

32000Y0311(03)

11.3.2000

JURNALUL OFICIAL AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE

C 71/14

**Comunicarea Comisiei privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE ajutorului de stat
sub formă de garanții**

(2000/C 71/07)

1. INTRODUCERE

1.1. Prezenta comunicare precizează abordarea Comisiei privind ajutoarele de stat acordate sub formă de garanții. Garanțiile sunt asociate, în general, unui împrumut sau altei obligații financiare contractate de un împrumutat de la un împrumutător. Cu toate acestea, prezenta comunicare are în vedere toate formele de garanții, indiferent de temeiul legal și de operațiunea de care depind. Garanțiile pot fi acordate sub formă de garanție individuală sau în cadrul unor scheme de garanții. În cazul în care există ajutor, acest ajutor este în cele mai multe cazuri în beneficiul împrumutatului. Cu toate acestea, în anumite situații poate exista ajutor și pentru împrumutător.

1.2. Prezenta comunicare se aplică fără să aducă atingere articolului 295 și, astfel, regimului proprietății în statele membre. Comisia este neutră în ceea ce privește proprietatea publică sau privată. Prezenta comunicare nu se aplică garanțiilor pentru creditele la export.

1.3. În 1989 Comisia a adresat statelor membre două scrisori privind garanțiile de stat. În prima scrisoare⁽¹⁾, sublinia faptul că ia în considerare toate garanțiile acordate de un stat ca intrând sub incidența articolului 87 alineatul (1). În consecință, în conformitate cu respectiva scrisoare, orice

intenție de a acorda sau modifica asemenea garanții trebuie notificată Comisiei într-un interval de timp suficient pentru a avea posibilitatea să-și prezinte comentariile. În cea de-a doua scrisoare⁽²⁾, Comisia a precizat intenția sa de a examina instituirea schemelor de garanții de stat și faptul că garanțiile individuale acordate în cadrul unei scheme autorizate nu trebuie să fie notificate. În 1993, Comisia adoptă o comunicare⁽³⁾ care privește și problema garanțiilor.

1.4. Experiența acumulată între timp indică faptul că politica Comisiei în acest domeniu ar trebui revizuită. Prezenta comunicare înlocuiește cele două scrisori ale Comisiei din 1989 și punctul 38 din Comunicarea Comisiei din 1993. Scopul său este de a oferi statelor membre precizări mai detaliate cu privire la principiile pe baza cărora Comisia intenționează să își întemeieze interpretarea articolelor 87 și 88 și aplicarea acestora în privința garanțiilor de stat. Astfel, Comisia intenționează să confere maximă transparență politicii sale în acest domeniu, în vederea asigurării previzibilității deciziilor sale și a garantării egalității de tratament.

⁽¹⁾ Scrisoarea Comisiei adresată statele membre, SG(89) D/4328 din 5 aprilie 1989.

⁽²⁾ Scrisoarea Comisiei adresată statelor membre, SG(89) D/12772 din 12 octombrie 1989.

⁽³⁾ Comunicarea Comisiei către statele membre privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei întreprinderilor publice din industria de prelucrare (JO C 307, 13.11.1993, p. 3).

2. DOMENIUL DE APLICARE AL ARTICOLULUI 87 ALINEATUL (1)

întreprinderi aflate sub influența dominantă a autorităților publice pot constitui ajutor de stat.

2.1. Ajutorul acordat împrumutatului

2.1.1. De regulă, beneficiarul ajutorului este împrumutatul. Garanția de stat permite împrumutatului să obțină condiții financiare mai avantajoase pentru un împrumut decât cele care sunt în mod normal disponibile pe piețele financiare. De obicei, datorită garanției de stat, împrumutatul poate obține dobânzi mai mici și/sau oferi mai puține garanții. În anumite cazuri, fără o garanție de stat, împrumutatul nu ar putea găsi o instituție financiară dispusă să împrumute în orice condiții. Garanțiile de stat pot facilita, astfel, inițierea de noi afaceri și permit anumitor întreprinderi să mobilizeze fonduri pentru a desfășura activități noi sau pur și simplu pentru a-și continua activitatea, în loc să fie eliminate sau restructurate, generând astfel denaturări ale concurenței. Așadar, garanțiile de stat intră, în general, sub incidența articolului 87 alineatul (1), în cazul în care este afectat comerțul între statele membre și nu se plătește o primă în condiții de piață.

2.1.2. Beneficiul unei garanții de stat constă în faptul că riscul asociat garanției este suportat de stat. Această preluare a riscului de către stat ar trebui în mod normal să fie remunerată printr-o primă adecvată. Atunci când statul renunță la o asemenea primă, există atât un beneficiu pentru întreprindere, cât și o pierdere de resurse publice. Astfel, chiar dacă statul nu face nici un fel de plăți în contul garanției, totuși aceasta poate reprezenta ajutor de stat în temeiul articolului 87 alineatul (1). Ajutorul este acordat în momentul în care este acordată garanția și nu în momentul în care garanția este invocată sau în momentul în care se efectuează plăți în temeiul garanției. Indiferent dacă o garanție constituie sau nu ajutor de stat și, în cazul în care constituie, indiferent care ar fi valoarea ajutorului de stat, aceasta trebuie evaluată la momentul la care este acordată garanția.

2.1.3. Comisia consideră că reprezintă ajutor sub formă de garanție și condițiile mai favorabile de finanțare obținute de întreprinderile al căror regim juridic exclude falimentul sau alte proceduri de insolvență sau prevede explicit o garanție de stat ori acoperirea pierderilor de către stat. Aceeași observație este valabilă și în cazul dobândirii de către stat a unei participații la o întreprindere, atunci când este însoțită de acceptarea răspunderii nelimitate în locul răspunderii limitate obișnuite ⁽¹⁾.

2.1.4. Articolul 87 alineatul (1) reglementează ajutorul acordat de către un stat membru sau din resurse publice. În consecință, la fel ca și alte forme de ajutor potențial, garanțiile acordate direct de stat, respectiv de autoritățile centrale, regionale sau locale, precum și garanțiile acordate de

2.2. Ajutorul acordat împrumutătorului

2.2.1. Chiar dacă, de regulă, beneficiarul ajutorului este împrumutatul, nu poate fi exclusă posibilitatea ca, în anumite situații, și împrumutătorul să beneficieze de ajutor. Într-un asemenea caz, Comisia procedează în mod corespunzător.

2.2.2. În special, în cazul în care, de exemplu, o garanție de stat este acordată *ex post* pentru un împrumut sau o altă obligație financiară preexistentă, fără ca termenii împrumutului ori ai obligației financiare să fie adaptați, sau în cazul în care un împrumut garantat este utilizat pentru a rambursa un alt împrumut, negarantat, către aceeași instituție de credit, atunci este posibil ca împrumutătorul să beneficieze de un ajutor, în măsura în care crește siguranța împrumuturilor. Un asemenea ajutor poate să favorizeze împrumutătorul și să denatureze concurența și, în general, intră sub incidența articolului 87 alineatul (1), în cazul în care este afectat comerțul între statele membre.

3. VALOAREA AJUTORULUI

3.1. În cazul unei garanții de stat individuale, elementul de ajutor trebuie evaluat făcându-se referire la caracteristicile garanției și ale împrumutului (sau ale altei obligații financiare). Factorii relevanți includ, în special, durata și valoarea garanției și a împrumutului, riscul nerambursării de către împrumutat, prețul plătit de împrumutat pentru garanție, natura eventualei acoperiri acordate, condițiile și data la care statul va fi solicitat să plătească datoria și mijloacele (de exemplu declararea falimentului) utilizate de către stat pentru recuperarea sumelor datorate de împrumutat după ce se solicită executarea garanției.

3.2. Echivalentul-subvenție al unei garanții pentru un împrumut acordat într-un anumit an poate fi:

- calculat în același mod ca și echivalentul-subvenție al unui împrumut acordat în condiții preferențiale, bonificația de dobândă fiind egală cu diferența dintre dobânda pieței și dobânda obținută datorită garanției de stat după ce au fost deduse primele plătite sau
- considerat ca fiind diferența dintre (a) suma principală garantată încă nerambursată înmulțită cu factorul de risc (probabilitatea de a nu rambursa) și (b) orice primă plătită, respectiv (suma garantată × risc) - primă, sau
- calculat prin orice altă metodă justificabilă în mod obiectiv și general acceptată.

Pentru garanțiile individuale, prima metodă ar trebui să fie, în principiu, forma standard de calcul, iar pentru schemele de garanții, cea de-a doua.

⁽¹⁾ A se vedea nota 3, punctele 38.1 și 38.2.

Factorul de risc ar trebui să fie întemeiat pe experiența anterioară privind împrumuturile nerambursate acordate în condiții similare (sector, mărimea întreprinderii, nivelul activității economice generale). Echivalentele-subvenție anuale ar trebui actualizate în funcție de rata de referință, apoi adunate pentru a obține echivalentul-subvenție total.

Atunci când, la data acordării împrumutului, există o probabilitate mare ca împrumutatul să nu ramburseze împrumutul, de exemplu pentru că întâmpină dificultăți financiare, valoarea garanției poate fi la fel de mare ca suma acoperită efectiv de garanție.

3.3. În cazul în care o obligație financiară este acoperită în totalitate de o garanție de stat, împrumutătorul este mai puțin stimulat să evalueze în mod corespunzător, să asigure și să minimizeze riscul care decurge din operațiunea de împrumut, și, în special, să evalueze corect gradul de solvabilitate a împrumutatului. Este posibil ca o astfel de evaluare a riscului să nu fie efectuată întotdeauna nici de către garant, din lipsă de mijloace. Această lipsă de stimulare pentru minimizarea riscului de neplată a împrumutului poate încuraja împrumutătorii să contracteze împrumuturi cu un risc comercial mai ridicat decât normal și poate crește, astfel, valoarea garanțiilor cu risc ridicat din portofoliul statului.

3.4. Comisia estimează că un procentaj de cel puțin 20 % din împrumut nu trebuie acoperit de garanția de stat pentru a stimula împrumutătorul să evalueze corespunzător gradul de solvabilitate a împrumutatului ⁽¹⁾, să-și asigure împrumuturile și să minimizeze riscul asociat operațiunii ⁽²⁾. Prin urmare, Comisia examinează, în general, cu atenție, orice garanție care acoperă operațiunea financiară în mod integral (sau aproape integral).

3.5. În cazul schemelor de garanții de stat, este posibil ca la data evaluării schemei să nu fie cunoscute caracteristicile specifice ale fiecărui caz individual. În aceste condiții, elementul de ajutor este evaluat prin referire la dispozițiile schemei care privesc, printre altele, valoarea maximă și durata împrumuturilor, tipul de întreprindere, tipul de proiect eligibil, garanția solicitată împrumutaților, prima care trebuie plătită și ratele dobânzii obținute de aceștia.

(1) Presupunând că întreprinderea asigură o acoperire egală statului și instituției de credit.

(2) Din răspunsurile date în chestionarul privind garanțiile de stat, se poate observa că anumite state membre aplică deja această normă. Procentul acoperit variază între 20 % și 100 %. Cu toate acestea, o serie de garanții acoperă valoarea totală a operațiunilor financiare derivate, dispensând astfel instituția de credit de necesitatea de a evalua corect gradul de solvabilitate al beneficiarului în propriul său interes.

4. CONDIȚIILE CARE EXCLUD EXISTENȚA AJUTORULUI

4.1. O garanție de stat individuală sau o schemă de garanții de stat nu intră sub incidența articolului 87 alineatul (1) în cazul în care nu există un ajutor care să favorizeze anumite întreprinderi sau sectoare de producție. În asemenea cazuri, notificarea de către statele membre nu este necesară. De asemenea, o garanție nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) atunci când măsura nu afectează comerțul între statele membre.

4.2. Comisia consideră că o garanție de stat individuală nu reprezintă ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) în cazul în care sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- (a) împrumutatul nu se află în dificultate financiară;
- (b) împrumutatul ar putea, în principiu, să obțină un împrumut în condițiile de piață de pe piețele financiare, fără nici o intervenție din partea statului;
- (c) garanția este acordată pentru o operațiune financiară specifică, vizează o sumă maximă determinată, nu acoperă mai mult de 80 % din împrumutul de rambursat sau din altă obligație financiară (excepție făcând obligațiunile sau alte instrumente similare) și nu este nelimitată în timp;
- (d) pentru garanție se plătește prețul de piață (care reflectă, printre altele, valoarea și durata garanției, acoperirea oferită de împrumutat, situația financiară a împrumutatului, sectorul de activitate și perspectivele, nivelul riscului de neplată, precum și alte condiții economice).

4.3. Comisia consideră că o schemă de garanții de stat nu reprezintă ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1), în cazul în care sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- (a) schema nu permite acordarea de garanții împrumutaților care se află în dificultate financiară;
- (b) împrumutații ar putea, în principiu, să obțină un împrumut în condițiile de piață de pe piețele financiare, fără nici o intervenție din partea statului;
- (c) garanțiile sunt acordate pentru o operațiune financiară specifică, vizează o sumă maximă determinată, nu acoperă mai mult de 80 % din împrumutul de rambursat sau din altă obligație financiară (excepție făcând obligațiunile și alte instrumente similare) și nu sunt nelimitate în timp;
- (d) condițiile schemei se bazează pe o evaluare realistă a riscului, astfel încât primele plătite de întreprinderile beneficiare să asigure, după toate probabilitățile, autofinanțarea schemei;

(e) schema prevede condițiile în care vor fi acordate viitoare garanții, precum și analiza cel puțin o dată pe an a finanțării generale a schemei;

(f) primele acoperă atât riscurile normale aferente acordării garanției, cât și costurile administrative ale schemei, inclusiv, în cazul în care statul asigură capitalul inițial pentru demararea schemei, randamentul normal al capitalului respectiv.

4.4. Nerespectarea uneia dintre condițiile menționate la punctele 4.2 și 4.3 nu determină calificarea automată ca ajutor de stat a garanției sau a schemei de garanții în cauză. În cazul în care există îndoieli cu privire la faptul că o garanție planificată sau o schemă constituie ajutor de stat, proiectul trebuie notificat.

4.5. În anumite situații, scopul garanțiilor de stat este de a permite întreprinderilor, în mod special întreprinderilor mici și mijlocii, să obțină împrumuturi pe care piața nu le-ar oferi. Întreprinderile care se găsesc în faza de început a activității cunosc o creștere rapidă sau sunt de mici dimensiuni și astfel nu oferă siguranța necesară pentru a garanta un împrumut sau obține o garanție. Acestea pot intra în categoria întreprinderilor cu risc ridicat (al căror prag de rentabilitate nu poate fi atins decât pe termen lung și/sau având un risc de neplată deosebit de mare). De exemplu, acesta poate fi cazul proiectelor care privesc produse sau procedee noi și inovatoare. Comisia consideră că, în general, asemenea condiții nu scot garanțiile de stat de sub incidența articolului 87 alineatul (1). În consecință, garanțiile de stat acordate în asemenea condiții vor fi notificate Comisiei în timp util, la fel ca și garanțiile de stat acordate în alte circumstanțe.

5. COMPATIBILITATEA AJUTORULUI DE STAT SUB FORMĂ DE GARANȚII CU PIAȚA COMUNĂ

5.1. Garanțiile de stat care intră sub incidența articolului 87 alineatul (1) trebuie să fie analizate de Comisie pentru a determina dacă sunt sau nu compatibile cu piața comună. Înainte ca o asemenea evaluare a compatibilității să poată fi realizată, trebuie să fie identificat beneficiarul ajutorului. După cum s-a precizat la punctul 2, acesta poate fi fie împrumutătorul, fie împrumutatul, fie ambii.

5.2. În majoritatea cazurilor, garanția conține un ajutor pentru împrumutat (punctul 2.1). Comisia examinează compatibilitatea acestuia cu piața comună în conformitate cu prevederile aplicabile și ajutoarelor de stat acordate sub altă formă. Criteriile concrete pentru evaluarea compatibilității au fost precizate și detaliate de Comisie în cadre și orientări privind ajutorul orizontal, regional și

sectorial ⁽¹⁾. Examinarea ține seama, în special, de intensitatea ajutorului, de caracteristicile beneficiarilor și de obiectivele urmărite.

5.3. Comisia autorizează garanțiile numai dacă executarea acestora este subordonată din punct de vedere contractual unor condiții specifice, care pot ajunge chiar până la declararea obligatorie a falimentului întreprinderii beneficiare sau la alte proceduri similare. Aceste condiții trebuie convenite în momentul examinării inițiale de către Comisie a garanției preconizate, în cadrul procedurii normale prevăzute la articolul 88 alineatul (3), la momentul la care aceasta este acordată. În cazul în care un stat membru dorește să execute garanția în alte condiții decât cele asupra cărora s-a convenit la momentul acordării, Comisia consideră că executarea garanției reprezintă un ajutor nou, care trebuie notificat în temeiul articolului 88 alineatul (3).

5.4. În cazul în care garanția conține un ajutor pentru împrumutător (punctul 2.2), trebuie subliniat că un asemenea ajutor ar putea constitui, în principiu, un ajutor de exploatare.

6. CONSECINȚELE ÎNCĂLCĂRII DISPOZIȚIILOR ARTICOLULUI 88 ALINEATUL (3)

6.1. În cazul în care statele membre nu-și îndeplinesc obligațiile privind notificarea prealabilă și suspendarea prevăzute la articolul 88 alineatul (3), elementul de ajutor al garanției trebuie considerat ilegal, în conformitate cu articolul 1 litera (f) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE ⁽²⁾. În ceea ce privește consecințele încălcării celei de-a treia teze a articolului 88 alineatul (3), sunt necesare mai multe precizări. În cele ce urmează, se vor examina pe rând poziția beneficiarului și cea a împrumutătorilor care nu beneficiază de ajutor.

6.2. În primul rând, în cazul în care ajutorul a fost acordat ilegal, beneficiarii ajutorului conținut de garanție își asumă un risc. Comisia poate lua măsuri provizorii în conformitate cu articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999, în așteptarea rezultatului examinării compatibilității ajutorului. În cazul în care, după examinare, Comisia consideră că ajutorul de stat nu este compatibil cu piața comună, acesta este recuperat de la beneficiar în conformitate cu articolul 14 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999, chiar dacă acest lucru determină declararea falimentului întreprinderii.

⁽¹⁾ A se vedea Dreptul concurenței în Comunitatea Europeană, Volumul IIA, Normele aplicabile ajutorului de stat, publicat de Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene. Anumite texte au fost publicate și în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* și sunt disponibile pe internet.

⁽²⁾ JO L 83, 27.3.1999, p. 1.

- 6.3. Mai mult, beneficiarii ajutorului își asumă, de asemenea, un risc la nivel național, deoarece a treia teză a articolului 88 alineatul (3) are efect direct. Curtea de Justiție a Comunităților Europene a confirmat în mod repetat că este obligația instanțelor naționale să garanteze drepturile persoanelor interesate, cum ar fi concurenții întreprinderilor care au primit ajutor ilegal, împotriva încălcărilor celei de-a treia teze a articolului 88 alineatul (3). Instanțele naționale trebuie să tragă toate concluziile necesare privind ilegalitatea ajutorului de stat acordat cu încălcarea normelor procedurale din tratat. În cazul în care unei instanțe naționale i se cere să hotărască recuperarea ajutorului dobândit ilegal, trebuie în mod normal să admită cererea respectivă ⁽¹⁾.
- 6.4. În al doilea rând, garanțiile diferă de alte măsuri de ajutor de stat, cum ar fi subvențiile sau scutirile fiscale, în sensul că în cazul unei garanții statul intră, de asemenea, într-o relație juridică cu împrumutătorul. În consecință, trebuie să se analizeze dacă acordarea unui ajutor de stat în mod ilegal are consecințe și față de terți. În cazul garanțiilor de stat pentru împrumuturi, aceasta privește, în principiu, instituțiile financiare de credit. În cazul garanțiilor pentru obligațiuni emise pentru a obține finanțări pentru întreprinderi, aceasta privește instituțiile financiare implicate în emiterea obligațiunilor.
- 6.5. Problema dacă ilegalitatea ajutorului afectează relațiile juridice dintre stat și terți trebuie analizată în temeiul legislației naționale. Este posibil ca instanțele naționale să fie obligate să examineze dacă legislația națională împiedică executarea contractelor de garanție și Comisia consideră că, în această apreciere, ar trebui să se țină cont de încălcarea dreptului comunitar. Prin urmare, împrumutătorii ar putea fi interesați să verifice, ca măsură standard de precauție, dacă normele comunitare privind ajutorul de stat sunt respectate la acordarea de garanții. Statul membru ar trebui să poată oferi un număr de înregistrare emis de Comisie pentru fiecare caz individual sau pentru fiecare schemă și, în final, o copie neconfidențială a deciziei

Comisiei, împreună cu trimiterea relevantă la *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*. La rândul său, Comisia depune toate eforturile pentru a pune la dispoziție într-un mod transparent informații referitoare la cazurile individuale și schemele pe care le-a autorizat.

7. **RAPOARTELE CARE TREBUIE PREZENTATE COMISIEI DE STATELE MEMBRE**

- 7.1. Având în vedere că pot surveni noi evoluții pe piețele financiare și întrucât valoarea garanțiilor de stat este dificil de evaluat, este deosebit de importantă monitorizarea permanentă, în temeiul articolului 88 alineatul (1), a schemelor de garanții de stat autorizate de Comisie. Pe lângă informațiile uzuale privind cheltuielile, rapoartele care trebuie prezentate anual Comisiei ar trebui să conțină (atât pentru scheme, cât și pentru garanțiile individuale) informații privind valoarea totală a garanțiilor încă nerambursate, valoarea totală plătită de stat în cursul anului precedent împrumutătorilor restanți (valoarea netă pentru orice fonduri recuperate), precum și primele plătite pentru garanțiile de stat în cursul aceluiași an. Aceste informații ajută la calcularea nivelului riscului de nerambursare și permit reevaluarea valorii garanțiilor viitoare și, dacă este necesar, a primei care trebuie plătită în viitor.
- 7.2. Comisia nu intenționează să utilizeze informațiile furnizate în rapoartele menționate anterior și care nu erau cunoscute și previzibile la data la care adoptă o decizie anterioară, pentru a reveni asupra concluziilor inițiale privind existența sau importanța ajutoarelor conținute în schemele de garanții de stat. Cu toate acestea, Comisia poate folosi asemenea informații pentru a propune unui stat membru, în aplicarea articolului 88 alineatul (1), măsurile corespunzătoare pentru modificarea unei scheme de garanții de stat existente.

⁽¹⁾ A se vedea Cauza C-39/94 Syndicat Français de l'Express International (SFEI) și alții c. La Poste și alții, Culegere 1996, I-3547.