

## ASPECTE PRIVIND AJUTOARELE DE STAT

<sup>1</sup>*Dr., conf. univ., Evlampie DONOS*

<sup>2</sup>*Magistru în drept, STICI Silvia*

<sup>1</sup>*Academia de Studii Economice a Moldovei,  
Republica Moldova, Chișinău, Bănulescu Bodoni, 61,  
tel. (+373) 22 41 28, [www.ase.md](http://www.ase.md)*

<sup>2</sup>*Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a Republicii Moldova,  
mun. Chisinau, str. Columna 90, MD-2012, Tel.: (+373) 22 85 2 955, [anre@anre.md](mailto:anre@anre.md)*

### Abstract

*The purpose of this notice is to offer guidance on cooperation between national courts and the Commission in the State aid field. The notice does not in any way limit the rights conferred on Member States, individuals or undertakings by Community law. It is without prejudice to any interpretation of Community law which may be given by the Court of Justice and the Court of First Instance of the European Communities. Finally, it does not seek to interfere in any way with the fulfillment by national courts of their duties. The aim of the paper is to highlight the role and importance of the problems that arise in the state aid management process. The methods of systemic and analytical research have been applied to the subject. The work will have a positive impact on the establishment of exceptions related to the application of Law no. 139 of 15.06.2012 on state aid.*

Acordarea ajutorului de stat, cu excepția derogărilor stabilite la art. 4 și art. 5 al Legii nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat [1], este considerată incompatibilă cu mediul concurențial normal. Încălcarea legislației cu privire la ajutorul de stat are consecințe importante atât pentru autoritățile publice cât și pentru beneficiarii de ajutor. Prin urmare, este important de înțeles ce este un ajutor de stat și care sunt consecințele încălcării legislației cu privire la ajutorul de stat.

Reieșind din prevederile art. 3 din Legea nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat, ajutorul de stat este orice sprijin care îndeplinește următoarele condiții:

- este acordat de furnizor din resurse de stat sau din resursele unităților administrativ-teritoriale sub orice formă;
- conferă beneficiarului un avantaj economic care nu ar fi fost obținut în condiții normale de piață;
- este acordat în mod selectiv;
- denaturează sau riscă să denatureze concurența.

Condiția acordării ajutorului din resurse de stat se referă la finanțarea publică (subvenții), precum și orice formă de avantaj financiar (scutiri de impozite sau garanții) acordate de o autoritate publică. Aceste scutiri pot fi acordate și către o întreprindere în care statul - sau orice altă conducere - exercită o influență decisivă din motiv că este acționarul majoritar (întreprinderi publice) sau pentru că dispune de dreptul de veto sau de alte împuterniciri importante în luarea deciziilor. Legea cu privire la ajutorul de stat oferă câteva exemple:

- subvenții;
- anularea sau preluarea de datorii;
- scutirile, reducerile, amânările sau eşalonările la plata impozitelor și taxelor;
- acordarea unor împrumuturi cu dobânzi preferențiale;
- acordarea de garanții în condiții preferențiale;
- investiții ale furnizorului, dacă rata profitului acestor investiții este mai mică decât cea normală, anticipată de către un investitor privat prudent;
- reducerile de preț la bunurile și altele.

În esență, normele privind ajutorul de stat cuprind exclusiv măsuri care implică transferul de resurse de stat (inclusiv de la autorități naționale, regionale și locale, bănci și fundații publice etc.). Mai mult, nu este necesar ca ajutorul să fie acordat de stat ca atare. Ajutorul poate fi acordat de un organism intermediar public sau privat desemnat de către stat. Acest aspect privește, de exemplu, cazurile în care o bancă privată are responsabilitatea de a gestiona o schemă de ajutor pentru IMM-uri, finanțată de stat.

Ajutorul trebuie să se materializeze într-un avantaj economic de care întreprinderea nu ar fi beneficiat în mod normal. Spre exemplu, o firmă achiziționează/închiriază teren aflat în proprietate publică, la un preț mai mic decât nivelul pieței, sau o societate comercială vinde statului un teren la un preț mai mare decât nivelul pieței. În calitate de exemplu, am putea invoca și situația când o societate comercială se bucură de acces privilegiat la infrastructură fără a plăti vreo taxa, sau în același context, o întreprindere obține capital de risc de la stat în condiții care sunt mai avantajoase decât cele pe care le-ar obține de la un investitor privat.

Acordarea ajutorului de stat în mod selectiv, are dezechilibrează anumite firme și competitorii acestora. „Selectivitatea” este ceea ce diferențiază ajutorul de stat de așa-numitele „măsuri generale”, respectiv măsurile care se aplică tuturor firmelor din toate sectoarele economice.

Și, desigur, ajutorul trebuie să aibă un efect potențial asupra concurenței și comerțului.

Pe măsură ce barierele fizice, reglementare și fiscale din calea comerțului internațional au fost înlăturate, subvenționarea anumitor sectoare a rămas unul din puținele instrumente care duc la imperfectarea liberei concurențe și la fragmentarea piețelor.

Subvențiile guvernamentale acordate fie companiilor de stat, fie celor private sunt de regulă interzise dacă afectează sau amenință să afecteze concurența. Unele categorii de ajutoare sunt scutite de control: ajutoarele speciale acordate în cazul dezastrelor naturale, ajutoarele pentru regiunile afectate de criza economică și cele pentru promovarea unor activități economice noi.

Problema principală ce trebuia să fie clarificată era natura raporturilor dintre stat și principiile pieței.

Politica referitoare la ajutoarele de stat este complexă/ajutoarele de stat având și efecte pozitive în anumite condiții pentru că ele pot conduce la adâncirea integrării și la reducerea disparităților economice. Ajutorul de stat trebuie să constituie o excepție, să aibă o durată limitată și să fie orientat în mod direct spre rentabilizarea pe termen lung a sectoarelor cu probleme prin reducerea capacității de producție. Categoriile de ajutor de stat ar trebui să fie tot mai limitate.

În dreptul comunitar, adoptarea reglementărilor privind ajutorul de stat asigură, acoperirea criteriilor de transparență și evaluare a compatibilității acordării ajutoarelor de stat conținute de art. 87 și 88 din Tratatul de la Amsterdam. [2]

Aceste reglementări trebuie să definească ajutorul de stat în concordanță cu reglementările comunitare, în sensul armonizării cu legislația comunitară, respectiv art.88 al Tratatului de la Amsterdam. E necesar de a ține cont că orice ajutor de stat, indiferent de formă și de beneficiar, trebuie notificat și autorizat, din punct de vedere al efectelor asupra concurenței, respectiv asupra mecanismelor concurențiale de pe piața internă sau asupra aplicării corespunzătoare a acordurilor internaționale. În cazul în care se constată că măsura notificată prezintă îndoieli cu privire la compatibilitatea ei cu legislația, se decide asupra deschiderii unei proceduri de investigație.

Dacă în urma investigației se constată că ajutorul denaturează semnificativ mediul concurențial normal și afectează aplicarea corespunzătoare a acordurilor internaționale, legea trebuie să prevadă, în concordanță cu art. 88 al Tratatului de la Amsterdam, ca acest ajutor să fie interzis, sau să fie autorizat prin impunerea unor condiții sau obligații menite să elimine această incompatibilitate.

În cazul ajutorului acordat fără autorizare, sau în cazul ajutorului interzis, sumele acordate vor fi recuperate de furnizori sau rambursate de beneficiari. Tipurile de ajutor care pot fi autorizate sunt supuse unor reglementări similare celor din legislația europeană.

Referitor la ajutoarele existente, dacă se consideră că un ajutor existent denaturează semnificativ mediul concurențial normal și afectează aplicarea corespunzătoare a acordurilor

internaționale autoritatea de resort trebuie să solicite furnizorului de ajutor să ia măsurile corespunzătoare pentru eliminarea acestuia.

Acordarea ajutoarelor de stat trebuie să fie monitorizată, în sensul respectării modului de acordare a ajutoarelor de stat, a respectării aplicării măsurilor care constituie ajutor de stat; a evaluării dimensiunilor ajutorului; a evaluării sumei totale a ajutorului primit de către agenții economici prin intermediul diferitelor scheme; a evaluării impactului acordării ajutoarelor. Activitatea de monitorizare se finalizează într-un raport cu periodicitate anuală.

Potrivit art. 87, par. 1 din Tratatul CE, cu excepția derogărilor prevăzute în cadrul Tratatului sunt incompatibile cu piața comună: ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, indiferent de forma lor, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența, favorizând anumite întreprinderi sau producția unor mărfuri, în măsura în care afectează schimburile între statele membre.

Conform art. 87, par. 2, sunt compatibile cu piața comună:

- ajutoarele cu caracter social acordate consumatorilor individuali cu condiția să nu se facă discriminare în funcție de originea produselor;
- ajutoarele destinate remedierii daunelor provocate de calamități naturale sau alte evenimente asemănătoare;
- ajutoarele destinate economiei din anumite regiuni ale RFG afectate de divizarea Germaniei.

Potrivit art. 87, par. 3, pot să fie considerate compatibile cu piața comună:

- ajutoarele destinate favorizării dezvoltării economice a regiunilor cu un nivel de trai anormal de scăzut sau caracterizate printr-un procent ridicat al șomajului;
- ajutoarele destinate să contribuie la realizarea unui proiect important de interes european comun sau să remedieze o perturbare gravă a economiei unui stat membru;
- ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea unor activități sau a anumitor regiuni economice;
- ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului;
- alte categorii de ajutoare determinate prin decizia Consiliului.

Potrivit art. 88, par. 1, Comisia examinează împreună cu statele membre ajutoarele de stat existente. Conform art. 88, par. 3, măsurile prin care un stat membru dorește să instituie sau să modifice un ajutor de stat trebuie să fie notificate Comisiei anterior punerii lor în practică.

În materia examinării ajutoarelor de stat Consiliul are potrivit art. 88, par. 2 o competență excepțională. Din motive politice, Consiliul, hotărând în unanimitate, poate decide că un ajutor de stat instituit sau care urmează să fie instituit este compatibil cu piața comună în pofida poziției exprimate de Comisie.

Pe de altă parte, deciziile adoptate de Consiliu pe temeiul art. 87, par. 3, lit. e din Tratat nu au efect direct întrucât prin aceste decizii sunt fixate numai o serie de criterii cu caracter general, urmând ca ulterior Comisia să hotărască pe temeiul respectivelor criterii dacă un anumit ajutor de stat poate sau nu să fie considerat compatibil cu piața comună.

Referitor la aserțiunea potrivit căreia taxa instituită în Italia ar fi fost o taxă cu efect echivalent, CJCE a reiterat mai întâi concepția ei conform căreia textul art. 25 din Tratat prin care sunt interzise între statele membre taxele cu efect echivalent are aplicabilitate directă. CJCE a arătat că pe baza datelor transmise de instanța italiană nu se poate aprecia dacă este vorba despre o taxă cu efect echivalent sau de o taxă care face parte dintr-un sistem general de impozite interne. Curtea a subliniat că în cazul unei taxe cu efect echivalent nu are importanță cine este beneficiarul acesteia.

Pe de altă parte, CJCE a menționat că taxele care sunt incluse în cadrul unui sistem general de impozite interne nu sunt considerate, conform art. 90 din Tratat ca fiind taxe ilicite.

În fine, Curtea de Justiție a reținut că o taxă instituită într-un stat membru este o taxă ilicită dacă veniturile astfel obținute sunt destinate unor activități ce profită în mod specific bunurilor indigene impozitate.

Cu prilejul hotărârii pronunțate în cauza S&W, CJCE a reiterat ideea reținută în cadrul hotărârii ei pronunțată în afacerea C., idee corespunzător căreia dispozițiile art. 87, par. 1 nu au efect direct. Organele de jurisdicție naționale nu pot să decidă că un ajutor de stat este incompatibil sau compatibil cu piața comună. Pe baza art. 88, par. 3 din Tratat organele de jurisdicție naționale pot numai să hotărască că un anumit ajutor de stat a fost acordat în condiții ilegale întrucât el nu a fost notificat, anterior punerii lui în practică, Comisiei. Prin urmare, dispozițiile art. 88, par. 3 au efect direct.

Faptul că prevederile art. 87, par. 1 nu au efect direct nu împiedică organele de jurisdicție naționale să solicite Curții de Justiție să se pronunțe privitor la noțiunea de ajutor de stat. De altminteri, mecanismul chestiunilor prejudiciale poate fi folosit de organele de jurisdicție naționale nu numai în situația în care este vorba de interpretarea unor dispoziții legale comunitare care au efect direct.

Noțiunea de ajutor de stat este mai largă decât aceea de subvenție. Ajutoarele de stat pot consta în prestații în bani sau în natură ori în atenuarea sarcinilor care grevează în mod obișnuit bugetul unei întreprinderi.[3]

În speță, ajutorul de stat nu era acordat direct de statul german. CJCE a reținut însă că dispozițiile art. 87, par. 1, se aplică inclusiv în situațiile în care un ajutor de stat este acordat prin intermediul unui organism public sau privat constituit de autoritățile publice sau desemnat de ele să îndeplinească un asemenea rol. Ajutoarele de stat favorizează anumite întreprinderi sau producția unor mărfuri. Așa a fost cazul și în afacerea S&W. Așadar, ajutoarele de stat au caracter selectiv în funcție de domeniul în care își desfășoară activitatea anumite întreprinderi, de destinația produselor acestora, de forma juridică a întreprinderilor.[4]

Măsurile generale de politică fiscală sau economică dintr-un stat membru nu reprezintă ajutoare de stat. Uneori, diferențele existente într-un stat membru se pot explica prin natura sistemului în cauză. De exemplu, adoptarea unei legislații specifice în materia reorganizării și falimentului societăților bancare ar putea fi explicată prin particularitățile sistemului bancar.

Dispozițiile art. 87, par. 1 au caracter obiectiv în sensul că nu prezintă relevanță dacă întreprinderile beneficiare ale unui anumit ajutor au dorit sau nu să primească avantajele ce le-au fost consimțite. Ceea ce are importanță este efectul măsurilor adoptate asupra întreprinderilor. În speță, ajutorul de stat se întemeie pe o măsură legislativă adoptată în Germania. În scopul aplicării art. 87, par. 1 nu se solicită în mod necesar ca avantajele constituite să se întemeieze pe o anumită măsură legislativă.

În cauză, Curtea a mai reținut că ajutorul de stat acordat era finanțat parțial prin contribuții ale întreprinderilor germane. Un ajutor de stat nu are în mod necesar caracter gratuit. Ajutoarele de stat pot consta în transmiterea cu caracter preferențial a unor bunuri, în prestarea în condiții preferențiale a unor servicii, în acordarea unor credite cu dobândă redusă etc. Esențial este faptul că o întreprindere sau anumite întreprinderi beneficiază de avantaje ce nu le-ar putea obține în condiții obișnuite de pe piață. În speță, Curtea a subliniat că prevederile art. 87, par. 1 se aplică în cazul persoanelor juridice de drept public sau privat, a întreprinderilor cu sau fără scop lucrativ sub rezerva stipulațiilor art. 86, par. 2 din Tratat. Problema care stăruie este de a stabili dacă avantajele acordate unor întreprinderi ce îndeplinesc servicii de interes economic general, reprezintă sau nu ajutoare de stat. Potrivit jurisprudenței actuale a CJCE asemenea avantaje nu reprezintă ajutoare de stat dacă ele nu depășesc ceea ce e necesar pentru a compensa sarcinile fiscale pe care le suportă întreprinderile în vederea îndeplinirii unor servicii de interes economic general. Cum art. 86, par. 2 are efect direct, înseamnă că rolul organelor de jurisdicție naționale devine mai complex.

În speța S&W, autoritățile germane au susținut că măsuri similare celor luate în RFG fuseseră adoptate și de alte state membre pentru favorizarea produselor indigene. Curtea de Justiție a considerat că nerespectarea de un stat membru asumate prin Tratat nu poate fi justificată prin aceea că alte țări din Comunitate nu își îndeplinesc obligațiile asumate. Privitor la dispozițiile art. 25 și 90 din Tratat, Curtea de Justiție a arătat că aceste dispoziții nu se aplică cumulativ. Așadar, o anumită taxă poate fi considerată ca fiind o taxă contrară prevederilor art. 25 sau o taxă adoptată prin încălcarea dispozițiilor art. 90. Curtea a reținut că taxele cu efect echivalent la care se referă art.

25 se caracterizează prin specificitatea sau aplicarea lor în mod izolat. Taxele cu efect echivalent se aplică pentru că mărfurile trec o frontieră. Faptul că sunt percepute la momentul prelucrării sau al comercializării bunului nu prezintă însemnătate pentru calificarea taxei instituite ca fiind o taxă cu efect echivalent.[4]

În speță, CJCE a apreciat că o taxă care permite finanțarea unor activități ce au menirea să compenseze integral sau parțial sarcinile fiscale suportate de întreprinderile indigene este o taxă cu efect echivalent. Această concepție nu mai este, în prezent, decât parțial valabilă. Jurisprudența actuală a CJ este în sensul că în eventualitatea în care o măsură consimțită întreprinderilor indigene compensează parțial o taxă plătită de către ele, se aplică dispozițiile art. 90, fiind vorba de o taxă internă cu caracter discriminator. În schimb, dacă măsura luată într-un stat membru compensează integral taxa achitată de întreprinderile indigene este vorba de o taxă cu efect echivalent.

Dispozițiile art. 25 sau 90 se aplică cumulativ cu cele ale art. 87, par. 1. O anumită taxă care contravine dispozițiilor art. 25 sau ale art. 90 nu va putea fi considerată licită pe motiv că ea permite acordarea unui ajutor de stat compatibil cu piața comună.

Această practică este benefică și pentru Republica Moldova. În acest sens este necesar de a lua în considerare unele aspecte, inclusiv:

- Identificarea unei definiții uniforme și obligatorii a ajutorului de stat care ar fi compatibilă cu cea a UE (aprobată prin lege sau hotărâre de guvern);
- Asigurarea transparenței complete privind ajutoarele de stat acordate în Moldova, în particular prin elaborarea unei liste exhaustive a instituțiilor/organismelor ce acordă ajutoare de stat, crearea unui mecanism național pentru centralizarea informației privind ajutoarele de stat acordate în Moldova, în vederea elaborării unor rapoarte anuale privind volumul, tipurile și beneficiarii acestor ajutoare. Implementarea angajamentelor cu referire la antimonopol prin asigurarea suficienței și compatibilității legislației anti-monopol naționale și a regimului de control intern din Moldova cu UE.
- Evaluarea eficienței cadrului legislativ curent (legea privind concurența din 2000), inclusiv respectarea principiului nediscriminării, transparenței și corectitudinii procedurale;
- Asigurarea implementării legislației privind concurența;
- Asigurarea acordării agenției pentru protecția concurenței a unor împuterniciri adecvate, inclusiv capacitatea de decizie; dreptul la investigații prin autosesizare, dreptul de eliberare de titluri executorii și dreptul de aplicare a sancțiunilor (ex. amenda)
- Dotarea cu resurse umane și financiare adecvate, precum și instruirea personalului în domeniul administrării concurenței.

Studierea acestei teme în profunzime ne face să reflectăm asupra unor puncte slabe ce predomină în Republica Moldova cum sunt:

- Monitorizarea sistemului național de control asupra ajutoarelor de stat;
- Asigurarea transparenței complete privind ajutoarele de stat acordate în Moldova;
- Apropierea legislației în domeniul concurenței al Moldovei la cel al UE;
- Includerea prevederilor în domeniul ajutoarelor de stat.

Un exemplu relevant privind exceptarea acordării ajutoarelor de stat este cel al cogenerării. Cogenerarea reprezintă metoda cea mai eficientă de reducere a consumurilor de combustibili fosili, cu impact direct asupra reducerii emisiilor de carbon. Directiva 27/2012 privind eficiența energetică confirmă potențialul semnificativ al cogenerării cu randament ridicat în ceea ce privește economisirea energiei primare. E necesar de a sprijini acele centrale care vor asigura autoconsumul unei părți semnificative din energia produsă, în cadrul proceselor industriale ale beneficiarului de fonduri.[6]

Cogenerarea este o metodă cheie de a îmbunătăți eficiența energetică în cazul consumatorilor din sectorul industrial. Acolo unde există o cerere importantă pentru energie termică, cogenerarea de înaltă eficiență poate aduce beneficii considerabile consumatorilor industriali de energie, prin utilizarea de tehnologii competitive, curate, mature din punct de vedere

tehnologic și economic, având o eficiență ridicată în utilizarea combustibililor. Beneficiile se referă la reducerea costurilor cu energia, creșterea securității furnizării și impactul redus asupra mediului.

Prin utilizarea centralelor de cogenerare de înaltă eficiență se obțin următoarele beneficii:

- Centralele de cogenerare de înaltă eficiență au avantaje fundamentale față de producerea separată a energiei termice și electrice, constând în principal în reducerea emisiilor poluante (NOx, SOx, pulberi) și a emisiilor de CO<sub>2</sub>.

- Totodată, crește gradul de securitate în aprovizionarea cu energie prin diversificarea surselor de producere și a resurselor energetice primare utilizate, conducând la reducerea dependenței de importurile de resurse primare și creșterea siguranței energetice a Republicii Moldova. În acest sens, adoptarea de Guvernul Republicii Moldova a unui act normativ prin care se va aproba

schema de ajutor de stat având ca obiectiv sprijinirea investițiilor în cogenerare de înaltă eficiență, reprezintă o necesitate.

Sistemele de cogenerare de înaltă eficiență sunt una dintre metodele recunoscute de directivele europene ca fiind o metodă eficientă de a obține economii în consumul de energie prin producția combinată a energiei electrice și termice. Costurile de operare pentru producția de energie în cogenerare trebuie susținute, după cum am menționat, prin schema de ajutor aprobată de Guvernul Republicii Moldova. Astfel, principalul rezultat al acestor acțiuni în cadrul obiectivului specific este obținerea de:

- Economii în consumul de combustibili/energie primară în industrie prin procese de cogenerare de înaltă eficiență

- Evitarea emisiilor de carbon aferente combustibililor fosili (efect de cogenerare)

Rezultatul final al implementării obiectivului va fi, pe de o parte, creșterea puterii instalate, iar pe de altă parte diminuarea ponderii gazului natural în totalul combustibililor consumați de aceste instalații prin favorizarea, acolo unde este posibil, a utilizării biomasei și a gazelor reziduale provenite din procese industriale.

Aceste măsuri se înscriu cu Constituția Republicii Moldova, prevederile Legii cu privire la energia termică și promovarea cogenerării nr. 92 din 29 mai 2014 precum și cu Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea art. 107 și 108 din Tratat.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova cu privire la ajutorul de stat nr. 139 din 15.06.2012. Publicat: 16.08.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 166-169a/565;
2. Tratatul de la Amsterdam, semnat la 2 octombrie 1997, în vigoare din 1 mai 1999. Publicat: Broșura din 2 octombrie 1997;
3. S. Deleanu, Drept comunitar al afacerilor, Ed. Servo-Sat, Arad, 2002;
4. S. Deleanu, G. Fabian, C.F. Costa, B. Ionita, Curtea de Justiție Europeană. Hotărâri comentate, Wolters Kluwer, 2007; cauzele Capolongo, Steinike & Weinlig;
5. O. Manolache, Tratat de drept comunitar, ed. 5, C.H. Beck, București, 2006;
6. A. Fuerea, Drept comunitar al afacerilor, ed. a II-a, Universul Juridic, București, 2006.