



Bruxelles, 18.12.2017  
C(2017) 8186 final

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>În versiunea publicată a prezentei decizii, unele informații au fost omise, în temeiul articolelor 30 și 31 din Regulamentul (UE) nr. 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, referitoare la nedivulgarea informațiilor care intră sub incidența secretului profesional. Omisiunile corespunzătoare informațiilor confidențiale sunt indicate astfel: [...], [text] sau [interval numeric].</p> |  | <p>VERSIUNE PUBLICĂ</p> <p>Acest document este pus la dispoziție numai în scop informativ.</p> |
|---|--|--|

**Obiect:**           **Ajutor de stat SA.43549 (2017 FC) (2016/NN) (ex 2016/C) – România**  
**Presupus ajutor în favoarea CFR Marfă**

Excelență,

Comisia dorește să informeze România că, după examinarea informațiilor furnizate de autoritățile române cu privire la finanțarea acordată *Societății Naționale de Transport Feroviar de Marfă SA* („CFR Marfă”), aceasta a decis să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

## 1. PROCEDURĂ

- (1) Prin scrisoarea din 24 septembrie 2015, România a informat Comisia că, în iunie 2013, a convertit în acțiuni o datorie publică de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR<sup>1</sup>), pe care CFR Marfă o avea față de CFR Infrastructură și față de

---

<sup>1</sup> Rata de schimb utilizată în prezenta decizie este de 1 EUR = 4,6 RON, astfel cum era publicată pe site-ul BCE la 13 septembrie 2017. Cifrele în EUR sunt doar în scop informativ; cifrele oficiale sunt prezentate în RON.

Excelenței Sale Domnului Ministru Viorel Melescanu  
Ministerul Afacerilor Externe  
Aleea Alexandru nr. 31, sector 1  
București  
România

diferite organisme de securitate socială și organe fiscale<sup>2</sup>. Pe baza informațiilor furnizate de România, Comisia a hotărât inițierea unui caz *ex officio* cu privire la măsurile luate în favoarea CFR Marfă, înregistrat cu numărul de ajutor de stat SA.43549 (2015/CP).

- (2) Prin scrisorile din 17 noiembrie 2015, 6 iulie 2016 și 6 aprilie 2017, Comisia a solicitat informații privind măsurile luate în favoarea CFR Marfă. România a răspuns prin scrisorile din 24 decembrie 2015, 10 și 11 august 2016 și 12 mai 2017. De asemenea, România a notificat în prealabil măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 5 octombrie 2016, iar notificarea prealabilă a României a fost inclusă în cazul de ajutor de stat menționat mai sus.
- (3) La 6 martie 2017, Comisia a primit o plângere formală din partea Organizației Patronale a Societăților Feroviare Private din România („reclamantul”)<sup>3</sup>, reprezentând interesele societăților private care operează în domeniul transportului feroviar de marfă în România. Plângerea, împreună cu o cerere de informații tehnice suplimentare, a fost transmisă României la 6 aprilie 2017. România a răspuns la 12 mai 2017.
- (4) La 29 septembrie, reclamantul a prezentat Comisiei un addendum la plângere. Versiunea neconfidențială a addendumului a fost transmisă României pentru observații. România a răspuns la 6 octombrie 2017.

## 2. CONTEXTUL MĂSURILOR

### 2.1. Beneficiarul

- (5) CFR Marfă este o societate cu răspundere limitată deținută integral de stat („întreprindere de stat”) care furnizează servicii de transport feroviar de marfă și exploatează terminale multimodale. România, în calitate de acționar unic, supraveghează societatea (de exemplu, în ceea ce privește bugetul său anual), în prezent prin intermediul Ministerului Transporturilor, cu notificarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale și a Ministerului Finanțelor Publice.
- (6) CFR Marfă a devenit societate pe acțiuni la 1 octombrie 1998, ca urmare a reorganizării operatorului feroviar român tradițional *Societatea Națională Căile Ferate Române* („SN CFR”)<sup>4</sup>, o companie feroviară integrată vertical, care ulterior a fost împărțită în cinci societăți independente: CFR Infrastructură (sau CFR SA, administratorul infrastructurii, deținută integral de stat, denumită în continuare „CFR

---

[https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/euro\\_reference\\_exchange\\_rates/html/eurofxref-graph-ron.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-ron.en.html)

<sup>2</sup> Ordonanța de urgență nr. 61/2013 din 12 iunie 2013 pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale, Monitorul Oficial al României nr. 363, în vigoare din 18 iunie 2013.

<sup>3</sup> La momentul depunerii plângerii, asociația avea 16 membri dintre care 13 erau activi în domeniul transportului feroviar de marfă (și nu în transportul feroviar de călători). Printre membri se numărau Grup Feroviar Român S.A. („GFR”), Deutsche Bahn Cargo România („DB Cargo România”), Unicom Tranzit SA („Unicom Tranzit”), Cargo Trans Vagon S.A. („Cargo Trans Vagon”), Transferoviar Grup S.A. („Transferoviar Grup”), Vest Trans Rail S.R.L. („Vest Trans Rail”), Servtrans Invest S.A. („Servtrans Invest”), Tehnotrans Feroviar S.R.L. („Tehnotrans”), Via Terra Spedition, Rail Cargo Carrier România (parte a Rail Cargo Group din Austria), Tim Rail Cargo, Rail Force S.R.L. și Trans Expedition Feroviar S.R.L.

<sup>4</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române.

Infrastructură”), CFR Marfă, CFR Călători (operatorul de transport feroviar de călători, deținut integral de stat), CFR Gevaro (servicii legate de vagoane restaurant și vagoane de dormit) și *Societatea de Administrare Active Feroviare – SAAF* (societatea care administrează materialul rulant excedentar, care urmează să fie vândut, închiriat sau dezmembrat).

- (7) CFR Marfă furnizează servicii de transport feroviar de marfă, printre altele pentru cărbune, ciment, produse chimice, cereale și petrol, lemn, sare și metale, la nivel intern, exploatează terminale multimodale și furnizează servicii auxiliare, cum ar fi servicii de depozitare, servicii de aprovizionare cu combustibil și logistică. Printre clienții principali ai CFR Marfă se numără alte întreprinderi deținute de stat, cum ar fi CE Hunedoara, Oltchim și întreprinderi de termoficare.
- (8) În 2016, transportul feroviar de marfă a reprezentat doar 17,8 % din piața transportului de marfă din România<sup>5</sup>, în scădere de la 21,9 % în 2013 și 18,9 % în 2007<sup>6</sup>. Ponderea transportului rutier a fost semnificativ mai ridicată, variind de la 71,3 % în 2007 la 57,5 % în 2013 și 63,4 % în 2016, în timp ce ponderea transportului pe căile navigabile interioare a crescut de la 9,8 % în 2007 la 20,7 % în 2013 și 18,8 % în 2016<sup>7</sup>.
- (9) România a acordat acces operatorilor de transport feroviar de marfă străini la rețeaua sa feroviară în 1998<sup>8</sup>. De la aderarea României la UE în 2007, cota de piață a CFR Marfă în sectorul transportului feroviar de marfă (măsurată în funcție de volumul mărfurilor transportate) a scăzut constant de la [70-80] % în 2007 la [50-60] % în 2014 și [30-40] % în 2016. Cota de piață a CFR Marfă, în funcție de distanța parcursă, a scăzut de asemenea de la [60-70] % în 2007 la [40-50] % în 2014 și la doar [30-40] % în 2016<sup>9</sup>. Aceasta reprezintă o cotă de [5-10] % din totalul pieței de transport de marfă din România, comparativ cu cea a operatorilor privați de transport feroviar de marfă care dețin o cotă de piață cumulată de [10-20] %<sup>10</sup>.

**Tabelul 1: Evoluția cotei de piață (transportul feroviar de marfă) a CFR Marfă, 2007-2016**

| Cota de piață (%)                             |   | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    |
|---|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| în funcție de volumul mărfurilor transportate | CFR Marfă                                     | [70-80] | [60-70] | [50-60] | [50-60] | [60-70] | [50-60] | [50-60] | [50-60] | [40-50] | [30-40] |
|   | Alți operatori de transport feroviar de marfă | [20-30] | [30-40] | [40-50] | [40-50] | [30-40] | [40-50] | [40-50] | [40-50] | [60-70] | [60-70] |
| în funcție de distanța                        | CFR Marfă                                     | [60-70] | [50-60] | [40-50] | [40-50] | [40-50] | [40-50] | [40-50] | [40-50] | [40-50] | [30-40] |

<sup>5</sup> A se vedea, de asemenea, articolul *Romanian Competition Council to publish rail market report in 2017* (Consiliul Concurenței din România va publica în 2017 un raport privind piața feroviară): <http://www.railwaypro.com/wp/romanian-competition-council-publish-rail-market-report-2017/>

<sup>6</sup> A se vedea răspunsul României la întrebarea 2, anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017 și datele Eurostat disponibile la adresa <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdtr220>

<sup>7</sup> A se vedea datele Eurostat disponibile la: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdtr220&language=en>

<sup>8</sup> Articolul 15 alineatul (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998.

<sup>9</sup> A se vedea răspunsul României la întrebarea 2, anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017.

<sup>10</sup> A se vedea răspunsul României la întrebarea 2, anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017.

| parcursă | Alți operatori de transport feroviar de marfă | [30-40] | [40-50] | [50-60] | [50-60] | [50-60] | [50-60] | [50-60] | [50-60] | [60-70] | [60-70] |
|----------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|----------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|

Sursa: Informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; Răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 2; Informații prezentate de reclamant la 12 septembrie 2017

- (10) În prezent, pe piața din România sunt activi aproximativ 24 de operatori de transport feroviar de marfă. Principalii concurenți ai CFR Marfă sunt toți operatori privați: SC Grup Feroviar Român SA<sup>11</sup> („GFR”; cotă de piață de [20-30] % în 2012 și [20-30] % în 2016), SC Unifertrans SA ([5-10] % în 2012 și [5-10] % în 2016), SC Cargo Trans Vagon SA ([5-10] % în 2012 și [0-5] % în 2016), SC DB Schenker Rail România ([5-10] % în 2012 și [10-20] % în 2016), SC Transferoviar Grup SA ([0-5] % în 2012 și [0-5] % în 2016) și Rail Cargo Carrier România ([0-5] % în 2016).<sup>12</sup>
- (11) Rețeaua feroviară totală a României, de aproximativ 20 000 de kilometri lungime<sup>13</sup>, este una dintre cele mai vechi din Europa<sup>14</sup> și se află într-o stare avansată de degradare din cauza întârzierilor în investiții și întreținere. Nicio linie nu a fost reparată de către CFR Infrastructură în 2015, în timp ce lungimea liniilor care trebuie reparate a crescut constant de-a lungul anilor (de la 3 010 km în 1998 la 9 908 km în 2015). În mod similar, potrivit surselor publice, fondurile disponibile pentru repararea infrastructurii feroviare din România au scăzut constant începând cu anul 2005 și au fost minime în anul 2015 (circa 400 000 RON, aproximativ 87 000 EUR)<sup>15</sup>. Viteza medie a trenurilor rămâne foarte scăzută (aproximativ 18 km/oră pentru transportul de mărfuri)<sup>16</sup>.
- (12) În 2016, CFR Marfă avea 907 locomotive și un material rulant de 31 499 de vagoane de marfă<sup>17</sup>. Conform unui raport din 2015, vechimea medie a flotei CFR Marfă era mai mare de 30 de ani<sup>18</sup> în [2014] și doar 65 % din vagoane puteau fi utilizate din cauza stării lor tehnice<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> GFR face parte din Grupul Grampet, format din 14 societăți active în sectorul transportului feroviar în Europa Centrală și de Sud-Est.

<sup>12</sup> A se vedea anexa 1 la răspunsul României din 12 mai 2017, trimis ca urmare a cererii de informații formulată de Comisie.

<sup>13</sup> Sursă: site-ul [www.cfr.ro](http://www.cfr.ro), <http://www.cfr.ro/index.php/ct-menu-item-81>

<sup>14</sup> A se vedea articolul de presă care menționează că viteza medie a trenurilor de transport feroviar de marfă a fost, în medie, de 19 km/h în 2015. <http://www.capital.ro/business-urile-pe-calea-ferara-franate-de-infrastructura-deficitara.html>

<sup>15</sup> CFR S.A. și <http://monitorizari.hotnews.ro/stiri-infrastructura-articole-21817821-analiza-cum-ajuns-infrastructura-rutiera-din-romania-paragina-nu-transporta-navetisti-bucuresti.htm> din data de 13 iunie 2017.

<sup>16</sup> A se vedea informațiile prezentate de reclamant la 12 septembrie 2017 – Addendum la plângere. Comisia observă că, într-adevăr, astfel cum susține reclamantul, transportul de pasageri și cel de marfă utilizează în comun cea mai mare parte a infrastructurii feroviare.

<sup>17</sup> Raportul de activitate al CFR Marfă pe 2016

<http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/rapoarteactiv/Raport%20activitate%20CFR%20MARFA%20AN%202016.pdf>

<sup>18</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/540376/IPOL\\_IDA\(2015\)540376\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/540376/IPOL_IDA(2015)540376_EN.pdf)

<sup>19</sup> Parlamentul European: *Romania's general transport master plan and rail system – In-depth analysis* (Planul general de transport și sistemul feroviar al României - Analiză aprofundată), 2015, nota de subsol 13. Disponibil la următoarea adresă:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/540376/IPOL\\_IDA\(2015\)540376\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/540376/IPOL_IDA(2015)540376_EN.pdf).

Surse din presa română: <http://v2.m.zf.ro/companii/doar-65-din-vagoanele-cfr-sunt-in-circulatie-din-cauza-varstei-medii-de-30-de-ani-fata-de-85-90-in-alte-tari-europene-13478445>

## 2.2. Dificultățile financiare ale CFR Marfă înainte de privatizarea eșuată din 2013

- (13) În ultimul deceniu, activitatea comercială a CFR Marfă a fost redusă progresiv. Volumul de marfă transportată de CFR Marfă a scăzut constant de la [...] de mii de tone în 2007 la [...] de mii de tone în 2016 (a se vedea Tabelul 2).

**Tabelul 2: Volumul de marfă al CFR Marfă în mii de tone în perioada 2007 -2016**

| în mii de tone                | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Volumul de marfă transportată | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

Sursa: Informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1.

- (14) O dată cu reducerea activității economice a CFR Marfă, numărul angajaților a scăzut treptat, de asemenea, de la 15 992 de angajați în echivalent normă întreagă în 2009 la 6 508 în 2014 și 6 155 în 2016 (a se vedea Tabelul 3).

**Tabelul 3: Angajații CFR Marfă în echivalent normă întreagă în perioada 2009-2016**

| în echivalent normă întreagă | 1999   | 2009   | 2010   | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|------------------------------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Număr de angajați            | 29 289 | 15 992 | 10 813 | 8 257 | 9 053 | 8 767 | 6 508 | 6 454 | 6 155 |

Sursa: Informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1.

- (15) Factorii descriși în considerentele (9)-(14) de mai sus au afectat în mod negativ situația financiară a CFR Marfă. Astfel cum se arată în Tabelul 4 de mai jos, CFR Marfă se confruntă cu dificultăți financiare de mai mulți ani.

**Tabelul 4: Principalii indicatori financiari ai CFR Marfă în perioada 2009-2016**

| în milioane RON             | 2009     | 2010     | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      |
|-----------------------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Cifra de afaceri totală     | 1 097,30 | 1 056,10 | 1 150,00  | 1 020,60  | 961,50    | 954,90    | 775,94    | 673,61    |
| EBITDA                      | -186,60  | -97,10   | 25,10     | -41,50    | -89,70    | 17,70     | 27,56     | -43,69    |
| Cheltuieli cu dobânzile     | 31,40    | 29,40    | 27,00     | 23,10     | 16,00     | 12,90     | 8,98      | 5,62      |
| Rezultat anual              | -341,96  | -535,23  | -93,45    | -405,09   | -262,92   | -27,16    | -159,19   | -154,78   |
| Datorie totală              | 1 261,60 | 1 673,40 | 1 891,20  | 2 186,60  | 666,30    | 720,20    | 788,25    | 868,13    |
| Capital propriu             | 93,60    | -343,50  | -471,90   | -904,60   | 566,20    | 540,50    | 405,21    | 302,00    |
| Capital social subscris     | 247,33   | 248,15   | 251,60    | 263,96    | 1 987,54  | 1 988,35  | 2012,12   | 2012,12   |
| Alte participații           | -153,69  | -591,62  | -723,50   | -1 168,58 | -1 420,20 | -1 447,69 | -1 606,91 | -1 710,13 |
| - Rezerve din reevaluare    | 93,91    | 120,62   | 107,98    | 106,46    | 114,90    | 101,99    | 88,08     | 88,08     |
| - Rezerve                   | 236,22   | 253,62   | 266,15    | 279,17    | 293,50    | 306,36    | 201,05    | 201,05    |
| - Profit/Pierderi acumulate | -141,84  | -430,59  | -1 004,18 | -1 149,12 | -1 565,68 | -1 828,88 | -1736,85  | -1844,48  |
| - Profit/Pierderi anuale    | -341,98  | -535,27  | -93,45    | -405,09   | -262,92   | -27,16    | -159,19   | -154,78   |
| % de capital social pierdut | -62 %    | -238 %   | -288 %    | -443 %    | -71 %     | -73 %     | -20 %     | -15 %     |
| Raport datorii/capital      | 13,48    | -4,87    | -4,01     | -2,42     | 1,18      | 1,33      | 1,94      | 2,87      |

| în milioane RON  | 2009         | 2010         | 2011        | 2012         | 2013         | 2014        | 2015        | 2016         |
|--|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| propriu  |              |              |             |              |              |             |             |              |
| <b>Raport<br/>EBIDA/capacitat<br/>ea de acoperire a<br/>dobânzilor</b> | <b>-5,94</b> | <b>-3,30</b> | <b>0,93</b> | <b>-1,80</b> | <b>-5,61</b> | <b>1,37</b> | <b>3,07</b> | <b>-7,77</b> |

Sursa: Informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1.

- (16) CFR Marfă a înregistrat pierderi începând cu anul 2008<sup>20</sup>. Pierderile anuale acumulate în exercițiile financiare 2009-2012 s-au ridicat la 1 375,7 milioane RON (aproximativ 299 de milioane EUR), reprezentând principalul factor al diminuării capitalului propriu de la o valoare pozitivă de 93,6 milioane RON (aproximativ 20 de milioane EUR) în anul 2009 la o valoare negativă de -904,60 milioane RON (aproximativ -197 de milioane EUR) în anul 2012. Capitalul propriu a devenit pozitiv în 2013, la 566,20 milioane RON (aproximativ 123 de milioane EUR), în principal datorită unei măsuri de conversie a creanțelor în acțiuni convenite de stat<sup>21</sup> în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR). Aceasta este una dintre măsurile de ajutor care fac obiectul investigației (și anume, măsura 3 de mai jos). Deteriorarea constantă a capitalului propriu a reînceput în 2013 (din cauza măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013) și a continuat în 2015 și 2016.
- (17) Astfel cum s-a sintetizat în tabelul 5 de mai jos, CFR Marfă a avut deja un nivel semnificativ de îndatorare în 2010, care se ridica la 126 % din totalul activelor. În contextul deteriorării situației financiare a societății, în perioada 2010-2012 datoria CFR Marfă a crescut cu aproximativ 31 %, ajungând la 2 186,56 milioane RON (aproximativ 475 de milioane EUR), și anume 171 % din totalul activelor.
- (18) În anul 2012, pasivele curente (cu o scadență mai mică de un an) au reprezentat 87 % din totalul datoriilor CFR Marfă și au constat în datorii comerciale, datorii aferente taxelor și impozitelor și alte datorii (a se vedea tabelul 5 de mai jos).

<sup>20</sup> În 2007, a realizat încă un profit de 6,13 milioane RON, în timp ce în 2008 a înregistrat pierderi anuale de 169 milioane RON.

<sup>21</sup> A se vedea considerentul (1) de mai sus și secțiunea 3.2.3 de mai jos.

**Tabelul 5: Prezentarea generală a datoriilor CFR Marfă în perioada 2010-2016**

| în milioane RON                               | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            | 2015            | 2016            |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Provizioane                                   | 215,72          | 96,92           | 61,1            | 31,69           | 1,97            | 2,68            | 1,55            |
| Împrumuturi pe termen lung                    | 324,74          | 272,82          | 223,77          | 169,95          | 113,23          | 57,15           | -               |
| Venituri înregistrate în avans                | 2,24            | 2,49            | 2,23            | 2,49            | 1,61            | 1,73            | 1,4             |
| <b>Pasive imobilizate</b>                     | <b>542,7</b>    | <b>372,23</b>   | <b>287,1</b>    | <b>204,13</b>   | <b>116,81</b>   | <b>61,56</b>    | <b>2,95</b>     |
| Datorii comerciale                            | 556,36          | 709,55          | 841,85          | 301,12          | 448,10          | 604,60          | 731,54          |
| Împrumuturi pe termen scurt                   | 97,38           | 89,06           | 83,02           | 67,23           | 77,55           | 83,50           | 81,46           |
| Taxe  | 310,86          | 487,48          | 631,57          | 52,15           | 69,00           | 14,07           | 30,79           |
| Alte pasive                                   | 166,13          | 232,86          | 343,02          | 36,30           | 8,25            | 24,52           | 21,39           |
| <b>Pasive curente</b>                         | <b>1 130,73</b> | <b>1 518,95</b> | <b>1 899,46</b> | 456,80          | <b>602,90</b>   | <b>726,69</b>   | <b>865,18</b>   |
| <b>Total datorii</b>                          | <b>1 673,43</b> | <b>1 891,18</b> | <b>2 186,56</b> | <b>660,93</b>   | <b>719,71</b>   | <b>788,25</b>   | <b>868,13</b>   |
| <b>Total active<br/>(= capital + datorii)</b> | <b>1 329,96</b> | <b>1 419,28</b> | <b>1 281,94</b> | <b>1 227,16</b> | <b>1 260,21</b> | <b>1 193,47</b> | <b>1 170,12</b> |

Sursa: Informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1.

- (19) Din 2010 până în 2012, datoriile comerciale ale CFR Marfă au crescut cu 51 %, de la 556,36 milioane RON (aproximativ 121 de milioane EUR) la 841,85 milioane RON (aproximativ 183 de milioane EUR). Majoritatea datoriilor comerciale restante [90-100] % din totalul datoriilor comerciale din 2012) pot fi atribuite întreprinderilor deținute de stat, respectiv CFR Infrastructură, [...] <sup>22</sup>, [...] <sup>23</sup>, [...] <sup>24</sup> și [...] (a se vedea Tabelul 6 de mai jos).

**Tabelul 6: Prezentarea generală a datoriilor comerciale ale CFR Marfă în perioada 2010-2016**

| în milioane RON    | Tip de proprietate    | 2010          | 2011          | 2012          | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|--------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|--------|--------|--------|--------|
| CFR Infrastructură | Întreprindere de stat | 412,67        | 582,76        | 716,3         | 213,47 | 348,65 | 505,26 | 622,03 |
| [...]              | Întreprindere de stat | [...]         | [...]         | [...]         | [...]  | [...]  | [...]  | [...]  |
| [...]              | Întreprindere de stat | [...]         | [...]         | [...]         | [...]  | [...]  | [...]  | [...]  |
| [...]              | Întreprindere de stat | [...]         | [...]         | [...]         | [...]  | [...]  | [...]  | [...]  |
| [...]              | Întreprindere de stat | [...]         | [...]         | [...]         | [...]  | [...]  | [...]  | [...]  |
| [...]              | Întreprindere de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]  | [...]  | [...]  | [...]  |
| [...]              | Întreprindere de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]  | [...]  | [...]  | [...]  |

<sup>22</sup> CFR IRLU este societatea de reparații și întreținere a locomotivelor și utilajelor deținută în totalitate de CFR Marfă.

<sup>23</sup> CFR IRV este deținută în proporție de 100 % de statul român și este o societate de reparații de vagoane. Aceasta a fost creată în 2001 prin scindare de CFR.

<sup>24</sup> Informatica Feroviară este deținută în totalitate de CFR Infrastructură și furnizează servicii informatice și software pentru sistemele de transport feroviar.

|  |                       |               |               |               |               |               |               |               |
|--|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| [...]  | Întreprindere de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| [...]  | Întreprindere de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| [...]  | Întreprindere de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| [...]  | Întreprindere de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| Alte întreprinderi deținute de stat            | Întreprinderi de stat | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | Nu se aplică. | [...]         | [...]         |
| <b>Subtotal întreprinderi deținute de stat</b> |                       | <b>[...]</b>  | <b>[...]</b>  | <b>[...]</b>  | <b>[...]</b>  | <b>[...]</b>  | <b>[...]</b>  | <b>[...]</b>  |
| [...] <sup>25</sup>                            | Privată               | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| Altă întreprindere                             | Necunoscută           | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| Subtotal întreprinderi private și necunoscute  |                       | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         | [...]         |
| <b>Total datorii comerciale</b>                |                       | <b>556,36</b> | <b>709,55</b> | <b>841,85</b> | <b>338,69</b> | <b>456,34</b> | <b>604,60</b> | <b>731,54</b> |

Sursa: Informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015, 11 august 2016 și 12 mai 2017; aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013; și evaluarea Comisiei privind tipul de proprietate.

(20) Datoriile CFR Marfă la bugetul de stat, constituite din datoriile restante aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale neplătite (asigurări sociale, contribuții la asigurările de sănătate, contribuția la fondul de șomaj și la fondul special) aproape s-au dublat, de la 450,29 milioane RON (aproximativ 98 de milioane EUR) în 2010 până la 892,31 milioane RON (aproximativ 194 de milioane EUR) în 2012 (a se vedea tabelul 7 de mai jos).

(21) În același timp, creditele bancare neachitate ale CFR Marfă au scăzut de la 422,1 milioane RON (aproximativ 92 de milioane EUR) în 2010 la 306,8 milioane RON (aproximativ 67 de milioane EUR) în 2012.

**Tabelul 7: Prezentarea generală a datoriilor la bugetul de stat ale CFR Marfă în perioada 2010-2016**

| în milioane RON          | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>ANAF</b>              | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>CNPP</b>              | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>ANOFM</b>             | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>CNAS (contribuții</b> | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

<sup>25</sup> [...] este o societate privată care activează în domeniul comerțului cu ridicata de combustibili solizi, lichizi și gazoși și produse conexe.



|   |               |               |               |              |              |              |              |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| sociale)                                |               |               |               |              |              |              |              |
| <b>TOTAL datorii la bugetul de stat</b> | <b>450,29</b> | <b>687,68</b> | <b>892,31</b> | <b>16,15</b> | <b>13,42</b> | <b>13,44</b> | <b>35,45</b> |

Sursa: Informațiile prezentate de România, 12 mai 2017, anexa 1, răspunsul la întrebarea 6.

- (22) Potrivit autorităților române, la momentul răspunsului din 12 mai 2017, CFR Marfă nu mai avea datorii la bugetul de stat [a se vedea considerentul (101)].

### 2.3. Tentativele de privatizare eșuate și măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013

- (23) CFR Marfă se află pe lista întreprinderilor deținute de stat monitorizate de Fondul Monetar Internațional („FMI”) și de Banca Mondială<sup>26</sup> și, de asemenea, aceasta a fost vizată de UE în cadrul celui de al doilea și al treilea program de asistență financiară pentru balanța de plăți<sup>27</sup>. Creditorii internaționali au recomandat României să își privatizeze participațiile majoritare în mai multe întreprinderi deținute de stat, inclusiv CFR Marfă, pentru a reduce plățile restante și arieratele care au un efect negativ asupra bugetului de stat al României.
- (24) Conform informațiilor disponibile în mod public, România a intenționat să privatizeze CFR Marfă cel puțin din 2007<sup>28</sup>. Într-o scrisoare de intenție din 16 iunie 2010, România a declarat că își menținea angajamentul de a privatiza CFR Marfă în 2011<sup>29</sup>.
- (25) Având în vedere angajamentele asumate de România prin scrisoarea de intenție și memorandumul tehnic de înțelegere semnat cu FMI și în același timp cu UE<sup>30</sup>, România a aprobat strategia de privatizare pentru participația majoritară (51 %) în CFR Marfă prin Hotărârea Guvernului nr. 46 din 13 februarie 2013.
- (26) Conform informațiilor disponibile în mod public, Ministerul Transporturilor din România a publicat la 5 aprilie 2013 un anunț privind vânzarea unei participații de

<sup>26</sup> A se vedea, de exemplu, FMI/România: Scrisoarea de intenție și Memorandumul tehnic de înțelegere din 5 februarie 2010; FMI/România: Scrisoare de intenție, Memorandumul tehnic de înțelegere din 16 iunie 2010 și alte documente accesibile la următorul link: <http://www.imf.org/external/country/rou/index.htm?type=9998#23>, accesat la 31 martie 2016.

<sup>27</sup> A se vedea, de exemplu, documentul instituțional 312 din noiembrie 2015, intitulat „Programul de asistență pentru balanța de plăți: România, 2013-2015”, disponibil la adresa:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip012\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf), paginile 3, 28 și 30.

Pentru programele anterioare, a se consulta, de asemenea:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip012\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf).

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, articole de presă accesibile la următoarele adrese:

[http://english.banknews.ro/article/2370\\_ministry\\_of\\_transport\\_wants\\_1\\_billion\\_euros\\_from\\_cfr\\_marfa\\_privatisation.html](http://english.banknews.ro/article/2370_ministry_of_transport_wants_1_billion_euros_from_cfr_marfa_privatisation.html), [http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/pointers-november-2008.html?sword\\_list%5B%5D=CFR&sword\\_list%5B%5D=Marfa&no\\_cache=1](http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/pointers-november-2008.html?sword_list%5B%5D=CFR&sword_list%5B%5D=Marfa&no_cache=1), [http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/freight-for-sale.html?sword\\_list%5B%5D=CFR&sword\\_list%5B%5D=Marfa&no\\_cache=1](http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/freight-for-sale.html?sword_list%5B%5D=CFR&sword_list%5B%5D=Marfa&no_cache=1), accesat la 17 martie 2016.

<sup>29</sup> FMI, 2010, România — *Raportul de evaluare pentru consultarea în temeiul articolului IV din 2010, Cea de a patra reexaminare în cadrul acordului stand-by, precum și cererile de modificare și derogare de la nerespectarea criteriilor de performanță - raport de evaluare; Supliment de evaluare; Aviz de informare publică și comunicat de presă privind discuțiile din cadrul Comitetului executiv; Declarația directorului executiv pentru România*. Raportul de țară al FMI nr. 10/227, iulie 2010, p. 97.

<sup>30</sup> A se vedea anexa 4 la documentul instituțional 312 din noiembrie 2015, intitulat „Programul de asistență pentru balanța de plăți: România, 2013-2015”, disponibil la adresa: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip012\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf), în special paginile 57, 69, 71 și 81.

51 % în CFR Marfă, cu un preț de pornire de 797 de milioane RON (aproximativ 173 de milioane EUR)<sup>31</sup>. Până la 8 mai 2013, România a primit trei oferte pentru acțiunile CFR Marfă de la OmniTRAX Inc. cu sediul în SUA, de la GFR și de la un consorțiu format din Transferoviar Grup și Donau-Finanz<sup>32</sup>. La 15 mai 2013, România a anunțat că toate cele trei oferte au fost respinse și că va reporni procesul de privatizare<sup>33</sup>.

- (27) La 17 mai 2013, România a publicat un anunț privind vânzarea acțiunilor CFR Marfă în mass-media internațională, națională și locală, precum și pe site-ul Ministerului Transporturilor și al CFR Marfă. Potențialii investitori au fost invitați să își exprime interesul pentru achiziționarea participației majoritare (51 %) în CFR Marfă până la 23 mai 2013.
- (28) La 23 mai 2013, au fost evaluate cererile de exprimare a interesului prezentate, care conțineau documente de precalificare, și a fost stabilită o listă restrânsă de ofertanți precalificați. Ofertanții de pe lista restrânsă, consorțiul format din Transferoviar Grup și Donau-Finanz, GFR și OmniTRAX Inc., au fost notificați prin scrisoarea din 23 mai 2013.
- (29) În perioada 24 mai 2013 - 20 iunie 2013, ofertanții precalificați au primit acces la camera de date, ceea ce le-a permis să efectueze *due diligence* (procedurile de verificare prealabilă). De asemenea, ofertanții precalificați au fost invitați să prezinte oferte preliminare fără caracter obligatoriu până la data de 5 iunie 2013 și oferte ferme până la data de 20 iunie 2013. Conform informațiilor disponibile în mod public, după ce ofertanții precalificați s-au retras din tranzacție, GFR a rămas singurul ofertant, oferind aproximativ 202 milioane EUR pentru participația de 51 % și promițând investiții suplimentare în valoare de aproximativ 201,4 milioane EUR<sup>34</sup>.
- (30) Între timp, la 12 iunie 2013, România a convertit în acțiuni 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) din datoriile CFR Marfă către CFR Infrastructură și către bugetul de stat (sub formă de contribuții la asigurări sociale și datorii aferente taxelor și impozitelor)<sup>35</sup>.
- (31) România a prevăzut aprobarea clauzelor principale ale acordului privind cumpărarea-vânzarea de acțiuni între 25 iunie 2013 și 1 august 2013, urmărind astfel finalizarea tranzacției în octombrie 2013. Cu toate acestea, GFR nu a plătit prețul de achiziție în termenul-limită stabilit, iar privatizarea a eșuat.
- (32) De fapt, în afară de GFR, doar alți doi ofertanți – OmniTRAX și consorțiul format din Transferoviar Grup și Donau-Finanz – și-au exprimat interesul pentru cumpărarea CFR Marfă în 2013 și ambii s-au retras din tranzacție. Prin urmare, astfel cum reiese din diverse declarații de presă ale Guvernului, se preconizau alte planuri de privatizare, însă în final niciunul dintre acestea nu a fost pus în aplicare (de exemplu, în 2015 a

<sup>31</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/cfr-marfa-privatisation-bids-invited.html>; și <http://www.cfmarfa.cfr.ro/images/stories/CFRMarfa/roANUNT.pdf>, accesate la 17 martie 2016.

<sup>32</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/cfr-marfa-privatisation-bids-in.html>, accesat la 17 martie 2016.

<sup>33</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/all-cfr-marfa-privatisation-bids-rejected.html>, accesat la 17 martie 2016.

<sup>34</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/news-in-brief-74.html>, accesat la 17 martie 2016.

<sup>35</sup> Ordonanța de urgență nr. 32/2013 din 23 aprilie 2013, Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 245 din 29 aprilie 2013 și Ordonanța de urgență nr. 61/2013 din 12 iunie 2013.

fost anunțată o privatizare printr-o ofertă publică inițială, însă proiectul a fost abandonat)<sup>36</sup>.

#### **2.4. Situația financiară a CFR Marfă după privatizarea eșuată**

- (33) În 2013, datoria totală a CFR Marfă a scăzut în mod semnificativ datorită măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni, dar imediat după aceea a crescut din nou. După ce privatizarea CFR Marfă a eșuat, datoria totală a continuat să crească în mod constant: cu 9 % în 2014 și 2015, când a ajuns la 788,25 milioane RON (aproximativ 171 de milioane EUR) și cu 10 % în 2016, când a ajuns la 868 de milioane RON (aproximativ 189 milioane EUR, a se vedea tabelul 4 de mai sus). Dintre acestea, datoriile CFR Marfă la bugetul de stat s-au dublat, de la 16,15 milioane RON (aproximativ 4 milioane EUR) în 2013 la 35,45 milioane RON (aproximativ 8 milioane EUR) în 2016 (a se vedea tabelul 7 de mai sus).
- (34) În plus, în urma privatizării eșuate, pasivele curente ale CFR Marfă au continuat să crească cu 32 %, 21 % și 19 % în 2014, 2015 și, respectiv, 2016, reprezentând majoritatea datoriilor (92 % în 2015 și 99,7 % în 2016, a se vedea tabelul 5 de mai sus), în timp ce datoriile comerciale ale CFR Marfă au crescut în mod constant de la 251,34 milioane RON (aproximativ 55 de milioane EUR) în 2013 la 731,54 milioane RON (aproximativ 159 de milioane EUR) în 2016, majoritatea acestor datorii comerciale (90 % în 2016) putând fi atribuite, de asemenea, întreprinderilor deținute de stat. În special, datoriile comerciale ale CFR Marfă către CFR Infrastructură aproape s-au triplat, de la 213,47 milioane RON (aproximativ 46 de milioane EUR) în 2013 la 622,03 milioane RON (aproximativ 135 de milioane EUR) în 2016 (a se vedea tabelele 6 și 7 de mai sus).
- (35) După o ușoară îmbunătățire în 2014 [o pierdere operațională de 27,16 milioane RON (aproximativ 6 milioane EUR) în 2014 în comparație cu o pierdere de 262,92 milioane RON (aproximativ 57 de milioane EUR) în 2013], situația financiară a CFR Marfă s-a deteriorat în continuare. O pierdere de 159,19 milioane RON (aproximativ 35 de milioane EUR) și una de 154,78 milioane RON (aproximativ 34 milioane EUR) a fost înregistrată în 2015 și, respectiv, în 2016. Capitalul propriu al CFR Marfă a scăzut din nou cu 47 %, și anume de la 566,2 milioane RON (aproximativ 123 de milioane EUR) în 2013 la 302 milioane RON (aproximativ 66 de milioane EUR) în 2016 (a se vedea tabelul 4 de mai sus).
- (36) Dificultățile financiare ale CFR Marfă trebuie văzute într-un context mai larg al factorilor de influență, în afară de concurența din partea operatorilor de transport feroviar privați (naționali și străini) și din partea altor moduri de transport. Printre acești factori suplimentari se numără gestionarea defectuoasă, lipsa de transparență și de responsabilitate, costuri imense, rămânări în urmă semnificative rezultate din contractele cu alte întreprinderi deținute de stat (dintre care unele se află la rândul lor în dificultate), material rulant depășit, personal de conducere care părăsește compania pentru a se alătura concurenților direcți ai acesteia, precum și corupția care se

---

<sup>36</sup> <http://www.ziare.com/dan-coman-sova/ministrul-transporturilor/sova-privatizarea-cfr-marfa-va-fi-reluata-in-acest-an-1289691>, articol publicat la 24 martie 2014.  
<http://www.mediafax.ro/economic/ministerul-transporturilor-va-plati-1-2-milioane-euro-pentru-consultanta-si-evaluare-la-privatizarea-cfr-marfa-14628198>, articol publicat la 23 iulie 2015.

presupune că lipsește compania de resurse financiare semnificative (milioane de euro) sau de contacte cu clienți importanți, astfel cum se vehiculează în presă.<sup>37 38</sup>

### 3. PLÂNGEREA ȘI POTENȚIALELE MĂSURI DE AJUTOR DE STAT

#### 3.1. Plângerea

- (37) La 6 martie 2017, Comisia a primit o plângere din partea *Organizației Patronale a Societăților Feroviare Private din România*, care reprezintă interesele societăților private care operează în domeniul transportului feroviar în România. Reclamantul reprezintă 13 operatori principali privați de transport feroviar de marfă activi în România, cu o cotă de piață agregată estimată la aproximativ 57 % din perspectiva volumului și 58 % din perspectiva valorii pieței române de transport feroviar de marfă în 2016. Plângerea, împreună cu o cerere de informații tehnice suplimentare, a fost trimisă României la 5 aprilie 2017. România și-a prezentat observațiile la 12 mai 2017.
- (38) Plângerea se referă la neplata taxelor de utilizare a infrastructurii datorate de CFR Marfă către CFR Infrastructură în valoare de aproximativ 90 de milioane EUR (până în 2015) și o anulare a datoriilor sub forma unei măsuri de conversie a creanțelor în acțiuni (propriile obligații fiscale ale CFR Marfă și cele preluate de la CFR Infrastructură) în valoare de aproximativ 380 de milioane EUR (în 2013). În consecință, reclamantul estimează că un sprijin de stat în valoare de nu mai puțin de 470 de milioane EUR constituie ajutor<sup>39</sup>.
- (39) Reclamantul susține că nu există dovezi privind niciun plan specific de restructurare sau de investiție care să arate că statul român a acționat ca un creditor privat (și/sau investitor în acțiuni), astfel încât să maximizeze perspectivele sale de recuperare a datoriilor, în special a pasivelor aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale restante ale CFR Marfă. În opinia reclamantului, inițierea unei proceduri judiciare de recuperare a impozitelor/contribuțiilor sociale neplătite, precum și a datoriilor comerciale și/sau vânzarea activelor CFR Marfă prin procedura de insolvență ar fi condus la un randament mai ridicat pentru statul român.
- (40) Reclamantul susține, de asemenea, că CFR Marfă concurează deja cu transportatori privați care operează în condiții normale de piață, precum și că aceasta operează pe o piață cu un număr semnificativ de operatori privați care dispun de capacitate și de competențe suficiente pentru a înlocui activitățile CFR Marfă. Potrivit reclamantului, poziția concurențială a CFR Marfă este consolidată în mod artificial în cadrul procedurilor de ofertare în ceea ce privește transportul tuturor categoriilor în care CFR Marfă concurează cu întreprinderile private de transport feroviar de marfă.

<sup>37</sup> <http://www.romaniajournal.ro/the-fight-against-corruption-still-on-searches-at-cfr-calatori-and-cfr-marfa/> articol din 28 octombrie 2014, <https://www.romania-insider.com/another-romanian-businessman-targeted-in-corruption-case/articol> din 30 octombrie 2014; <http://www.business-review.eu/news/former-cfr-marfa-director-mihut-craciun-investigated-in-eur-6-million-fraud-case-137031>, articol din 3 mai 2017, <http://www.capital.ro/diicot-cfr-marfa-urma-sa-vanda-un-nou-lot-de-vagoane.html>, articol din 4 mai 2017.

<sup>38</sup> <http://www.capital.ro/examen-pentru-guvern-faliment-sau-privatizare-pentru-cfr-marfa.html>, articol din 3 februarie 2017.

<sup>39</sup> A se vedea „Plângere privind ajutorul de stat ilegal acordat operatorului de transport feroviar de marfă CFR Marfă de către statul român” din 6 martie 2017 (denumită în continuare „plângerea”), punctul 5.

- (41) În mod specific, reducerea obligațiilor fiscale ale CFR Marfă de către stat în 2013 și neplata istorică și continuă a taxei de utilizare a infrastructurii (și a penalităților de întârziere) către CFR Infrastructură îi permit CFR Marfă ca, atunci când participă la proceduri de ofertare publice și private în concurență cu operatorii privați de transport feroviar de marfă, să stabilească prețuri care nu acoperă costurile sale totale de exploatare dacă acestea ar fi alocate și plătite în mod corect. Potrivit reclamantului, CFR Marfă a devenit efectiv societatea care stabilește prețurile pe piața românească a transportului feroviar de marfă și a determinat scăderea prețurilor la niveluri nesustenabile pentru societățile care funcționează pe baza principiului acoperirii costurilor de piață<sup>40</sup>. Prin urmare, reclamantul susține că astfel de măsuri de stat denaturează considerabil concurența pe piața liberalizată a transportului feroviar de marfă din România.
- (42) În plus, potrivit reclamantului, neplata de către CFR Marfă a taxei de utilizare a infrastructurii era echivalentă cu transformarea CFR Infrastructură într-o „bancă” de împrumut pentru CFR Marfă, cea dintâi nereușind astfel să colecteze o sumă substanțială din veniturile datorate acesteia. În consecință, investiția în infrastructurile feroviare a fost insuficientă, menținând viteza trenurilor la medii foarte scăzute și determinând o trecere de la transportul feroviar la cel rutier, ceea ce a condus la o reducere suplimentară a taxelor de utilizare a infrastructurii colectate. Acest lucru a intensificat și mai mult dezavantajul concurențial al operatorilor privați, care trebuiau să coboare la nivelul prețurilor scăzute ale CFR Marfă din oferte, încercând în același timp să concureze în ceea ce privește calitatea<sup>41</sup>.
- (43) În cele din urmă, reclamantul susține, de asemenea, că orice măsură de stat menită să mențină CFR Marfă activă pe piața transportului feroviar de marfă nu poate fi considerată ca îndeplinind un obiectiv de interes comun, mai ales întrucât CFR Marfă nu este responsabilă pentru niciun serviciu important care ar fi dificil de reprodus de către operatorii privați și pentru că aceasta nu joacă un rol sistemic important pe piață. Reclamantul susține că actorii privați sunt pe deplin capabili să transporte diferitele categorii de mărfuri transportate de CFR Marfă, precum și că există suficientă capacitate pe piață pentru a răspunde cererii<sup>42</sup>. În acest scop, reclamantul citează raportul OCDE privind principalele categorii de mărfuri transportate pe calea ferată în România<sup>43</sup>, care arată că toți operatorii de transport feroviar de marfă transportă categorii de mărfuri transportate de CFR Marfă. În plus, reclamantul precizează că, în pofida faptului că CFR Marfă deține o autorizație specială pentru transportul militar, niciun alt operator nu a solicitat emiterea unei astfel de autorizații din cauza cererii limitate. Cu toate acestea, reclamantul susține că orice operator privat ar putea solicita și ar putea primi această autorizație, care, prin urmare, nu poate fi considerată „strategică”<sup>44</sup>.
- (44) De asemenea, reclamantul precizează că, în cazul în care CFR Marfă ar părăsi piața și ar fi declarată în stare de insolvență, acest lucru nu ar avea un impact negativ asupra

<sup>40</sup> Informații prezentate de reclamant la 12 septembrie 2017 – Addendum la plângere, punctele 4-12.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> A se vedea plângerea, punctele 119-123.

<sup>43</sup> *OECD Competition Review – Romania* (Analiza privind concurența efectuată de OCDE) – România, p. 133.

<sup>44</sup> A se vedea plângerea, punctele 124-128.

consumatorilor români, întrucât alți operatori de transport feroviar, atât români, cât și străini, ar putea satisface cu ușurință cererea actualilor clienți ai CFR Marfă<sup>45</sup>.

### 3.2. Descrierea măsurilor

- (45) Prezenta decizie se referă la următoarele măsuri de sprijin adoptate de autoritățile române:
- (a) **măsura 1:** neexecutarea datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013;
  - (b) **măsura 2:** neexecutarea datoriilor către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii începând cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013;
  - (c) **măsura 3:** măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) în 2013;
  - (d) **măsura 4:** continuarea neexecutării datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013;
  - (e) **măsura 5:** continuarea neexecutării datoriilor către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013.
- (46) În cazul în care se constată că aceste măsuri implică ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, Comisia are îndoieli cu privire la compatibilitatea acestora în conformitate cu dispozițiile articolului 107 alineatul (3) din tratat. Concluzia preliminară a Comisiei este că toate măsurile menționate mai sus ar putea constitui ajutor pentru salvare și restructurare, întrucât, în acest stadiu, Comisia consideră că CFR Marfă este o întreprindere aflată în dificultate din 2009 (a se vedea secțiunea 5.2 de mai jos). Cu toate acestea, în absența notificării unui plan de restructurare viabil către Comisie, aceste măsuri nu pot fi considerate compatibile (a se vedea secțiunea 5.4 de mai jos).

#### 3.2.1. *MĂSURA 1: neexecutarea datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013*

- (47) Astfel cum se precizează în considerentul (20) și în tabelul 7 de mai sus, datoriile la asigurări sociale și impozitele restante ale CFR Marfă au crescut de la 440,60 milioane RON (aproximativ 96 de milioane EUR) în 2010 la 890,81 milioane RON (aproximativ 194 de milioane EUR) în 2012. Aceste datorii au făcut obiectul unei măsuri de conversie a creanțelor în acțiuni (a se vedea măsura 3 de mai jos).
- (48) Impozitele (TVA, impozitul pe profit și alte impozite) sunt colectate de *Agenția Națională de Administrare Fiscală*<sup>46</sup> („ANAF”). Contribuțiile sociale sunt administrate

<sup>45</sup> A se vedea plângerea, punctul 129.

<sup>46</sup> ANAF a fost înființată de Ministerul Finanțelor din România la 1 octombrie 2003. Aceasta este subordonată Ministerului Finanțelor. Sarcina ANAF este de a asigura resursele de stat (veniturile) pentru cheltuielile

de Casa Națională de Pensii Publice<sup>47</sup> („CNPP”), de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă<sup>48</sup> („ANOFM”) și de Casa Națională de Asigurări de Sănătate<sup>49</sup> („CNAS”).

- (49) Aceste organisme naționale nu și-au executat creanțele (în ceea ce privește datoriile restante, plus dobânzi și penalități) față de CFR Marfă. Niciunul dintre acești creditori publici nu a solicitat rambursarea creanței sale prin inițierea unei lichidări imediate a CFR Marfă, dimpotrivă, aceștia au permis acumularea de datorii. Conform Raportului privind testul operatorului privat în economia de piață din 29 martie 2013, elaborat de Deloitte în numele României („raportul Deloitte”), „prioritatea Companiei [CFR Marfă] este rambursarea împrumuturilor bancare, salariilor și furnizorilor care sunt companii private”<sup>50</sup>.

3.2.2. MĂSURA 2: neexecutarea datoriilor către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013

- (50) Astfel cum s-a indicat în considerentul (19) și în Tabelul 6 de mai sus, datoriile CFR Marfă către CFR Infrastructură au crescut de la 412,67 milioane RON (aproximativ 90 de milioane EUR) în 2010 la 716,30 milioane RON (aproximativ 156 de milioane EUR) în 2012.
- (51) CFR Infrastructură nu și-a executat datoriile către CFR Marfă - și anume, nu a solicitat rambursarea creanțelor sale prin inițierea unei lichidări imediate a CFR Marfă, ci a permis acumularea de datorii cel puțin până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013. În conformitate cu raportul Deloitte, „soldul acestor datorii a crescut cu [...] % între 31.12.2010 și 31.12.2012 deoarece Societatea [CFR Marfă] a amânat plățile către anumiți furnizori și Bugetul de Stat pentru a fi capabilă să își plătească împrumuturile către bănci și alte instituții financiare”<sup>51</sup>.

3.2.3. MĂSURA 3: măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013

- (52) Prin Ordonanța de urgență nr. 61/2013 din 12 iunie 2013, semnată de prim-ministru și contrasemnată de ministrul transporturilor și de viceprim-ministrul și ministrul finanțelor publice, s-a decis mai întâi că:
- (a) CFR Marfă urma să preia anumite obligații fiscale datorate de CFR Infrastructură la bugetul de stat<sup>52</sup> și neplătite la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență;

---

publice prin colectarea și administrarea eficace și eficientă a impozitelor, a contribuțiilor și a altor sume datorate bugetului de stat consolidat.

<sup>47</sup> Casa Națională de Pensii Publice este o instituție publică. Aceasta administrează și operează sistemul public de pensii, precum și sistemul privind accidentele la locul de muncă și bolile profesionale.

<sup>48</sup> Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă este o instituție publică care administrează și operează sistemul de asigurări de șomaj.

<sup>49</sup> Casa Națională de Asigurări de Sănătate este o instituție publică autonomă care administrează și operează sistemul de asigurări de sănătate, coordonat de Ministerul Sănătății.

<sup>50</sup> Raportul Deloitte, p. 12.

<sup>51</sup> Raportul Deloitte, p. 12.

<sup>52</sup> Și administrate de ANAF.



- (b) în schimbul preluării obligațiilor fiscale menționate la litera (a), CFR Marfă urma să fie exonerată parțial de datoriile sale neachitate către CFR Infrastructură.
- (53) Ca o a doua etapă, prin aceeași Ordonanță de urgență nr. 61/2013 s-a decis că următoarele obligații ale CFR Marfă vor fi convertite în acțiuni:
- (a) obligațiile fiscale asumate de CFR Marfă în conformitate cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 32/2013<sup>53</sup> din 23 aprilie 2013 pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale;
  - (b) obligațiile fiscale asumate de CFR Marfă menționate în considerentul (52) litera (a) de mai sus;
  - (c) obligațiile fiscale principale și auxiliare asociate, inclusiv cele a căror stingere este întârziată, datorate la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și bugetele fondurilor speciale și fondului de risc, reprezentând impozite, taxe, contribuții și alte venituri bugetare, datorate și neachitate de CFR Marfă.
- (54) Conform informațiilor furnizate de România, un total de aproximativ 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) a fost convertit în acțiuni. Au fost convertite două categorii de datorii: (i) 1 001 milioane RON (aproximativ 218 de milioane EUR) implicând pasivele proprii ale CFR la bugetul de stat (a se vedea măsura 1 de mai sus) și (ii) datoriile neachitate ale CFR Marfă către CFR Infrastructură în valoare de 668 de milioane RON (aproximativ 145 de milioane EUR), care au fost transferate către Administrația Fiscală Națională (a se vedea măsura 2 de mai sus).
- 3.2.4. *MĂSURA 4: continuarea neexecutării datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013*
- (55) După măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013, datoriile rămase aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale datorate de CFR Marfă la bugetul de stat au crescut din nou. Pe baza informațiilor disponibile (a se vedea tabelul 7 de mai sus), după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni, datoria suplimentară la stat s-a dublat de la 16,15 milioane RON (aproximativ 4 milioane EUR) în 2013 la 35,45 milioane RON (aproximativ 8 milioane EUR) în 2016.
- (56) Aceasta s-a datorat faptului că, în mod similar cu situația anterioară măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013, autoritățile publice enumerate în considerentul (48) nu au solicitat rambursarea datoriilor restante, plus dobânzi și penalități, din partea CFR Marfă prin lichidare, permițând acumularea în continuare a datoriilor. Conform răspunsului României prezentat la 12 mai 2017, CFR Marfă nu mai avea datorii la stat [a se vedea considerentul (99)].

---

<sup>53</sup> Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245, 29 aprilie 2013.



3.2.5. ***MĂSURA 5:** continuarea neexecutării datoriilor către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013*

- (57) De asemenea, după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013 (a se vedea măsura 3 de mai sus) în care marea majoritate a datoriilor restante (aproximativ 85 % - și anume, aproximativ 145 de milioane EUR din datoria totală de 173 de milioane EUR înregistrată în iunie 2013) au fost convertite în acțiuni, datoriile neachitate către CFR Infrastructură au continuat să crească de la 213,47 milioane RON (aproximativ 46 de milioane EUR) în 2013 la 622,03 milioane RON (aproximativ 136 de milioane EUR) în 2016. De asemenea, la fel ca în cazul măsurii 2 descrise mai sus, CFR Infrastructură a continuat să furnizeze servicii către CFR Marfă, cum ar fi alimentarea cu energie și accesul la rețeaua feroviară, în pofida neplății datoriilor în creștere ale acesteia din urmă.
- (58) În sensul prezentei decizii, având în vedere natura lor foarte asemănătoare, după caz, măsurile 1 și 4 vor fi grupate și evaluate împreună. În mod similar, măsurile 2 și 5, de asemenea, vor fi grupate și evaluate împreună. Măsura 3 va fi evaluată separat.

#### 4. OBSERVAȚII PREZENTATE DE ROMÂNIA

- (59) România susține că măsurile luate în favoarea CFR Marfă nu constituie ajutor de stat, întrucât România, în calitate de acționar unic al societății și creditorul său principal, a acționat ca un operator economic privat în economia de piață („MEO”).
- (60) Pentru a-și susține punctul de vedere, România a comandat un studiu firmei de consultanță Deloitte [a se vedea considerentul (49) de mai sus privind raportul Deloitte] pentru a demonstra că o conversie a datoriei urmată de privatizarea CFR Marfă ar fi permis statului ca acționar și creditor să recupereze o sumă mai mare (în medie [...] milioane RON sau aproximativ [...] de milioane EUR) decât o lichidare imediată a societății (în medie [...] milioane RON sau aproximativ [...] milioane EUR). Rezultatele diferitelor scenarii prezentate în raportul Deloitte furnizat de România sunt rezumate în Tabelul 7 de mai jos.

**Tabelul 7: Rezultatele raportului Deloitte din 2013**

| în milioane RON  | Minim | Medie | Maxim |
|--|-------|-------|-------|
| <b>Sume care ar fi urmat să fie colectate de stat în scenariul lichidării:</b>   |       |       |       |
| <b>Total</b>   | [...] | [...] | [...] |
| - în calitate de acționar  | [...] | [...] | [...] |
| - în calitate de creditor  | [...] | [...] | [...] |
| <b>Sume care ar fi urmat să fie colectate de stat în scenariul privatizării:</b> |       |       |       |
| <b>Total</b>   | [...] | [...] | [...] |
| - în calitate de acționar  | [...] | [...] | [...] |
| - Vânzarea participației majoritare (51 %)                                       | [...] | [...] | [...] |
| - Vânzarea participației minoritare (49 %)                                       | [...] | [...] | [...] |
| - în calitate de creditor, din care:   | [...] | [...] | [...] |
| - creanțe comerciale către CFR   | [...] | [...] | [...] |

| în milioane RON   | Minim | Medie | Maxim |
|---|-------|-------|-------|
| <i>Infrastructură</i>   |       |       |       |
| - creanțe comerciale către alte entități publice                              | [...] | [...] | [...] |
| - creanțe la bugetul de stat consolidat care nu au fost convertite în acțiuni | [...] | [...] | [...] |

Sursa: Informațiile prezentate de România, 24 decembrie 2015, Aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013.

- (61) Conform raportului Deloitte, estimarea sumelor primite de România în cazul privatizării CFR Marfă s-a bazat pe strategia de privatizare în două etape, și anume o participație de 51 % din capitalul societății ar fi vândută unui investitor strategic privat în 2013, în timp ce restul participației de 49 % ar fi vândută în perioada 2015-2018. Prin urmare, raportul Deloitte a inclus un calcul al valorii de piață a participației de 51 % din capital la 31 decembrie 2012 utilizând metoda fluxului de lichidități actualizate („metoda DCF”) și, separat, un calcul al valorii de piață a participației reziduale (49 %), presupunând că o astfel de participație va fi vândută în perioada 2015-2018, aplicând metoda de evaluare bazată pe multiplii EBIT și EBITDA.
- (62) Conform raportului Deloitte, metoda DCF s-a bazat pe proiecțiile fluxurilor de lichidități furnizate de conducerea CFR Marfă pentru perioada 1 ianuarie 2013 - 31 decembrie 2017. Raportul Deloitte a presupus că, înainte de privatizare, ar fi efectuată o măsură de conversie a creanțelor în acțiuni în valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR). S-a aplicat o rată de actualizare de 14 %.
- (63) Conform raportului Deloitte, evaluarea bazată pe multiplii EBIT și EBITDA a participației de 49 % a presupus că, la 3, 4, 5 sau 6 ani de la privatizarea participației de 51 % în CFR Marfă, societatea ar atinge marje de rentabilitate apropiate de media din industrie. Evaluarea utilizând multiplii EBIT și EBITDA s-a bazat pe companiile de referință active în sectorul feroviar din India, China, Brazilia, Italia, SUA și Canada și pe datele efective privind multiplii EBIT și EBITDA de la Bloomberg disponibile în 2011.
- (64) Calculul alternativei de lichidare în cadrul raportului Deloitte a luat în considerare valoarea netă ajustată a activelor la 31 decembrie 2012, presupunând o lichidare a activelor CFR Marfă urmată de rambursarea datoriilor sale (a se vedea Tabelul 8 de mai jos). Conform raportului Deloitte, estimările privind discountul de lichidare (a se vedea Tabelul 8 de mai jos) s-au bazat pe experiența anterioară în misiuni similare ale consultantului și pe judecata sa profesională.

**Tabelul 8: Rezumatul valorii de lichidare a activelor și a datoriilor CFR Marfă**

| în milioane RON                       | Valoare de piață | Discount de lichidare în % |       | Valoare de lichidare |       |
|---------------------------------------|------------------|----------------------------|-------|----------------------|-------|
|                                       |                  | Minim                      | Maxim | Minim                | Maxim |
| Terenuri                              | [...]            | [...]                      | [...] | [...]                | [...] |
| Clădiri și construcții speciale       | [...]            | [...]                      | [...] | [...]                | [...] |
| Vagoane în exploatare                 | [...]            | [...]                      | [...] | [...]                | [...] |
| Vagoane pentru extinderea activității | [...]            | [...]                      | [...] | [...]                | [...] |
| Vagoane care nu sunt în exploatare    | [...]            | [...]                      | [...] | [...]                | [...] |
| Locomotive pentru                     | [...]            | [...]                      | [...] | [...]                | [...] |

| în milioane RON                                   | Valoare de piață  | Discont de lichidare în % |       | Valoare de lichidare |       |
|---|-------------------|---------------------------|-------|----------------------|-------|
|   |                   | Minim                     | Maxim | Minim                | Maxim |
| exploatare și pentru extinderea activităților     |                   |                           |       |                      |       |
| Locomotive care nu sunt în exploatare             | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Alte active fixe <sup>54</sup>                    | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Investiții în Rolling Stock Company <sup>55</sup> | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Investiții în filiale                             | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Investiții în alte societăți                      | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Alte investiții financiare                        | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Stocuri   | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Creanțe comerciale                                | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Alte active                                       | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Cheltuieli în avans                               | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Casa și conturi la bănci                          | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| <b>Total active</b>                               | [...]             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
|   |                   |                           |       |                      |       |
| în milioane RON                                   | Valoare contabilă | Ajustare                  |       | Valoare de lichidare |       |
|   |                   | Minim                     | Maxim | Minim                | Maxim |
| Provizioane                                       | 61,10             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Datorii pe termen lung                            | 223,77            | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Venituri înregistrate în avans                    | 2,23              | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Datorii comerciale                                | 841,85            | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Datorii pe termen scurt                           | 83,02             | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Alte pasive                                       | 974,59            | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Obligații: Plăți compensatorii                    | 0                 | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| Taxe de lichidare                                 | 0                 | [...]                     | [...] | [...]                | [...] |
| <b>Total pasive</b>                               | <b>2 186,55</b>   |                           |       | [...]                | [...] |
|   |                   |                           |       |                      |       |
| <b>Active nete</b>                                | [...]             |                           |       | [...]                | [...] |

Sursa: Informațiile prezentate de România, 24 decembrie 2015, Aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013 (a se vedea, printre altele, pagina 34 din 47).

- (65) Potrivit României, la momentul conversiei (și anume, 12 iunie 2013) au existat trei manifestări de interes pentru achiziționarea participației de 51 % în CFR Marfă, indicând faptul că existau șanse mari pentru o privatizare efectivă a societății. Ofertele finale urmau să fie prezentate la scurt timp după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni [a se vedea considerentul (29) de mai sus].
- (66) În plus, România susține, de asemenea, că CFR Marfă are o „importanță strategică pentru transportul feroviar de marfă în România”, atât prin obligațiile care îi revin față

<sup>54</sup> Alte active fixe, de exemplu vehicule, echipament, mobilier etc.

<sup>55</sup> Rolling Stock Company SA este o întreprindere comună a CFR Marfă și GFR (acționar majoritar). Activitatea sa principală este închirierea de locomotive și vagoane în străinătate, în special în Europa Centrală și de Sud-Est.

de nevoile de apărare ale țării și statutului de membru NATO, cât și prin serviciile pe care le oferă unor sectoare de importanță majoră pentru economia românească, de exemplu sectorul energetic.

- (67) În acest context, CFR Marfă are un contract cu Ministerul Apărării Naționale din România pentru furnizarea de capacități necesare pentru apărare<sup>56</sup>. Potrivit României, CFR Marfă nu beneficiază de subvenții din partea statului și operează pe o piață liberalizată și extrem de competitivă a transportului de marfă, în pofida rolului său strategic și în pofida faptului că, datorită interesului național, aceasta trebuie să asigure resursele și capacitatea logistică corespunzătoare pentru serviciile de apărare, ceea ce implică substanțiale costuri suplimentare nerecuperabile.
- (68) De asemenea, România afirmă că în situații de criză, pentru satisfacerea nevoilor operaționale care necesită cantități suplimentare de mărfuri strategice (produse petroliere, cărbune etc.), autoritățile statului (de exemplu, Guvernul) solicită CFR Marfă să aibă capacități de rezervă pentru transportul unor astfel de mărfuri, deoarece consideră că *"doar aceasta dispune de resursele și capacitatea de organizare necesare"*. Astfel de cereri excepționale nu pot fi prevăzute și pot apărea pentru clienți existenți ai CFR Marfă, dar și pentru clienți care nu au încheiat un contract înainte de apariția situației de criză și trebuie soluționate în cel mai scurt timp posibil<sup>57</sup>.
- (69) De asemenea, România susține că CFR Infrastructură nu a scutit niciodată CFR Marfă de datoria sa și că, pentru datoria existentă, aceasta a aplicat penalități de [10-20] % pe an, astfel încât în 2015 penalitățile neplătite se ridicau la nu mai puțin de [40-50] % din datoria totală a CFR Marfă către CFR Infrastructură<sup>58</sup>. În plus, CFR Infrastructură a impus CFR Marfă și o serie de sancțiuni operaționale, cum ar fi restricții de circulație, refuzul de a programa rute suplimentare și refuzul de a acorda reduceri ale taxelor de utilizare. România susține că CFR Marfă a plătit deja [30-40] % din datoria sa către CFR Infrastructură (și anume, aproximativ [40-50] de milioane EUR). Nu în ultimul rând, România susține că CFR Infrastructură a luat măsuri ferme pentru a-și executa pretențiile față de CFR Marfă în perioada 2013-2017, inclusiv prin ordine de plată și/sau proceduri de arbitraj, iar în perioada 2016-2017 solicitând executare silită<sup>59</sup>.
- (70) România susține că însuși succesul pe care transportatorii privați l-au avut în obținerea cotei de piață după liberalizarea pieței este dovada faptului că nu au existat denaturări ale concurenței din cauza CFR Marfă care acționa pe piața transportului feroviar de marfă.

## 5. EVALUARE

- (71) Comisia va examina mai întâi dacă măsurile 1-5 luate în favoarea CFR Marfă implică ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat (a se vedea secțiunea 5.1 de mai jos). Comisia va evalua apoi dacă CFR Marfă era o întreprindere aflată în dificultate (a se vedea secțiunea 5.2 de mai jos). În sfârșit, Comisia va examina dacă

<sup>56</sup> A se vedea anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017, trimis ca urmare a cererii de informații formulată de Comisie, care conține observațiile României cu privire la plângere.

<sup>57</sup> A se vedea observațiile României cu privire la addendumul la plângere, prezentate la 6 septembrie 2017, paginile 8-9.

<sup>58</sup> A se vedea anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017, trimis ca urmare a cererii de informații formulată de Comisie, care conține observațiile României cu privire la plângere.

<sup>59</sup> Ibid.

ajutorul a fost deja pus în aplicare (a se vedea secțiunea 5.3 de mai jos) și, în consecință, dacă acest ajutor ar putea fi compatibil cu piața internă (a se vedea secțiunea 5.4 de mai jos).

### 5.1. Existența unui ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat

- (72) În temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat, „*sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre*”.
- (73) Criteriile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din tratat sunt cumulative. Prin urmare, încadrarea unei măsuri ca ajutor în sensul acestei dispoziții necesită îndeplinirea următoarelor condiții cumulative:
- i. măsura trebuie să fie imputabilă statului și finanțată prin resurse de stat;
  - ii. aceasta trebuie să confere un avantaj beneficiarului său;
  - iii. acest avantaj trebuie să fie selectiv și
  - iv. măsura trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

#### 5.1.1. Întreprindere

- (74) CFR Marfă este o societate cu răspundere limitată deținută în totalitate de stat. Aceasta a devenit societate pe acțiuni la 1 octombrie 1998, ca urmare a reorganizării operatorului feroviar român tradițional, și este activă pe piața transportului feroviar de marfă și a altor servicii conexe.

#### 5.1.2. Resurse de stat și imputabilitatea statului

- (75) Astfel cum a fost stabilit de către Curte<sup>60</sup>, pentru ca măsurile să fie calificate ca ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, (a) acestea trebuie să provină din resursele statului, fie indirect sau direct prin intermediul oricărui organism intermediar care acționează în virtutea competențelor care îi sunt conferite și (b) trebuie să fie imputabile statului. Noțiunea de stat membru include toate nivelurile de autorități publice, indiferent dacă este vorba despre o autoritate națională, regională sau locală<sup>61</sup>.

Măsurile 1 și 4 - neexecutarea datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante (i) cel puțin din 2010 până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013 și (ii) după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni

- (76) Astfel cum s-a menționat în considerentul (48), ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS fac parte din administrația publică subordonată Guvernului României. Prin urmare, neexecutarea datoriei restante (și anume, datoriile aferente taxelor și impozitelor și

<sup>60</sup> A se vedea cauza C-482/99, Franța/Comisia (*Stardust Marine*), ECLI:EU:C:2002:294.

<sup>61</sup> Cauza C-248/84 Germania/Comisia, ECLI:EU:C:1987:437, punctul 17.

contribuțiilor sociale, plus dobânzi și penalități) de către aceste organisme și acumularea ulterioară a datoriilor care ar fi trebuit să le fie plătite acestora în mod obișnuit împovărează bugetul de stat și implică resurse de stat.

- (77) În această etapă, având în vedere considerațiile din considerentul (76), măsurile 1 și 4 sunt imputabile statului și implică un transfer de resurse de stat.

Măsurile 2 și 5 - neexecutarea datoriilor către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii (i) începând cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013 și (ii) după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013

- (78) În hotărârea pronunțată în cauza *Stardust Marine*<sup>62</sup>, Curtea a statuat că resursele unei întreprinderi constituite în temeiul dreptului privat, ale cărei acțiuni sunt deținute majoritar de către stat, constituie resurse de stat.
- (79) CFR Infrastructură este deținută în totalitate de statul român. Prin urmare, aceasta este în mod clar o întreprindere publică în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2006/111 /CE a Comisiei<sup>63</sup>. Întrucât CFR Infrastructură este o întreprindere publică, resursele sale constituie resurse de stat.
- (80) Având în vedere elementele prezentate mai sus, Comisia consideră că neexecutarea datoriilor pe care CFR Marfă le are către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către această întreprindere de stat ca urmare a furnizării continue de servicii împovărează resursele statului.
- (81) În ceea ce privește imputabilitatea, în hotărârea pronunțată în cauza *Stardust Marine*, Curtea a statuat, de asemenea, că faptul că statul sau o entitate de stat este acționarul unic sau majoritar al unei întreprinderi nu este suficient pentru a constata că un transfer de resurse de la această întreprindere este imputabil acționarilor săi publici<sup>64</sup>. Potrivit Curții, chiar dacă statul ar fi în măsură să controleze o întreprindere publică și să exercite o influență dominantă asupra operațiunilor sale, exercitarea efectivă a acestui control într-un anumit caz nu poate fi prezumată în mod automat, întrucât o întreprindere publică poate acționa, de asemenea, cu mai multă sau mai puțină independență, în funcție de gradul de autonomie care îi este acordat de stat.
- (82) Potrivit Curții, indicatorii din care se poate deduce imputabilitatea sunt<sup>65</sup>:
- (a) faptul că întreprinderea în cauză nu putea lua decizia contestată fără a ține seama de cerințele autorităților publice;
  - (b) faptul că întreprinderea trebuia să țină seama de directivele emise de autoritățile publice;
  - (c) integrarea întreprinderii publice în structurile administrației publice;

<sup>62</sup> *Stardust Marine*, punctul 51 și următoarele.

<sup>63</sup> Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO L 318, 17.11.2006, pagina 17).

<sup>64</sup> *Stardust Marine*, punctul 51 și următoarele.

<sup>65</sup> Ibid.

- (d) natura activităților întreprinderii publice și exercitarea acestor activități pe piață în condiții normale de concurență cu operatori privați;
  - (e) statutul juridic al întreprinderii;
  - (f) intensitatea supravegherii exercitate de autoritățile publice asupra administrației întreprinderii;
  - (g) orice alt indiciu care să evidențieze, în cazul concret, o implicare a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării în adoptarea unei măsuri, având în vedere și amplexarea acesteia, conținutul său sau condițiile pe care le presupune.
- (83) În ceea ce privește CFR Infrastructură, Comisia constată că, în calitate de acționar unic, statul numește conducerea CFR Infrastructură. În plus, întrucât CFR Infrastructură este considerată o întreprindere publică, bugetul său anual este aprobat *ex-ante*<sup>66</sup> de Ministerul Transporturilor, cu notificarea Ministerului Finanțelor. Aceeași aprobare prealabilă este necesară pentru toate modificările aduse bugetului anual al CFR Infrastructură, care constă, printre altele, din creanțe comerciale de la clienții CFR Infrastructură, inclusiv CFR Marfă.
- (84) În plus, România a confirmat<sup>67</sup> că CFR Infrastructură nu se putea abține de la executarea pretențiilor sale față de CFR Marfă fără a ține seama de cerințele autorităților publice.
- (85) Prin urmare, în stadiul actual și având în vedere aceste considerații, Comisia consideră că există indicatori suficienți pentru a constata că neexecutarea datoriilor CFR Marfă către CFR Infrastructură cel puțin din 2010 și creșterea datoriilor către această întreprindere de stat ca urmare a furnizării în continuare de servicii către CFR Marfă înainte și după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013 sunt imputabile statului.

*Măsura 3 – măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR)*

- (86) Datoriile în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) convertite în acțiuni proveneau din resurse de stat, întrucât, astfel cum se remarcă în considerentul (76) și în considerentele (78)-(80), datoriile convertite au fost înregistrate față de organisme administrative românești și față de CFR Infrastructură, care este o întreprindere publică în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2006/111/CE a Comisiei.
- (87) Decizia de conversie a datoriilor în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) a fost luată prin Ordonanța de urgență 61/2013, emisă de prim-ministrul României și contrasemnată de ministrul transporturilor, de viceprim-ministru și de ministrul finanțelor publice. Prin urmare, măsura de conversie a creanțelor în acțiuni este imputabilă statului.

<sup>66</sup> A se vedea anexa 1 la răspunsul României din 12 mai 2017, trimis ca urmare a cererii de informații formulată de Comisie.

<sup>67</sup> Ibid, a se vedea răspunsurile la întrebările 3-5.

### 5.1.3. Avantaj economic

- (88) Pentru a verifica dacă o întreprindere a beneficiat de un avantaj economic, Comisia aplică criteriul „*principiului operatorului economic privat în economia de piață*” („principiul MEO”). Conform acestui principiu, capitalul pus la dispoziția unei societăți, direct sau indirect, de către stat, în circumstanțe care corespund condițiilor normale ale pieței, nu ar trebui calificat drept ajutor de stat<sup>68</sup>. Evaluarea Comisiei se concentrează asupra tranzacției din perspectiva unui ipotetic creditor/investitor privat prudent<sup>69</sup>.

#### Măsurile 1 și 4 - neexecutarea datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante începând cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013

- (89) În stadiul actual, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS au acționat ca operatori economici privați în economia de piață prin neexecutarea plăților restante legate de impozite și contribuții sociale ale CFR Marfă începând cel puțin din 2010. Procedând astfel, acestea au acordat o facilitate de plată întreprinderii aflate în dificultate (a se vedea secțiunea 5.2 de mai jos). Pentru a determina dacă măsura 1 conferă CFR Marfă un avantaj necuvenit, Comisia va evalua dacă fiecare dintre creditorii publici în cauză a urmărit recuperarea creanțelor sale cu diligența de care ar da dovadă un creditor privat. În mod normal, un operator economic privat în economia de piață urmărește să obțină plata maximă a sumelor datorate de un debitor care se află în dificultăți financiare<sup>70</sup>.
- (90) România susține că ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS au acționat ca operatori economici privați în economia de piață, întrucât măsura de conversie a creanțelor în acțiuni, urmată de o privatizare, ar fi cea mai bună opțiune având în vedere nivelul redus de recuperare în cazul lichidării.
- (91) Comisia observă că CFR Marfă se confrunta cu dificultăți financiare de mai mulți ani (a se vedea Tabelul 4 de mai sus). Deja în 2010, datoriile totale ale CFR Marfă reprezentau 126 % din totalul activelor sale. Datoriile totale ale CFR Marfa la bugetul de stat s-au ridicat la 450,29 milioane RON (aproximativ 98 de milioane EUR) și au reprezentat 27 % din datoriile totale ale CFR Marfă. În etapa actuală, Comisia consideră că orice creditor privat ar fi evaluat opțiunile preconizate disponibile pentru a maximiza recuperarea cel târziu la momentul respectiv. În schimb, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS au permis CFR Marfă să își crească datoriile față de aceștia cu mai mult de 100 % în perioada 2010-2012, reducându-și, prin urmare, și mai mult perspectivele de recuperare.

<sup>68</sup> Comunicarea Comisiei către statele membre: Aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei în cazul întreprinderilor publice din industria prelucrătoare, JO C 307, 13.11.1993, p. 3, punctul 11. Această comunicare se referă la industria prelucrătoare, dar se aplică și celorlalte sectoare economice. A se vedea, de asemenea, cauza T-16/96, Cityflyer, ECLI:EU:T:1998:78, punctul 51.

<sup>69</sup> Cauza C-300/16P *Comisia/Frucona Košice*, ECLI:EU:C:2017:706, punctul 28.

<sup>70</sup> A se vedea, în acest sens, Cauza C-342/96 *Spania/Comisia*, ECLI:EU:C:1999:210.



- (92) Comisia nu are niciun indiciu că, cel târziu în 2010, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS au efectuat vreo evaluare a opțiunilor pentru calea de urmat și pentru perspectivele privatizării CFR Marfă<sup>71</sup>.
- (93) De asemenea, Comisia remarcă faptul că ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS au fost tratate altfel decât creditorii privați ai CFR Marfă. Împrumuturile bancare ale CFR Marfă au scăzut cu 27 %, iar datoriile comerciale către întreprinderi private au scăzut cu 11 % în perioada 2010-2012, în timp ce datoriile la bugetul de stat au crescut cu mai mult de 100 %. De asemenea, raportul Deloitte remarcă faptul că datoriile comerciale au crescut „între 31.12.2010 și 31.12.2012 [...] *Societatea [CFR Marfă] a amânat plățile către furnizori și Bugetul de Stat pentru a fi capabilă să își plătească împrumuturile către bănci și alte instituții financiare*”<sup>72</sup>. În plus, raportul Deloitte subliniază că „*prioritatea Companiei [CFR Marfă] este rambursarea împrumuturilor bancare, salariilor și furnizorilor care sunt companii private*”<sup>73</sup>. Aceasta indică în mod clar faptul că CFR Marfă nu a fost interesată și/sau nu a putut să își plătească impozitele și datoriile la asigurări sociale. Prin urmare, nu existau motive întemeiate pentru ca ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS să considere că CFR Marfă va începe în viitorul apropiat să plătească impozitele și datoriile la asigurările sociale. Comisia consideră că nu este acceptabil ca un creditor public să permită creșterea pe termen lung a datoriilor fără cea mai mică perspectivă de îmbunătățire<sup>74</sup>.
- (94) În plus, deciziile individuale ale ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS de a nu solicita rambursarea datoriilor către acestea prin lichidarea CFR Marfă nu ar putea fi justificate de perspectivele privatizării. Chiar dacă România intenționa să privatizeze CFR Marfă de mai mulți ani [a se vedea considerentul (24) de mai sus], în 2010 încă nu era clar dacă CFR Marfă va fi privatizată în viitorul apropiat.
- (95) În cazul în discuție, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS ar fi obținut o recuperare de aproape 100 % a creanțelor lor (a se vedea Tabelul 9 de mai jos) dacă fiecare dintre acestea și-ar fi executat creanțele în 2010 prin lichidarea CFR Marfă. În plus, acestea s-ar fi asigurat astfel că nu se mai acumulas datorii suplimentare.

**Tabelul 9: Aproximarea sumelor recuperabile de către ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS în scenariul lichidării în 2010<sup>75</sup>**

| în milioane RON                                      | 31.12.2010   |
|--|--------------|
| Valoare contabilă a activelor                        | [...]        |
| <b>Valoare de lichidare a activelor<sup>76</sup></b> | <b>[...]</b> |
| - Costuri de lichidare                               | [...]        |
| - Salarii  | [...]        |
| - Datorii garantate (împrumuturi bancare)            | [...]        |
| <b>Subtotal</b>                                      | <b>[...]</b> |

<sup>71</sup> Cauza C-124/10P *Comisia Europeană/Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 85.

<sup>72</sup> Raportul Deloitte, p. 12.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Cauza C-480/98, avizul avocatului general Mischio în *Magefesa*, ECLI:EU:C:2000:305, punctul 37.

<sup>75</sup> În scopul aproximării valorilor care ar fi putut fi recuperate în 2010, Comisia a utilizat valori ale datoriilor la bugetul de stat, la bănci și ale datoriilor comerciale la întreprinderi private și întreprinderi de stat din situațiile financiare ale CFR Marfă la data de 31.12.2010. În ceea ce privește valoarea de lichidare a activelor, costurile de lichidare, salariile, datoriile la bugetul de stat rezultate din lichidare, Comisia a trebuit să se bazeze – ca estimări – pe valorile din raportul Deloitte.

<sup>76</sup> Valoarea minimă de lichidare a activelor CFR Marfă la 31.12.2012 din raportul Deloitte

| în milioane RON   | 31.12.2010   |
|---|--------------|
| - Datorii la bugetul de stat (datorii aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale)                            | [...]        |
| - Datorii la bugetul de stat din lichidare  | [...]        |
| <b>Subtotal</b>   | <b>[...]</b> |
| - Datorii comerciale la întreprinderi de stat   | [...]        |
| - Datorii comerciale la alți creditori  | [...]        |
| <b>Total (diferența dintre valoarea de lichidare a activelor și datoriile către diferiți creditori în cazul lichidării)</b> | <b>[...]</b> |

Sursa: Informațiile prezentate de România, 24 decembrie 2015, Aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013, Situațiile financiare ale CFR Marfă pentru anul 2010 și calculele Comisiei.

- (96) România a declarat că, în ceea ce privește obligațiile restante ale CFR Marfă față de organele de administrare fiscală, Agenția Națională de Administrare a Marilor Contribuabili din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, care gestionează toate obligațiile la bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale, a instituit un sechestru asiguratoriu asupra bunurilor imobile ale societății, asupra cărora au fost instituite ipoteci, ce au fost ridicate după conversia creanțelor în acțiuni<sup>77</sup>.
- (97) Cu toate acestea, România nu numai că nu a prezentat documente justificative privind existența unui sechestru asiguratoriu, dar, cel mai important, nu a explicat raționamentul de a institui un sechestru asiguratoriu asupra bunurilor imobile ale CFR Marfă în loc de a executa datoriile acesteia.
- (98) În plus, pe baza informațiilor disponibile (a se vedea tabelul 7 de mai sus), datoria CFR Marfă la stat a continuat să crească, de asemenea, după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni – dublându-se de la 16,15 milioane RON (aproximativ 4 milioane EUR) în 2013 la 35,45 milioane RON (aproximativ 8 milioane EUR) în 2016.
- (99) Potrivit celui mai recent răspuns al României<sup>78</sup>, CFR Marfă nu avea datorii exigibile la bugetul de stat la data răspunsului. Cu toate acestea, România nu numai că nu a prezentat documente justificative privind acest fapt, dar nici nu a explicat baza și modul în care aceste datorii au fost stinse și nu a explicat motivul pentru care acest lucru a fost făcut abia în 2017.
- (100) Prin urmare, în această etapă, Comisia consideră că, pentru a respecta principiul operatorului economic privat în economia de piață, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS ar fi trebuit să solicite rambursarea imediată a datoriilor prin solicitarea lichidării CFR Marfă cel târziu în 2010.
- (101) Comisia invită România să facă observații și să prezinte informațiile, disponibile cel mai târziu în 2010, care au determinat ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS să se abțină de la recuperarea imediată a creanțelor acestora prin intermediul unei proceduri de lichidare imediată. De asemenea, Comisia invită România să furnizeze detalii privind (i) condițiile și raționamentele care stau la baza instituirii unui sechestru asiguratoriu asupra bunurilor imobile ale CFR Marfă în locul executării datoriilor acesteia; (ii) modul în care datoriile CFR Marfă la bugetul de stat au fost stinse în 2017; (iii) motivul pentru care acest lucru a fost făcut abia în 2017 și (iv) să demonstreze faptul că acest demers specific a fost în conformitate cu normele privind ajutoarele de

<sup>77</sup> A se vedea informațiile prezentate de România la 11 august 2016.

<sup>78</sup> A se vedea răspunsul României din 12 mai 2017.

stat. De asemenea, România este invitată să clarifice informațiile pe care le-a prezentat la întrebarea 7 din răspunsul României din 12 mai 2017 și să explice motivul pentru care data scadentă a tuturor datoriilor CFR Marfă către ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS este 31 decembrie a anilor respectivi și motivul pentru care valoarea unor câmpuri din tabel este zero.

- (102) De asemenea, întrucât concluzia raportului Deloitte s-a bazat pe faptul că privatizarea ar avea loc, Comisia invită România să explice de ce nu a încercat să lichideze societatea imediat după privatizarea eşuată din 2013. Prin urmare, România este invitată să justifice măsurile de sprijin luate în favoarea CFR Marfă prin neexecutarea datoriilor la bugetul de stat înainte de 2013 (pentru măsura 1) și după 2013 (pentru măsura 4) și să furnizeze orice studiu efectuat în acea perioadă care a stat la baza deciziilor respective. Aceste studii pot include, de asemenea (dar nu ar trebui să se limiteze la) documente din perioada respectivă precum rapoarte de activitate privind CFR Marfă, rapoarte privind valoarea activelor, inclusiv cele puse la dispoziția autorităților fiscale, declarații fiscale, rapoarte ale sectorului de activitate, notificări din partea CFR Marfă către Oficiul Național al Registrului Comerțului, către Camera de Comerț și Industrie a României sau către orice altă agenție relevantă sau alt organism de stat relevant către care CFR Marfă prezintă informații, precum și orice documente interne disponibile, din perioada respectivă, aparținând organismelor de stat implicate (ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS) în care se explică motivele pentru care datoriile acumulate de CFR Marfă la bugetul de stat nu au fost executate.

Măsurile 2 și 5 - neexecutarea datoriilor către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii (i) începând cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013 și (ii) după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni

- (103) În stadiul actual, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că CFR Infrastructură a acționat în calitate de operator economic privat în economia de piață prin faptul că aceasta nu a executat datoriile comerciale ale CFR Marfă și a permis creșterea datoriilor prin continuarea furnizării de servicii către CFR Marfă. Procedând astfel, aceasta a acordat întreprinderii aflate în dificultate (a se vedea secțiunea 5.2 de mai jos) o facilitare de plată. Pentru a determina dacă măsura 2 conferă CFR Marfă un avantaj necuvenit, Comisia va evalua dacă CFR Infrastructură a urmărit recuperarea creanțelor sale cu diligența de care ar da dovadă un creditor privat. În mod normal, un operator economic privat în economia de piață urmărește să obțină plata maximă a sumelor datorate de un debitor care se află în dificultăți financiare<sup>79</sup>.
- (104) Astfel cum se menționează în considerentul (90), România susține că CFR Infrastructură a acționat ca un operator economic privat în economia de piață, întrucât, având în vedere nivelul redus de recuperare în caz de lichidare, măsura de conversie a creanțelor în acțiuni, urmată de o privatizare, ar fi cea mai bună opțiune.
- (105) Atunci când aplică principiul operatorului economic privat în economia de piață, Comisia trebuie să ia în considerare datele și informațiile disponibile la momentul în

---

<sup>79</sup> A se vedea, în acest sens, Cauza C-342/96 *Spania/Comisia*, ECLI:EU:C:1999:210.

care au fost luate deciziile individuale de a se abține de la recuperarea imediată și de a continua să ofere servicii către CFR Marfă<sup>80</sup>.

- (106) Astfel cum se remarcă în considerentul (91), CFR Marfă se confrunta cu dificultăți financiare de mai mulți ani. Deja în 2010, datoriile totale ale CFR Marfă au reprezentat 126 % din totalul activelor sale. Datoriile totale ale CFR Marfă către CFR Infrastructură s-au ridicat la 412,67 milioane RON (aproximativ 90 de milioane EUR) și au reprezentat 25 % din datoriile totale ale CFR Marfă. În etapa actuală, Comisia consideră că orice creditor privat ar fi evaluat opțiunile preconizate disponibile pentru a maximiza recuperarea creanțelor sale cel târziu în momentul respectiv. În schimb, CFR Infrastructură a continuat să furnizeze servicii către CFR Marfă și i-a permis acesteia să își majoreze în continuare datoriile comerciale cu 74 % în perioada 2010-2012, reducându-și astfel și mai mult perspectivele de recuperare.
- (107) Comisia nu are niciun indiciu că CFR Infrastructură ar fi efectuat o evaluare a opțiunilor privind calea de urmat și perspectivele de privatizare a CFR Marfă, evaluare care ar fi trebuit să fie realizată cel mai târziu în 2010<sup>81</sup>. Documentele prezentate de România<sup>82</sup> conțin doar o discuție privind aplicarea de sancțiuni alternative CFR Marfă, cum ar fi interzicerea accesului la infrastructura feroviară pentru anumite trenuri CFR Marfă, dar nu și executarea datoriilor CFR Marfă.
- (108) De asemenea, Comisia remarcă faptul că CFR Infrastructură a fost tratată diferit față de creditorii privați ai CFR Marfă. Datoriile comerciale ale CFR Marfă către întreprinderile private au scăzut cu [...] % în perioada 2010-2012, în timp ce datoriile comerciale către CFR Infrastructură au crescut cu [...] %. De asemenea, autorii raportului Deloitte remarcă faptul că „*între 31.12.2010 și 31.12.2012 [...] Societatea [CFR Marfă] a amânat plățile către anumiți furnizori și Bugetul de Stat pentru a fi capabilă să își plătească împrumuturile către bănci și alte instituții financiare*”<sup>83</sup>. În plus, autorii raportului Deloitte au subliniat că „*prioritatea Companiei [CFR Marfă] este rambursarea împrumuturilor bancare, salariilor și furnizorilor care sunt companii private*”<sup>84</sup>. Aceasta indică în mod clar faptul că CFR Marfă nu a fost interesată și/sau nu a putut să își plătească datoriile către CFR Infrastructură. Prin urmare, nu existau motive întemeiate pentru ca CFR Infrastructură să considere că CFR Marfă va începe în viitorul apropiat să își plătească datoriile. Comisia consideră că nu este acceptabil ca un creditor public să permită creșterea pe termen lung a datoriilor fără cea mai mică perspectivă de îmbunătățire<sup>85</sup>.
- (109) În plus, decizia individuală a CFR Infrastructură de a nu solicita să i se plătească datoriile prin lichidarea CFR Marfă nu ar putea fi justificată de perspectivele privatizării. Astfel cum se menționează în considerentul (94), în 2010 nu era clar dacă CFR Marfă va fi într-adevăr privatizată în termen scurt. În acest context, Comisia consideră că un operator economic privat în economia de piață ar fi efectuat o evaluare a posibilelor opțiuni pentru calea de urmat, inclusiv a perspectivelor de privatizare a CFR Marfă. În stadiul actual, Comisia nu are nicio indicație că o astfel de evaluare a fost efectuată de CFR Infrastructură în 2010.

<sup>80</sup> Cauza C-124/10P *Comisia Europeană/Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 85.

<sup>81</sup> Cauza C-124/10P *Comisia Europeană/Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 85.

<sup>82</sup> A se vedea anexa 1.2 și anexa 1.3 la răspunsul României din 12 mai 2017.

<sup>83</sup> Raportul Deloitte, p. 12.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Cauza C-480/98, avizul AG Mischio în *Magefesa*, ECLI:EU:C:2000:305, punctul 37.

- (110) În speță, CFR Infrastructură ar fi obținut o recuperare în proporție de aproximativ [40-50] % a creanțelor sale (a se vedea Tabelul 10 de mai jos) dacă și-ar fi executat creanțele în 2010 prin lichidarea CFR Marfă. În plus, s-ar fi asigurat astfel că nu se mai acumulau datorii suplimentare.

**Tabelul 10: Prezentarea generală a sumelor aproximative recuperabile din datoriile comerciale ale CFR Marfă în scenariul lichidării în 2010.**

|                                     | În 2010<br>(milioane<br>RON) | Fracțiune<br>din total<br>(%) | Sume aproximative de<br>recuperat pentru datoriile<br>comerciale în 2010<br>(milioane RON) | Fracțiune<br>din total<br>(%) |
|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------|
| CFR Infrastructură                  | [...]                        | [70-80]                       | [...]  | [40-50]                       |
| <b>Total datorii<br/>comerciale</b> | [...]                        | <b>100</b>                    | [...] <sup>86</sup>  | <b>[40-50]</b>                |

Sursa: Informațiile prezentate de România, 24 decembrie 2015, Aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013, calculele Comisiei.

- (111) În plus, chiar și după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013, datoriile comerciale ale CFR Marfă la CFR Infrastructură au continuat să se acumuleze și aproape s-au triplat, de la 213,47 milioane RON (aproximativ 46 de milioane EUR) în 2013 la 622,03 milioane RON (aproximativ 135 de milioane EUR) în 2016 (a se vedea tabelele 6 și 7 de mai sus).
- (112) Potrivit răspunsului României din mai 2017<sup>87</sup>, CFR Infrastructură a luat anumite măsuri pentru a-și executa creanțele față de CFR Marfă în perioada 2013-2016, inclusiv prin ordine de plată și/sau proceduri de arbitraj, iar după 2016 prin executare silită. Cu toate acestea, măsurile menționate adoptate până în 2016 (inclusiv) se refereau doar la o parte din datorii și în mod clar erau insuficiente pentru recuperarea integrală a datoriilor. România nu a prezentat documente justificative privind aceste fapte și nu a explicat motivul pentru care executarea efectuată nu a acoperit integral datoria pe care CFR Marfă încă o avea față de CFR Infrastructură.
- (113) În mai 2017, comisarul pentru concurență a vizitat România și a informat autoritățile române că exista probabilitatea adoptării unei decizii de deschidere a unei proceduri de investigație în cazul CFR Marfă. Ulterior, conform celor mai recente informații prezentate de România în octombrie 2017, în perioada mai-septembrie 2017, CFR Infrastructură a solicitat în instanță executarea plății datoriei de [500-600] milioane RON (aproximativ [110-130] milioane EUR) de către CFR Marfă, reprezentând taxe de utilizare a infrastructurii, alte taxe (în afara taxelor de utilizare) precum și penalități. România susține că CFR Infrastructură a aplicat penalități și dobânzi, care au sporit cuantumul datoriilor totale ale CFR Marfă către aceasta. La momentul celei mai recente informații prezentate de România, datoria totală a CFR Marfă către CFR Infrastructură se ridica la [700-800] de milioane RON (aproximativ [150-170] de milioane EUR), din care [200-300] milioane RON (aproximativ [40-60] de milioane EUR) reprezentau penalități (aproximativ [20-30] % din suma totală)<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> A se vedea calculul sumelor aproximative de recuperat în 2010 în Tabelul 9 de mai sus.

<sup>87</sup> A se vedea anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017 și informațiile prezentate de România în urma depunerii addendumului la plângere, prezentat la 6 octombrie 2017.

<sup>88</sup> A se vedea punctul 4 din răspunsul României la addendumul la plângere, prezentat la 6 octombrie 2017.

- (114) În acest context, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că un operator privat prudent de pe piață pus în situația CFR Infrastructură ar fi continuat să presteze servicii către CFR Marfă timp de mai mulți ani fără a încerca să își recupereze datoria, limitându-se în schimb la o simplă calculare a dobânzii și a penalităților.
- (115) Având în vedere cele de mai sus, opinia preliminară a Comisiei este că CFR Infrastructură ar fi trebuit să solicite rambursarea imediată a datoriilor sale comerciale până cel târziu în 2010. În același timp, aceasta ar fi trebuit să întrerupă prestarea de servicii către CFR Marfă.
- (116) Prin urmare, Comisia invită România să facă observații și să prezinte informațiile, disponibile cel mai târziu în 2010, care au determinat CFR Infrastructură să se abțină de la recuperarea imediată a creanțelor sale prin intermediul unei proceduri de lichidare imediată.
- (117) De asemenea, Comisia invită România să precizeze suma solicitată cu titlu de datorie în fiecare dintre procedurile de executare silită menționate în anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017, precum și datele de inițiere a acestor proceduri, stadiul lor actual și motivele pentru care aceste proceduri nu au fost inițiate mai devreme. În cele din urmă, România este invitată, de asemenea, să explice motivul diferențelor dintre evidențele CFR Infrastructură și evidențele CFR Marfă în ceea ce privește datoriile CFR Marfă către CFR Infrastructură, astfel cum sunt menționate în răspunsul României din 12 mai 2017 (răspunsurile la întrebările 12 și 13).
- (118) În termeni mai generali, având în vedere că raportul Deloitte s-a bazat pe faptul că privatizarea ar avea loc, Comisia invită, de asemenea, România să justifice continuarea sprijinului acordat CFR Marfă (după privatizarea eșuată din 2013) sub forma furnizării în continuare de acces la infrastructură și alte servicii auxiliare în favoarea CFR Marfă de către CFR Infrastructură, puse la dispoziția CFR Marfă după 2013 (măsura 5).
- (119) România este invitată să furnizeze, atât pentru măsura 2, cât și pentru măsura 5 (mai precis, pentru perioada de dinainte de măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 pentru măsura 2 și cea de după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni pentru măsura 5), toate studiile, evaluările și rapoartele disponibile din acea perioadă, precum și orice instrucțiuni din partea Guvernului care să justifice lipsa de măsuri ferme întreprinse de CFR Infrastructură în vederea recuperării datoriilor pe care CFR Marfă le avea către aceasta. În plus, atât pentru măsura 2, cât și pentru măsura 5, România este invitată să furnizeze orice alte documente interne suplimentare, cum ar fi procese-verbale ale reuniunilor relevante<sup>89</sup>, prezentări către consiliul de administrație sau către orice alt organism, precum și rapoarte și studii (redactate intern sau comandate de la consultanți externi) pe baza cărora au fost adoptate deciziile privind executarea sau neexecutarea datoriilor CFR Marfă către CFR Infrastructură.

*Măsura 3 – măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR)*

- (120) România susține că măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 12 iunie 2013 nu conferă CFR Marfă niciun avantaj necuvenit, întrucât orice creditor privat aflat într-o

---

<sup>89</sup> Altele decât cele furnizate în anexa 1.1 și anexa 1.2 (partea 1 și partea 2) din anexa 1 la răspunsul României din 12 mai 2017.

situație similară cu cea a creditorilor publici, și anume ANAF, CNPP, ANOFM, CNAS și CFR Infrastructură, ar fi ales această metodă de recuperare a creanțelor mai degrabă decât lichidarea societății. S-a preconizat că respectiva conversie a datoriei urmată de privatizarea CFR Marfă<sup>90</sup> ar permite creditorilor publici, și anume ANAF, CNPP, ANOFM, CNAS și CFR Infrastructură, să recupereze o parte mai mare a datoriei decât în cazul în care CFR Marfă ar fi fost lichidată (a se vedea Tabelul 7 de mai sus).

- (121) Comisia are îndoieli cu privire la faptul că decizia, luată prin intermediul Ordonanței de urgență nr. 61/2013 [astfel cum se precizează în considerentele (52)-(54) de mai sus], de a converti 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) din datoriile CFR Marfă în acțiuni în iunie 2013 și, prin urmare, de a reduce substanțial datoriile CFR Marfă, satisface testul operatorului economic privat în economia de piață.
- (122) Pentru a determina dacă măsura 3 conferă un avantaj necuvenit în favoarea CFR Marfă, Comisia evaluează dacă fiecare dintre creditorii publici, și anume ANAF, CNPP, ANOFM, CNAS și CFR Infrastructură, a urmărit recuperarea datoriei publice cu diligența de care ar da dovadă un creditor privat care urmărește să își maximizeze recuperarea datoriei care i se cuvine<sup>91</sup>.
- (123) În această privință, atunci când o întreprindere ce se confruntă cu o deteriorare importantă a situației sale financiare le propune creditorilor săi un acord sau o serie de acorduri de restructurare a datoriei sale pentru a-și redresa situația și pentru a evita intrarea sa în lichidare, fiecare creditor este nevoit să facă o alegere între cuantumul care i se oferă în cadrul acordului propus, pe de o parte, și cuantumul pe care consideră că îl poate recupera în urma lichidării eventuale a întreprinderii, pe de altă parte. Alegerea acestuia este influențată de o serie de factori, cum ar fi calitatea sa de creditor ipotecar, privilegiat sau ordinar, natura și conținutul eventualelor garanții de care dispune, aprecierea sa cu privire la posibilitățile de redresare a întreprinderii, precum și beneficiul care i-ar reveni în cazul lichidării.<sup>92</sup> În plus, testul operatorului economic privat în economia de piață necesită o evaluare realistă a lichidării în raport cu restructurarea, ceea ce înseamnă că „beneficiul care i-ar reveni în caz de lichidare” trebuie comparat cu „aprecierea cu privire la posibilitățile de redresare a întreprinderii”<sup>93</sup>.
- (124) Deși raportul Deloitte a fost elaborat în martie 2013, cu doar câteva luni înainte ca România să convertească datoriile în acțiuni ale CFR Marfă (și anume, iunie 2013), Comisia are îndoieli că acesta a fost o bază suficientă pentru decizia României. În primul rând, inclusiv autorii raportului Deloitte consideră că, dat fiind „[...] obiectul restrâns al angajamentului, precum și cadrul de timp și volumul de informații limitate disponibile, acest document nu constituie o lucrare cuprinzătoare și exhaustivă”<sup>94</sup>. În al doilea rând, autorii raportului Deloitte remarcă faptul că datele și informațiile

<sup>90</sup> În ipoteza privatizării unei participații de 51 % în 2013 și a unei participații minoritare de 49 % în 2017.

<sup>91</sup> Cauza C-342/96 *Tubacex*, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 46; Cauza C-256/97 DMT, ECLI:EU:C:1999:332, punctul 21; Cauza C-480/98 *Magfesa*, ECLI:EU:C:2000:559; Cauza T-152/99 *Hamsa*, ECLI:EU:C:2002:188, punctul 167.

<sup>92</sup> Cauza T-152/99 *Hamsa*, ECLI:EU:C:2002:188, punctul 168.

<sup>93</sup> Decizia Comisiei din 5 iulie 2005 în cazul privind ajutorul de stat C 20/04 (ex NN 25/04) – Polonia – *Ajutor de stat în favoarea Huta Częstochowa*, JO L 366, 21.12.2006, p. 1, considerentul 118.

<sup>94</sup> Raportul Deloitte, p. 1.

furnizate de CFR Marfă, de România și datele și informațiile disponibile în mod public nu au fost verificate independent de către consultant. În al treilea rând, deși autorii raportului Deloitte afirmă că „în măsura în care acest document [raportul Deloitte] se referă la previziuni sau presupuneri, trebuie observat că în mod uzual vor exista diferențe între previziuni și rezultatele efective, deoarece evenimentele și circumstanțele în mod frecvent nu se produc după cum este așteptat, și aceste diferențe pot fi semnificative”<sup>95</sup>, aceștia nu au realizat o evaluare a sensibilității previziunilor și a ipotezelor subiacente și nici nu au evaluat probabilitatea rezultatelor și a evenimentelor. De exemplu, previziunile din scenariul de privatizare s-au bazat pe ipoteza că venitul operațional al CFR Marfă va crește cu [...] % în perioada 2013-2017, rezultând în principal din creșterea cu [...] % în tone-kilometri, în timp ce CFR Marfă și-a redus în mod consecvent activitatea în ultimul deceniu (a se vedea Tabelul 2 de mai sus).

- (125) În acest context, Comisia observă, de asemenea, că rezultatul pozitiv al raportului Deloitte care sprijină măsura de conversie a creanțelor în acțiuni se bazează pe o privatizare ulterioară. Acest lucru este confirmat, de asemenea, de autorii raportului Deloitte, care susțin că, „având în vedere situația economică a societății [CFR Marfă] și evoluția datoriilor bugetare ale CFR Marfă, ar rezulta că această datorie va continua să crească ca urmare a continuării activității CFR Marfă fără lichidare sau privatizare, cu perspective de recuperare și mai reduse decât cele actuale [2013]”.
- (126) Cu toate acestea, raportul Deloitte nu conține o evaluare a perspectivelor unei privatizări în două etape a CFR Marfă (și anume, prima etapă în 2013, cu privatizarea unei participații majoritare de 51 %, a doua etapă în 2017, cu privatizarea unei participații minoritare de 49 %). La momentul în care conversia creanțelor în acțiuni a fost decisă în mod irevocabil (și anume, 13 iunie 2013), nu se depuseseră oferte ferme și încă nu era clar dacă privatizarea ar fi urmat să aibă loc. Conform informațiilor disponibile în mod public, prima încercare de a privatiza CFR Marfă în 2013 a fost anulată și republicată [a se vedea considerentul (26) de mai sus]. Chiar dacă au existat trei ofertanți precalificați, respectivii ofertanți doar și-au prezentat exprimări ale interesului fără caracter obligatoriu, fără niciun angajament ferm și fără a putea efectua *due diligence* (procedurile de verificare prealabilă). În plus, conform informațiilor disponibile în mod public, toți ofertanții precalificați, cu excepția GFR, s-au retras din tranzacție în iunie 2013 [a se vedea considerentul (29) de mai sus]. De asemenea, în pofida faptului că GFR a depus o ofertă fermă, privatizarea a eșuat.
- (127) Comisia remarcă, de asemenea, că, în scenariul mediu, prin privatizarea planificată a participației majoritare de 51 % în CFR Marfă în 2013, statul preconiza să câștige [...] de milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), iar restul de [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR) era preconizat să fie obținut dintr-o a doua etapă a privatizării în 2017 (a se vedea Tabelul 7 de mai sus). Acest lucru trebuie comparat cu rezultatele unui scenariu de lichidare destul de sigur, care (în cel mai bun caz) erau cu doar 88,22 milioane RON (aproximativ 19 milioane EUR) mai mici decât în scenariul, foarte nesigur, de privatizare în două etape<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Raportul Deloitte, p. 2.

<sup>96</sup> 1 079,9 milioane RON (rezultatele scenariului mediu de privatizare) - 991,68 milioane RON (rezultatele scenariului maxim de lichidare) = 88,22 milioane RON.



- (128) În plus, în scenariul de lichidare s-a aplicat o actualizare a valorii de piață a activelor ([...]milioane RON) în medie între [...] % și [...] % (a se vedea Tabelul 8 de mai sus). În cazul în care s-ar fi aplicat o actualizare mai mică a valorii de piață a activelor, rezultatele scenariului de lichidare ar fi fost și mai mari. În acest context, rezultatele scenariului de lichidare par a fi destul de sigure, dat fiind că succesul unei proceduri de lichidare nu depinde de disponibilitatea unui singur cumpărător și având în vedere ipotezele restrictive privind prețul de vânzare al activelor individuale în scenariul de privatizare.
- (129) În ceea ce privește creanțele ANAF, CNPP, ANOFM, CNAS și CFR Infrastructură față de CFR Marfă, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în 2013 a fost cea mai bună opțiune disponibilă pentru recuperarea sumelor datorate acestora. În cadrul scenariului de lichidare din raportul Deloitte, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS și-ar fi putut recupera [90-100] % din creanțe, în timp ce în 2010 ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS și-ar fi putut recupera 100 % din creanțe în cadrul unui scenariu de lichidare. În cadrul scenariului de lichidare din 2013, CFR Infrastructură nu ar avea nicio perspectivă de recuperare (a se vedea Tabelul 11 de mai jos), în timp ce în scenariul de lichidare din 2010 CFR Infrastructură ar fi putut aștepta o recuperare de [40-50] % a creanțelor sale (a se vedea Tabelul 9 și Tabelul 10 de mai sus). Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, în perioada 2010-2012, ANAF, CNPP, ANOFM, CNAS și CFR Infrastructură au permis o majorare a datoriilor CFR Marfă față de acestea cu [80-90] %.
- (130) Concluzia preliminară a Comisiei este că această creștere a datoriei în timp a făcut ca testul operatorului economic privat în economia de piață din 2013, efectuat în raportul Deloitte pentru măsura de conversie a creanțelor în acțiuni să aibă rezultatul pozitiv<sup>97</sup>. Nivelul mai ridicat al datoriei CFR Marfă la bugetul consolidat al statului (și anume, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS) și către CFR Infrastructură în 2013 a determinat o rată mai redusă de recuperare în cadrul scenariului de lichidare din 2013 față de scenariul de lichidare din 2010. În consecință, această datorie mai ridicată la bugetul consolidat al statului și către CFR Infrastructură a majorat suma de recuperat în cadrul măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni, urmată de privatizarea conform testului operatorului economic privat în economia de piață, astfel cum a fost realizat în raportul Deloitte, cu [...]milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR), întrucât în acest scenariu s-a presupus că CFR Marfă va plăti toate datoriile restante (și anume, datorii care nu fac obiectul măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni).

**Tabelul 11: Prezentarea generală a sumelor recuperabile în scenariului lichidării din raportul Deloitte**

| în milioane RON                                   | 31.12.2012 | Valori de recuperat<br>aproximative în 2012 | % de<br>recuperare în<br>2012 |
|---|------------|---|-------------------------------|
| Valoare contabilă a activelor                     | 1 281,94   |   |                               |
| Valoare de lichidare a<br>activelor <sup>98</sup> | [...]      |   |                               |

<sup>97</sup> Cauza T-11/95 *BP Chemicals Ltd/Comisia*, ECLI:EU:T:1998:199, punctele 170 – 179; a se vedea, de asemenea, Decizia Comisiei din 10 martie 2009 în cazul privind ajutorul de stat C43/2007 – Polonia - Modificarea planului de restructurare al Huta Stalowa Wola, JO L 81, 26.3.2010, p. 1, considerentul 105.

<sup>98</sup> Valoarea minimă de lichidare a activelor CFR Marfă la 31.12.2012, astfel cum a fost stabilită în raportul Deloitte

| în milioane RON   | 31.12.2012          | Valori de recuperat<br>aproximative în 2012 | % de<br>recuperare în<br>2012 |
|---|---------------------|---|-------------------------------|
| - Costuri de lichidare  | [...]               | [...]                                       | 100 %                         |
| - Salarii   | [...]               | [...]                                       | 100 %                         |
| - Datorii garantate<br>(împrumuturi bancare)  | [...]               | [...]                                       | 100 %                         |
| <b>Subtotal</b>   | <b>[...]</b>        | <b>[...]</b>                                |                               |
| - Datorii la bugetul de stat<br>(datorii aferente taxelor și<br>impozitelor și<br>contribuțiilor sociale) | [...]               | [...]                                       | [...] %                       |
| - Datorii la bugetul de stat<br>din lichidare   | [...]               | [...]                                       | [...] %                       |
| <b>Subtotal</b>   | <b>[...]</b>        |   |                               |
| - Datorii comerciale la<br>întreprinderi deținute de<br>stat  | [...]               | -   | [...] %                       |
| - Datorii comerciale la alți<br>creditori   | [...]               | -   | [...] %                       |
| <b><u>Totalul datoriilor<br/>neacoperite de valoarea de<br/>lichidare a activelor</u></b>                 | <b><u>[...]</u></b> |   |                               |

Sursa: Informațiile prezentate de România, 24 decembrie 2015, Aplicarea testului investitorului privat, Deloitte, 29 martie 2013.

- (131) Prin urmare, în această etapă Comisia consideră că, prin aprobarea măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni, creditorii publici au acționat într-o manieră diferită de un operator economic privat în economia de piață și, prin urmare, au acordat un avantaj CFR Marfă.
- (132) Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia invită România să furnizeze observații și orice informații disponibile din perioada respectivă care au determinat-o să aprobe măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013. Astfel de informații ar trebui să includă (dar nu să se limiteze la) informații disponibile în cursul *due diligence* (procedurilor de verificare prealabilă) și rapoarte cu privire la valoarea activelor CFR Marfă care au fost pregătite pentru eventualele privatizări ulterioare privatizării eșuate din 2013, detalii cu privire la ipotezele și criteriile de referință care stau la baza ratelor de discount utilizate în raportul Deloitte, valoarea și justificarea factorilor de lichidare utilizați pentru a determina veniturile maxime posibile rezultate în urma unei vânzări a activelor CFR Marfă în contextul unei proceduri de faliment și orice alte informații care să îi permită să justifice o amortizare suplimentară într-un scenariu de faliment întârziat. De asemenea, România este invitată să explice care era randamentul preconizat de statul român în urma unei investiții și mai mari într-o societate cu un grad ridicat de îndatorare precum CFR Marfă la momentul măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 și să își justifice răspunsul.

### Evaluarea globală a avantajului economic al măsurilor 1-5

- (133) După ce a evaluat prezența unui avantaj economic cu privire la fiecare măsură în mod separat, Comisia va efectua, de asemenea, o evaluare generală pentru a stabili dacă măsurile pot fi tratate sau nu drept o intervenție continuă a statului cu privire la CFR Marfă.
- (134) Comisia remarcă faptul că CFR Marfă nu a înregistrat profit începând cu 2008 și a făcut obiectul mai multor încercări eșuate de privatizare, dintre care niciuna nu a avut drept rezultat lichidarea CFR Marfă, în ciuda deteriorării constante a situației sale financiare. De asemenea, măsurile 1-5 descrise mai sus par să fie legate în mod intrinsec și fac parte din același obiectiv principal de a sprijini și a menține CFR Marfă pe piață timp de mai mulți ani, precum și de a asigura locuri de muncă pentru angajații CFR Marfă, prin neexecutarea datoriilor, anularea datoriilor și continuarea furnizării de servicii de infrastructură.
- (135) Această strategie a statului de a menține CFR Marfă pe linia de plutire prin orice mijloace reiese și mai clar dacă se iau în considerare (i) aceeași identitate a entităților care au acordat măsurile, toate acestea fiind agenții sau organisme de stat; (ii) cronologia măsurilor respective (măsurile 1 și 2 au fost acordate în perioada 2009-2013, în timp ce măsura 3 a fost acordată în iunie 2013, ca o consecință directă a deciziei de a permite o acumulare masivă a datoriei în perioada anterioară); (iii) obiectivul măsurilor, și anume menținerea CFR Marfă activă pe piață cu orice preț și evitarea lichidării și (iv) situația (financiară și de risc) a întreprinderii în toată această perioadă, care a durat mai mult de 8 ani.
- (136) În plus, măsura 3 nu ar fi existat fără măsurile 1 și 2. Datoriile acumulate direct la bugetul de stat în cadrul măsurii 1 (intervenție directă) și către CFR Infrastructură ca urmare a continuării furnizării de servicii în cadrul măsurii 2 (intervenție indirectă) au fost transformate ulterior în măsura 3. Măsura 3 duce la un avantaj și mai mare în favoarea CFR Marfă decât măsurile 1 și 2 combinate, care este indisociabilă de măsurile 1 și 2.
- (137) În concluzie, întrucât măsura 3 rezultă din măsurile 1 și 2 și întrucât măsurile 4 și 5 sunt doar o continuare a măsurilor 1 și, respectiv, 2, toate aceste măsuri par să constituie o serie de intervenții interdependente<sup>99</sup>, legate între ele printr-un obiectiv comun al statului de a menține CFR Marfă pe linia de plutire prin orice mijloace și să fie, prin urmare, imputabile statului.
- (138) În ansamblu, având în vedere și numeroasele încercări anterioare eșuate de privatizare, un operator economic privat în economia de piață aflat într-o situație similară cu cea a statului ar fi încercat mai întâi să își maximizeze recuperarea datoriei de la CFR Marfă prin epuizarea tuturor mijloacelor posibile aflate la dispoziția sa, inclusiv solicitând instanței executarea silită a diverselor sale creanțe și, ulterior, ar fi încercat să obțină lichidarea CFR Marfă.

<sup>99</sup> A se vedea Cauza T-11/95 BP Chemicals /Comisia, ECLI:EU:T:1998:199, punctele 171 și următoarele. A se vedea, de asemenea, decizia Comisiei în cazul SA.33926 privind măsurile de ajutor de stat luate de Belgia în favoarea Duferco, considerentele 345-353, disponibilă la adresa: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/250264/250264\\_1739911\\_271\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250264/250264_1739911_271_2.pdf) ,

(139) Ajutorul total acordat de stat către CFR Marfă poate depăși 400 de milioane EUR<sup>100</sup>.

#### 5.1.4. *Selectivitate*

(140) Articolul 107 alineatul (1) din tratat prevede că o măsură este definită drept ajutor de stat prin favorizarea „*anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri*”. Comisia constată că măsurile 1-5 au fost acordate numai în favoarea CFR Marfă. Prin urmare, aceste măsuri sunt selective în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat.

#### 5.1.5. *Denaturarea concurenței*

(141) Comisia a analizat dacă măsura denaturează sau amenință să denatureze concurența.

(142) În acest sens, Comisia observă mai întâi că România a deschis piața transportului feroviar de marfă în 1998 către alți operatori naționali și străini (și anume, operatori stabiliți în România și operatori stabiliți în afara României).<sup>101</sup> Piața UE a transportului feroviar de marfă a fost deschisă inițial concurenței la 15 martie 2003 pe rețeaua transeuropeană de transport feroviar de marfă, prin primul pachet feroviar<sup>102</sup>. Al doilea pachet feroviar a liberalizat transportul internațional de marfă la 1 ianuarie 2006 și transportul feroviar național de marfă de la 1 ianuarie 2007<sup>103</sup>. Cu toate acestea, mai multe state membre ale UE și-au liberalizat unilateral piețele naționale înainte de această dată.

(143) Cota de piață a CFR Marfă (în funcție de distanța parcursă) pe piața românească a transportului feroviar de marfă s-a ridicat la [40-50] % în 2014 (a se vedea Tabelul 1) și la [30-40] % în 2016. În prezent, CFR Marfă concurează în mod direct pe această piață cu peste 20 de alți operatori de transport feroviar de marfă [a se vedea considerentul (10) de mai sus].

(144) În plus, transportul feroviar de marfă este în concurență cu alte moduri de transport, în special cel rutier, iar pe anumite rute, de asemenea, cu transportul aerian, cu

---

<sup>100</sup> Numai măsura de conversie a creanțelor în acțiuni se ridică la 363 de milioane EUR.

<sup>101</sup> A se vedea considerentul (9).

<sup>102</sup> Directiva 2001/12 /CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 de modificare a Directivei 91/440/CEE a Consiliului privind dezvoltarea rețelei feroviare comunitare, JO L 75, 15.3.2001, p. 1, Directiva 2001/13 /CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 de modificare a Directivei 95/18/CE a Consiliului privind acordarea de licențe întreprinderilor feroviare, JO L 75, 15.3.2001, p. 26, Directiva 2001/14 /CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind repartizarea capacităților de infrastructură feroviară și perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare și certificarea siguranței, JO L 75, 15.3.2001, p. 29, directivă astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2007/58 /CE, JO L 315, 3.12.2007, p. 44.

<sup>103</sup> Regulamentul (CE) nr. 881/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind înființarea unei Agenții Europene a Căilor Ferate, JO L 164, 30.4.2004, p. 1, Directiva 2004/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind siguranța căilor ferate comunitare și de modificare a Directivei 95/18/CE a Consiliului privind acordarea de licențe întreprinderilor feroviare și a Directivei 2001/14/CE privind repartizarea capacităților de infrastructură feroviară și perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare și certificarea siguranței, JO L 164, 30.4.2004, p. 44, Directiva 2004/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 de modificare a Directivei 96/48/CE a Consiliului privind interoperabilitatea sistemului feroviar transeuropean de mare viteză și a Directivei 2001/16/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind interoperabilitatea sistemului feroviar transeuropean convențional, JO L 164, 30.4.2004, p. 114 și Directiva 2004/51/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 de modificare a Directivei 91/440/CEE a Consiliului privind dezvoltarea căilor ferate comunitare, JO L 164, 30.4.2004, p. 164.

transportul pe căile navigabile interioare și cu transportul maritim pe distanțe scurte [a se vedea considerentul (42) de mai sus].

- (145) Din cauza neexecutării datoriilor tot mai mari către bugetul de stat și către CFR Infrastructură, CFR Marfă a fost avantajată în mod constant în comparație cu concurenții săi. Spre deosebire de ceea ce susține reclamantul [a se vedea considerentul (41)], este îndoielnic faptul că CFR Marfă a fost societatea care stabilea prețurile în ultimii ani<sup>104</sup>. Cota de piață a CFR Marfă a scăzut în mod constant începând cu 2007 și, conform rapoartelor sectorului, se cunoaște faptul că alți operatori de transport au adoptat strategii tarifare agresive pentru a câștiga cote de piață. Cu toate acestea, neexecutarea datoriilor a fost suficientă pentru a oferi CFR Marfă un avantaj considerabil față de toți ceilalți operatori de transport de pe piață.
- (146) De asemenea, în ceea ce privește argumentul adus de România, conform căruia CFR Marfă are o sarcină importantă pentru transportul de materiale militare, precum și pentru transportul de cărbune și petrol, care sunt relevante pentru securitatea aprovizionării cu energie, Comisia remarcă faptul că nu i-a fost prezentat niciun act de atribuire prin care această sarcină este desemnată drept serviciu public, care ar confirma argumentele României. În plus, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că aceste servicii de transport ar putea, în principiu, să fie desemnate drept servicii publice, întrucât acestea sunt prestate pe o piață liberalizată, în care ați operatori de transport au capacitatea și disponibilitatea de a îndeplini această sarcină. În orice caz, Comisia invită România să clarifice acest aspect și să demonstreze măsura în care serviciile de transport feroviar prestate de CFR Marfă pentru astfel de materiale militare și pentru cărbune și petrol pot intra sub incidența compensațiilor pentru obligația de serviciu public<sup>105</sup>.
- (147) Având în vedere cele de mai sus, în această etapă, Comisia consideră că măsurile 1-5 denaturează sau amenință să denatureze concurența pe piața internă.

#### 5.1.6. *Efectul asupra schimburilor comerciale*

- (148) Atunci când ajutorul acordat de un stat membru consolidează poziția unei întreprinderi în raport cu alte întreprinderi concurente în schimburile comerciale în interiorul Uniunii, acestea din urmă trebuie să fie considerate ca fiind afectate de respectivul ajutor<sup>106</sup>. Este suficient ca beneficiarul ajutorului să concureze cu alte întreprinderi pe piețele deschise concurenței<sup>107</sup>.
- (149) În cazul de față, beneficiarul se află în concurență cu alte întreprinderi care furnizează servicii de transport în UE, astfel cum se arată în considerentele (142)-(144) de mai sus. Prin acordarea posibilității ca CFR Marfă să își continue activitățile și să își

<sup>104</sup> A se vedea, de asemenea, rapoartele OLF (Organismul de Licențe Feroviare Român) în care se menționează faptul că există peste 20 de operatori de transport pe piața transportului feroviar de marfă, dintre care mulți au adoptat strategii tarifare agresive pentru a-și spori cota de piață. A se vedea, de asemenea, observațiile României cu privire la addendumul la plângere, prezentate la 6 octombrie 2017.

<sup>105</sup> A se vedea articolul 93 din TFUE conform căruia „sunt compatibile cu tratatele ajutoarele care răspund necesităților de coordonare a transporturilor sau care constituie compensarea anumitor obligații inerente noțiunii de serviciu public.”

<sup>106</sup> A se vedea, în special, Cauza C-730/79 *Philip Morris/Comisia*, ECLI:EU:C:1980:209, punctul 11; Cauza C-53/00 *Ferring*, ECLI:EU:C:2001:627, punctul 21; Cauza C-372/97 *Italia/Comisia*, ECLI:EU:C:2004:234, punctul 44.

<sup>107</sup> Cauza T-214/95 *Het Vlaamse Gewest/Comisia*, ECLI:EU:T:1998:77.

convertească datoriile restante în acțiuni, măsurile sunt susceptibile să îmbunătățească poziția concurențială a CFR Marfă în comparație cu respectivii săi concurenți pe piața internă.

- (150) Acest lucru este valabil indiferent de argumentele României [a se vedea considerentele (66)-(70)] conform cărora cota de piață a CFR Marfă se diminuează și de faptul că CFR Marfă poate fi dezavantajată de angajamentele sale cu Ministerul Apărării.
- (151) Prin urmare, în această etapă, Comisia consideră că măsurile examinate pot afecta schimburile comerciale din UE.

#### 5.1.7. Concluzie privind prezența ajutorului

- (152) În această etapă, Comisia consideră că măsurile 1-5 sunt susceptibile să constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat și invită România și părțile interesate să prezinte observații cu privire la concluziile sale preliminare.

## 5.2. Întreprindere în dificultate

- (153) Liniile directe S&R din 2004 și Orientările S&R din 2014<sup>108</sup> furnizează o definiție a întreprinderilor aflate în dificultate în scopul evaluării compatibilității ajutoarelor pentru salvare și restructurare în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din tratat.

#### 5.2.1. Aplicabilitatea Liniilor directe S&R din 2004 și a Orientărilor S&R din 2014

- (154) În conformitate cu punctul 137 din Orientările S&R din 2014, „Comisia va analiza compatibilitatea cu piața internă a oricărui ajutor pentru salvare sau de restructurare acordat fără aprobarea sa și care, în consecință, încalcă articolul 108 alineatul (3) din tratat, pe baza prezentelor orientări, **în cazul în care** ajutorul este acordat integral sau **parțial** după publicarea acestora în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”. (sublinierea noastră)
- (155) În plus, în conformitate cu punctul 138 din Orientările S&R din 2014, „[î]n toate celelalte cazuri, Comisia va efectua analiza pe baza orientărilor care se aplicau la data acordării ajutorului”.
- (156) Astfel cum se explică în considerentele (52)-(54), măsurile 1 și 2 (datoriile CFR Marfă la bugetul de stat și la CFR Infrastructură) au fost convertite în mare parte în acțiuni prin măsura 3 în iunie 2013. Prin urmare, Comisia consideră că măsurile 1, 2 și 3 ar fi fost acordate înainte de publicarea Orientărilor S&R din 2014. În ceea ce privește măsurile 4 și 5, acestea au avut loc după punerea în aplicare a măsurii 3 în 2013 și continuă după publicarea Orientărilor S&R din 2014 (și anume, 31 iulie 2014). În cazul în care se demonstrează că măsurile 1-5 constituie ajutor de stat, ajutorul nu a fost supus aprobării Comisiei. În consecință, acesta ar constitui un ajutor ilegal (a se vedea secțiunea 5.3).

---

<sup>108</sup> Liniile directe privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate („Liniile directe S&R din 2004”), JO C 244, 1.10.2014, p. 2; Orientări privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate (Orientările S&R din 2014), JO C 249, 31.7.2014, p. 1.

(157) Prin urmare, în etapa actuală și având în vedere aceste considerații, Comisia consideră că Liniile directoare S&R din 2004 s-ar aplica pentru evaluarea măsurilor 1, 2 și 3, iar Orientările S&R din 2014 s-ar aplica pentru evaluarea măsurilor 4 și 5. În orice caz, concluzia privind considerarea CFR Marfă ca întreprindere aflată în dificultate ar fi aceeași în conformitate fie cu Liniile directoare S&R din 2004, fie cu Orientările S&R din 2014.

5.2.2. *Evaluarea situației financiare a CFR Marfă în conformitate cu Liniile directoare S&R din 2004 și cu Orientările S&R din 2014*

(158) Astfel cum s-a menționat mai sus, Liniile directoare S&R din 2004 se aplică măsurilor 1, 2 și 3. În conformitate cu punctul 10 litera (a) din Liniile directoare S&R din 2004, o întreprindere se află în dificultate atunci când este „o societate cu răspundere limitată, în care mai mult de jumătate din capitalul social a dispărut, peste un sfert din acest capital fiind pierdut în ultimele 12 luni”.

(159) CFR Marfă este o societate cu răspundere limitată [a se vedea considerentul (6) mai sus]. Astfel cum se rezumă în Tabelul 4, începând din 2009, rezervele CFR Marfă nu au fost suficiente pentru a absorbi pierderile acesteia. În 2009, CFR Marfă a pierdut 62 % din capitalul social subscris din cauza pierderilor acumulate în valoare de 141,84 milioane RON (aproximativ 31 de milioane EUR) și a unei pierderi anuale de 341,98 milioane RON (aproximativ 74 de milioane EUR). În 2012 și 2013, CFR Marfă a pierdut 443 % și 71 % din capitalul său social subscris din cauza pierderilor acumulate în valoare de 1 149,12 milioane RON (aproximativ 250 de milioane EUR) și, respectiv, 1 565,68 milioane RON (aproximativ 340 de milioane EUR) și a unei pierderi anuale de 405,09 milioane RON (aproximativ 88 de milioane EUR) și, respectiv, 262,92 milioane RON (aproximativ 57 de milioane EUR).

(160) În plus, CFR Marfă pare să se afle în dificultate, de asemenea, în conformitate cu dispozițiile punctului 11 din Liniile directoare S&R din 2004. Mai exact, astfel cum se arată în tabelul 4 de mai sus, CFR Marfă a înregistrat (i) pierderi în creștere cel puțin din 2009 (pierderi de 141,84 milioane RON în 2009, 535,27 milioane RON în 2010, 405 milioane RON în 2012 și 263 de milioane RON în 2013), ceea ce a condus la un capital negativ (-343,5 milioane RON în 2010 și -904,6 milioane RON în 2012), (ii) creșterea nivelului de îndatorare (de la 1 261,6 RON în 2009, în creștere constantă la 2 186,6 RON în 2012) și (iii) venituri în scădere (cifra de afaceri scăzând în mod constant de la 1 097,3 milioane RON în 2009 la 1 020,6 milioane RON în 2012). Prin urmare, în conformitate cu punctul 10 litera (a) și cu punctul 11 din Liniile directoare S&R din 2004, CFR Marfă a fost o întreprindere aflată în dificultate începând din 2009.

(161) Astfel cum s-a menționat mai sus [a se vedea considerentul (157)], Orientările S&R din 2014 se aplică măsurilor 4 și 5. În conformitate cu punctul 20 litera (a) din Orientările S&R din 2014, o întreprindere se află în dificultate atunci când „în cazul unei societăți cu răspundere limitată, atunci când mai mult de jumătate din capitalul social subscris a dispărut din cauza pierderilor acumulate. Această situație survine atunci când deducerea pierderilor acumulate din rezerve (și din toate celelalte elemente considerate în general ca făcând parte din fondurile proprii ale societății) conduce la un quantum cumulat negativ care depășește jumătate din capitalul social subscris”. În plus, în conformitate cu punctul 20 litera (c) din Orientările S&R din 2014, „o întreprindere este considerată a fi în dificultate în cazul în care, fără

*intervenția statului, aceasta va fi obligată, aproape sigur, să își înceteze activitatea în termen scurt sau mediu”.*

- (162) În 2014, anul următor măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013, situația financiară a CFR Marfă a continuat să se deterioreze. CFR Marfă a pierdut 73 % din capitalul social subscris din cauza pierderilor acumulate în valoare de 1 828,88 milioane RON (aproximativ 398 de milioane EUR) și a unei pierderi anuale de 27,16 milioane RON. În orice caz, în 2014 și în anii următori, situația CFR Marfă ar fi fost mult mai gravă în absența măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013, care a anulat majoritatea datoriilor CFR Marfă și a "îmbunătățit" în mod artificial situația financiară a acesteia.
- (163) În plus, în opinia României, CFR Marfă îndeplinește criteriile prevăzute de legislația sa internă pentru deschiderea procedurii colective de insolvență la cererea creditorilor săi (și anume, se confruntă cu datorii neachitate de peste 40 000 RON și care depășesc 60 de zile)<sup>109</sup>. Comisia remarcă faptul că CFR Marfă a întrunit, într-adevăr, criteriile prevăzute de legislația internă pentru a face obiectul unor proceduri colective de insolvență cel puțin din 2009 (a se vedea Tabelul 4-6 de mai sus). Prin urmare, în conformitate cu punctul 20 literele (a) și (c) din Orientările S&R din 2014, CFR Marfă a fost o întreprindere aflată în dificultate din 2014 în ceea ce privește măsurile 4 și 5.
- (164) În consecință, Comisia consideră, în mod preliminar, că, în conformitate cu punctul 10 litera (a) și punctul 11 din Liniile directoare S&R din 2004 și în conformitate cu punctul 20 literele (a) și (c) din Orientările S&R în 2014, CFR Marfă este o întreprindere aflată în dificultate începând din 2009. Astfel cum s-a menționat mai sus, piața românească de transport feroviar de marfă a fost liberalizată abia în 2008<sup>110</sup>; prin urmare, efectele intrării pe piață a noilor operatori concurenți cu CFR Marfă pe piața națională nu au putut fi văzute decât începând din 2009.

### **5.3. Legalitatea ajutorului**

- (165) Comisia remarcă faptul că măsurile 1-5 au fost acordate cel puțin din 2010. În cazul în care se demonstrează că măsurile 1-5 constituie ajutor de stat, ajutorul nu a fost supus aprobării Comisiei, prin urmare, România nu a respectat clauza de standstill prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din tratat.
- (166) În cazul în care Comisia ajunge la concluzia că măsurile 1-5 ar trebui considerate ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, acestea ar constitui un ajutor de stat ilegal.

### **5.4. Compatibilitatea ajutorului și temeiul juridic al evaluării**

- (167) Comisia trebuie să evalueze dacă ajutorul identificat mai sus poate fi considerat compatibil cu piața internă. Conform jurisprudenței Curții, este de competența statului

<sup>109</sup> Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, Monitorul Oficial al României nr. 944, 22.11.2006.

<sup>110</sup> A se vedea Comunicarea Comisiei intitulată „Linii directoare comunitare privind ajutoarele de stat acordate întreprinderilor feroviare”, publicată la 22 iulie 2008 și disponibilă la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:184:0013:0031:RO:PDF>.



membru să invoce eventuale motive de compatibilitate și să demonstreze că respectivele condiții pentru o astfel de compatibilitate sunt îndeplinite<sup>111</sup>.

- (168) În acest caz, România susține că ajutorul acordat CFR Marfă îndeplinește obiectivul de interes comun deoarece CFR Marfă are o importanță strategică în transportul feroviar din România, atât prin obligațiile care îi revin față de nevoile de apărare ale țării și statutului de membru NATO, cât și prin serviciile de transport pe care le oferă anumitor sectoare ale economiei [considerentul (66)].
- (169) Cu toate acestea, având în vedere că CFR Marfă îndeplinește condițiile pentru a fi considerată o întreprindere aflată în dificultate (a se vedea secțiunea 5.2 de mai sus), singurul motiv de compatibilitate ar putea fi ajutorul de salvare și restructurare pe baza Liniilor directe S&R din 2004 și a Orientărilor S&R din 2014, iar, în această etapă, criteriile pentru ajutorul compatibil de salvare și restructurare prevăzute în liniile directe S&R din 2004 și în orientările S&R din 2014 nu par să fie respectate de niciuna dintre aceste măsuri.
- (170) În special, România nu a notificat niciun plan de restructurare<sup>112</sup>. Prin urmare, Comisia nu poate evalua componentele unei posibile restructurări a CFR Marfă, inclusiv măsurile de investiții și de modernizare, nici nu poate evalua dacă măsurile ar restabili viabilitatea pe termen lung și ar fi menținute la minimum, în timp ce societatea ar furniza o contribuție substanțială la restructurarea sa, astfel încât să se evite denaturările nejustificate ale concurenței. De asemenea, Comisia nu poate evalua dacă există măsuri în materie de concurență (structurale sau comportamentale) care să limiteze denaturarea concurenței. În orice caz, întrucât CFR Marfa a înregistrat pierderi din 2008, un plan de restructurare ar trebui să acopere probabil perioada de aplicare a măsurilor.
- (171) În plus, în etapa actuală, Comisia consideră că principiul „*pentru prima și ultima dată*” nu a fost respectat deoarece, în cazul în care se confirmă că măsurile 1 și 2 au constituit ajutor de stat, măsura 3 ar fi fost acordată încălcând acest principiu. Același raționament se aplică, de asemenea, în cazul măsurilor 4 și 5 față de măsura 3.
- (172) În consecință, în prezent, Comisia are îndoieli cu privire la faptul că măsurile 1-5 ar putea fi considerate compatibile cu piața internă.

## 6. DECIZIE

Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia, acționând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

---

<sup>111</sup> A se vedea cauza C-364/90, *Republica Italiană/Comisia Comunităților Europene*, ECLI:EU:C:1993:157, punctul 20.

<sup>112</sup> România doar a făcut trimitere în mai 2017 la diferite „măsuri de restructurare” pentru a îmbunătăți situația financiară a CFR Marfă, inclusiv o listă de măsuri pentru perioada 2017-2020, în răspunsul său la cererea de informații a Comisiei din mai 2017. Respectiva listă de măsuri prevede stabilizarea societății în 2017 și aducerea acesteia la profit în 2018 în vederea privatizării sale în 2021. În orice caz, această listă de măsuri este prospectivă, în timp ce decizia evaluează măsurile de stat începând cu 2009. În plus, un număr considerabil de măsuri par să fie legate de alte forme de ajutor de stat și de modificări ale legislației, de exemplu favorizarea transportului feroviar în detrimentul transportului rutier. A se vedea răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 3.

solicită României să își prezinte observațiile și să furnizeze toate informațiile care pot sprijini evaluarea ajutorului/măsurii, în termen de o lună de la data primirii prezentei scrisori. Aceasta solicită autorităților române să transmită imediat o copie a prezentei scrisori potențialului beneficiar al ajutorului.

Comisia dorește să reamintească României că articolul 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene are efect suspensiv și vă atrage atenția asupra articolului 16 din Regulamentul (UE) nr. 2015/1589 al Consiliului, care prevede că orice ajutor ilegal poate fi recuperat de la beneficiar.

Comisia avertizează România că va informa părțile interesate prin publicarea prezentei scrisori și a unui rezumat pertinent al acesteia în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. De asemenea, Comisia va informa părțile interesate din țările AELS care sunt semnatare ale Acordului privind SEE prin publicarea unui aviz în suplimentul SEE la Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și va informa Autoritatea AELS de Supraveghere prin trimiterea unei copii a prezentei scrisori. Toate aceste părți interesate vor fi invitate să își prezinte observațiile în termen de o (1) lună de la data respectivei publicări.

În cazul în care prezenta scrisoare conține informații confidențiale, care nu ar trebui să fie publicate, vă rugăm să informați Comisia în termen de cincisprezece (15) zile lucrătoare de la data primirii. În cazul în care Comisia nu primește o cerere motivată în acest termen-limită, se va considera că sunteți de acord cu publicarea textului integral al prezentei scrisori. Cererea dumneavoastră în care se precizează informațiile relevante trebuie trimisă prin scrisoare recomandată sau prin fax la adresa:

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Greffes des aides d'État  
B-1049 Bruxelles  
Fax: +32 2 296 12 42  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Cu deosebită considerație,  
Pentru Comisie,

Margrethe VESTAGER  
Membră a Comisiei

**COPIE CONFORMĂ CU ORIGINALUL**  
Pentru Secretarul general,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Director Grefă  
**COMISIA EUROPEANA**