, în măsura în care infrastructura este de fapt destinată desfășurării de activități economice (cum ar fi închirierea de echipamente sau de laboratoare către întreprinderi, furnizarea de servicii către întreprinderi sau desfășurarea de activități de cercetare contractuală). În schimb, finanțarea publică a infrastructurilor de cercetare utilizate pentru activități neeconomice, cum ar fi cercetarea independentă în vederea dobândirii unor cunoștințe mai vaste și a unei înțelegeri mai bune, nu intră sub incidența normelor privind ajutoarele de stat. Pentru mai multe orientări detaliate privind distincția între activitățile economice și cele neeconomice în domeniul cercetării, a se vedea explicațiile furnizate în Cadrul pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare ⁽³²²⁾.
219. Deși exploatarea **infrastructurii feroviare** ⁽³²³⁾ poate constitui o activitate economică, ⁽³²⁴⁾ construirea infrastructurii feroviare care este pusă la dispoziția potențialilor utilizatori în condiții egale și nediscriminatorii – spre deosebire de exploatarea infrastructurii – îndeplinește în mod normal condițiile prevăzute la punctul 211 și, prin urmare, finanțarea sa nu afectează, în general, schimburile comerciale dintre statele membre și nu denaturează concurența. Pentru a garanta faptul că întreaga finanțare a unui anumit proiect nu face obiectul normelor privind ajutoarele de stat, statele membre trebuie să se asigure, de asemenea, că sunt îndeplinite condițiile stabilite la punctul 212. Același raționament se aplică în cazul investițiilor în **poduri feroviare, tuneluri feroviare și infrastructuri de transport urban** ⁽³²⁵⁾.
220. Deși **drumurile** puse la dispoziție gratuit publicului sunt infrastructuri generale și finanțarea lor publică nu intră sub incidența normelor privind ajutorul de stat, exploatarea drumurilor pentru care se percep taxe reprezintă, în multe cazuri, o activitate economică. Cu toate acestea, construirea în sine a infrastructurii rutiere ⁽³²⁶⁾, inclusiv a drumurilor pentru care se percep taxe – spre deosebire de exploatarea unui drum pentru

⁽³¹⁸⁾ JO C 25, 26.1.2013, p. 1. Orientările explică faptul că sectorul serviciilor în bandă largă se caracterizează prin trăsături specifice, în special prin faptul că o rețea în bandă largă poate găzdui mai mulți operatori de servicii de telecomunicații și, prin urmare, poate oferi o oportunitate pentru prezența operatorilor concurenți.

⁽³¹⁹⁾ Orientările Uniunii pentru aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelilor de comunicații în bandă largă (JO C 25, 26.1.2013, p. 1), considerentul 11 și nota de subsol 14.

⁽³²⁰⁾ Infrastructura energetică include, în special, infrastructurile de transport, de distribuție și de depozitare a energiei electrice, gazelor și petrolului. Pentru mai multe detalii, a se vedea definiția din Orientările privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 (JO C 200, 28.6.2014, p. 1), considerentul 31.

⁽³²¹⁾ Orientările privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 (JO C 200, 28.6.2014, p. 1), secțiunea 3.8; Decizia Comisiei din 10.7.2014 privind ajutorul de stat nr. SA.36290 – Regatul Unit – Gazoductul din Irlanda de Nord; extinderea către vest și nord-vest.

⁽³²²⁾ JO C 198, 27.6.2014, p. 1, considerentul 17 și următoarele.

⁽³²³⁾ Cum ar fi liniile de cale ferată și gările.

⁽³²⁴⁾ Această observație nu aduce atingere evaluării cu scopul de a stabili dacă orice avantaj acordat de către stat operatorului unei infrastructuri constituie ajutor de stat. De exemplu, în cazul în care exploatarea infrastructurii face obiectul unui monopol legal și în cazul în care este exclusă concurența pe piață pentru exploatarea infrastructurii, un avantaj acordat operatorului infrastructurii de către stat nu poate denatura concurența și, prin urmare, nu constituie ajutor de stat. A se vedea punctul 188 din prezenta comunicare și Decizia Comisiei din 17 iulie 2002 privind ajutorul de stat N 356/2002 – Regatul Unit, Network Rail și Decizia Comisiei din 2 mai 2013 privind ajutorul de stat SA. 35948 – Republica Cehă – Prolungirea schemei de interoperabilitate în transportul feroviar. Astfel cum s-a explicat la punctul 188, în cazul în care proprietarul sau operatorul desfășoară activități pe o altă piață liberalizată, acesta ar trebui, pentru a evita subvențiile încrucișate, să țină evidențe contabile separate, să aloce costurile și veniturile într-un mod adecvat și să garanteze faptul că finanțarea publică nu favorizează alte activități.

⁽³²⁵⁾ Cum ar fi liniile pentru tramvaie sau mijloace de transport în comun subterane.

⁽³²⁶⁾ Inclusiv drumuri pentru conectarea terenurilor care pot fi exploatate comercial, a se vedea Decizia Comisiei din 1 octombrie 2014 privind ajutorul de stat SA.36147 – Presupun ajutor pentru infrastructură în favoarea Propapier și Decizia Comisiei din 8 ianuarie 2016 privind ajutorul de stat SA.36019 – Măsuri privind infrastructura rutieră în vecinătatea unui proiect imobiliar – Uplage.

care se percep taxe și cu condiția ca acesta să nu constituie o infrastructură specializată – îndeplinește în mod normal condițiile prevăzute la punctul 211 și, prin urmare, finanțarea sa nu afectează, în general, schimburile comerciale dintre statele membre și nu denaturează concurența ⁽³²⁷⁾. Pentru a garanta că întreaga finanțare publică a unui anumit proiect nu face obiectul normelor privind ajutoarele de stat, statele membre trebuie să se asigure, de asemenea, că sunt îndeplinite condițiile stabilite la punctul 212. Același raționament se aplică și în cazul investițiilor în **poduri, tuneluri și căi navigabile interioare (de exemplu râuri și canale)**.

221. Deși exploatarea **rețelelor de alimentare cu apă și de evacuare a apelor uzate** ⁽³²⁸⁾ constituie o activitate economică, construirea unei rețele cuprinzătoare de alimentare cu apă și de evacuare a apelor uzate ca atare îndeplinește de regulă condițiile prevăzute la punctul 211 și, prin urmare, finanțarea sa nu denaturează, în general, concurența și nici nu afectează schimburile comerciale dintre statele membre. Pentru a garanta că întreaga finanțare a unui anumit proiect nu face obiectul normelor privind ajutoarele de stat, statele membre trebuie să se asigure, de asemenea, că sunt îndeplinite condițiile stabilite la punctul 212.

7.3. Ajutor pentru operatori

222. În cazul în care sunt îndeplinite toate elementele de la articolul 107 alineatul (1) din tratat cu privire la dezvoltatorul/proprietarul unei infrastructuri, dezvoltatorul/proprietarul infrastructurii beneficiază de ajutor de stat, indiferent dacă utilizează în mod direct infrastructura pentru a oferi ei înșiși bunuri ori servicii sau dacă pun infrastructura la dispoziția unui operator terț care la rândul său oferă servicii utilizatorilor finali ai infrastructurii (de exemplu, în cazul în care proprietarul unui aeroport acordă o concesiune pentru prestarea de servicii în aeroport).

223. Operatorii care utilizează infrastructura care beneficiază de ajutor în vederea furnizării de servicii utilizatorilor finali primesc un avantaj în cazul în care utilizarea infrastructurii le oferă un avantaj economic pe care nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață. De obicei, acesta este cazul atunci când suma plătită pentru dreptul de a exploata infrastructura este mai mică decât cea pe care ar plăti-o pentru o infrastructură comparabilă în condiții normale de piață. În secțiunea 4.2, se oferă orientări privind modul în care se poate stabili conformitatea condițiilor de exploatare cu condițiile de piață. În conformitate cu această secțiune, Comisia consideră că un avantaj economic în favoarea unui operator poate fi exclus în special în cazul în care concesiunea pentru exploatarea infrastructurii (sau a unor părți a acesteia) se atribuie la un preț pozitiv prin intermediul unei proceduri de ofertare care îndeplinește toate condițiile relevante stabilite la punctele 90-96 ⁽³²⁹⁾.

224. Cu toate acestea, Comisia reamintește faptul că, în cazul în care un stat membru nu își îndeplinește obligația de notificare și atunci când există îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea ajutorului acordat dezvoltatorului/proprietarului cu piața internă, Comisia poate emite o somație prin care îi solicită statului membru să suspende punerea în aplicare a măsurii și să recupereze cu titlu provizoriu orice sume plătite, până la adoptarea unei decizii privind compatibilitatea ajutorului. În plus, judecătorii naționali au obligația să facă acest lucru și la cererea concurenților. În plus, în cazul în care, în urma evaluării măsurii, Comisia adoptă o decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă și dispune recuperarea acestuia, nu poate fi exclus un impact asupra operatorului infrastructurii.

7.4. Ajutor pentru utilizatorii finali

225. În cazul în care operatorul unei infrastructuri a primit ajutor de stat sau în cazul în care resursele sale reprezintă resurse de stat, el are posibilitatea de a acorda un avantaj utilizatorilor infrastructurii (dacă aceștia sunt întreprinderi), cu excepția cazului în care condițiile de utilizare respectă testul OEP, și anume infrastructura este pusă la dispoziția utilizatorilor în condițiile pieței.

⁽³²⁷⁾ O situație atipică în care ajutorul de stat nu poate fi exclus ar fi, de exemplu, un pod sau un tunel între două state membre, care oferă un serviciu în mare măsură substituibil serviciului oferit de operatorii de feriboturi comerciale sau construcția unui drum pentru care se percep taxe și care este în concurență directă cu un alt drum pentru care se percep taxe (de exemplu, două drumuri pentru care se percep taxe exploatate în paralel, oferind astfel servicii în mare măsură substituibile).

⁽³²⁸⁾ Rețelele de alimentare cu apă și de evacuare a apelor uzate includ infrastructura pentru distribuția de apă și transportul apelor uzate, cum ar fi conductele aferente.

⁽³²⁹⁾ A se vedea Decizia Comisiei din 1 octombrie 2014 privind ajutorul de stat SA.38478 – Ungaria – Dezvoltarea portului public național Győr-Gönyű. În schimb, un avantaj pentru dezvoltatorul/proprietarul unei infrastructuri nu poate fi exclus printr-o procedură de ofertare, aceasta reducând doar la minimum ajutorul acordat.

226. În conformitate cu principiile generale explicate în secțiunea 4.2, avantajul acordat utilizatorilor în astfel de cazuri poate fi exclus atunci când taxele de utilizare a infrastructurii au fost stabilite prin intermediul unei proceduri de ofertare care îndeplinește toate condițiile relevante stabilite la punctele 90-96.
227. Astfel cum se explică în secțiunea 4.2, atunci când astfel de dovezi specifice nu sunt disponibile, conformitatea tranzacției cu condițiile de piață poate fi evaluată în funcție de termenii și condițiile în baza cărora operatorii privați comparabili încredințează utilizarea unei infrastructuri comparabile în situații comparabile (analiză comparativă), cu condiția ca această comparație să fie posibilă.
228. În cazul în care nu se poate aplica niciunul dintre criteriile de evaluare de mai sus, faptul că o tranzacție este în conformitate cu condițiile pieței poate fi stabilit pe baza unei metode de evaluare standard, general acceptată. Comisia consideră că testul OEP poate fi întrunit pentru finanțarea publică a infrastructurilor deschise care nu sunt destinate unui anumit utilizator (unor anumiți utilizatori) în cazul în care utilizatorii lor contribuie în mod incremental, dintr-o perspectivă *ex ante*, la rentabilitatea proiectului/operatorului. Aceasta este situația atunci când operatorul infrastructurii încheie acorduri comerciale cu utilizatorii individuali care permit acoperirea tuturor costurilor ce decurg din aceste acorduri, inclusiv o marjă de profit rezonabilă, pe baza unor perspective solide pe termen mediu. Această evaluare ar trebui să ia în considerare toate veniturile marginale și toate costurile marginale preconizate suportate de operator în legătură cu activitatea utilizatorului specific ⁽³³⁰⁾.

8. DISPOZIȚII FINALE

229. Prezenta comunicare înlocuiește următoarele comunicări ale Comisiei:
- Comunicarea 93/C-307/03 a Comisiei către statele membre privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei în cazul întreprinderilor publice din industria prelucrătoare ⁽³³¹⁾;
 - Comunicarea Comisiei privind elementele de ajutor de stat în vânzările de terenuri și clădiri de către autoritățile publice ⁽³³²⁾;
 - Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul măsurilor referitoare la impozitarea directă a activităților economice ⁽³³³⁾.
230. Prezenta comunicare înlocuiește orice declarații contrare referitoare la noțiunea de ajutor de stat incluse în orice comunicări și cadre existente ale Comisiei, cu excepția declarațiilor referitoare la sectoare specifice și justificate de caracteristicile lor specifice.

⁽³³⁰⁾ A se vedea, de exemplu, Decizia Comisiei din 1 octombrie 2014 privind ajutorul de stat SA.36147, Presupun ajutor pentru infrastructură în favoarea Propapier. A se vedea, de asemenea, Orientările privind ajutoarele de stat destinate aeroporturilor și companiilor aeriene (JO C 99, 4.4.2014, p. 3), considerentele 61-64.

⁽³³¹⁾ JO C 307, 13.11.1993, p. 3.

⁽³³²⁾ JO C 209, 10.7.1997, p. 3.

⁽³³³⁾ JO C 384, 10.12.1998, p. 3.

ISSN 1977-1029 (ediție electronică)
ISSN 1830-3668 (ediție tipărită)



Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

RO