



COMISIA EUROPEANĂ
DG Competition
Ajutor de stat: control general și aplicare
Aplicare și monitorizare

Bruxelles, 12.10.2020
COMP/H4/ECM/as-D*2020/117477

Reprezentanței Permanente a României la UE
Avenue de Cortenbergh 107, 1000 Bruxelles

Versiunea în limba engleză este trimisă în avans pentru informare. Va urma și versiunea în limba română

Subiect: Ajutor de stat – Decizia Comisiei C(2020) 1115 definitivă din 24 februarie 2020 – Ajutor acordat CFR Marfa (SA.43549) – Implementarea recuperării

Stimată doamnă, stimate domn,

Serviciile Comisiei fac referire la solicitările autorităților din data de 16 aprilie 2020 de a (i) suspenda și prelungi termenele limită pentru implementarea deciziei referitoare la cele de mai sus și de (ii) mijloace alternative de recuperare. Autoritățile române au solicitat, în principal, să:

1. suspende termenul limită de două luni și, respectiv, termenul limită de șase luni pentru recuperare, stipulate în Articolele 6 și 5 ale deciziei pe durata dificultăților legate de epidemia de COVID-9 care, potrivit autorităților române, împiedică România să-și îndeplinească obligațiile sale care decurg din decizie;
2. prelungească termenul de două luni stipulat în articolul 6 al deciziei până la scurgerea unei perioade rezonabile de timp după ce OMS ("Organizația Mondială a Sănătății") declară sfârșitul pandemiei de COVID-19 sau, alternativ, până la încheierea dificultăților legate de epidemia de COVID-19 care împiedică România să își îndeplinească obligațiile sale care decurg din decizie;
3. prelungească termenul de șase luni pentru recuperare, stipulat în articolul 5 al deciziei până la scurgerea unei perioade de timp după ce OMS ("Organizația Mondială a Sănătății") declară sfârșitul pandemiei de COVID-19 sau, alternativ, după trecerea a șase luni după aprobarea cererii de mijloace alternative de recuperare menționate mai jos; și

4. recupereze ajutorul de stat ilegal și incompatibil prin alte mijloace decât o plată în lichidități și, în special, să recupereze ajutorul în natură.

Pe 23 iunie și 9 septembrie 2020, autoritățile dumneavoastră au prezentat clarificări și informații suplimentare în scris cu privire la solicitările susmenționate. Aceste documente depuse reprezintă un răspuns la cererea serviciilor Comisiei din data de 14 mai și 5 august 2020¹. Serviciile Comisiei mulțumesc autorităților române pentru clarificările și informațiile transmise.

În documentele prezentate pe 23 iunie 2020, autoritățile române au informat serviciile Comisiei că ei consideră că cererea nr. 2 de mai sus a devenit fără obiect. Prin urmare, serviciile Comisiei nu vor mai aborda această cerere în prezenta adresă.

În cele ce urmează, serviciile Comisiei prezintă motivele pentru respingerea restului solicitărilor.

A. Cerere pentru a se accepta mijloace alternative de recuperare (cererea nr. 4)

În cererea lor din 16 aprilie 2020, autoritățile române au explicat că pe 15 ianuarie 2020 CFR Marfă a înregistrat pe lângă Tribunalul București cererea de intrare în procedura concordatului preventiv, în baza legislației românești privind insolvența. Tribunalul a admis solicitarea CFR Marfă pe 4 februarie 2020 și a aprobat concordatul preventiv sprijinit de creditorii care dețin împreună aproximativ 80% din creanțele pretinse de la CFR Marfă pe 12 martie 2020.²

România a explicat că un concordat preventiv cu creditorii este o procedură graduală, al cărei scop este implementarea unui plan de restructurare pentru o durată de maximum 24 luni (care poate fi prelungită cu încă 12 luni), în baza supervizării unui expert independent numit de un tribunal competent care supraveghează procedura. Această procedură este o alternativă voluntară la procedura obișnuită a insolvenței, care ar fi putut conduce la lichidarea întreprinderii în cauză.

Autoritățile române au argumentat că procedura concordatului preventiv va permite recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil mai repede decât procedura insolvenței: în timp ce cea de-a doua ar putea dura între șapte și zece ani și nu garantează recuperarea integrală a ajutorului, prima ar putea realiza recuperarea integrală a ajutorului în termen de șase luni și ar minimiza costurile. În sprijinul argumentelor lor, autoritățile române au pretins că Statele Membre trebuie să aleagă cea mai eficientă cale de a recupera ajutorul conform principiului eficienței.

Prin documentele transmise în 23 iunie și 9 septembrie 2020, România a clarificat faptul că modul alternativ propus de recuperare în contextul concordatului preventiv constă în recuperarea în natură a ajutorului. CFR Marfă ar plăti înapoi ajutorul prin transferarea către furnizorii ajutorului constatați de decizie, respectiv ANAF și CFR Infrastructura, active echivalând întreaga sumă de recuperat.

¹ Copii transmise în avans ale acestor cereri au fost date autorităților române în limba engleză pe 4 mai și 22 iulie 2020.

² Referitor la furnizorii ajutorului conform deciziei, în timp ce ANAF are în vedere sprijinirea concordatului preventiv cu creditorii cu condiția aprobării Comisiei, CFR Infrastructura a făcut-o deja.

Autoritățile române au explicat în special în adresa prezentată în 9 septembrie 2020 că intenționează să recupereze ajutorul prin (1) constituirea unei noi companii ("NewCo."); (2) obligarea CFR Marfă să ramburseze întreaga valoare de recuperat prin transferarea activelor către furnizorii ajutorului; (3) transferarea de către furnizorii ajutorului a acelor active către NewCo. în schimbul capitalului social; și (4) derularea de către NewCo. a activității sale de transport feroviar de marfă potrivit unui plan îmbunătățit de afaceri și asigurând operarea serviciului strategic prestat anterior de CFR Marfa.

După cum s-a explicat în scrisorile serviciilor Comisiei din data de 14 mai și 5 august 2020, Comisia poate accepta recuperarea în natură numai în cazuri excepționale, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:³

- Recuperarea în natură este un instrument adecvat pentru restabilirea condițiilor de pe piață care au fost distorsionate de măsura ajutorului ilegal;
- Aceste moduri alternative de recuperare sunt capabile să fie identificate ca atare de Comisie și alte părți interesate;
- Recuperarea în natură are un efect echivalent unei plăți cu lichidități;
- Valoarea activelor este stabilită de o manieră obiectivă care să permită Comisiei să conchidă că valoarea este echivalentă valorii de recuperat, inclusiv dobânda de recuperare adecvată;
- Recuperarea în natură este permisă de legislația națională; și
- Activele beneficiarului nu sunt utilizate pentru a derula activități economice pentru o anumită perioadă de timp după decizie.

Autoritățile române au considerat, în adresele lor transmise pe 23 iunie și 9 septembrie 2020, că modurile alternative de recuperare propuse îndeplinesc primele cinci condiții și au argumentat că ultima condiție este fără sens în cazul în discuție. În această privință, ele au explicat că este de neconceput să scoată CFR Marfă de pe piață, ținând cont de rolul său strategic.

Serviciile Comisiei observă că modurile alternative de recuperare propuse nu îndeplinesc mai multe dintre condițiile susmenționate.

În primul rând, modul descris mai sus prin care autoritățile române intenționează să recupereze ajutorul nu reprezintă un instrument adecvat pentru restabilirea condițiilor de pe piață care au fost distorsionate de măsura de ajutor ilegal și incompatibil. Deși România a argumentat că planul propus restabilește condițiile anterioare de pe piață prin calcularea și efectuarea plății datoriiilor neplătite descrise în decizie, serviciile Comisiei remarcă faptul că acest plan nu elimină de pe piață avantajul conferit de ajutor. Acest avantaj i-a permis CFR Marfă să rămână pe piață și să opereze în condiții financiare mai bune decât acelea ale concurenților săi. Planul propus ar conduce doar la un transfer al acestui avantaj către NewCo., care ar continua să deruleze activitățile CFR Marfă cu activele CFR Marfă. Serviciile Comisiei sunt de părere că NewCo. avută în vedere ar fi CFR Marfă în toate privințele, cu excepția denumirii, dar cu o situație financiară mai bună.

³ Comunicarea Comisiei – Avizul Comisiei cu privire la recuperarea ajutorului de stat ilegal și incompatibil (C/2019/5396) (OJ C 247, 23.7.2019, p. 1) ("Avizul de recuperare"), paragrafele 122 și 124.

În al doilea rând, ca urmare a celui de mai sus, modul alternativ propus de recuperare nu poate fi identificat ca atare, nici de către Comisie nici de către alte părți interesate. Implementarea planului propus nu ar conduce la eliminarea avantajului de pe piață și, astfel, nu ar conduce la recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil.

În al treilea rând, în baza planului preconizat de autoritățile române, activele CFR Marfă ar continua să fie utilizate de NewCo. pentru a desfășura aceleași activități economice pe care le-a desfășurat CFR Marfă. Acest deznodământ nu conduce la înlăturarea avantajului și la restaurarea condițiilor de pe piață care au fost distorsionate de ajutor. Serviciile Comisiei remarcă de asemenea că rolul strategic al CFR Marfă menționat de România a fost deja luat în calcul în procedura care a condus la adoptarea deciziei. Dacă beneficiarul este incapabil să ramburseze ajutorul sau să ia alte măsuri care să conducă la recuperare, respectivul beneficiar trebuie să iasă de pe piața internă prin încetarea definitivă a activităților sale după dizolvarea și lichidarea sa.⁴ Referitor la argumentul autorităților române cu privire la eficacitatea modurilor alternative propuse de recuperare, serviciile Comisiei subliniază că scopul recuperării nu este să maximizeze profitul Statelor Membre care ar rezulta din recuperare, ci să restaureze situația care a existat pe piața internă înainte de acordarea ajutorului⁵. După cum s-a menționat deja, serviciile Comisiei consideră că planul propus de recuperare nu este un instrument adecvat de înlăturare a distorsiunii cauzate de ajutor.

În lumina celor de mai sus, serviciile Comisiei nu pot fi de acord cu modul alternativ de recuperare preconizat de autoritățile române.

În argumentația depusă pe 9 septembrie 2020, autoritățile române au solicitat serviciilor Comisiei să organizeze o videoconferință pentru a discuta modul alternativ propus de recuperare. Serviciile Comisiei sunt disponibile să discute solicitarea României într-o videoconferință viitoare, în cazul în care autoritățile dumneavoastră consideră acest lucru necesar după examinarea conținutului prezentei scrisori.

B. Cererile de suspendare a termenelor limită pentru implementarea deciziei și extinderea termenului limită (cererile nr. 1 și 3)

În solicitarea transmisă în data de 16 aprilie 2020, autoritățile române au explicat că măsurile adoptate în vederea limitării epidemiei de Covid-19 și a consecințelor acesteia în România împiedică implementarea deciziei. În primul rând, Ministerul român al Finanțelor a adoptat, prin intermediul ANAF, măsuri fiscale care au inclus suspendarea sau neexecutarea creanțelor la bugetul de stat pe durata Stării de Urgență declarate pe 16 martie 2020 și pe o perioadă de 30 zile după încheierea sa. În adresele sale din 23 iunie și 9 septembrie 2020, România a informat serviciile Comisiei că Starea de Urgență s-a încheiat pe 14 mai 2020 și că măsurile fiscale în cauză au fost prelungite până la data de 25 octombrie 2020.

⁴ Decizia, argumentul 357 și cazuistica citată în acesta; și Avizul de recuperare, paragrafele 127 și 128 și cazuistica citată în acestea.

⁵ Avizul de recuperare, paragraful 54.

Cererea a argumentat că o parte a ajutorului care trebuie recuperat în baza deciziei este considerată creanță la bugetul de stat iar autoritățile române nu pot executa recuperarea acestui ajutor. De asemenea, a motivat că aceste măsuri fiscale reprezintă o imposibilitate absolută temporară de implementare a deciziei.

În al doilea rând, cererea a pretins că obiectul de activitate al furnizorilor ajutorului a fost limitat din cauza măsurilor adoptate pentru a împiedica răspândirea epidemiei de COVID-19 în România și că respectarea obligațiilor de recuperare în baza deciziei este, astfel, foarte dificilă. La cererea serviciilor Comisiei, autoritățile române au clarificat că măsurile de distanțare socială au întrerupt funcționarea normală a Ministerului Finanțelor Publice din România și a ANAF. În ceea ce privește CFR Infrastructura, dificultățile sale au rezultat din adoptarea tele-muncii pentru o parte a angajaților săi, program redus de lucru de la cinci la patru zile pe săptămână și impunerea de măsuri de protecție pentru angajați, care au avut un impact negativ asupra eficienței operaționale.

În al treilea rând, cererea a specificat că Ministerul Finanțelor Publice se concentrează în prezent pe salvarea economiei României și evitarea colapsului financiar în contextul epidemiei de COVID-19.

Comisia acordă o prelungire numai în circumstanțe excepționale, dacă Statele Membre care solicită acest lucru demonstrează cu dovezi concludente că toate celelalte măsuri care ar putea conduce la implementarea la timp a deciziei de recuperare nu ar fi eficiente.⁶ Statele Membre care solicită o prelungire trebuie să prezinte Comisiei cu suficient de mult timp înainte (i) dificultățile cu care s-au confruntat în executarea deciziei de recuperare în termenul limită, împreună cu (ii) propunerile pentru soluții adecvate⁷.

În primul rând, referitor la măsurile fiscale discutate mai sus și după cum s-a precizat în scrisoarea din data de 14 mai, serviciile Comisiei subliniază că Statele Membre nu pot pleda prevederi din dispozițiile lor legale interne pentru a justifica nerespectarea obligațiilor rezultând din legislația Uniunii Europene⁸. Din moment ce Comisia a concluzionat în decizia sa că ajutorul este incompatibil cu piața internă și a dispus recuperarea sa, România este obligată să anuleze ajutorul și să îl recupereze în termenul de timp specificat de Comisie. Prin urmare, România nu-și poate justifica neexecutarea deciziei prin apelul la adoptarea măsurilor fiscale discutate.

În plus, serviciile Comisiei ar dori să remarce că nici cererea României din data de 16 aprilie 2020 nici clarificările sale ulterioare nu au înlăturat dubiile Comisiei dacă măsurile fiscale invocate chiar împiedică România să implementeze decizia. Serviciile Comisiei au observat că, din martie 2020, ANAF a realizat multe acțiuni referitoare la creanțele sale din partea CFR Marfă, în ciuda măsurilor fiscale discutate.⁹ Acestea au remarcat, de asemenea, că CFR Marfă a contestat în instanță, la tribunal în plan național, unele măsuri ale ANAF.

⁶ Aviz de Recuperare, paragraful 76.

⁷ Aviz de Recuperare, paragraful 74 și cazuistica citată în respectivul.

⁸ Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 2015, Comisia vs Italia ("*Venice și Chioggia II*"), C-367/14. ECLI:EU:C:2015:611, paragraful 51.

⁹ Acestea includ următoarele:

- Pe 24 martie 2020, ANAF a comunicat CFR Marfă primul său calcul al sumei de recuperat;
- Pe 27 martie 2020, ANAF a stabilit măsuri intermediare pentru garantarea plății principalului și dobânzii de recuperare;

Drept răspuns, autoritățile române au explicat că, la momentul respectiv, procedura executării creanțelor bugetare au fost suspendate doar prin ”ordonanță de poprire” însă nu prin intermediul unei ”ordonanțe de plată”. Ele au reiterat că procedura de executare a ANAF referitoare la CFR Marfă au fost suspendate din cauza măsurilor fiscale adoptate. Autoritățile române au făcut referire, în răspunsul lor, la (i) Articolul VII(3) din Ordonanța de Urgență 29/2020 din 18 martie 2020¹⁰, care prevede suspendarea sau neînceperea procedurii de executare prin ordonanță de poprire emise în vederea recuperării creanțelor bugetare; la (ii) Articolul XII(4) al Ordonanței de Urgență 48/2020 din 9 aprilie 2020¹¹, care prevede suspendarea sau neînceperea procedurii de executare printr-o ordonanță de plată și prin vânzarea de active la licitație și de creanțe bugetare; și (iii) la amendamentele introduse prin Ordonanța de Urgență 99/2020 din 25 iunie 2020¹².

Serviciile Comisiei observă, totuși, că Ordonanța de Urgență 99/2020 adoptată pe 25 iunie 2020 exclud din obiectul Articolului VII(3) din Ordonanța de Urgență 29/2020 și din Articolul XII(4) din Ordonanța de Urgență 48/2020 ajutorul de stat a cărui recuperare a fost dispusă printr-o decizie a Comisiei. Conform amendamentelor, măsurile adoptate în acele Articole, indiferent dacă se referă la ordonanțe de poprire sau ordonanțe de plată, nu se aplică recuperării ajutorului. Prin urmare, autoritățile române nu au înlăturat dubiile serviciilor Comisiei dacă măsurile fiscale discutate împiedică cu adevărat recuperarea ajutorului.

În al doilea rând, referitor la măsurile adoptate de furnizorii ajutorului pentru a împiedica răspândirea epidemiei de COVID-19 în România și referitoare la prioritățile Ministerului Finanțelor Publice din România, serviciile Comisiei consideră că respectivele măsuri și priorități nu constituie dificultăți care să împiedice România de la implementarea deciziei în mod efectiv și la timp. Declarațiile conținute în cererea României, argumentele furnizate ulterior și documentația justificativă sprijină constatările serviciilor Comisiei. Aceste declarații și documente indică faptul că atât ANAF¹³ cât și CFR Infrastructură¹⁴ au întreprins mai multe măsuri pentru a-și asigura pretențiile în raport cu CFR Marfă începând din martie 2020. În plus, argumentarea României indică de asemenea că furnizorii ajutorului au luat măsuri și pentru a direcționa procedura de concordat preventiv în curs. În lumina celor de mai sus, serviciile Comisiei sunt de părere că dificultățile invocate de autoritățile române nu justifică neexecutarea deciziei și că România nu a demonstrat cu dovezi concludente că toate celelalte măsuri nu ar fi eficiente pentru implementarea deciziei.

-
- Pe 30 martie 2020, ANAF a luat măsuri suplimentare de garantare a plăților sub forma sechestrului pe proprietăți; și
 - La aceeași dată, 30 martie 2020, ANAF a emis un ”ordonanță de plată” și un ”ordin de executare”.

¹⁰ Disponibil la <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/224270>.

¹¹ Disponibil la <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/224908>.

¹² Disponibil la <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/227084>.

¹³ A se vedea nota de subsol 9 de mai sus.

¹⁴ Acestea au inclus următoarele:

- Pe 30 martie 2020, CFR Infrastructura a semnat un acord cu CFR Marfa de garantare a plății creanțelor sale; și
- Pe 7 mai 2020, CFR Infrastructura a calculat și comunicat către CFR Marfa suma totală de recuperat.

Referitor la soluțiile propuse, serviciile Comisiei consideră că acestea nu sunt potrivite pentru a depăși dificultățile invocate. În primul rând, propunerea de prelungire a termenului limită de recuperare până când OMS declară sfârșitul pandemiei de COVID-19 nu este direct legată de dificultățile specifice cu care se confruntă România în implementarea deciziei. În al doilea rând și după cum s-a explicat în detaliu în Secțiunea A de mai sus, propunerea autorităților române de a prelungi termenul limită de recuperare până la încheierea unei perioade de șase luni după data aprobării de către Comisie a mijloacelor alternative propuse de recuperare nu conduce la implementarea eficace a deciziei. Aceasta se datorează faptului că mijloacele alternative propuse de recuperare nu restaurează condițiile de pe piață care au fost distorsionate de ajutor. În al treilea rând, în absența unor motive valabile de prelungire a termenului limită de recuperare (cererea nr. 3) și de a accepta mijloace alternative de recuperare (cererea nr. 4), cererea de suspendare a termenelor limită pentru implementarea deciziei (cererea nr. 1) nu contribuie de una singură la a rezolva dificultățile invocate în demersul de implementare a deciziei.

Prin urmare, serviciile Comisiei nu consideră că există vreun motiv valabil pentru a propune Comisiei prelungirea termenului limită de executare a deciziei de recuperare.

Serviciile Comisiei reamintesc României că termenul limită pentru implementarea deciziei conținute în Articolul 5 al acesteia a expirat pe 25 august 2020. Serviciile Comisiei reamintesc, de asemenea, României, că procedura vizând restructurarea sau continuarea temporară a onora sau a tuturor activităților întreprinderilor în insolvență trebuie lăsate neaplicate în măsura în care, în absența unei recuperări la timp a întregii sume de recuperat, acestea împiedică dizolvarea și încetarea activităților beneficiarului ajutorului¹⁵. În lumina acestora și a concluziilor din Secțiunea A de mai sus, serviciile Comisiei consideră că autoritățile române trebuie să lase neaplicate procedurile în curs ale concordatului preventiv deoarece acestea nu conduc la implementarea la timp a deciziei și împiedică ieșirea CFR Marfă de pe piața internă.

În mod similar, instanțele naționale nu ar trebui să continue să urmeze proceduri de restructurare dacă acestea nu conduc la implementarea la timp a deciziei.¹⁶ Prin urmare, Tribunalul București nu ar trebui să continue procedura de concordat preventiv în curs din moment ce aceasta împiedică o implementare imediată a deciziei. Serviciile Comisiei remarcă de asemenea că, în situația în care se propune creditorilor un plan care prevede continuarea activității beneficiarului ajutorului, autoritățile Statului Membru în cauză pot sprijini acest plan numai dacă asigură recuperarea sumei integrale în termenul de timp aferent recuperării.¹⁷ În sensul celor de mai sus, ANAF și CFR Infrastructură ar trebui să se rețină, în calitatea lor de furnizori ai ajutorului, de la sprijinirea unui concordat preventiv cu creditorii care nu conduce la o recuperare eficientă și la timp a deciziei.

Autoritățile române au furnizat, în documentele transmise pe 9 septembrie 2020, un calcul actualizat al sumei de recuperat pentru Măsurile 2 și 5. Pe 17 septembrie 2020, ele au solicitat de asemenea să obțină clarificări

¹⁵ Aviz de recuperare, paragraful 131 și cazuistica citată în acesta.

¹⁶ Aviz de recuperare, paragraful 134 și cazuistica citată în acesta.

¹⁷ Aviz de recuperare, paragraful 132.

referitoare la metodologia de calcul și au propus organizarea unei teleconferințe pentru a discuta această chestiune. Serviciile Comisiei vor aborda aceste puncte într-o scrisoare separată care va fi transmisă autorităților române la scurt timp după prezenta.

Funcționarul care este însărcinat cu acest dosar la DG Competition este Enrique COLMENERO MORATA (tel. +32 229 58167, email: enrique.colmenero@ec.europa.eu).

Vă rugăm să menționați în întreaga corespondență viitoare referința la acest dosar de caz, după cum se indică în subiect, respectiv SA.43549 (CR).

A dumneavoastră,

(semnătură electronică)

Kristine LILJEBERG

Șef de Unitate