

## Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2012/C 8/02)

### 1. SCOPUL ȘI DOMENIUL DE APLICARE ALE COMUNICĂRII

1. Serviciile de interes economic general (denumite în continuare „SIEG”) nu numai că sunt înrădăcinate în valorile comune ale Uniunii, dar și joacă un rol central în promovarea coeziunii sociale și teritoriale. Uniunea și statele membre, fiecare în limita competențelor sale, trebuie să aibă grijă ca aceste servicii să funcționeze pe baza unor principii și condiții care le permit să își îndeplinească misiunile.
2. Anumite SIEG pot fi furnizate de către întreprinderi publice sau private <sup>(1)</sup>, fără un sprijin financiar specific din partea autorităților statelor membre. Alte servicii pot fi furnizate numai în cazul în care autoritatea în cauză oferă compensații financiare prestatorului de servicii. În absența unor norme specifice ale Uniunii în materie, statele membre sunt, în general, libere să stabilească modul în care ar trebui organizate și finanțate SIEG.
3. Scopul prezentei comunicări este de a clarifica noțiunile-cheie care stau la baza aplicării normelor în materie de ajutoare de stat în cazul compensației pentru obligația de serviciu public <sup>(2)</sup>. Prin urmare, comunicarea se va concentra asupra acelor cerințe în materie de ajutoare de stat care sunt cele mai pertinente pentru compensația pentru obligația de serviciu public.
4. În paralel cu prezenta comunicare, Comisia vizează adoptarea unui regulament *de minimis* specific pentru SIEG, care precizează că anumite măsuri de compensare nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 din tratat <sup>(3)</sup> și adoptă o decizie <sup>(4)</sup> conform căreia anumite tipuri de compensații pentru SIEG care constituie ajutor de stat sunt declarate compatibile cu tratatul în temeiul articolului 106 alineatul (2) din tratat și sunt exceptate de la obligația notificării prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din tratat, precum și un cadru <sup>(5)</sup> care stabilește condițiile în care ajutorul de stat pentru SIEG care nu face obiectul deciziei poate fi declarat compatibil în temeiul articolului 106 alineatul (2) din tratat.
5. Prezenta comunicare nu aduce atingere aplicării altor dispoziții ale legislației Uniunii, în special a celor privind achizițiile publice și a cerințelor impuse prin tratat sau prin legislația sectorială a Uniunii. În cazul în care alege să încredințeze unui terț prestarea unui serviciu, o autoritate publică are obligația de a se conforma legislației Uniunii în domeniul achizițiilor publice, astfel cum rezultă din articolele 49-56 din tratat, din directivele Uniunii privind achizițiile publice (Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale <sup>(6)</sup> și Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii <sup>(7)</sup> și din normele sectoriale <sup>(8)</sup>). De asemenea, în cazurile în care directivele privind achizițiile publice sunt în întregime sau parțial inaplicabile (de exemplu, în cazul concesiunilor de servicii și al contractelor de servicii enumerate în anexa IIB la Directiva 2004/18/CE, inclusiv în cazul diferitelor tipuri de servicii sociale), este posibil ca atribuirea contractului să trebuiască, totuși, să îndeplinească cerințele de transparență, egalitate de tratament, proporționalitate și recunoaștere <sup>(9)</sup> reciprocă prevăzute de tratat.
6. Pe lângă aspectele pe care le abordează în prezenta comunicare, Decizia 2012/21/UE și Comunicarea Comisiei privind cadrul UE privind ajutorul de stat sub formă de compensație pentru serviciu public (2011), Comisia va răspunde la întrebările individuale care apar în contextul aplicării normelor în materie de ajutor de stat în cazul SIEG. Aceasta va face acest lucru *inter alia* prin Serviciul său interactiv de informare privind serviciile de interes general, care este accesibil pe website-ul Comisiei <sup>(10)</sup>.

<sup>(1)</sup> În conformitate cu articolul 345 din tratat, tratatele nu aduc în niciun fel atingere normelor statelor membre de reglementare a regimului proprietății. Prin urmare, normele de concurență nu discriminează întreprinderile în funcție de regimul lor de proprietate — privată sau publică.

<sup>(2)</sup> Orientări suplimentare sunt cuprinse în Ghidul privind aplicarea în ceea ce privește serviciile de interes economic general și, în special, serviciile sociale de interes general, a normelor Uniunii Europene în materie de ajutoare de stat, achiziții publice și piață internă, SEC(2010) 1545 final, 7 decembrie 2010.

<sup>(3)</sup> A se vedea pagina 23 din prezentul Jurnal Oficial.

<sup>(4)</sup> Decizia 2012/21/UE a Comisiei din 21 decembrie 2011 privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general (JO L 7, 11.1.2012, p. 3).

<sup>(5)</sup> A se vedea pagina 15 din prezentul Jurnal Oficial.

<sup>(6)</sup> JO L 134, 30.4.2004, p. 1.

<sup>(7)</sup> JO L 134, 30.4.2004, p. 114.

<sup>(8)</sup> A se vedea, de exemplu, 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).

<sup>(9)</sup> Cauza C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH și Telefonadress GmbH/ Telekom Austria AG*, Rec. 2000, p. I-10745, punctul 60 și Comunicarea interpretativă a Comisiei privind dreptul comunitar aplicabil în cazul atribuirii contractelor publice care nu sunt reglementate sau sunt reglementate parțial de directivele privind contractele de achiziții publice (JO C 179, 1.8.2006, p. 2).

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html)

7. Prezenta comunicare nu aduce atingere jurisprudenței în materie a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

## 2. DISPOZIȚII GENERALE REFERITOARE LA NOȚIUNEA DE AJUTOR DE STAT

### 2.1. Noțiunea de întreprindere și de activitate economică

8. În temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat, normele în materie de ajutoare de stat se aplică, în general, numai în cazul în care beneficiarul este o „întreprindere”. Este, prin urmare, esențial pentru aplicarea normelor în materie de ajutoare de stat să se determine dacă prestatorul unui serviciu de interes general trebuie considerat sau nu ca fiind o întreprindere.

#### 2.1.1. Principii generale

9. 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<sup>(1)</sup>. Încadrarea unei anumite entități în categoria întreprinderilor depinde astfel, în totalitate, de natura activităților sale. Acest principiu general are trei consecințe importante:

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. Singurul criteriu pertinent în acest sens este dacă aceasta desfășoară sau nu o activitate economică.

În al doilea rând, aplicarea în sine a normelor în materie de ajutoare de stat nu este condiționată de existența unui scop lucrativ al entității instituite. Conform jurisprudenței Curții de Justiție și a Tribunalului, și entitățile care nu au scop lucrativ pot furniza bunuri și servicii pe o piață<sup>(2)</sup>. În cazul în care nu se întâmplă acest lucru, furnizorii fără scop lucrativ nu fac, bineînțeles, obiectul dispozițiilor în materie de control al ajutoarelor de stat.

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.

10. Se poate considera că două entități juridice distincte formează o singură unitate economică în vederea aplicării normelor în materie de ajutor de stat. Această unitate economică este așadar considerată a fi întreprinderea în cauză. În acest scop, Curtea de Justiție verifică existența unei participații de control sau a unor legături de natură funcțională, economică și organică<sup>(3)</sup>. Pe de altă parte, o entitate care nu furnizează ea însăși bunuri sau servicii pe o piață nu constituie o întreprindere doar pentru că deține titluri de participare, chiar și majoritare, atâta vreme cât respectivele titluri de participare nu conferă deținătorului decât dreptul de a-și exercita drepturile aferente statutului de acționar sau de asociat, precum și, dacă este cazul, de a beneficia de dividende, care sunt pur și simplu rezultatul deținerii unui activ<sup>(4)</sup>.

11. Pentru a clarifica distincția dintre activitățile economice și cele neeconomice, Curtea de Justiție a statuat în mod constant faptul că orice activitate care constă în furnizarea de bunuri și servicii pe o piață constituie o activitate economică<sup>(5)</sup>.

12. Existența sau nu a unei piețe pentru un anumite servicii poate depinde de modul în care acele servicii sunt organizate în statul membru în cauză<sup>(6)</sup>. Normele în materie de ajutoare de stat se aplică doar atunci când o anumită activitate este furnizată într-un cadru de piață. Caracterul economic al unui anumit serviciu poate, prin urmare, să varieze de la un stat membru la altul. În plus, în funcție de opțiunile politice sau de evoluțiile economice, clasificarea unui anumit serviciu poate varia în timp. O activitate care astăzi nu este considerată comercială poate deveni comercială în viitor și vice versa.

13. Decizia unei autorități 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 ciuda unei astfel de închideri a pieței, o activitate economică poate exista atunci când alți operatori sunt dispuși și capabili să furnizeze

<sup>(1)</sup> Cauzele conexate C-180/98-C-184/98 Pavlov și alții, Rec. 2000, p. I-6451.

<sup>(2)</sup> Cauzele conexate 209/78-215/78 și 218/78 Van Landewyck, Rec. 1980, p. 3125, punctul 21; cauza C244/94, FFSA și alții, Rec. 1995, p. I-4013; cauza C-49/07 MOTOE, Rep. 2008, p. I-4863, punctele 27 și 28.

<sup>(3)</sup> Cauza C-480/09 P AceaElectrabel Produzione SpA/Comisia, Rep. 2010, punctele 47-55; cauza C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții, Rec. 2006, p. I-289, punctul 112.

<sup>(4)</sup> Cauza C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții, Rec. 2006, p. I-289, punctele 107-118 și 125.

<sup>(5)</sup> Cauza 118/85, Comisia/Italia, Rec. 1987, p. 2599, punctul 7; cauza C-35/96, Comisia/Italia, Rec. 1998, p. I-3851, punctul 36; cauzele conexate C-180/98-C-184/98 Pavlov și alții, punctul 75.

<sup>(6)</sup> Cauzele conexate C-159/91 și C-160/91 Poucet și Pistre, Rec. 1993, p. I-637.

serviciul în cauză pe piața avută în vedere. Mai general, faptul că un anumit serviciu este furnizat prin mijloace proprii <sup>(1)</sup> nu are relevanță pentru natura economică a activității <sup>(2)</sup>.

14. Întrucât distincția dintre un serviciu economic și un serviciu neeconomic depinde de specificitățile politice și economice ale statului membru în cauză, este imposibil să se întocmească o listă completă 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. Următoarele puncte încearcă totuși să clarifice această distincție pentru mai multe domenii importante.
15. În absența unei definiții a activității economice în textul tratatelor, jurisprudența pare să ofere criterii diferite pentru aplicarea normelor privind piața internă și pentru aplicarea dreptului concurenței <sup>(3)</sup>.

#### 2.1.2. Exercițarea prerogativelor de autoritate publică

16. Rezultă din jurisprudența Curții de Justiție că articolul 107 din tratat nu se aplică atunci când statul acționează „prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică” <sup>(4)</sup> sau în cazurile în care autoritățile din statul respectiv acționează „în calitatea lor de autorități publice” <sup>(5)</sup>. Se poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care activitatea respectivă este o sarcină care 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 <sup>(6)</sup>. 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 în acest sens sunt activitățile legate de:

- (a) armată sau poliție;
- (b) siguranța și controlul navigației aeriene <sup>(7)</sup>;
- (c) controlul și siguranța traficului maritim <sup>(8)</sup>;
- (d) supravegherea antipoluare <sup>(9)</sup>; precum și
- (e) organizarea, finanțarea și executarea pedepselor cu închisoarea <sup>(10)</sup>.

#### 2.1.3. Securitate socială

17. 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, Curtea de Justiție și Tribunalul fac deosebirea între sistemele bazate pe principiul solidarității și sistemele economice.
18. Curtea de justiție și Tribunalul utilizează o serie de criterii pentru a stabili dacă un sistem de securitate socială este bazat pe principiul solidarității și nu implică, așadar, o activitate economică. O serie de factori pot fi relevanți în această privință:

- (a) dacă afilierea la sistem este obligatorie sau nu <sup>(11)</sup>;
- (b) dacă sistemul urmărește un obiectiv exclusiv social sau nu <sup>(12)</sup>;
- (c) dacă sistemul are sau nu un scop lucrativ <sup>(13)</sup>;

<sup>(1)</sup> A se vedea concluziile avocatului general Geelhoed în cauza C-295/05 Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)/ Transformación Agraria SA (Tragsa) și Administración del Estado, Rep. 2007, p. I-2999, 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); 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, punctele 208 și 209.

<sup>(2)</sup> De asemenea, acesta nu are relevanță nici în ceea ce privește definirea serviciului ca fiind SIEG; a se vedea secțiunea 3.2.

<sup>(3)</sup> Cauza C-519/04 P, David Meca-Medina și Igor Majcen/Comisia, Rec. 2006, p. I-6991, punctele 30-33; cauza C-350/07 Kattner Stahlbau, Rep. 2009, p. I-1513, punctele 66, 72, 74 și 75; concluziile Avocatului General Poiareș Maduro prezentate la 10 noiembrie 2005 în cauza C-205/03 P FENIN, Rec. 2006, p. I-6295, punctele 50 și 51.

<sup>(4)</sup> Cauza C-118/85, Comisia/Italia, punctele 7 și 8.

<sup>(5)</sup> Cauza C-30/87 Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Rec. 1988, p. I-2479, punctul 18.

<sup>(6)</sup> A se vedea, în special, cauza C-364/92 SAT/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, punctul 30.

<sup>(7)</sup> Cauza C-364/92 SAT/Eurocontrol, punctul 27; cauza C-113/07 P Selex Sistemi Integrati/Comisia, Rep. 2009, p. I-2207, punctul 71.

<sup>(8)</sup> Decizia Comisiei în cazul N 140/06 – Lituania – Acordarea de subvenții pentru întreprinderile de stat din cadrul penitenciarelor, JO C 284, 21.11.2002.

<sup>(9)</sup> Cauza C-343/95 Calì & Figli, Rec. 1997, p. I-1547, punctul 22.

<sup>(10)</sup> Decizia Comisiei în cazul N 140/06 – Lituania – Acordarea de subvenții pentru întreprinderile de stat din cadrul penitenciarelor, JO C 244, 11.10.2006.

<sup>(11)</sup> Cauzele conexe C-159/91 și C-160/91, Poucet și Pistre, Rec. 1993, p. I-637, punctul 13.

<sup>(12)</sup> Cauza C-218/00 Cical și INAIL, Rec. 2002, p. I-691, punctul 45.

<sup>(13)</sup> Cauzele conexe C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01 AOK Bundesverband, Rec. 2004, p. I-2493, punctele 47-55.

- (d) dacă prestațiile acordate depind sau nu de contribuțiile făcute <sup>(1)</sup>;
- (e) dacă prestațiile acordate nu sunt neapărat proporționale cu câștigurile salariale ale persoanei asigurate <sup>(2)</sup>; și
- (f) dacă sistemul este supus sau nu controlului statului <sup>(3)</sup>.
19. Trebuie să se facă distincția între astfel de sisteme bazate pe principiul solidarității și sistemele economice <sup>(4)</sup>. Spre deosebire de sistemele bazate pe principiul solidarității, sistemele economice sunt, în mod constant, caracterizate prin:
- (a) caracterul opțional al afilierii <sup>(5)</sup>;
- (b) principiul capitalizării (corelarea drepturilor cu contribuțiile plătite și cu rezultatele financiare ale sistemului) <sup>(6)</sup>;
- (c) caracterul lor lucrativ <sup>(7)</sup>; precum și
- (d) acordarea unor drepturi care sunt în plus față de cele acordate de un sistem de bază <sup>(8)</sup>.
20. Unele sisteme combină caracteristici ale ambelor categorii. În astfel de cazuri, clasificarea sistemului depinde de o analiză a diferitelor elemente și a importanței lor respective <sup>(9)</sup>.

#### 2.1.4. Asistența medicală

21. În Uniune, sistemele de asistență medicală sunt foarte diferite de la un stat membru la altul. Gradul de concurență

<sup>(1)</sup> Cauzele conexe C-159/91 și C-160/91, Poucet și Pistre, punctele 15-18.

<sup>(2)</sup> Cauza C-218/00 *Cisal* și *INAIL*, punctul 40.

<sup>(3)</sup> Cauzele conexe C-159/91 și C-160/91, Poucet și Pistre, punctul 14; cauza C-218/00 *Cisal* și *INAIL*, punctele 43-48; cauzele conexe C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, AOK Bundesverband, punctele 51-55.

<sup>(4)</sup> A se vedea, în special, cauza C-244/94, *FFSA* și alții, punctul 19.

<sup>(5)</sup> Cauza C-67/96, *Albany*, Rec. 1999, p. I-5751, punctele 80-87.

<sup>(6)</sup> Cauza C-244/94, *FFSA* și alții, punctele 9 și 17-20; cauza C-67/96, *Albany*, punctele 81-85; a se vedea, de asemenea, cauzele conexe C-115/97-C-117/97 *Brentjens*, Rec. 1999, p. I-6025, punctele 81-85, cauza C-219/97 *Drijvende Bokken*, Rec. 1999, p. I-6121, punctele 71-75 și cauzele conexe C-180/98-C-184/98 *Pavlov* și alții, punctele 114 și 115.

<sup>(7)</sup> Cauzele conexe C-115/97-C-117/97 *Brentjens*.

<sup>(8)</sup> Cauzele conexe C-180/98-C-184/98 *Pavlov* și alții.

<sup>(9)</sup> Cauza C-350/07 *Kattner Stahlbau*, Rep. 2009, p. I-1513.

care există pe piață între diferiții furnizori de servicii medicale depinde, în mare măsură, de aceste particularități naționale.

22. În unele state membre, spitalele publice sunt parte integrantă a unui serviciu național de sănătate și sunt bazate aproape în totalitate pe principiul solidarității <sup>(10)</sup>. Astfel de spitale sunt finanțate direct din contribuțiile de securitate socială și din alte resurse de stat și furnizează serviciile respective gratuit pentru persoanele afiliate, pe baza principiului acoperirii universale <sup>(11)</sup>. Curtea de Justiție și Tribunalul au confirmat faptul că, acolo unde există o astfel de structură, organizațiile în cauză nu acționează în calitate de întreprinderi <sup>(12)</sup>.
23. În cazul în care există această structură, chiar și acele activități 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 <sup>(13)</sup>.
24. 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 <sup>(14)</sup>. 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.

25. Curtea de Justiție și Tribunalul 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 <sup>(15)</sup>. Aceleași principii se aplică în ceea ce privește farmaciile independente.

<sup>(10)</sup> Conform jurisprudenței instanțelor europene, un exemplu semnificativ în acest sens este sistemul național de sănătate din Spania (a se vedea cauza T-319/99 *FENIN*, Rec. 2003, p. II-357).

<sup>(11)</sup> 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.

<sup>(12)</sup> Cauza T-319/99 *FENIN*, Rec. 2003, p. II-357, punctul 39.

<sup>(13)</sup> Cauza T-319/99, *FENIN*, punctul 40.

<sup>(14)</sup> A se vedea, de exemplu, cauza C-244/94, *FFSA*, cauza C-67/96, *Albany*, cauzele conexe C-115/97, C-116/97 și C-117/97 *Brentjens* și cauza C-219/97 *Drijvende Bokken*.

<sup>(15)</sup> A se vedea cauzele conexe C-180-C-184/98 *Pavlov* și alții, punctele 75 și 77.



2.1.5. *Învățământ*

26. Conform jurisprudenței Uniunii, 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 integral sau în principal din fonduri publice și nu de către elevi sau de către părinții lor ... nu intenționează să se angajeze în activități remunerate, ci își îndeplinește misiunea față de populație în domeniile social, cultural și educativ”<sup>(1)</sup>.

27. Conform aceleiași jurisprudențe, caracterul neeconomic al învățământului public nu este, în principiu, afectat de faptul că elevii și 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 pot, prin urmare, să nu fie considerate ca o remunerație pentru serviciul furnizat. Prin urmare, ele nu afectează caracterul neeconomic al unui serviciu de învățământ general finanțat în principal din fonduri publice<sup>(2)</sup>. Aceste principii pot viza servicii de învățământ public, cum ar fi formarea profesională<sup>(3)</sup>, școlile primare<sup>(4)</sup> și grădinițele<sup>(5)</sup> publice și private, activitățile de învățământ cu titlu accesoriu desfășurate în universități<sup>(6)</sup>, precum și cursurile predate în universități<sup>(7)</sup>.

28. Trebuie să se facă distincția între furnizarea unor astfel de servicii de învățământ și serviciile care sunt finanțate, în principal, de către părinți sau elevi ori din venituri comerciale. De exemplu, întreprinderile comerciale care oferă cursuri de învățământ superior finanțate în întregime de studenți se încadrează evident în această ultimă categorie. În anumite state membre, instituțiile publice pot oferi și servicii educaționale care, având în

vedere natura lor, structura lor financiară și existența unor organizații private concurente, trebuie considerate ca având un caracter economic.

29. În Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare<sup>(8)</sup>, Comisia a precizat că anumite activități ale universităților și ale organizațiilor de cercetare nu fac obiectul normelor în materie de ajutoare de stat. Este vorba de activitățile de bază ale organizațiilor de cercetare, și anume:

(a) activitățile educaționale în vederea creșterii numărului resurselor umane și a îmbunătățirii competențelor acestora;

(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; precum și

(c) diseminarea rezultatelor cercetării.

30. Comisia a precizat, de asemenea, că activitățile de transfer de tehnologie (acordarea de licențe, crearea de spin-offuri sau alte forme de gestionare a cunoștințelor create de către organizația de cercetare) nu au un caracter economic în cazul în care aceste activități se desfășoară la nivel intern<sup>(9)</sup> și toate veniturile sunt reinvestite în activitățile de bază ale organizațiilor de cercetare în cauză<sup>(10)</sup>.

2.2. **Resurse de stat**

31. Numai avantajele acordate direct sau indirect din resurse de stat pot constitui ajutor de stat în sensul articolului 107 din tratat<sup>(11)</sup>. Avantajele finanțate din resurse private pot avea ca efect consolidarea poziției anumitor întreprinderi, dar nu intră sub incidența dispozițiilor articolului 107 din tratat.
32. Acest transfer de resurse de stat poate lua multe forme: subvenții directe, credite fiscale și avantaje în natură. În special, faptul că statul nu facturează la prețul pieței anumite servicii constituie o renunțare la resurse de stat.

<sup>(1)</sup> A se vedea, *inter alia*, cauza C-318/05 Comisia/Germania, Rep. 2007, p. I-6957, punctul 68. A se vedea, de asemenea, decizia Comisiei din 25 aprilie 2001, N 118/00 — Subvenții publice acordate cluburilor sportive profesionale și decizia Autorității AELS de Supraveghere în cauza 68123 Norway Nasjonal laeringsarena digitale, 12.10.2011, p. 9.

<sup>(2)</sup> Hotărârea Curții AELS din 21 februarie 2008 în cauza E-5/07.

<sup>(3)</sup> Cauza 263/86 Humbel, Rec. 1988, p. 5365.

<sup>(4)</sup> Cauza C-318/05 Comisia/Germania, Rep. 2007, p. I-6957; cauza C-76/05 Schwartz, Rep. 2007, p. 6849.

<sup>(5)</sup> Hotărârea Curții AELS din 21 februarie 2008 în cauza E-5/07.

<sup>(6)</sup> Cauza C-281/06 Jundt, Rep. 2007, p. I-12231.

<sup>(7)</sup> Cauza C 109/92 Wirth, Rec. 1993, p. I-6447.

<sup>(8)</sup> A se vedea Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare, JO C 323, 30.12.2006, p. 1.

<sup>(9)</sup> În conformitate cu nota de subsol 25 din Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare, „nivel intern” înseamnă o situație în care gestionarea cunoștințelor obținute de organismul de cercetare este efectuată fie de un departament sau de o filială a organismului de cercetare, fie în colaborare cu alte organisme de cercetare. Subcontractarea către terți a furnizării acestor servicii specifice prin licitații deschise nu compromite nivelul intern al acestor activități.

<sup>(10)</sup> A se vedea punctele 3.1.1 și 3.1.2 din Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare.

<sup>(11)</sup> Cauzele conexe C-52/97-C-54/97 Viscido și alții, Rec. 1998, p. I-2629, punctul 13, și cauza C-53/00 Ferring, Rec. 2001, p. I-9067, punctul 16. A se vedea, de asemenea, cauza C-379/98 Preussen Elektra/Schlesweg, Rec. 2001, p. I-2099.

- În hotărârea sa în cauza C-482/99 Franța/Comisia <sup>(1)</sup>, Curtea de Justiție a confirmat, de asemenea, că resursele unei întreprinderi publice reprezintă resurse de stat în sensul articolului 107 din tratat deoarece autoritățile publice sunt capabile să controleze aceste resurse. În cazurile în care o întreprindere căreia i-a fost încredințată prestarea unui SIEG este finanțată din resurse furnizate de o întreprindere publică și finanțarea în cauză este imputabilă statului, o astfel de finanțare poate, așadar, să reprezinte ajutor de stat.
33. Acordarea, fără o procedură de achiziții, de licențe pentru ocuparea sau utilizarea domeniului public sau acordarea altor drepturi speciale sau exclusive care au o valoare economică poate presupune o renunțare la resursele de stat și poate crea un avantaj pentru beneficiari <sup>(2)</sup>.
34. În anumite situații, statele membre pot să finanțeze un SIEG din taxele sau din contribuțiile plătite de anumite întreprinderi sau utilizatori, veniturile fiind transferate întreprinderilor cărora le-a fost încredințată prestarea serviciului de interes economic general respectiv. Această modalitate de finanțare a fost examinată de către Curtea de Justiție, în special în hotărârea sa în cauza 173/73, Italia/Comisia <sup>(3)</sup>, în care Curtea a statuat că:
- „Întrucât fondurile în cauză sunt finanțate din contribuții obligatorii impuse de legislația statului și întrucât, astfel cum demonstrează prezenta cauză, acestea sunt gestionate și repartizate în conformitate cu dispozițiile legislației respective, ele trebuie să fie considerate ca fiind resurse de stat în sensul articolului 107 din tratat, chiar dacă sunt administrate de alte instituții decât autoritățile publice.”
35. De asemenea, în hotărârea sa în cauzele conexe C-78/90- C-83/90 *Compagnie Commerciale de l'Ouest* <sup>(4)</sup>, Curtea de Justiție a confirmat că măsurile finanțate prin taxe parafiscale constituie măsuri finanțate din resurse de stat.
36. În consecință, plățile compensatorii pentru prestarea SIEG care sunt finanțate din taxe parafiscale sau din contribuții obligatorii impuse de stat și care sunt gestionate și repartizate în conformitate cu dispozițiile legislației constituie plăți compensatorii efectuate din resurse de stat.
- 2.3. Efectul asupra comerțului
37. Pentru a intra sub incidența articolului 107 din tratat, compensația pentru obligația de serviciu public trebuie să afecteze sau să amenințe să afecteze schimburile comerciale între statele membre. Un astfel de efect presupune, în general, existența unei piețe deschise concurenței. Prin urmare, în cazul în care piețele au fost deschise concurenței fie prin legislația Uniunii sau legislația națională, fie *de facto*, prin evoluțiile economice, se aplică normele privind ajutoarele de stat. În astfel de situații, statele membre își păstrează marja de manevră în ceea ce privește modul de definire, de organizare și de finanțare a SIEG, fiind supuse controlului în materie de ajutor de stat dacă se acordă compensații furnizorului de SIEG, indiferent dacă acesta este privat sau public (inclusiv în cazul furnizorilor interni). Dacă piața a fost rezervată unei singure întreprinderi (inclusiv unui furnizor intern), compensația acordată acestei întreprinderi face și obiectul controlului în materie de ajutor de stat. În fapt, atunci când activitatea economică a fost deschisă concurenței, decizia de a furniza un SIEG prin alte metode decât printr-o procedură de achiziții publice care asigură costul cel mai scăzut pentru comunitate poate duce la denaturări sub forma împiedicării intrării concurenților pe piață sau prin facilitarea extinderii beneficiarului pe alte piețe. Pot apărea denaturări și pe piața factorilor de producție. Ajutorul acordat unei întreprinderi care își desfășoară activitatea pe o piață neliberalizată poate afecta comerțul în cazul în care întreprinderea beneficiară este, de asemenea, activă pe piețe liberalizate <sup>(5)</sup>.
38. Măsurile de ajutor pot avea, de asemenea, un efect asupra comerțului atunci când întreprinderea beneficiară nu participă ea însăși la activități transfrontaliere. În astfel de cazuri, oferta internă se poate menține la același nivel sau poate înregistra o creștere, consecința fiind diminuarea șanselor ca întreprinderile care își au sediul în alte state membre să își furnizeze serviciile în statul membru respectiv <sup>(6)</sup>.
39. Conform jurisprudenței Curții, nu există niciun prag sau procentaj sub care se poate considera că a fost afectat comerțul dintre statele membre <sup>(7)</sup>. Valoarea relativ redusă a ajutorului sau dimensiunea relativ mică a întreprinderii beneficiare nu înseamnă *a priori* că există posibilitatea ca schimburile comerciale între statele membre să nu fie afectate.
- <sup>(1)</sup> Rec. 2002, p. I-4397.
- <sup>(2)</sup> Cauza C-462/99 *Connet Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission*, și *Mobilkom Austria AG*, Rec. 2003, p. I-05197, punctele 92 și 93; cauza T-475/04, *Bouygues și Bouygues Télécom SA/Comisia*, Rep. 2007, p. II-02097, punctele 101, 104, 105 și 111.
- <sup>(3)</sup> Cauza 173/73 *Italia/Comisia*, Rec. 1974, p. 709, punctul 16. A se vedea, de asemenea, cauza 78/76 *Steinike*, Rec. 1977, p. 595, punctul 21, cauza C 206/06, *Essent Netwerk*, Rep. 2008, p. 5497, punctele 47, 57 și 96.
- <sup>(4)</sup> *Compagnie Commerciale de l'Ouest și alții/Receveur Principal des Douanes de la Pallice Port*, Rec. 1992, p. I-1847, punctul 35. A se vedea, de asemenea, cauzele conexe C-34/01-C-38/01 *Enirisorse SpA/Ministero delle Finanze*, Rec. 2003, p. I-14243, punctul 26.
- <sup>(5)</sup> Cauzele conexe T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 și T-23/98, *Mauro Alzetta și alții/Comisia*, Rec. 2000, p. II-2319, punctele 143-147.
- <sup>(6)</sup> A se vedea, în special, cauza C-280/00, *Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, p. I-7747.
- <sup>(7)</sup> Cauza C-280/00, *Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, punctul 81.

40. Pe de altă parte, Comisia a ajuns, în câteva cazuri, la concluzia că activitățile aveau un caracter pur local și nu afectau schimburile comerciale între statele membre. Exemple în acest sens sunt:

- (a) piscinele destinate preponderent populației locale <sup>(1)</sup>;
- (b) spitalele locale destinate exclusiv populației locale <sup>(2)</sup>;
- (c) muzeele locale puțin susceptibile să atragă vizitatori transfrontalieri <sup>(3)</sup>; precum și
- (d) evenimentele culturale locale, al căror public-țintă potențial este limitat la nivel local <sup>(4)</sup>.

41. În cele din urmă, Comisia nu trebuie să examineze toate ajutoarele financiare acordate de statele membre. Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor *de minimis* <sup>(5)</sup> prevede că ajutorul în valoare de mai puțin de 200 000 EUR pe întreprindere pe parcursul oricărei perioade de trei ani nu intră sub incidența articolului 107 alineatul (1) din tratat. Praguri *de minimis* specifice se aplică în sectoarele transporturilor, pescuitului și agriculturii <sup>(6)</sup> și Comisia vizează adoptarea unui regulament prin care să instituie un prag specific *de minimis* pentru serviciile locale de interes economic general.

### 3. CONDIȚIILE ÎN CARE COMPENSAȚIA PENTRU OBLIGAȚIA DE SERVICIU PUBLIC NU CONSTITUIE AJUTOR DE STAT

#### 3.1. Criteriile stabilite de Curtea de Justiție

42. Curtea de Justiție, în hotărârea sa în cauza Altmark <sup>(7)</sup>, a furnizat clarificări suplimentare cu privire la condițiile în care compensația pentru obligația de serviciu public nu constituie ajutor de stat din cauza absenței oricărui avantaj.

<sup>(1)</sup> Decizia Comisiei în cazul N 258/00 – Germania – Piscina de agrement Dorsten, JO C 172, 16.6.2001, p. 16.

<sup>(2)</sup> Decizia Comisiei în cazul N 543/01 – Irlanda – Deduceri pentru investiții acordate spitalelor, JO C 154, 28.6.2002, p. 4.

<sup>(3)</sup> Decizia Comisiei în cazul N 630/03 – Italia – Muzele locale – Sardinia, JO C 275, 8.12.2005, p. 3.

<sup>(4)</sup> Decizia Comisiei în cazul N 257/07 – Spania – Subvenții pentru producții teatrale în Țara Bascilor, JO C 173, 26.7.2007, p. 2.

<sup>(5)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE ajutoarelor *de minimis*, JO L 379, 28.12.2006, p. 5.

<sup>(6)</sup> A se vedea articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 pentru sectorul transporturilor; Regulamentul (CE) nr. 875/2007 al Comisiei din 24 iulie 2007 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE în cazul ajutorului *de minimis* în sectorul pescuitului și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1860/2004 (JO L 193, 25.7.2007, p. 6); și Regulamentul (CE) nr. 1535/2007 al Comisiei din 20 decembrie 2007 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor *de minimis* în sectorul producției de produse agricole (JO L 337, 21.12.2007, p. 35).

<sup>(7)</sup> Cauza C-280/00, Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

43. Conform Curții de Justiție:

„În măsura în care o intervenție a statului trebuie considerată a fi o compensație care reprezintă contraprestația serviciilor efectuate de întreprinderile beneficiare în executarea obligațiilor de serviciu public, astfel încât aceste întreprinderi nu profită, în realitate, de un avantaj financiar, iar această intervenție nu are ca efect plasarea acestora într-o poziție concurențială mai favorabilă în raport cu întreprinderile concurente, o astfel de intervenție nu intră în domeniul de aplicare al articolului [107 alineatul (1) din tratat]. Cu toate acestea, pentru ca o astfel de compensare, într-un caz concret, să nu fie calificată drept ajutor de stat, trebuie să fie îndeplinit un anumit număr de condiții.

— [...] În primul rând, întreprinderea beneficiară trebuie să fie efectiv însărcinată cu executarea unor obligații de serviciu public, iar aceste obligații trebuie să fie clar definite [...].

— [...] În al doilea rând, parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, pentru a evita conferirea unui avantaj economic care poate favoriza întreprinderea beneficiară față de întreprinderile concurente. [...] Plata unei compensații de către un stat membru pentru pierderile suferite de o întreprindere fără ca parametrii acestei compensații să fi fost stabiliți în prealabil, atunci când se constată ulterior că exploatarea anumitor servicii în cadrul executării obligațiilor de serviciu public nu a fost viabilă din punct de vedere economic, constituie, în consecință, o măsură financiară care se încadrează în noțiunea de ajutor de stat în sensul articolului [107 alineatul (1) din tratat].

— [...] În al treilea rând, compensația nu poate depăși ceea ce este necesar pentru acoperirea în întregime sau în parte a costurilor ocazionate de executarea obligațiilor de serviciu public, ținând cont de veniturile rezultate din această activitate, precum și de un profit rezonabil [...].

— [...] În al patrulea rând, atunci când alegerea întreprinderii care urmează să fie însărcinată cu executarea unor obligații de serviciu public, într-un caz concret, nu se face în cadrul unei proceduri de achiziții publice, care permite selecționarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru comunitate, nivelul compensației necesare trebuie determinat pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine administrată și dotată corespunzător pentru a putea satisface exigențele de serviciu public, le-ar fi suportat pentru executarea obligațiilor respective, ținând cont de veniturile rezultate din această activitate, precum și de un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații” <sup>(8)</sup>.

<sup>(8)</sup> Cauza C-280/00, Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, punctele 87-93.

44. Secțiunile 3.2-3.6 vor aborda diferitele cerințe stabilite în hotărârea Altmark, și anume noțiunea de serviciu de interes economic general în sensul articolului 106 din tratat<sup>(1)</sup>, necesitatea unui act de atribuire<sup>(2)</sup>, obligația de a defini parametrii compensației<sup>(3)</sup>, principiile privind evitarea supracompensării<sup>(4)</sup> și principiile privind alegerea furnizorului<sup>(5)</sup>.

### 3.2. Existența unui serviciu de interes economic general

45. Noțiunea de serviciu de interes economic general este o noțiune în continuă evoluție, care depinde, printre altele, de nevoile cetățenilor, de progresele tehnologice și ale pieței, precum și de preferințele sociale și politice din statul membru în cauză. Curtea de Justiție a stabilit că SIEG se definesc ca servicii care prezintă caracteristici speciale comparativ cu cele ale altor activități economice<sup>(6)</sup>.

46. În absența unor norme specifice ale Uniunii care să definească criteriile pe baza cărora se stabilește existența unui SIEG, statele membre au o largă marjă de apreciere în ceea ce privește definirea unui anumit serviciu ca SIEG și în ceea ce privește acordarea de compensații prestatorului de servicii. Competența Comisiei în această privință este limitată la a verifica dacă statul membru a făcut o eroare vădită atunci când a definit serviciul respectiv ca SIEG<sup>(7)</sup> și la a evalua orice ajutor de stat pe care îl presupune compensația. Dacă există norme specifice la nivelul Uniunii, marja de manevră a statelor membre este subordonată acestor norme, fără a se aduce atingere obligației Comisiei de a analiza dacă SIEG a fost corect definit în sensul controlului în materie de ajutor de stat.

47. Primul criteriu Altmark impune definirea unei sarcini SIEG. Această cerință coincide cu cea din articolul 106 alineatul (2) din tratat<sup>(8)</sup>. Din textul articolului 106 alineatul (2) din tratat rezultă că întreprinderile cărora le-a fost încredințată prestarea unor servicii de interes economic general sunt întreprinderi care au primit „o misiune specială”<sup>(9)</sup>. În

general, încredințarea unei „misiuni speciale de serviciu public” implică furnizarea de servicii pe care o întreprindere, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții<sup>(10)</sup>. Prin aplicarea unui criteriu de interes general, statele membre sau Uniunea pot atașa obligații specifice prestării unor astfel de servicii.

48. Comisia consideră astfel că nu este oportun să se impună o obligație specifică de serviciu public unei activități care este deja furnizată sau care poate fi furnizată în mod satisfăcător și în condiții – precum prețul, trăsăturile obiective privind calitatea, continuitatea și accesul la serviciu – compatibile cu interesul public, astfel cum este definit de către stat, de către întreprinderi care își desfășoară activitatea în condiții normale de piață<sup>(11)</sup>. În ceea ce privește chestiunea dacă un serviciu poate fi oferit de piață, evaluarea Comisiei se limitează la a verifica dacă statul membru a făcut o eroare vădită.

49. Un exemplu important al acestui principiu este sectorul serviciilor în bandă largă, pentru care Comisia a oferit deja indicații clare privind tipurile de activități care pot fi considerate ca SIEG. Comisia consideră – și acesta este un aspect extrem de important – că, în domeniile în care investitorii privați au realizat deja investiții în infrastructura rețelelor în bandă largă (sau sunt în curs de extindere a infrastructurii lor de rețea) și furnizează deja servicii competitive în bandă largă, cu o acoperire adecvată, introducerea în paralel a unei infrastructuri în bandă largă nu ar trebui considerată drept SIEG. În schimb, în cazul în care investitorii nu sunt în măsură să furnizeze servicii în bandă largă adecvate, se pot acorda compensații pentru SIEG în anumite condiții<sup>(12)</sup>.

50. Comisia consideră, de asemenea, că serviciile care urmează a fi clasificate ca SIEG trebuie să fie destinate cetățenilor sau să fie în interesul societății, în general.

<sup>(1)</sup> A se vedea secțiunea 3.2.

<sup>(2)</sup> A se vedea secțiunea 3.3.

<sup>(3)</sup> A se vedea secțiunea 3.4.

<sup>(4)</sup> A se vedea secțiunea 3.5.

<sup>(5)</sup> A se vedea secțiunea 3.6.

<sup>(6)</sup> Cauzele C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova*, Rec. 1991, p. I-5889, punctul 27; cauza C-242/95 *GT-Link A/S*, Rec. 1997, p. I-4449, punctul 53; și cauza C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Rec. 1998, p. I-3949, punctul 45.

<sup>(7)</sup> Cauza T-289/03, *BUPA și alții/Comisia*, Rep. 2008, p. II-81, punctele 166-169 și 172; cauza T-17/02 *Fred Olsen*, Rec. 2005, p. II-2031, punctul 216.

<sup>(8)</sup> Cauza T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA)/Comisia*, Rep. 2008, p. II-81, punctele 171 și 224.

<sup>(9)</sup> A se vedea, în special, cauza C-127/73 *BRT/SABAM*, Rec. 1974, p. 313.

<sup>(10)</sup> A se vedea, de exemplu, articolul 2 din 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).

<sup>(11)</sup> Cauza C-205/99 *Analir*, Rec. 2001, p. I-1271, punctul 71.

<sup>(12)</sup> Pentru dispoziții mai detaliate, a se vedea punctele 24-30 din Comunicarea Comisiei – Orientări comunitare pentru aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelelor în bandă largă (JO C 235, 30.9.2009, p. 7).



### 3.3. Actul de atribuire

51. Pentru ca articolul 106 alineatul (2) să fie aplicabil, furnizarea unui SIEG trebuie să fie atribuită uneia sau mai multor întreprinderi. Întreprinderilor în cauză trebuie, prin urmare, să le fi fost încredințată de către stat o misiune specială<sup>(1)</sup>. De asemenea, primul criteriu Altmark impune ca întreprinderii să i se fi încredințat exercitarea unei obligații de serviciu public. În consecință, pentru a se respecta jurisprudența Altmark, este necesară atribuirea unui serviciu public care definește obligațiile întreprinderilor în cauză și ale autorității.
52. Misiunea de serviciu public trebuie să fie atribuită printr-un act care, în funcție de legislația în vigoare în statele membre, poate lua forma unui instrument legislativ sau normativ sau a unui contract. Această misiune poate fi, de asemenea, stabilită printr-o serie de acte. Conform abordării adoptate de Comisie în astfel de cazuri, actul sau seria de acte trebuie să indice cel puțin:
- (a) conținutul și durata obligațiilor de serviciu public;
  - (b) întreprinderea și, dacă este cazul, teritoriul în cauză;
  - (c) natura oricăror drepturi exclusive sau speciale acordate întreprinderii de către autoritatea în cauză;
  - (d) parametrii de calcul, control și revizuire a compensației; precum și
  - (e) modalitățile de recuperare a unei eventuale supra-compensații și de evitare a acesteia.
53. Implicarea furnizorului de servicii în procesul prin care i se încredințează misiunea de serviciu public nu înseamnă că misiunea respectivă nu derivă dintr-un act al autorității publice, chiar dacă actul de atribuire se emite la cererea furnizorului de servicii<sup>(2)</sup>. În unele state membre, se obișnuiește ca autoritățile să finanțeze servicii care au fost dezvoltate și propuse chiar de către furnizor. Cu toate acestea, autoritatea trebuie să decidă dacă aprobă sau nu propunerea furnizorului înainte să poată acorda acestuia vreă compensație. Este irelevant dacă elementele necesare ale actului de atribuire sunt introduse direct în decizia de acceptare a propunerii furnizorului sau dacă se întocmește un act juridic separat, de exemplu un contract cu furnizorul.

### 3.4. Parametrii compensației

54. Parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie să fie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, pentru a se garanta faptul că aceștia nu conferă un avantaj economic care ar putea favoriza întreprinderea beneficiară față de întreprinderile concurente.
55. Necesitatea de a stabili în prealabil parametrii compensației nu înseamnă că aceasta trebuie să fie calculată pe baza unei formule specifice (de exemplu, un anumit preț pe zi, pe

masă, pe pasager sau pe număr de utilizatori). Ce contează este doar să fie clar de la început modul în care trebuie calculată compensația.

56. În cazul în care decide să compenseze toate elementele de cost ale furnizorului, autoritatea trebuie să stabilească de la început modul în care aceste costuri vor fi stabilite și calculate. Numai costurile direct asociate prestării SIEG pot fi luate în considerare în acest context. Toate veniturile obținute de întreprindere din furnizarea SIEG trebuie să fie deduse.
57. În cazul în care întreprinderii i se oferă un profit rezonabil ca parte a compensației sale, actul de atribuire trebuie, de asemenea, să stabilească criteriile pentru calcularea acestui profit.
58. În cazul în care se prevede o revizuire a valorii compensației pe durata de valabilitate a actului de atribuire, actul trebuie să specifice modalitățile de efectuare a acestei revizuii și orice impact pe care îl poate avea aceasta asupra valorii totale a compensației.
59. În cazul în care SIEG este atribuit în cadrul unei proceduri de achiziții, metoda de calcul al compensației trebuie să fie inclusă în informațiile furnizate tuturor întreprinderilor care doresc să participe la procedură.

### 3.5. Evitarea supracompensării

60. În conformitate cu cel de al treilea criteriu Altmark, compensația nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a acoperi în totalitate sau în parte costurile suportate în cursul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile rezultate și un profit rezonabil. Prin urmare, alegerea oricărui mecanism de selectare a furnizorului de servicii trebuie efectuată astfel încât nivelul compensației să fie determinat pe baza acestor elemente.
61. Prin „profit rezonabil” ar trebui să se înțeleagă rata rentabilității capitalului permanent<sup>(3)</sup> de care ar avea nevoie o întreprindere tipică care analizează dacă să furnizeze sau nu serviciul de interes economic general pe întreaga durată de atribuire, ținând cont de nivelul de risc. Nivelul de risc depinde de sectorul vizat, de tipul serviciului și de caracteristicile mecanismului de compensare. Rata ar trebui calculată, în măsura posibilului, luând ca referință rata rentabilității capitalului permanent obținută în cadrul unor tipuri de contracte de servicii publice similare, executate în

<sup>(1)</sup> A se vedea, în special, cauza C-127/73 BRT/SABAM, Rec. 1974, p. 313.

<sup>(2)</sup> Cauza T-17/02 Fred Olsen, punctul 188.

<sup>(3)</sup> Rata rentabilității capitalului permanent este definită aici ca rata internă a rentabilității (IRR) obținută de întreprindere din capitalul investit pe durata de viață a proiectului, adică IRR raportată la fluxurile de trezorerie ale contractului.

condiții de concurență (de exemplu, contracte atribuite în urma unei proceduri de achiziții). În sectoarele în care nu există nicio întreprindere comparabilă cu întreprinderea căreia i s-a încredințat prestarea serviciului de interes economic general, se pot lua drept referință întreprinderi comparabile din alte state membre sau, dacă este necesar, din alte sectoare, cu condiția să se țină seama de caracteristicile specifice ale fiecărui sector. Pentru a stabili ce înseamnă un profit rezonabil, statele membre pot introduce criterii stimulative, legate, în special, de calitatea serviciului prestat și de câștigurile de eficiență a productivității. Nu se poate spori eficacitatea în detrimentul calității serviciului furnizat.

### 3.6. Selecția furnizorului

62. În conformitate cu al patrulea criteriu Altmark, compensația acordată trebuie să constituie fie rezultatul unei proceduri de achiziții publice care să permită selectarea ofertantului capabil să furnizeze aceste servicii la cel mai scăzut cost pentru comunitate, fie rezultatul unei evaluări comparative în raport cu o întreprindere tipică, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloacele necesare.

#### 3.6.1. Valoarea compensației în cazul în care SIEG este atribuit în urma unei proceduri de achiziții

63. Cel mai simplu mod pentru ca autoritățile publice să îndeplinească al patrulea criteriu Altmark este de a efectua o procedură de achiziții publice în mod deschis, transparent și nediscriminatoriu, în conformitate cu Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale<sup>(1)</sup> și cu Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii<sup>(2)</sup>, după cum se specifică în continuare<sup>(3)</sup>. Astfel cum se indică în paragraful 5, desfășurarea unei astfel de proceduri de achiziții publice este adesea o cerință obligatorie conform normelor existente ale Uniunii.

64. De asemenea, în cazurile în care aceasta nu este o cerință legală, o procedură deschisă, transparentă și nediscriminatorie de achiziții publice reprezintă o metodă adecvată pentru a compara diferite oferte potențiale și a fixa compensația astfel încât să se excludă prezența ajutorului.

65. Conform jurisprudenței Curții de Justiție, o procedură de achiziții publice exclude existența unui ajutor de stat numai

în cazul în care permite alegerea ofertantului capabil să furnizeze serviciul „la cel mai scăzut cost pentru comunitate”.

66. În privința caracteristicilor procedurii de atribuire, o procedură deschisă<sup>(4)</sup>, în conformitate cu cerințele impuse de normele privind achizițiile publice este cu siguranță acceptabilă, însă și o procedură restrânsă<sup>(5)</sup> poate satisface cel de al patrulea criteriu Altmark, cu excepția cazului în care operatorii interesați sunt împiedicați să participe la procedura de atribuire fără motive întemeiate. Pe de altă parte, un dialog competitiv<sup>(6)</sup> sau o procedură de negociere prin publicarea unui anunț de participare<sup>(7)</sup> conferă autorității contractante o marjă largă de manevră și pot restrânge participarea operatorilor interesați. Prin urmare, acestea pot fi considerate suficiente pentru a satisface al patrulea criteriu Altmark doar în cazuri excepționale. Prin procedura de negociere fără publicarea unui anunț de participare<sup>(8)</sup> nu se asigură faptul că se ajunge la selectarea ofertantului capabil să furnizeze aceste servicii la cel mai scăzut cost pentru comunitate.

67. În ceea ce privește criteriile de atribuire, „prețul cel mai scăzut”<sup>(9)</sup> îndeplinește în mod evident cel de al patrulea criteriu Altmark. De asemenea, și „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”<sup>(10)</sup> este considerată suficientă, dacă criteriile de atribuire, inclusiv cele de mediu<sup>(11)</sup> sau sociale, sunt strâns legate de obiectul serviciilor prestate și să permită alegerea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, care corespunde valorii de pe piață<sup>(12)</sup>. În cazul în care apar astfel de circumstanțe, poate fi adecvată folosirea unui mecanism de recuperare (*claw-back*) pentru a se reduce riscul de supra-compensare *ex ante*. Autoritatea contractantă este liberă să stabilească standarde calitative care trebuie îndeplinite de toți operatorii economici sau să țină seama, în decizia sa de atribuire, de aspectele calitative legate de diferitele propuneri.

68. În fine, pot exista circumstanțe în care, în urma unei proceduri de achiziții publice, nu se poate ajunge la cel mai scăzut cost pentru comunitate, deoarece nu se întrunesc condițiile pentru a avea o concurență suficient de deschisă și de autentică. Acest lucru s-ar putea întâmpla, de exemplu, din cauza particularităților serviciului

<sup>(4)</sup> Articolul 1 alineatul (11) litera (a) din Directiva 2004/18/CE, articolul 1 alineatul (9) litera (a) din Directiva 2004/17/CE.

<sup>(5)</sup> Articolul 1 alineatul (11) litera (b) din Directiva 2004/18/CE, articolul 1 alineatul (9) litera (b) din Directiva 2004/17/CE.

<sup>(6)</sup> Articolul 29 din Directiva 2004/18/CE.

<sup>(7)</sup> Articolul 30 din Directiva 2004/18/CE și articolul 1 alineatul (9) litera (a) din Directiva 2004/17/CE.

<sup>(8)</sup> Articolul 31 din Directiva 2004/18/CE. A se vedea și articolul 40 alineatul (3) din Directiva 2004/17/CE.

<sup>(9)</sup> Articolul 53 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/18/CE și articolul 55 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/17/CE.

<sup>(10)</sup> Articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18/CE și articolul 55 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/17/CE; cauza 31/87 Beentjes, Rec. 1988, p. 4635 și cauza C-225/98 Comisia/Franța, Rec. 2000, p. I-7445; cauza C-19/00 SIAC Construction, Rec. 2001, p. I-7725.

<sup>(11)</sup> A se vedea, de exemplu, noua ediție a manualului „Buying Green! A Handbook on Green public procurement”, disponibilă la adresa [http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<sup>(12)</sup> Cu alte cuvinte, criteriile ar trebui să fie definite în așa fel încât să permită o concurență efectivă care să reducă avantajele ofertantului declarat câștigător.

<sup>(1)</sup> JO L 134, 30.4.2004, p. 114.

<sup>(2)</sup> JO L 134, 30.4.2004, p. 1.

<sup>(3)</sup> Comisia intenționează să modifice prezenta comunicare după ce vor fi adoptate noi norme privind achizițiile publice, la nivelul UE, în scopul de a clarifica relevanța utilizării procedurilor prevăzute în aceste noi norme în materie de ajutoare de stat.

în cauză, a unor drepturi de proprietate intelectuală existente sau a unei infrastructuri necesare deținute de un anumit furnizor de servicii. În mod similar, în cazurile în care se depune o singură ofertă, procedura de atribuire nu poate fi considerată suficientă pentru a conduce la cel mai scăzut cost pentru comunitate.

3.6.2. Valoarea compensației în cazul în care respectivul SIEG nu este atribuit în cadrul unei proceduri de achiziții

69. În cazul în care există o remunerație general acceptată pe piață pentru un serviciu dat, această remunerație practică pe piață oferă cea mai bună referință pentru stabilirea nivelului compensației în absența unei proceduri de achiziții<sup>(1)</sup>.
70. În cazul în care nu există o astfel de remunerație pe piață, valoarea compensației trebuie să fie stabilită pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloace materiale astfel încât să fie în măsură să execute obligațiile de serviciu public necesare, le-ar fi suportat în executarea acestor obligații, luând în considerare veniturile rezultate și un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații. Obiectivul urmărit este acela de a garanta faptul că nu sunt luate ca valori de referință costurile ridicate ale unei întreprinderi ineficiente.
71. În ceea ce privește conceptul de „întreprindere bine gestionată” și în absența unei definiții oficiale, statele membre ar trebui să aplice criteriile obiective care sunt recunoscute din punct de vedere economic ca fiind reprezentative pentru o gestionare satisfăcătoare. Comisia consideră că simplul fapt de a genera profit nu constituie un criteriu suficient pe baza căruia se poate considera că o întreprindere este „bine gestionată”. Ar trebui să se țină seama și de faptul că rezultatele financiare ale întreprinderilor, în special în sectoarele care sunt cel mai adesea vizate de SIEG, pot fi puternic influențate de puterea lor de piață sau de normele sectoriale.
72. Comisia este de părere că noțiunea de „întreprindere bine gestionată” presupune respectarea standardelor contabile în vigoare pe plan intern, la nivelul Uniunii sau pe plan mondial. Statele membre își pot baza analiza, printre altele, pe rate analitice reprezentative pentru productivitate (de exemplu, cifra de afaceri raportată la capitalul utilizat, costul total raportat la cifra de afaceri, cifra de afaceri pe angajat, valoarea adăugată pe angajat sau costurile cu personalul raportate la valoarea adăugată). Statele membre pot folosi, de asemenea, în acest sens rate analitice referitoare la calitatea ofertei în raport cu așteptările utiliza-

torilor. O întreprindere căreia i-a fost încredințată prestarea unui SIEG, dar care nu îndeplinește criteriile calitative stabilite de statul membru în cauză, nu este o întreprindere bine gestionată, chiar și în cazul în care costurile sale sunt scăzute.

73. Întreprinderile ale căror rate analitice indică o gestionare eficientă pot fi considerate întreprinderi tipice reprezentative. Cu toate acestea, analizarea și compararea structurii costurilor trebuie să țină cont de dimensiunea întreprinderii în cauză și de faptul că, în anumite sectoare, pot exista întreprinderi cu structuri de costuri foarte diferite.
74. Raportarea la costurile înregistrate de o întreprindere „tipică” în sectorul vizat implică faptul că există un număr suficient de întreprinderi ale căror costuri pot fi luate în considerare. Aceste întreprinderi își pot avea sediul în același stat membru sau în alte state membre. Cu toate acestea, Comisia consideră că nu se pot invoca costurile unei întreprinderi care se bucură de o poziție de monopol sau primește compensații pentru obligația de serviciu public acordate în condiții care nu sunt conforme cu legislația Uniunii, întrucât, în ambele cazuri, nivelul costurilor ar putea fi mai ridicat decât în mod normal. Costurile care trebuie luate în considerare sunt toate costurile legate de SIEG, respectiv costurile directe necesare pentru a furniza SIEG și o contribuție adecvată la costurile indirecte comune atât SIEG, cât și altor activități.
75. În cazul în care statul membru poate demonstra că structura costurilor întreprinderii căreia i-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general corespunde structurii medii a costurilor unor întreprinderi eficiente, comparabile din sectorul în cauză, se consideră că valoarea compensației care va permite întreprinderii să își acopere costurile, inclusiv să obțină un profit rezonabil, respectă al patrulea criteriu Altmark.
76. Expresia „întreprindere dotată corespunzător cu mijloace materiale” ar trebui înțeleasă ca desemnând o întreprindere care dispune de resursele necesare pentru a-și îndeplini fără întârziere obligațiile de serviciu public care revin întreprinderii însărcinate cu prestarea de SIEG.
77. „Profitul rezonabil” ar trebui înțeles ca desemnând rata rentabilității capitalului permanent<sup>(2)</sup> de care ar avea nevoie o întreprindere tipică ce analizează dacă să furnizeze sau nu un serviciu de interes economic general pe toată durata de atribuire, ținând seama de nivelul de risc, în conformitate cu secțiunea 3.5.

<sup>(1)</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia Comisiei în cazul C 49/06 – Italia – Schemă de ajutor de stat pusă în aplicare de Italia în vederea remunerării furnizorului de servicii poștale din Italia – Poste Italiane pentru distribuirea de certificate de economii poștale, JO L 189, 21.7.2009, p. 3.

<sup>(2)</sup> Rata rentabilității capitalului permanent înseamnă rata internă a rentabilității (IRR) obținută de întreprindere din capitalul investit pe durata de viață a proiectului, adică IRR raportată la fluxurile de trezorerie ale contractului.