

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.03.2011  
SEC(2011) 397

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**Aplicarea normelor UE privind ajutoarele de stat în cazul serviciilor de interes economic general din 2005 și rezultatul consultării publice**

## 1. INTRODUCERE

Serviciile de interes general sunt un element-cheie al modelului social european. Acestea au un rol major în asigurarea coeziunii sociale, economice și teritoriale în întreaga Uniune și sunt esențiale pentru dezvoltarea durabilă a acesteia, în termeni de creștere a nivelului de ocupare a forței de muncă, incluziune socială, creștere economică și calitate a mediului. Recent, Tratatul de la Lisabona a subliniat importanța serviciilor de interes general prin intermediul articolului 14 modificat și al noului Protocol nr. 26 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Adesea, serviciile de interes general, indiferent dacă sunt prestate de operatori publici sau privați, nu pot fi furnizate în condiții acceptabile din punct de vedere economic fără sprijin financiar din partea statului, sub forma unei compensații pentru serviciu public. Această compensație este reglementată de normele privind ajutoarele de stat prevăzute de TFUE, în măsura în care aceste servicii de interes general constituie activități economice. În 2003, Curtea de Justiție a clarificat că o astfel de compensație pentru prestarea de servicii de interes economic general (SIEG) constituie ajutor de stat, cu excepția cazului în care aceasta se limitează strict la suma care ar fi necesară pentru a compensa un operator eficient.

Furnizarea serviciilor de interes economic general diferă foarte mult de la un stat membru la altul. De asemenea, aceasta diferă foarte mult de la un sector la altul și este influențată de progresele tehnologice și economice, precum și de tradițiile culturale și sociale. Prin urmare, aceasta evoluează de-a lungul timpului.

În vederea asigurării securității juridice pentru autoritățile publice și operatorii de piață referitor la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în acest domeniu, Comisia a adoptat, în 2005, un set de instrumente juridice, cunoscut sub denumirea de Pachetul SIEG („pachetul”). Pachetul clarifică circumstanțele în care ajutorul de stat acordat pentru finanțarea unui SIEG este compatibil cu tratatul. De atunci, Comisia a adoptat o serie de decizii în cazuri specifice. De asemenea, Comisia a oferit orientări suplimentare prin intermediul unui serviciu de informare interactiv (SII)<sup>1</sup> și a pus la dispoziție un set de răspunsuri la întrebări frecvente<sup>2</sup>, actualizate recent și explicate pe larg într-un ghid<sup>3</sup>.

După reamintirea principalelor elemente ale actualului cadru juridic (secțiunea 2), prezentul raport rezumă experiența acumulată de Comisie din 2005 în ceea ce privește aplicarea pachetului în diferite sectoare (secțiunea 3). În cele din urmă, raportul indică principalele aspecte rezultate în urma unei consultări ample, care a inclus prezentarea de rapoarte de către statele membre, în 2008 și 2009, și o consultare generală a părților interesate, desfășurată în 2010 (secțiunea 4).

---

<sup>1</sup> Disponibil la adresa [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html).

<sup>2</sup> Document de lucru al serviciilor Comisiei „Întrebări frecvente în legătură cu Decizia Comisiei din 28 noiembrie 2005 privind aplicarea articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE la ajutorul de stat, sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat întreprinderilor cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic genera și Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public”, SEC(2007) 1516 din 20 noiembrie 2007.

<sup>3</sup> Document de lucru al serviciilor Comisiei „Ghid pentru aplicarea normelor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat, achizițiile publice și piața internă în cazul serviciilor de interes economic general și, în particular, al serviciilor sociale de interes general”, SEC (2010) 1545 din 7 decembrie 2010.

## 2. SERVICIILE DE INTERES ECONOMIC GENERAL ȘI NORMELE DIN TRATAT PRIVIND AJUTOARELE DE STAT

### 2.1. Considerarea compensației pentru SIEG drept ajutor de stat

În general, ajutorul de stat este interzis în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, care prevede următoarele:

*Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, 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.*

Această interdicție de a acorda ajutor de stat se aplică serviciilor de interes general, în măsura în care acestea implică desfășurarea de activități economice de către o întreprindere<sup>4</sup>. Cu toate acestea, până la pronunțarea hotărârii Curții de Justiție în cauza *Altmark*<sup>5</sup>, în 2003, nu era pe deplin clar dacă o compensație acordată de o autoritate publică pentru prestarea unui SIEG intra sub incidența articolului 107 alineatul (1) și, astfel, constituia ajutor de stat.

În cauza *Altmark*, Curtea a apreciat că, în domeniul SIEG, o compensație nu este ajutor de stat dacă aceasta acoperă doar costurile nete aferente îndeplinirii unor astfel de obligații de serviciu public. Cu toate acestea, Curtea a impus, de asemenea, condiții stricte menite să limiteze compensația acordată pentru costurile pe care un furnizor eficient le-ar suporta în scopul îndeplinirii acestor obligații. Cele „patru criterii *Altmark*”, care trebuie să fie îndeplinite în totalitate pentru a demonstra că o compensație pentru SIEG nu constituie ajutor de stat, sunt următoarele:

- în primul rând, întreprinderea beneficiară trebuie să aibă efectiv de îndeplinit obligații de serviciu public și obligațiile trebuie să fie definite în mod clar;
- în al doilea rând, parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie să fie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, pentru a evita ca aceasta să confere un avantaj economic care poate favoriza întreprinderea beneficiară în detrimentul întreprinderilor concurente;
- în al treilea rând, valoarea compensației nu poate depăși ceea ce este necesar pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor suportate în scopul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor în cauză;
- în al patrulea rând, dacă întreprinderea care urmează să îndeplinească obligații de serviciu public, într-un anumit caz, nu este aleasă în temeiul unei proceduri de achiziții publice care

---

<sup>4</sup> Conceptul de „activitate economică” este definit de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. În domeniul dreptului concurenței, pe scurt, potrivit acestei jurisprudențe, o activitate economică este orice activitate care constă în a oferi bunuri sau servicii pe o piață, indiferent de forma juridică sub care se desfășoară activitatea. A se vedea cauza C-205/03 P, FENIN/Comisia, Rec., 2006, p. I-06295, punctul 25. Cu privire la conceptele de activitate economică și de întreprindere a se vedea, de asemenea, cauza C-350/07 Kattner Stahlbau, Rep., 2009, p. I-1513.

<sup>5</sup> Cauza C-280/00, *Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec., 2003, p. I-7747.

ar permite selectarea ofertantului capabil să presteze serviciile respective cu cel mai mic cost pentru comunitate, nivelul compensației necesare trebuie stabilit pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine gestionată și dotată în mod corespunzător cu resursele necesare le-ar fi suportat în scopul îndeplinirii acestor obligații, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor în cauză.

De la pronunțarea hotărârii în cauza *Altmark*, instanțele Uniunii au mai revenit de câteva ori la chestiunea compensației pentru prestarea unui SIEG. De exemplu, Tribunalul a clarificat că scopul celor patru condiții *Altmark* este exclusiv acela de a considera sau nu compensația drept ajutor de stat<sup>6</sup>, în timp ce articolul 106 alineatul (2) constituie în continuare baza de apreciere în ceea ce privește compatibilitatea compensației financiare care nu îndeplinește toate aceste 4 condiții<sup>7</sup>. De asemenea, Tribunalul a clarificat că cea de-a patra condiție *Altmark* se referă la principala caracteristică a compensației *Altmark*, spre deosebire de o compensație care constituie ajutor de stat, și anume că o compensație *Altmark* trebuie să rămână limitată la costurile suportate de o societate eficientă (o societate capabilă să câștige procedura de ofertare sau o societate medie bine gestionată). Cu alte cuvinte, compensația *Altmark* este suma necesară pentru furnizarea SIEG, care reprezintă costul cel mai mic pentru comunitate<sup>8</sup>. Pe de altă parte, pachetul autorizează ajutorul de stat în favoarea SIEG pentru acoperirea costurilor efective suportate de societatea însărcinată cu furnizarea acestor servicii, indiferent de nivelul său de eficiență<sup>9</sup>. De asemenea, Tribunalul de Primă Instanță a respins argumentul potrivit căruia jurisprudența *Altmark* s-ar aplica doar SIEG încredințate după data pronunțării hotărârii<sup>10</sup>.

Interdicția de a acorda ajutor de stat, în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, nu este absolută. În afara circumstanțelor precizate la articolul 107 alineatele (2) și (3), care au un caracter general, articolul 106 alineatul (2) din TFUE prevede o excepție specifică și limitată în cazul SIEG<sup>11</sup>. În temeiul articolului 106 alineatul (2):

*Întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun normelor tratatelor și, în special, regulilor de concurență, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată. Dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Uniunii.*

Prin urmare, nu se poate defini odată pentru totdeauna ce este un SIEG și statele membre dispun de o marjă de apreciere în această privință. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a clarificat că nu orice activitate economică poate fi considerată drept un SIEG, în sensul articolului 106 alineatul (2) din TFUE. Într-adevăr, „activitatea trebuie să fie de un interes economic general care să prezinte caracteristici speciale, comparativ cu interesul economic general al altor activități economice”<sup>12</sup>. În conformitate cu această jurisprudență, Comisia a

<sup>6</sup> Cauza T-354/05, TF1, Rep., 2009, p. II-00471, punctul 130.

<sup>7</sup> *Ibidem*, punctul 135.

<sup>8</sup> Cauza T-289/03, BUPA/Comisia, Rep., 2008, p. II-81, punctele 246 și 249.

<sup>9</sup> Punctul 11 și articolul 5 alineatul (2) din Decizia privind SIEG și punctul 16 din Cadrul privind SIEG.

<sup>10</sup> Cauza T-289/03, BUPA/Comisia, Rep., 2008, p. II-81, punctele 158-160.

<sup>11</sup> O altă dispoziție specifică privind SIEG în sectorul transportului terestru poate fi găsită la articolul 93 din TFUE.

<sup>12</sup> Cauza C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, Rec., 1991, p. I-5889, punctul 27; cauza C-242/95, *GT-Link A/S/De Danske Statsbaner (DSB)*, Rec., 1997, p. I-4449, punctul 53 și cauza C-266/96, *Corsica Ferries France SA/Gruppo Antichi Ormeggiatori del*

subliniat deja, în trecut, că SIEG constituie activități economice, pe care statele membre, supuse anumitor obligații de serviciu public, trebuie să le furnizeze în temeiul unui criteriu de interes general. Impunerea acestor obligații este necesară atunci când autoritățile publice consideră că forțele pieței nu furnizează astfel de servicii sau nu o fac în condiții considerate drept satisfăcătoare<sup>13</sup>. Prin urmare, în afara sectoarelor în care definirea SIEG este afectată sau limitată în alt mod de dreptul UE (de exemplu, directive sectoriale), marja de apreciere a statelor membre în ceea ce privește definirea SIEG este supusă verificării Comisiei, care se asigură astfel de absența unei erori vădite. Comisia își exercită această competență sub controlul instanțelor Uniunii<sup>14</sup>.

În schimb, evaluarea îndeplinirii cerințelor de compatibilitate în temeiul articolului 106 alineatul (2) de către o anumită compensație pentru serviciu public este de competența exclusivă a Comisiei (supusă controlului judecătoresc exercitat de către Curtea de Justiție). Hotărârea *Altmark* a clarificat faptul că multe compensații existente pentru serviciu public trebuiau considerate drept ajutor de stat și a determinat statele membre și alte părți interesate să solicite orientări referitoare la conceperea de scheme SIEG conforme cu normele privind ajutoarele de stat, precum și clarificări referitoare la modul în care Comisia va efectua în practică această evaluare. Astfel cum s-a menționat în introducere, Comisia a răspuns acestei solicitări în 2005, prin prezentarea unui pachet de măsuri („pachetul”)<sup>15</sup>.

## 2.2. Pachetul

Pachetul cuprinde trei instrumente, cunoscute în mod curent ca Decizia privind SIEG<sup>16</sup>, Cadrul privind SIEG<sup>17</sup> și Directiva privind transparența<sup>18</sup>.

### 2.2.1. Decizia privind SIEG

În conformitate cu articolul 108 alineatul (3) din tratat, orice stat membru care intenționează să acorde ajutor de stat, trebuie să îl notifice Comisiei. Ajutorul propus nu trebuie pus în aplicare până la data adoptării unei decizii de către Comisie.

---

porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl și Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Rec., 1998, p. I-3949, punctul 45.

<sup>13</sup> Comunicarea din 2000 privind serviciile de interes general în Europa, JO C 17, 19.1.2001, p. 4-23, punctul 14. A se vedea, de asemenea, anexa II la aceeași comunicare. A se vedea și cauza T-289/03, BUPA/Comisia, Rep., 2008, p. II-81, punctele 166, 169 și 172.

<sup>14</sup> A se vedea cauza T-17/02 R, Fred Olsen/Comisia, Rec., 2005, p. II-2031; cauza T-289/03, BUPA/Comisia, Rep., 2008, p. II-81, punctul 13; cauza T-309/04, TV2/Danemarca/Comisia, Rep., 2008, p. II-2935, punctul 95.

<sup>15</sup> Cunoscut, de asemenea, în mod curent sub numele de Pachetul Altmark sau Pachetul Monti-Kroes.

<sup>16</sup> Decizia (CE) nr. 842/2005 a Comisiei din 28 noiembrie 2005 privind aplicarea articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE [în prezent, articolul 106 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene] la ajutorul de stat, sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general, JO L 312, 29.11.2005, p. 67.

<sup>17</sup> Cadru comunitar pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public, JO C 297, 29.11.2005, p. 4.

<sup>18</sup> Directiva 2005/81/CE a Comisiei din 28 noiembrie 2005 de modificare a Directivei 80/723/CE privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi, în prezent codificată ca 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, p. 17.

Pentru evitarea unor sarcini administrative excesive în cazul ajutoarelor care prezintă un risc relativ scăzut de denaturare a concurenței, Decizia privind SIEG stabilește circumstanțele în care, prin derogare de la obligația prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din tratat, compensațiile pentru SIEG nu trebuie să fie notificate Comisiei. Decizia privind SIEG este aplicabilă compensației pentru SIEG acordate întreprinderilor care realizează o cifră de afaceri anuală medie înainte de impozitare, care include toate activitățile, sub 100 de milioane EUR<sup>19</sup> pe parcursul a două exerciții financiare anterioare exercițiului financiar în care a fost atribuit SIEG și care primesc o compensație anuală pentru serviciul în cauză sub 30 de milioane EUR.

Sunt prevăzute praguri specifice pentru legături aeriene sau maritime spre insule și pentru operarea aeroporturilor și porturilor, pe baza numărului de pasageri, mai degrabă decât pe baza limitelor financiare. Aceste praguri pot fi aplicate ca alternative la pragurile generale bazate pe cifra de afaceri și valoarea compensației. Decizia privind SIEG nu se aplică transportului terestru și serviciului public de radiodifuziune. Compensațiile acordate spitalelor și întreprinderilor din domeniul locuințelor sociale care prestează un SIEG beneficiază de exceptare, indiferent de sumă.

Cu toate acestea, pentru a beneficia de aceste exceptări, compensația pentru serviciu public aferentă prestării unui SIEG trebuie să respecte, de asemenea, condițiile detaliate prevăzute la articolele 4, 5 și 6 din Decizia privind SIEG, care vizează să asigure că furnizorul SIEG nu este supracompensat.

Articolul 4 din Decizia privind SIEG prevede ca SIEG să fie încredințat întreprinderii în cauză pe baza unuiu sau a mai multor acte oficiale, care stabilesc, *inter alia*, natura și durata obligațiilor de SIEG, parametrii pentru calculul, controlul și revizuirea compensației, precum și modalitățile de evitare a unei eventuale supracompensații și de rambursare a acesteia.

Articolul 5 prevede ca valoarea compensației să se limiteze la ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor suportate în scopul îndeplinirii obligațiilor de SIEG, ținând seama de veniturile rezultate și de un profit rezonabil pe capitalul propriu necesar pentru îndeplinirea obligațiilor respective. De asemenea, acesta oferă detalii cu privire la modul în care ar trebui să fie calculate costurile, veniturile și „profitul rezonabil”.

În cele din urmă, articolul 6 prevede că statele membre efectuează controale regulate pentru a se asigura că întreprinderile nu primesc compensații care depășesc valoarea determinată în conformitate cu articolul 5 (deși există dispoziții care permit ca o supracompensație cu valoare limitată să fie reportată în anul următor, în loc să fie rambursată imediat).

Trebuie menționat faptul că aceste condiții de aplicabilitate se bazează pe primele trei criterii *Altmark*, oferind câteva detalii suplimentare privind aplicarea lor practică. Cu toate acestea, Decizia privind SIEG nu conține nicio prevedere echivalentă cerinței celui de-al patrulea criteriu *Altmark* referitor la selecția furnizorului SIEG printr-o procedură de achiziții publice sau la evaluarea comparativă a costurilor acestuia în raport cu cele suportate de o întreprindere tipică bine gestionată.

---

<sup>19</sup> În cazul instituțiilor de credit, pragul este un total al bilanțului de 800 de milioane EUR.

### 2.2.2. Cadrul privind SIEG

Ajutoarele de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public aferentă prestării unui SIEG care nu îndeplinesc condițiile prevăzute în Decizia privind SIEG trebuie să fie notificate Comisiei în vederea evaluării individuale a compatibilității lor. În cazul acestor ajutoare, Cadrul privind SIEG stabilește condițiile în temeiul cărora acestea pot fi considerate compatibile cu piața internă.

Condițiile de compatibilitate stabilite în Cadrul privind SIEG au, în esență, dispoziții similare condițiilor de aplicabilitate prevăzute la articolele 4, 5 și 6 din Decizia privind SIEG<sup>20</sup>. Diferența esențială dintre cele două instrumente se referă la exceptarea de la obligația de a notifica orice ajutor de stat prevăzut înainte de punerea acestuia în aplicare. Compensația pentru SIEG care respectă aceste condiții și care, de asemenea, se încadrează în pragurile stabilite în Decizia privind SIEG, ori care este acordată spitalelor sau întreprinderilor din domeniul locuințelor sociale pentru prestarea unui SIEG, este considerată compatibilă, fără necesitatea notificării prealabile a Comisiei. Dimpotrivă, compensația pentru prestarea unui SIEG care respectă condițiile, dar care nu se încadrează în pragurile stabilite în Decizia privind SIEG, trebuie să fie notificată Comisiei pentru a putea fi declarată compatibilă. Cadrul privind SIEG nu se aplică transportului terestru, aerian, maritim sau serviciului public de radiodifuziune. În schimb, se aplică normele sectoriale.

### 2.2.3. Directiva privind transparența

Directiva privind transparența, în versiunea în vigoare înainte de 2005, impunea operatorilor de servicii publice să țină înregistrări contabile separate, pe de o parte, pentru serviciile SIEG care au beneficiat de ajutor de stat și, pe de altă parte, pentru restul activităților. Al treilea element al Pachetului SIEG a constat în modificarea Directivei privind transparența prin introducerea prevederii conform căreia contabilitatea separată este obligatorie pentru toate serviciile SIEG care beneficiază de plata unei compensații financiare din partea unei autorități publice, indiferent dacă această compensație constituie sau nu ajutor de stat.

## 3. APLICAREA PACHETULUI

Hotărârea *Altmark* se aplică pentru a determina dacă o anumită compensație pentru serviciu public constituie ajutor de stat, indiferent de sectorul economic în cauză. Acest lucru nu este valabil în cazul evaluării compatibilității efectuate de Comisie, care depinde în multe cazuri de caracteristicile specifice ale sectoarelor respective și ale reglementărilor acestora. Prin urmare, aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul SIEG este prezentată în cele ce urmează, făcându-se referire la cele mai relevante sectoare.

---

<sup>20</sup> Dispozițiile cu privire la reportarea supracompensației de la un an la altul diferă ușor, dar principiile controalelor regulate pentru prevenirea supracompensației și a posibilităților limitate de reportare se aplică atât în cazul Directivei privind SIEG, cât și al Cadrului privind SIEG.



### 3.1. Transporturi

#### 3.1.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale<sup>21</sup>

Cu o valoare adăugată brută (VAB) la prețurile de bază de aproximativ 500 de miliarde EUR, furnizarea de servicii de transport (inclusiv stocare, depozitare și alte activități auxiliare) reprezenta aproximativ 4,6 % din VAB-ul total produs în UE-27 în 2007. Această cifră include doar VAB-ul aferent societăților care au drept activitate principală furnizarea de servicii de transport (și servicii conexe); operațiunile de transport pe cont propriu nu sunt incluse. În ansamblul său, industria transporturilor reprezintă 7 % din PIB-ul UE.

În 2007, în sectorul serviciilor de transport în UE-27 lucrau peste 9,2 milioane de persoane, aproape 4,4 % din forța de muncă totală. Aproximativ două treimi dintre aceste persoane (63 %) lucrau în transportul terestru (rutier, feroviar, căi navigabile interioare), 2 % în transportul maritim, 5 % în transportul aerian și 30 % în sectorul activităților de transport conexe și auxiliare (cum ar fi manipulare de mărfuri, stocare și depozitare, agenții de voiaj și de transport și operatori de turism).

#### 3.1.2. Cadrul de reglementare și norme specifice sectoriale privind ajutoarele de stat

Statele membre au cheltuit resurse considerabile pentru furnizarea de SIEG în sectorul transporturilor și pentru construirea, gestionarea și întreținerea infrastructurii. Într-adevăr, dreptul Uniunii prevede mai multe mecanisme care permit și încurajează furnizarea unor astfel de servicii. Cu toate acestea, statele membre trebuie să asigure că finanțarea publică respectă normele aplicabile și, în special, că aceasta evită supracompensarea și denaturarea concurenței.

Cadrul de reglementare și normele aplicabile variază în funcție de modul de transport. În ceea ce privește transportul de călători, impunerea de obligații de serviciu public face obiectul unei reglementări sectoriale detaliate. Cadrul privind SIEG și Decizia privind SIEG nu se aplică în acest sector. În ceea ce privește transportul aerian și maritim, se aplică doar Decizia privind SIEG, dar aceasta este completată de norme și orientări sectoriale.

##### 3.1.2.1. Transport terestru

Articolul 106 alineatul (2) din TFUE nu se aplică transportului terestru. În schimb, articolul 93 prevede următoarele: „*Sunt compatibile cu tratatele ajutoarele care răspund necesităților de coordonare a transporturilor sau care constituie compensarea anumitor obligații inerente noțiunii de serviciu public.*” Rezultă că Decizia privind SIEG și Cadrul privind SIEG nu se aplică transportului terestru.

Noul regulament privind serviciile publice de transport de călători, Regulamentul 1370/2007<sup>22</sup>, a intrat în vigoare la 3 decembrie 2009. Regulamentul stabilește

---

<sup>21</sup> Comisia Europeană, *EU energy and transport in figures (Energia și transporturile UE în cifre)*, Statistical pocketbooks 2010, [http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010\\_energy\\_transport\\_figures.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf). Cifrele privind dimensiunea sectorului care sunt citate în prezenta secțiune și în următoarele secțiuni referitor la alte sectoare includ, de asemenea, activități care nu constituie SIEG.

<sup>22</sup> Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului, JO L 315, 3.12.2007, p. 1.

normele aplicabile compensației pentru obligații de serviciu public în sectorul traficului public de călători. Aplicarea acestuia în ceea ce privește traficul de călători pe căile navigabile interioare este de competența statelor membre. Până la intrarea în vigoare a acestor norme noi, Comisia a aplicat normele anterioare privind ajutoarele de stat, prevăzute de Regulamentele (CEE) nr. 1191/69 și 1107/70 pentru evaluarea compatibilității. Hotărârea Curții în cauza *Altmark* a clarificat că aceste regulamente conțin norme referitoare la compatibilitatea ajutorului de stat<sup>23</sup>.

Regulamentul 1370/2007 impune obligația de a încheia un contract de serviciu public (cu excepția obligațiilor de serviciu public care vizează stabilirea de tarife pentru toți pasagerii sau pentru anumite categorii de pasageri și care pot fi supuse, la rândul lor, normelor generale). Acesta face distincția între contracte de serviciu public, care fac obiectul normelor privind achizițiile publice, stabilite în Directivele 2004/17/CE și 2004/18/CE, și concesiunile de serviciu public. În cazul acestora din urmă, atribuirea contractelor de serviciu public ar trebui, în mod normal, să se facă printr-o procedură de ofertare, însă aceasta nu este obligatorie în toate cazurile. Toate contractele de serviciu public și toate compensațiile pentru norme generale de stabilire a tarifelor trebuie stabilite astfel încât „să se evite supracompensarea”, dar această dispoziție generală nu furnizează criterii suplimentare pentru calcularea compensației.

În ceea ce privește nivelul compensației, articolul 4 din regulament introduce obligația ca „*nicio plată compensatorie să nu poată depăși suma necesară pentru acoperirea efectului financiar net asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, ținând seama de venitul legat de acestea și care este reținut de către operatorul de serviciu public, precum și de un profit rezonabil*”. În plus, termenul „profit rezonabil” este definit la punctul 6 din anexă ca „*rată de rentabilitate a capitalului care este normală pentru sectorul de activitate respectiv într-un stat membru dat și care ține seama de riscul sau de absența riscului suportat de către operatorul de serviciu public în virtutea intervenției autorității publice*”.

### 3.1.2.2. Transport aerian

În ceea ce privește transportul aerian, Regulamentul 1008/2008<sup>24</sup> („Regulamentul privind serviciile aeriene”) limitează tipul de rute în cazul cărora pot fi impuse obligații de serviciu public („OSP”) și introduce produceri stricte – în special în ceea ce privește procedurile de ofertare – pentru impunerea de OSP. O particularitate importantă a OSP în sectorul transportului aerian este distincția clară între obligațiile impuse și concesiunile exclusive (cu sau fără compensație).

Regulamentul privind serviciile aeriene distinge două etape în alocarea OSP. În primul rând, OSP pot fi impuse pentru o anumită rută aeriană. În al doilea rând, numai atunci când niciun transportator aerian nu dorește să deservească ruta, statul membru poate să restricționeze accesul la ruta în cauză la un singur operator, cu condiția ca acesta din urmă să fie selectat printr-o procedură de ofertare europeană. Cu toate că aprobarea sa nu este necesară, Comisia are competența de a analiza OSP și de a le suspenda, printr-o decizie, în cazul în care acestea nu sunt conforme cu Regulamentul privind serviciile aeriene. Prin urmare, Comisia trebuie să fie permanent informată cu privire la fiecare etapă a procedurii OSP și OSP nu pot intra în

<sup>23</sup> Cauza C-280/00, *Altmark Trans* (citată la nota de subsol 5 de mai sus), punctul 95.

<sup>24</sup> Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate, JO L 293, 31.10.2008, p. 3.

vigoare înainte de publicarea unui aviz al Comisiei privind impunerea acestora și (dacă este cazul) a procedurii de ofertare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Compensația pentru OSP poate fi plătită doar transportatorilor aerieni care au fost selectați printr-o procedură de ofertare. Articolul 17 alineatul (7) din Regulamentul privind serviciile aeriene prevede că „selectarea din rândul ofertelor depuse se efectuează de îndată ce este posibil, luându-se în considerare gradul de adecvare a serviciului, inclusiv tarifele și condițiile care pot fi propuse utilizatorilor, și costul compensației solicitate din partea statului membru (statelor membre) în cauză, dacă este cazul”. Prin urmare, atunci când contractul este atribuit pe baza celei mai mici compensații solicitate, conformitatea cu Regulamentul privind serviciile aeriene asigură, de asemenea, respectarea celui de-al patrulea criteriu *Altmark*<sup>25</sup>. Prin urmare, cu toate că Decizia privind SIEG (dar nu Cadrul privind SIEG) se aplică transportului aerian, în multe cazuri, compensația pentru OSP în sectorul transportului aerian poate să nu constituie ajutor de stat. Cu toate acestea, rămâne de verificat dacă procedura de ofertare duce la furnizarea serviciilor cu cel mai mic cost pentru comunitate. Orientările din 1994 privind aviația prevăd norme referitoare la compatibilitatea compensației plătite pentru SIEG în sectorul transportului aerian.

În plus, Orientările comunitare privind finanțarea aeroporturilor și ajutorul la înființare pentru companiile aeriene cu plecare de pe aeroporturi regionale<sup>26</sup> prevăd că anumite activități economice efectuate de aeroporturi pot fi considerate ca fiind un SIEG. În „cazuri excepționale”, administrarea generală a activității unui aeroport poate să fie considerată un SIEG, de exemplu în cazul unui aeroport situat „într-o regiune izolată”.

### 3.1.2.3. Transport maritim

Articolul 106 alineatul (2) din TFUE și Decizia privind SIEG (dar nu Cadrul privind SIEG) se aplică transportului maritim. În plus, alte norme privind furnizarea de SIEG în acest sector sunt prevăzute de Regulamentul (CEE) nr. 3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim)<sup>27</sup>. Articolul 4 din regulamentul menționat reglementează încheierea contractelor de serviciu public cu societăți de navigație care participă la servicii regulate și impunerea de obligații de serviciu public pentru furnizarea de către aceste societăți a serviciilor de cabotaj. Orientările comunitare menționate recunosc posibilitatea ca statele membre să impună obligații de serviciu public sau să încheie contracte de serviciu public privind servicii de transport internațional dacă acest lucru este necesar pentru a răspunde nevoilor imperative de transport public.

În ceea ce privește Regulamentul nr. 3577/92, Curtea de Justiție a stabilit că dispozițiile combinate ale articolelor 1 și 4 din regulamentul respectiv permit furnizarea de servicii regulate de cabotaj maritim către, dinspre și între insule, sub rezerva obținerii unei autorizații administrative prealabile numai în cazul în care: (i) se poate demonstra o nevoie reală de serviciu public generată de caracterul inadecvat al serviciilor regulate de transport în condiții

---

<sup>25</sup> Cu toate acestea, este posibil ca acesta să nu fie cazul în ceea ce privește procedura de urgență de la articolul 16 alineatul (12), conform căreia transportul aerian este selectat fără organizarea unei proceduri de ofertare deschise.

<sup>26</sup> Comunicarea Comisiei din 9 decembrie 2005 - Orientări comunitare privind finanțarea aeroporturilor și ajutorul la înființare pentru companiile aeriene cu plecare de pe aeroporturi regionale, JO C 312, 9.12.2005, p. 1.

<sup>27</sup> JO L 364, 12.12.1992, p. 7.

de liberă concurență; (i) s-a demonstrat, de asemenea, că schema de autorizare administrativă prealabilă este necesară și proporțională cu obiectivul urmărit; (iii) o astfel de schemă se bazează pe un criteriu obiectiv, nediscriminatoriu, care este cunoscut dinainte de întreprinderile în cauză<sup>28</sup>.

În plus, Comisia a publicat mai multe comunicări care se aplică în mod specific transportului maritim, inclusiv Comunicarea Comisiei de stabilire a unor orientări privind ajutoarele de stat pentru societățile de administrare a navelor<sup>29</sup>, Comunicarea Comisiei cu privire la orientările privind ajutoarele de stat complementare finanțării comunitare pentru lansarea autostrăzilor maritime<sup>30</sup> și Orientările comunitare privind ajutoarele de stat pentru transportul maritim<sup>31</sup>.

### 3.1.3. *Practica decizională a Comisiei*

**În ceea ce privește transportul terestru**, o parte a finanțării publice pentru servicii de transport public terestru de călători prestate în temeiul unui contract de serviciu public nu este notificată Comisiei, fie pentru că nu constituie ajutor de stat, fie pentru că este scutită de obligația de notificare. În acest domeniu, Comisia primește și analizează numeroase plângeri, precum și anumite notificări privind subvenții pentru servicii de transport local și regional cu autobuzul, care vizează, în principal, contracte atribuite într-un mod care nu asigură furnizarea acestora cu cel mai mic cost pentru comunitate.

Comisia a concluzionat că noul sistem danez de tarife reduse în favoarea anumitor categorii de călători care circulă utilizând servicii de transport cu autobuzul pe distanțe mari implica ajutor de stat, compatibil cu piața comună<sup>32</sup>. Obiectivul schemei este de a asigura servicii de transport adecvate pentru categoriile de populație cu venituri mici și, în general, de a stimula transportul public. De asemenea, schema va contribui la crearea unor condiții armonizate pentru concurența dintre întreprinderile feroviare, care primesc deja compensații pentru că acordă reduceri similare sau mai mari, și operatorii de transport cu autobuzul pe distanțe mari.

În conformitate cu hotărârea *Altmark*, Comisia a declarat compensațiile acordate de districtul Anhalt Bitterfeld în Germania pentru transportul public cu autobuzul ca nefiind ajutor de stat<sup>33</sup>. În mod similar, Comisia a concluzionat că extinderea compensării pentru servicii publice în districtul Wittenberg, legată de suplimentarea liniilor de autobuz existente, nu a constituit ajutor de stat<sup>34</sup>. De asemenea, Comisia a autorizat, pe baza Regulamentului (CE) nr. 1370/2007, a Regulamentului (CEE) nr. 1191/69 și a Regulamentului (CEE) nr. 1107/70, compensații pentru serviciu public aferente transportului cu autobuzul în trei cazuri, după deschiderea unei investigații oficiale (*Austria – ajutor în favoarea Postbus*, C 16/2007;

---

<sup>28</sup> Cauza C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) și alții, Rec., 2001, p. I-1271, punctul 40.

<sup>29</sup> Comunicare a Comisiei de stabilire a unor orientări privind ajutoarele de stat pentru societățile de administrare a navelor, JO C 132, 11.6.2009, p. 6.

<sup>30</sup> Comunicare a Comisiei cu privire la orientările privind ajutoarele de stat complementare finanțării comunitare pentru lansarea autostrăzilor maritime, JO C 317, 12.12.2008, p. 10.

<sup>31</sup> Comunicarea Comisiei C(2004) 43, Orientări comunitare privind ajutoarele de stat pentru transportul maritim, JO C 13, 17.1.2004, p. 3.

<sup>32</sup> Cazul N 332/2008, *Compensații acordate operatorilor de transport cu autobuzul pe distanțe mari pentru reducerile acordate anumitor categorii de călători care utilizează acest tip de servicii* (JO C 46, 25.2.2009, p. 8-9).

<sup>33</sup> Cazul N 206/2009, *Finanțarea serviciilor publice de transport în districtul Anhalt-Bitterfeld* (JO C 255, 24.10.2009, p. 4).

<sup>34</sup> Cazul N 207/2009, *Finanțarea serviciilor de transport în districtul Wittenberg* (JO C 255, 24.10.2009, p. 4-5).

Germania - *Verkehrsverbund Rhein Ruhr*, C 58/2006; Republica Cehă – *Moravia de Sud*, C 3/2008) și într-un caz, fără deschiderea unei investigații oficiale (*Malta – Servicii ocazionale de transport cu autobuzul*, NN53/2006). Alte două investigații sunt încă în curs (*Germania – Emsland*, C 54/2007 și Republica Cehă – C 17/2008, *Usti nad Labem*).

În mai multe cazuri, cel mai reprezentativ dintre acestea fiind DB Regio<sup>35</sup>, privind contractele de serviciu public dintre DB Regio și landurile Berlin și Brandenburg, s-a ridicat întrebarea cu privire la modul în care ar trebui determinat „profitul rezonabil”. Regulamentul 1370/2007 se referă la o comparație cu mediile sectoriale, luând în considerare riscul aferent contractului respectiv (sau absența unui astfel de risc). Din păcate, luând în considerare marjele de profit foarte variate într-un sector marcat în mod tradițional de deficite ridicate, o astfel de comparație nu este întotdeauna simplă. În cazul districtului Sachsen-Anhalt, Comisia a considerat un „profit” (în sensul de marjă a cifrei de afaceri) de 5 % ca fiind rezonabil, iar în cazul de ajutor de stat C 3/08 (fostul NN 102/05)<sup>36</sup> - Republica Cehă - *Compensații pentru serviciu public acordate societăților de autobuze din Moravia de Sud*, aceasta a apreciat un „profit” (în sensul de marjă a cifrei de afaceri) de 7,85 % ca fiind rezonabil. De asemenea, profitul a fost apreciat luând în considerare condițiile macroeconomice predominante, în special inflația. Un alt aspect este alegerea corespunzătoare a ratei de profit relevante (Regulamentul 1370/07 se referă la „rentabilitatea capitalului”) și nivelul de risc suportat de operator (determinat în mare măsură de condițiile contractuale).

Este important de remarcat că regulamentul prevede în continuare că metoda de compensare trebuie să promoveze menținerea sau dezvoltarea unei gestiuni eficace de către operatorul de serviciu public și prestarea de servicii de transport de călători la standarde suficient de înalte. Aceste prevederi au fost aplicate într-un mod interesant în cazul C 41/2008<sup>37</sup> privind căile ferate daneze, în care sistemul de compensare a fost conceput astfel încât să stimuleze beneficiarul să își sporească productivitatea. În acest caz, Comisia a acceptat o rentabilitate a capitalului de 6 %, care poate crește în cazul îmbunătățirii productivității, cu un plafon de 12 % pentru fiecare an și de 10 % pentru fiecare perioadă de trei ani. De asemenea, aceasta implică faptul că, spre deosebire de Decizia privind SIEG și de Cadrul privind SIEG, există o cerință de eficiență în ceea ce privește transportul public terestru de călători.

În ceea ce privește **transportul aerian**, astfel cum s-a arătat mai sus, compensația pentru OSP poate fi plătită doar transportatorilor aerieni care au fost selectați printr-o procedură de ofertare [cu excepția procedurii de urgență prevăzute la articolul 16 alineatul (12)]. Prin urmare (atât timp cât există suficienți ofertanți și contractul este atribuit celui care propune cel mai mic cost), compensația pentru OSP în sectorul transportului aerian respectă cel de-al patrulea criteriu *Altmark* și poate să nu constituie ajutor de stat<sup>38</sup>. În această privință, unele state membre pun sub semnul întrebării utilitatea Deciziei privind SIEG în ceea ce privește compatibilitatea compensației aferente OSP în materie de transport aerian.

---

<sup>35</sup> Cazul C 47/2007, *DB REGIO AG - Contract de serviciu public* (JO C 35, 8.2.2008, p. 13-29).

<sup>36</sup> Cazul C 3/2008, *Compensații pentru serviciu public acordate societăților de autobuze din Moravia de Sud* (JO L 97, 14.4.2009).

<sup>37</sup> Cazul C 41/2008, *Contracte de servicii publice încheiate între guvernul danez și Danske Statbaner* (JO L 7, 11.1.2011, p. 1-39).

<sup>38</sup> O excepție notabilă este procedura de urgență de la articolul 16 alineatul (12) care, în cazul nerespectării contractului de către compania aeriană care deservește ruta, statul membru poate desemna o altă companie aeriană pentru o perioadă de cel mult șapte luni, și anume termenul necesar pentru organizarea unei noi proceduri de ofertare.

În multe cazuri, răspunsurile la astfel de proceduri de ofertare sunt puține și, adesea, se primește doar o singură ofertă. În plus, respectarea Regulamentului privind serviciile aeriene nu elimină necesitatea ca statul membru să evalueze conformitatea cu fiecare din cele patru condiții *Altmark* care sunt cumulative.

Comisia nu a fost niciodată notificată cu privire la OSP în materie de transport aerian și aceasta a adoptat doar o singură decizie referitoare la OSP în acest sector (o decizie negativă în cazul C79/2002<sup>39</sup>, în care Spania a acordat o compensație fără organizarea unei proceduri de ofertare).

Până în prezent, Comisia nu a luat nicio decizie pe baza dispozițiilor referitoare la SIEG ale Orientărilor privind aeroporturile, chiar dacă acestea par să ofere un cadru relativ clar și favorabil pentru acordarea de finanțări publice. În cazul în care sunt îndeplinite condițiile *Altmark*, aceste finanțări publice pot fi considerate ca neconstituind ajutor de stat. Chiar dacă au fost considerate ca reprezentând ajutor de stat, aceste finanțări publice ar putea fi apreciate drept compatibile cu TFUE, în cazul îndeplinirii criteriilor de compatibilitate de la articolul 106 alineatul (2) din TFUE, astfel cum au fost dezvoltate în Decizia privind SIEG, ceea ce ar avea drept consecință faptul că această finanțare nu ar trebui să fie notificată Comisiei.

În ceea ce privește **transportul maritim**, Comisia a luat cunoștință de faptul că Decizia privind SIEG a fost aplicată, în special în ceea ce privește legăturile cu insule. În urma unei investigații aprofundate, Comisia a considerat compensația plătită de statul francez către *Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée* (SNCM) pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public în perioada 1991-2001 ca fiind compatibilă cu piața internă<sup>40</sup>. Această decizie a fost contestată în fața Tribunalului și cauza este încă pendinte<sup>41</sup>.

Comisia a luat o decizie finală în patru cazuri de SIEG (care vizează 2 state membre) în sectorul transportului maritim. Cu toate acestea, una dintre decizii a fost anulată de către Tribunal și în prezent cazul respectiv este reevaluat:

- C 470/2004<sup>42</sup> – Italia - Societatea de transport maritim *Tirrenia* – anulat prin hotărârea T-265/04<sup>43</sup>;
- N 62/2005<sup>44</sup> – Italia – Contract de servicii publice pe o rută maritimă între Friuli-Veneția-Giulia și Slovenia și Croația;
- N 265/2006<sup>45</sup> – Italia – Compensarea creșterii costului carburantului în cadrul OSP pe o rută maritimă între Sicilia și Insulele Minore;

---

<sup>39</sup> Cazul C 79/2002, *Air Catalunya* (JO L 110, 30.4.2005, p. 56-77).

<sup>40</sup> Cazul C 58/2002, *Ajutor pentru restructurarea SNCM*, (JO L 225, 27.8.2009, p. 180-237).

<sup>41</sup> Cauza T-565/08, *Corsica Ferries France SAS/Comisia*, pendinte.

<sup>42</sup> Cazul C 470/2004, *Italia - Societatea de transport maritim Tirrenia*, anulat prin hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 4 martie 2009 în cauza T-265/04, *Tirrenia di Navigazione și alții/Comisia* (JO C 90, 18.4.2009, p. 22).

<sup>43</sup> Cauza T-265/04, *Tirrenia di Navigazione și alții/Comisia*.

<sup>44</sup> Cazul N 62/2005, *Contract de servicii publice pe o rută maritimă între Friuli-Veneția-Giulia și Slovenia și Croația* (JO C 90, 25.4.2007, p. 10).

<sup>45</sup> Cazul N 265/2006, *Ajutor pentru transportul maritim - societatea Ustica Lines și societatea N.G.I.* (JO C 196, 24.8.2007, p. 3).

- C 16/2008<sup>46</sup> – Regatul Unit – Subvenții acordate societăților CalMac și NorthLink pentru servicii de transport maritim prestate în Scoția.

În cazul C 16/2008, decizia Comisiei conține referiri la Cadrul privind SIEG și efectuează o evaluare prin analogie.

### 3.2. Energie

#### 3.2.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale

În 2006, în UE-27 își desfășurau activitatea în industria energiei electrice, a gazelor și a aburului aproximativ 27 000 de întreprinderi, în care lucrau 1,2 milioane de persoane. Împreună, aceste întreprinderi au generat o cifră de afaceri de 940 de miliarde EUR (aproximativ 7 % din PIB-ul UE-27) și o valoare adăugată de 200 de miliarde EUR (3,5 % din valoarea adăugată a economiei întreprinderilor nefinanciare din UE-27)<sup>47</sup>.

În mod schematic, lanțurile din industria gazelor și a energiei electrice implică cinci niveluri principale: 1) explorare și producție (în cazul gazelor) / generare (în cazul energiei electrice); 2) transport prin gazoducte de înaltă presiune / rețele de înaltă tensiune (transmitere); 3) transport prin gazoducte de joasă presiune / rețele de joasă tensiune (distribuție); 4) vânzare și cumpărare de energie electrică sau de gaze pe piețele de vânzare cu ridicata (comerț cu ridicata); 5) comercializare către consumatorii finali (furnizare cu amănuntul).

Adesea, activitățile de transport (și anume transmiterea și distribuția) sunt considerate a fi monopoluri naturale și, prin urmare, fac obiectul unor măsuri de reglementare specifice. Dimpotrivă, directivele privind liberalizarea piețelor de gaze și energie electrică prevăd ca producția, comercializarea cu ridicata și furnizarea cu amănuntul să fie deschise concurenței.

Pentru moment, piețele de energie electrică și gaze continuă să aibă, cel mai adesea, o dimensiune națională. În diferite ocazii, Comisia a observat că, în aceste sectoare, integrarea pieței este în continuare limitată, astfel cum demonstrează, în special, diferențele de preț, monopolurile regionale și congestionarea transfrontalieră persistentă între statele membre. Cu toate acestea, fluxurile comerciale transfrontaliere nu sunt neglijabile și se preconizează o creștere a acestora. De exemplu, în 2008, fluxurile transfrontaliere de energie electrică au reprezentat 18 % din consumul intern brut în UE-27<sup>48</sup>. Există un angajament politic al Consiliului European din februarie 2011 de a finaliza realizarea pieței interne pentru energie până în 2014 și Comisia a luat inițiative menite să elimine fragmentările pieței care încă mai există<sup>49</sup>. În ceea ce privește gazele naturale, în condițiile în care rezervele europene scad, se iau inițiative pentru a diversifica sursele de aprovizionare din afara UE și a consolida conexiunile dintre statele membre<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Cazul C 16/2008, *Ajutor de stat acordat societăților NorthLink și Calmac* (JO C 126, 23.5.2008, p. 16-42).

<sup>47</sup> EUROSTAT Pocketbooks, *Key figures on European business with a special focus on the recession (Cifre-cheie privind întreprinderile europene, cu un accent special pe recesiune)*, ediție 2010, p. 34.

<sup>48</sup> Comisia Europeană, *Market Observatory for Energy (Observatorul pieței pentru energie)*, raport pe 2009, p. 46.

<sup>49</sup> Pentru a facilita integrarea, Comisia a adoptat în noiembrie 2010 comunicarea „Priorități în domeniul infrastructurii energetice ante și post 2020 - Plan de realizare a unei rețele energetice europene integrate”, SEC (2010) 1395 final.

<sup>50</sup> A se vedea raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European din 15.4.2008, *Stadiul de creare a pieței interne a gazelor și energiei electrice*, COM(2008) 192 și Decizia Comisiei în cazul N 594/2009,

Înainte de liberalizare, modelul predominant era integrarea verticală a producției / a importurilor, a transportului și a furnizării cu amănuntul. Liberalizarea a permis noi intrări pe piețele de producție, comercializare cu ridicata și furnizare cu amănuntul. Cu toate acestea, piețele menționate au rămas, în general, destul de concentrate, operatorii tradiționali păstrând adesea o poziție puternică. Ca urmare a liberalizării, unii operatori tradiționali și-au extins în mod semnificativ activitatea în UE, în afara piețelor lor interne, în special prin intermediul achizițiilor.

### 3.2.2. Cadrul de reglementare

Prima directivă privind energia electrică<sup>51</sup> și Prima directivă privind gazele<sup>52</sup>, adoptate în 1996 și, respectiv, în 1998, au eliminat monopolurile legale, impunând statelor membre să permită treptat clienților comerciali de mari dimensiuni să își aleagă furnizorii. De asemenea, directivele au introdus dispoziții referitoare la accesul părților terțe la rețelele de transmitere și distribuție. În plus, directivele prevedeau în cazul societăților integrate vertical un nivel minim al separării activității de rețea de alte activități („decuplare”). În sectorul gazelor, au fost eliminate monopolurile în materie de import.

A doua directivă privind energia electrică<sup>53</sup> și A doua directivă privind gazele<sup>54</sup> au consolidat aceste dispoziții. În special, acestea au prevăzut deschiderea completă a piețelor cu amănuntul de energie electrică și gaze: toți consumatorii comerciali și casnici trebuiau să fie eligibili începând cu 1 iulie 2004 și, respectiv, 1 iulie 2007. În ceea ce privește generarea de energie electrică, A doua directivă privind energia electrică a limitat posibilitatea de a utiliza proceduri de ofertare pentru furnizarea de capacități noi, în cazurile în care se preconiza un deficit de aprovizionare cu energie electrică și nu era de așteptat ca piața să îl soluționeze singură în mod corespunzător.

Începând cu 3 martie 2011, aceste directive vor fi înlocuite de A treia directivă privind energia electrică<sup>55</sup> și A treia directivă privind gazele<sup>56</sup>, care și-au înăsprit exigențele, de exemplu în ceea ce privește cerințele referitoare la accesul părților terțe la rețele și la rolul autorităților naționale de reglementare a pieței de energie. De asemenea, acestea au consolidat normele referitoare la decuplarea operatorilor sistemului de transmitere.

---

*Ajutor acordat Gaz-system S.A. pentru rețelele de transport de gaze în Polonia* (JO C 101, 20.4.2010, p. 9).

<sup>51</sup> Directiva 96/92/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 1996 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice, JO L 27, 30.1.1997, p. 20.

<sup>52</sup> Directiva 98/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale, JO L 204, 21.7. 1998, p. 1.

<sup>53</sup> Directiva 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 96/92/CE, JO L 176, 15.7.2003, p. 37.

<sup>54</sup> Directiva 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE, JO L 176, 15.7.2003, p. 57.

<sup>55</sup> Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE, JO L 211, 14.8.2009, p. 55.

<sup>56</sup> Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 211, 14.8.2009, p. 94.



Ambele directive prevăd posibilitatea ca statele membre să impună, în interesul economic general, obligații de serviciu public care se pot referi la securitate (inclusiv securitatea aprovizionării), regularitate, calitate și preț de furnizare, precum și la protecția mediului (inclusiv eficiența energetică, sursele regenerabile de energie și protecția climei). Directivele impun ca aceste obligații să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și verificabile și să garanteze întreprinderilor din domeniul energiei electrice și al gazelor din UE accesul egal la consumatorii naționali. În 2010, Curtea Europeană de Justiție a adoptat o hotărâre cu privire la aceste prevederi<sup>57</sup>. Curtea a oferit orientări referitoare la condițiile în care statele membre pot impune obligații de serviciu public privind prețurile cu amănuntul la gaze.

În plus, A treia directivă privind energia electrică impune statelor membre să asigure că toți consumatorii casnici beneficiază de serviciu universal - și anume dreptul de a li se furniza, pe teritoriul lor, energie electrică de o calitate bine definită, la prețuri rezonabile, transparente, ușor de comparat și nediscriminatorii. A treia directivă privind energia electrică permite statelor membre să extindă serviciul universal la întreprinderile de mici dimensiuni. Pentru a asigura furnizarea de servicii universale, statele membre pot numi un „furnizor de ultimă instanță”.

În plus, atât A treia directivă privind energia electrică, cât și A treia directivă privind gazele impun statelor membre să ia măsuri corespunzătoare pentru a proteja clienții finali și, în special, clienții vulnerabili. Se impune definirea de către statele membre a conceptului de clienți vulnerabili, care poate face referire la sărăcia energetică și, *inter alia*, la interzicerea deconectării de la energie electrică sau gaze a acestor clienți, în situații critice. În plus, statele membre au obligația să protejeze clienții finali în zonele îndepărtate. A treia directivă privind gazele prevede că statele membre pot desemna un „furnizor de ultimă instanță” pentru clienții racordați la sistemul de gaze.

A treia directivă privind energia electrică se referă la compensații financiare acordate societăților din acest sector pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public: directiva prevede ca această compensație, precum și orice eventuale drepturi exclusive, să se acorde în mod nediscriminatoriu și transparent. Aceste cerințe se adaugă celor prevăzute în Pachetul SIEG, care se referă la compensații pentru serviciu public în sectorul energiei electrice.

### 3.2.3. *Practica decizională a Comisiei*

Comisia are o experiență limitată în ceea ce privește ajutoarele de stat acordate drept compensație pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public în sectorul energiei electrice sau al gazelor. În ultimii ani, aceasta a analizat multe cazuri de ajutor de stat în sectorul energiei electrice, dar foarte puține dintre acestea s-au referit la o compensație pentru serviciu public.

De la adoptarea Primei directive privind energia electrică, Comisia a aprobat cinci scheme<sup>58</sup>, care implică o compensație financiară acordată pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public referitoare la generarea de energie electrică din surse indigene de combustibil. În aceste

---

<sup>57</sup> Cauza C-265/08, *Federutility și alții*, Rep., 2010, p. I-0000.

<sup>58</sup> Cazul NN 49/99, *Costurile tranziției către concurență* (JO C 268, 22.9.2001, p. 7), cazul N 6/A/2001, *Obligații de serviciu public impuse Electricity Supply Board cu privire la generarea de energie electrică din turbă* (JO C 77, 28.3.2002, p. 27), cazul N 34/99, *Compensații pentru costuri irecuperabile* (JO C 5, 8.1.2002, p. 2), cazul C 7/2005, *Tarife la energia electrică* (JO L 219, 24.8.2007, p. 9), cazul N 178/2010, *Compensație pentru serviciu public asociată unui mecanism preferențial de intrare în funcțiune pentru centralele cu cărbune indigen* (JO C 312, 17.11.2010, p. 5).

cazuri, Comisia a considerat că obligațiile de serviciu public în cauză corespundea cu adevărat unui SIEG justificat din motive de securitate a aprovizionării cu energie, în special luând în considerare o anumită dispoziție a Directivelor privind energia electrică<sup>59</sup>. Această dispoziție permite statelor membre, din motive de securitate a aprovizionării, să ordone ca instalațiilor de producție care folosesc, ca sursă primară de energie, combustibili indigeni, să li se acorde prioritate la dispecerizare, într-un procent care să nu depășească 15 % din totalul energiei primare folosite la producerea energiei electrice consumate în statul membru respectiv. În cel mai recent caz, statul membru a furnizat explicații detaliate care au fost considerate ca justificând intervenția.

De asemenea, Comisia a evaluat compensația financiară prevăzută în legătură cu o obligație de serviciu public care constă în punerea în funcțiune a unei noi capacități de rezervă de generare de energie electrică<sup>60</sup>. În cazul respectiv, statul membru a furnizat probe detaliate conform cărora s-ar fi confruntat cu riscul întreruperii aprovizionării cu energie electrică în anumite momente în perioadele de vârf și că avea nevoie de capacități de rezervă pe care piața era puțin probabil să le furnizeze singură.

În ultimii ani, Comisia nu a primit notificări de ajutoare de stat privind compensații pentru serviciu public referitoare la serviciul universal în materie de energie electrică, obligații de serviciu public pentru clienți vulnerabili sau clienți în zone îndepărtate, ori furnizori de ultimă instanță. O posibilă explicație este că, în cazul în care obligațiile de SIEG sunt impuse operatorilor tradiționali care și-au menținut în orice caz o poziție puternică pe piața lor internă, statele membre în cauză pot hotărî că nu este necesară o compensație financiară separată. În astfel de cazuri, operatorii tradiționali pot fi, de asemenea, în măsură să mențină echilibrul financiar al activităților lor globale, deși costurile anumitor obligații de serviciu public care le sunt impuse pot depăși veniturile pe care le generează.

Utilizarea procedurilor de ofertare pentru atribuirea obligațiilor de serviciu public în sectorul energiei electrice și al gazelor pare a fi relativ rară. De exemplu, conform Grupului autorităților europene de reglementare în domeniul energiei electrice și al gazelor (ERGEG), grupul consultativ oficial al Comisiei, format din autoritățile naționale de reglementare a pieței de energie, furnizorii de ultimă instanță sunt cel mai adesea desemnați de autoritățile publice și, în jumătate din cazuri, furnizorul tradițional acționează ca „furnizor de ultimă instanță”<sup>61</sup>.

### **3.3. Servicii în materie de deșeuri și apă**

#### *3.3.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale*

În 2008, cifra de afaceri totală a întreprinderilor care prestau servicii de mediu (industria mediului) în UE-27 a fost de 319 miliarde EUR, și anume 2,5 % din PIB-ul UE. Întreprinderile UE din domeniul mediului oferă aproximativ 3,4 milioane de locuri de muncă

---

<sup>59</sup> Articolul 8 alineatul (4) din Prima directivă privind energia electrică, articolul 11 alineatul (4) din A doua directivă privind energia electrică și articolul 15 alineatul (4) din A treia directivă privind energia electrică. Aceste trei prevederi sunt identice.

<sup>60</sup> Cazul N 475/2003, *Obligația de serviciu public în ceea ce privește o nouă capacitate de generare de energie electrică pentru securitatea aprovizionării* (JO C 34, 7.2.2004, p. 8).

<sup>61</sup> ERGEG, *Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort* (Revizuirea statutului definițiilor clientului vulnerabil, furnizorului implicit și furnizorului de ultimă instanță), Ref: E09-CEM-26-04, 16 iulie 2009, p. 31.

directe. Cele mai importante sectoare în ceea ce privește veniturile sunt, de departe, gestionarea deșeurilor, alimentarea cu apă, gestionarea apelor uzate și materialele reciclate<sup>62</sup>.

Adesea, prestarea serviciilor de alimentare cu apă și de gestionare a apei și a deșeurilor este de responsabilitatea autorităților publice locale, care au obligația de a asigura că aceste servicii sunt furnizate în mod satisfăcător în zona lor geografică de competență.

Frecvent, această responsabilitate este îndeplinită direct de către entitățile administrative publice și de întreprinderi sau prin intermediul unei concesiuni a serviciului public către o întreprindere privată, care îl prestează în condițiile și pentru durata specificate în contractul de concesiune. În ambele cazuri, prestarea serviciului în zona geografică este însoțită adesea de acordarea de drepturi exclusive de către autoritățile publice, astfel încât concurența la nivel local are loc mai frecvent „pentru” piață (în legătură cu alegerea beneficiarului concesiunii), decât „pe” piață.

La nivelul furnizării de servicii directe pentru gospodării și întreprinderi, dimensiunea pieței vizate este, prin urmare, restrânsă și limitată în mod frecvent la zona geografică de competență a autorității publice locale sau, cel mult, la zonele mai multor autorități care și-au pus în comun furnizarea serviciilor în cauză. Cu toate acestea, o mare parte a sectoarelor deșeurilor și tratării apei sunt gestionate de societăți multinaționale, atât la nivelul local al prestării serviciilor în temeiul concesiunii, cât și mai în amonte, și serviciile, cum ar fi sortarea deșeurilor, sistemele colective sau prestarea de servicii de recuperare a deșeurilor, pot avea o dimensiune națională sau chiar mai largă.

### 3.3.2. Cadrul de reglementare și norme specifice sectoriale privind ajutoarele de stat

Directivele sau regulamentele sectoriale ale UE lasă o anumită marjă de apreciere statelor membre în ceea ce privește condițiile de încredințare în cadrul pieței interne a serviciilor de gestionare a deșeurilor, de alimentare cu apă și de tratare a apei. Cu toate acestea, furnizarea acestor servicii trebuie să respecte standardele stabilite în legislația UE în materie de mediu cu privire la deșeuri și apă, iar mai multe directive prevăd, de asemenea, norme relativ detaliate care se aplică în cazul prestării serviciilor în cauză (de exemplu, Directiva privind deșeurile de ambalaje<sup>63</sup>, Directiva privind deșeurile de echipamente electrice și electronice<sup>64</sup>, Directiva privind vehiculele scoase din uz<sup>65</sup> și Directiva privind bateriile<sup>66</sup>). Aceste dispoziții sectoriale nu aduc atingere aplicării normelor generale de concurență.

În ceea ce privește aplicarea articolului 106 alineatul (2) din TFUE, nu există norme specifice privind ajutoarele de stat referitoare la aceste sectoare, în afara pachetului. Cu toate acestea, ca în cazul tuturor sectoarelor, se aplică excepțiile generale de la interdicția de a acorda ajutor

---

<sup>62</sup> ECORYS, *Study on the Competitiveness of the EU Eco Industry (Studiu privind competitivitatea industriei ecologice a UE)*, octombrie 2009, disponibil la următoarea adresă: [http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#\\_Toc240786985](http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#_Toc240786985).

<sup>63</sup> Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, JO L 365, 31.12.1994, p. 10.

<sup>64</sup> Directiva 2002/96/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 ianuarie 2003 privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (DEEE), JO L 37, 13.2.2003, p. 24.

<sup>65</sup> Directiva 2000/53/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 septembrie 2000 privind vehiculele scoase din uz, JO L 269, 21.10.2000, p. 34.

<sup>66</sup> Directiva 2006/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și de abrogare a Directivei 91/157/CEE, JO L 266, 26.9.2006, p. 1-14.

de stat, în temeiul articolului 107 alineatele (2) și (3). În acest context, Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului<sup>67</sup> conțin o dispoziție specifică în ceea ce privește aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (c). Pe lângă principiile și criteriile generale urmate de Comisie, aceste orientări conțin norme mai detaliate pentru activitățile de gestionare a deșeurilor (capitolul 3.1.9). De asemenea, orientările prevăd norme pentru ajutoarele menite să crească nivelul de protecție a mediului peste standardele UE sau în absența acestora (capitolul 3.1.1), care pot, în circumstanțele corespunzătoare, să se aplice alimentării cu apă și tratării apelor uzate. De asemenea, se cuvine menționat că taxele percepute de la utilizatori pentru serviciile în materie de apă trebuie, conform principiului „poluatorul plătește”, să acopere costurile economice ale serviciilor, în conformitate cu Directiva-cadru privind apa.

### 3.3.3. *Practica decizională a Comisiei*

De la adoptarea pachetului în 2005, statele membre nu au notificat Comisiei intenția de a acorda compensații pentru furnizarea de SIEG în materie de deșeurii sau apă în temeiul articolului 106 alineatul (2) din tratat. Aceasta se poate datora faptului că serviciile furnizate au adesea un caracter local și, astfel, se pot încadra în pragurile din Decizia privind SIEG. Cu toate acestea, dacă zona locală în cauză este un oraș important sau o aglomerație mai extinsă, contractele respective pot avea, de obicei, o valoare anuală de zeci de milioane de euro.

În mod normal, serviciile în materie de deșeurii și alimentare cu apă furnizate gospodăriilor și întreprinderilor sunt remunerate prin taxe și/sau impozite percepute de la utilizatorul final, care sunt ajustate cu regularitate – câteodată în mod automat, conform contractului de concesiune, în cazul în care serviciile sunt furnizate de părți terțe în concesiune – pentru a acoperi costurile furnizării serviciului, precum și un profit reglementat sau chiar stabilit în prealabil. Ca urmare, este posibil să nu mai existe o compensație suplimentară aferentă SIEG pentru furnizorul de servicii, în plus față de taxele percepute de la utilizatori, cel puțin în cazul în care contractele sunt executate conform celor prevăzute.

Atunci când serviciile sunt furnizate de întreprinderi publice, sprijinul financiar public poate lua forma majorărilor de capital social sau a altor contribuții financiare din partea autorităților publice/părților interesate. Un astfel de sprijin financiar ar constitui *de facto* o compensație pentru SIEG, cu excepția cazului în care acesta îndeplinește condițiile principiului investitorului în economia de piață<sup>68</sup>. Cu toate acestea, statele membre nu au notificat niciun astfel de caz în ultimii cinci ani.

## 3.4. Servicii poștale

### 3.4.1. *Dimensiunea sectorului și particularități structurale*

În ansamblul său, sectorul poștal din UE, inclusiv serviciile de corespondență, coletărie și curierat rapid, a înregistrat venituri totale de aproximativ 94 de miliarde EUR în 2007 (0,7 %

---

<sup>67</sup> Orientări comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului, JO C 81, 1.4.2008, p. 1.

<sup>68</sup> Normele Comisiei care descriu obligațiile statelor membre în domeniul aplicării principiului investitorului în economia de piață sunt stabilite în avizul Comisiei privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE în cazul participațiilor autorităților publice, 1984, Buletin CE 91984, p. 28-29 și precizate în Comunicarea privind aplicarea articolelor 107 și 108 din TFUE în cazul întreprinderilor de stat, 1993, JO C 307, 13.11.1993, p. 3-14.

din PIB-ul UE-27). În 2006, numărul total de persoane angajate în acest sector în UE era de aproximativ 1,6 milioane, reprezentând 0,7 % din totalul locurilor de muncă în UE<sup>69</sup>.

Activitatea de corespondență reprezintă cel mai vast segment, generând 56 % din veniturile sectorului. În mod tradițional, această activitate a făcut obiectul unor monopoli. În ciuda măsurilor recente în vederea liberalizării pieței, serviciile poștale naționale tradiționale, care îndeplinesc obligația de serviciu universal, dețin în continuare o cotă de piață de peste 95 %<sup>70</sup>. În același timp, această activitate este cea mai vulnerabilă în fața apariției de noi forme de comunicare, în special electronice, care se substituie celor tradiționale<sup>71</sup>, și este clar în declin în majoritatea statelor membre.

Piețele coletăriei și curieratului rapid, care reprezintă împreună 44 % din veniturile sectorului, au fost liberalizate de mai multe decenii în majoritatea statelor membre. Aceste piețe conțin atât operatori internaționali - dintre care unii sunt deținuți de operatori poștali tradiționali din UE<sup>72</sup>, iar alții sunt operatori independenți sau din afara UE<sup>73</sup> -, cât și operatori locali. Această activitate beneficiază de comerțul electronic prin livrarea bunurilor comandate pe internet („*internet fulfilment*”).

#### 3.4.2. Cadrul de reglementare și norme specifice sectoriale privind ajutoarele de stat

În trecut, operatorii poștali tradiționali furnizau un serviciu universal de livrare de corespondență și colete pe întregul teritoriu al statului membru în cauză. Mulți operatori tradiționali au beneficiat de monopol asupra anumitor activități – în general, scrisori până la o anumită greutate sau un anumit preț. Serviciile care făceau obiectul monopolului au fost denumite drept „sector rezervat”, care s-a redus treptat de-a lungul timpului. Domeniul de aplicare al obligației de serviciu universal (OSU) a fost întotdeauna mai vast decât cel al sectorului rezervat. În special, OSU include serviciile de coletărie. În 1992, prima Carte verde privind serviciile poștale ilustra această repartitie după cum urmează:

---

<sup>69</sup> COMISIA EUROPEANĂ, *The Evolution of the European Postal Market since 1997 (Evoluția pieței poștale europene din 1997)*, raport realizat de ITA Consulting și Wiki Consult, august 2009, p. 18.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>71</sup> Cu toate acestea, serviciul de corespondență hibridă, care transformă datele digitale în obiecte fizice de corespondență în centrele de imprimare la care au fost distribuite, situate cât mai aproape posibil de adresele finale de destinație, reprezintă un mod în care comunicarea electronică și livrarea de corespondență sunt complementare, mai degrabă decât substituibile.

<sup>72</sup> De exemplu: DHL (Deutsche Post), TNT (NL), GLS (Royal Mail – UK), DPD (La Poste France).

<sup>73</sup> De exemplu: UPS și Fedex.

	Criterii de greutate / preț	
Obligație de serviciu universal (comunicare personalizată/individuală)	Scrisori/cărți poștale (fac obiectul monopolului, al cărui domeniu de aplicare se reduce treptat și apoi dispare)	Scrisori care nu fac obiectul monopolului (preț/greutate mai mare)
Obligație de serviciu universal (bunuri / documente imprimate)	Colete și documente imprimate (până la o anumită greutate)	
Nicio obligație de serviciu universal	Curierat rapid Colete și documente imprimate mai grele Schimb de documente	

Rezervat	Nerezervat
----------	------------

Operatorii poștali naționali tradiționali și alți operatori au oferit întotdeauna servicii care nu au făcut obiectul nici al obligațiilor de serviciu universal, nici al monopolului. Aceste servicii, denumite uneori servicii comerciale, sunt oferite în condiții de liberă concurență cu alți operatori și includ numeroase servicii de curierat rapid și de coletărie.

Prima directivă poștală<sup>74</sup> și A doua directivă poștală<sup>75</sup> au limitat treptat sectorul rezervat (începând cu 1 ianuarie 2006) la obiecte care cântăresc mai puțin de 50 de grame și care costă mai puțin decât de două ori și jumătate tariful de bază.

A treia directivă poștală<sup>76</sup> elimină monopolul în domeniul corespondenței, începând cu 2011 sau 2013, în funcție de statul membru, și creează un cadru de reglementare care garantează cetățenilor un serviciu universal, limitând, în același timp, măsura în care statele membre pot alege să restricționeze accesul operatorilor economici.

Anexa I la A treia directivă poștală este în mod special importantă în ceea ce privește ajutorul de stat, deoarece stabilește o nouă metodă de calcul al costurilor care pot fi compensate. Spre deosebire de Cadrul privind SIEG, care se bazează pe alocarea integrală a costurilor, metodologia din anexa I nu autorizează decât compensațiile pentru costurile nete care ar fi

<sup>74</sup> Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, JO L 15, 21.1.1998, p. 14.

<sup>75</sup> Directiva 2002/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002 de modificare a Directivei 97/67/CE privind continuarea deschiderii spre concurență a serviciilor poștale ale Comunității, JO L 176, 5.7.2002, p. 21.

<sup>76</sup> Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității, JO L 52, 27.2.2008, p. 3.

fost evitate în absența obligațiilor de serviciu universal, în măsura în care aceste costuri nete reprezintă o sarcină inechitabilă pentru operatorul poștal. Directiva prevede efectuarea unei evaluări cu privire la serviciul care ar fi furnizat și costurile pe care le-ar suporta un furnizor, în absența încredințării unui SIEG. De asemenea, directiva prevede o gamă de diferite modalități de compensare a costurilor nete respective, dacă acestea sunt o sarcină inechitabilă, care nu ar constitui în totalitate ajutor de stat<sup>77</sup>.

În această privință, se cuvine menționat că Directiva poștală nu se bazează pe articolele 107-109 din TFUE și, prin urmare, nu poate deroga de la normele privind ajutoarele de stat, ci doar introduce cerințe suplimentare. Cu toate acestea, în vederea evaluării ajutoarelor de stat, aplicarea anexei I la Directiva poștală (referitoare la metodologia de calcul a costurilor nete ale serviciului poștal universal) poate fi relevantă.

### 3.4.3. Practica decizională a Comisiei

În ultimii cinci ani, Comisia a luat 15 decizii privind operatori poștali.

În ceea ce privește SIEG în sectorul poștal, practica decizională a Comisiei s-a ghidat după următoarea temă:

- furnizorii însărcinați cu OSU (operatori tradiționali) nu ar trebui să beneficieze de un avantaj pe piețele concurențiale datorită acordării de supracompensații pentru costurile aferente OSU sau datorită altor măsuri. Serviciile poștale viabile din punct de vedere comercial nu ar trebui să beneficieze de subvenții încrucișate<sup>78</sup>. Cu toate acestea, finanțarea publică punctuală poate fi acceptată pentru acoperirea costurilor (nete) aferente furnizării serviciului universal. Până în prezent, calcularea acestor costuri a urmat metodologia Cadrului privind SIEG, dar această situație s-a modificat, odată cu intrarea în vigoare a celei de A treia directive poștale la 1 ianuarie 2011 (a se vedea cele de mai sus).

Comisia a aprobat ajutoare substanțiale în favoarea operatorilor poștali tradiționali pentru furnizarea de servicii universale, de exemplu în Franța, Italia, Regatul Unit, Suedia și Polonia<sup>79</sup>. În plus, un număr semnificativ de cazuri au implicat servicii furnizate de operatorul poștal tradițional care a ieșit din sfera sectorului poștal sau din rețeaua de oficii poștale

---

<sup>77</sup> De exemplu, directiva prevede opțiunea unui „*mecanism de împărțire a costului net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de servicii și/sau utilizatori*” ca o alternativă la compensarea din fonduri publice. Un astfel de mecanism poate fi acoperit sau nu de definiția ajutorului de stat, în funcție de modul în care acesta este elaborat.

<sup>78</sup> Comisia a luat măsuri pentru încetarea acordării de *garanții nelimitate* în favoarea operatorilor poștali tradiționali întrucât măsurile în cauză îmbunătățesc condițiile de finanțare pentru toate activitățile acestora, inclusiv cele concurențiale/comerciale. De asemenea, aceasta a analizat chestiunea mai specifică a condițiilor în care *sprijinul logistic* acordat de un operator poștal filialelor sale care își desfășoară activitatea pe piețe comerciale poate constitui ajutor de stat dacă nu este remunerat în mod corespunzător - a se vedea referința hotărârii CJE din 3 iulie 2003 în cauza C-83/01 P, C-83/01 P, C-93/01 P și C-94/01 P, Chronopost/Ufex și alții, Rec., 2003, p. I-06993; a se vedea, de asemenea, Decizia Comisiei 606/2010 din 26 ianuarie 2010 privind cazul C 56/07, *Garanție de stat nelimitată - La Poste* (JO L 274, 19.10.2010, p. 1-53).

<sup>79</sup> Cazul C 43/2006, *Reforma pensiilor în cadrul La Poste* (JO L 63, 7.3.2008, p. 16-43); cazul NN 24/2008 și C 47/1998, *Poste Italiane* (JO C 145, 11.6.2008, p. 3); C 21/2005 și C 22/2005, *Poczta Polska* (JO C 33, 15.2.2007, p. 9-10); cazul N 642/05, *Posten AB* (JO C 291, 5.12.2007, p. 1).

(distincte de activitățile de colectare și livrare, care fac obiectul monopolului). Acest fapt este valabil în ceea ce privește Regatul Unit, Irlanda, Suedia și unele cazuri italiene<sup>80</sup>.

Este de remarcat că, până în prezent, cazurile care au fost evaluate implică doar nouă state membre. Multe state membre s-au bazat pe monopolul poștal tradițional (scrisori) pentru a-și finanța operatorii poștali. Într-adevăr, mulți operatori poștali au fost de mult timp rentabili și, mai degrabă decât să solicite subvenții, unii dintre aceștia au fost chiar surse de finanțare pentru guvernele în cauză sau au fost în măsură să utilizeze profiturile generate de prețurile ridicate ale timbrelor pentru a se extinde în alte domenii.

Se poate remarca faptul că, până în prezent, au fost luate doar trei decizii negative în materie de ajutor de stat<sup>81</sup>. Cu toate acestea, în mai multe alte cazuri, Comisia a solicitat, în timpul fazei de notificare, modificarea măsurilor propuse, înainte de a le autoriza. Printre exemplele de acest tip se numără măsurile luate de Regatul Unit în favoarea *Post Office Limited* și cele ale autorităților franceze privind pensiile în beneficiul *La Poste*<sup>82</sup>.

### 3.5. Servicii financiare

#### 3.5.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale

În 2009, intermedierea financiară a reprezentat 5,7 % din PIB-ul UE-27. Sectorul bancar este deschis concurenței de mulți ani<sup>83</sup>. Piețele financiare sunt deja destul de liberalizate. Majoritatea băncilor efectuează operațiuni transfrontaliere. În ceea ce privește volumul operațiunilor transfrontaliere pe piața conturilor curente pentru persoane fizice, tranzacțiile transfrontaliere cu carduri de plată reprezintă aproximativ 10 % din totalul tranzacțiilor cu carduri de plată. Se preconizează că adoptarea Spațiului unic de plată în euro (SEPA)<sup>84</sup> va

---

<sup>80</sup> Cazul N 388/2007, *Post Office Limited: program de transformare* (JO C 14, 19.1.2008, p. 2), cazul N 642/05, *Posten AB* (JO C 291, 5.12.2007, p. 1), cazul N 650/2001, *Notificare de injecție de capital - An Post* (JO C 43, 27.2.2007, p. 1); cazul NN 24/2008 și C 47/1998, *Poste Italiane* (JO C 145, 11.6.2008, p. 3).

<sup>81</sup> Decizia (CE) nr. 753/2002 a Comisiei din 19 iunie 2002 privind măsurile puse în aplicare de Republica Federală Germania în favoarea Deutsche Post AG, JO L 247, 14.9.2002, p. 27-55, care a fost anulată de Tribunal la 1 iulie 2008 (cauza T-266/02), Deutsche Post/Comisia, Rep., 2010, p. II-1233, confirmată de Curtea de Justiție în cauza C-399/08, Deutsche Post/Comisia; Decizia (CE) nr. 948/2008 a Comisiei din 23 iulie 2008 - Germania: DHL și aeroportul Leipzig Halle, JO L 346, 23.12.2008, p. 1-36, confirmată de hotărârea Tribunalului din 7 octombrie 2010 (cauza T-452/08, DHL/Comisia); Decizia (CE) nr. 178/2009 a Comisiei din 16 iulie 2008 privind ajutorul de stat acordat de Italia pentru remunerarea conturilor curente ale Poste Italiane la Trezoreria de stat, cazul C 42/06, *Poste Italiane SpA - BancoPosta*, (JO L 64, 10.3.2009, p. 4-44).

<sup>82</sup> Cazul C 43/2006, *Reforma modului de finanțare a pensiilor funcționarilor de stat afiliați grupului La Poste* (JO L 63, 7.3.2008, p. 16-42); cazul N 822/2006, *Finanțarea acordată Post Office Limited pentru plata datoriilor* (JO C 80, 13.4.2007, p. 5).

<sup>83</sup> A se vedea, de exemplu, cauza 267/86, Van Eyke, Rec., 1988, p. 4769 și punctul 23 din avizul avocatului general; cauza C172/80, Zuchner, Rec., 1982, p. 2021. A se vedea, de asemenea, Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat (JO L 178, 8.7.1988, p. 5) și A doua directivă 89/646/CEE a Consiliului din 15 decembrie 1989 privind coordonarea legilor, reglementărilor și dispozițiilor administrative referitoare la inițierea și desfășurarea activității instituțiilor de credit, de modificare a Directivei 77/780/CEE (JO L 386, 30.12.1989, p. 1-13).

<sup>84</sup> SEPA este o inițiativă creată de industria bancară europeană, menită să asigure că plățile transfrontaliere devin la fel de ușoare, eficiente și sigure ca plățile efectuate pe plan intern într-un singur stat membru. Acesta va permite oricărui client (consumator, comerciant, societate) să efectueze plăți în euro, altfel decât în numerar, către orice beneficiar situat în zona euro, utilizând același cont bancar și același instrument de plată în aceleași condiții ca în țara sa de origine. SEPA va acoperi transferuri de



duce la creșterea numărului de tranzacții transfrontaliere, întrucât cetățenii vor putea să utilizeze același cont pentru tranzacții transfrontaliere, în loc să utilizeze mai multe conturi în diferite state membre ale zonei euro.

Faptul că o minoritate substanțială de cetățeni ai UE nu au acces la un cont bancar de bază este de o importanță deosebită din perspectiva SIEG<sup>85</sup>. Această lipsă a accesului poate genera probleme grave de excludere socială, întrucât accesul la un cont bancar este din ce în ce mai necesar pentru tranzacțiile financiare cotidiene, cum ar fi plata salariului sau a prestațiilor, achitarea facturilor și accesul la alte servicii financiare.

### 3.5.2. Cadrul de reglementare și norme specifice sectoriale privind ajutoarele de stat

În prezent, furnizarea de conturi bancare de bază nu face obiectul niciunei reglementări la nivelul UE<sup>86</sup>.

Nu există orientări specifice privind ajutoarele de stat în sectorul serviciilor financiare care să aibă consecințe asupra abordării SIEG. Cadrul privind SIEG reprezintă baza pentru aplicarea normelor privind SIEG în sectorul serviciilor financiare.

### 3.5.3. Practica decizională a Comisiei

Comisia a analizat 12 cazuri<sup>87</sup> referitoare la un SIEG în sectorul serviciilor financiare<sup>88</sup>. Dintre aceste cazuri, două sunt în curs<sup>89</sup> și unul s-a încheiat cu adoptarea unei decizii

---

credit, debitări directe, precum și plăți cu cardul. În decembrie 2010, Comisia Europeană a prezentat o propunere de regulament de stabilire a cerințelor tehnice aplicabile transferurilor de credit și debitelor directe în euro, care ar trebui să permită o migrare completă a schemelor naționale existente de transfer de credit și de debitare directă la instrumentele SEPA.

<sup>85</sup> Potrivit unor date recente, în medie, în UE, 30 de milioane de adulți nu au un cont bancar. Această cifră include atât persoanele care nu doresc să aibă un cont bancar, cât și pe cele care nu au un astfel de cont din motive independente de voința lor. A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 6.10.2010, *Consultation on Access to a Basic Payment Account (Consultare privind accesul la un cont de plată de bază)*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/payment\\_account/access\\_basic\\_payment\\_account\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/payment_account/access_basic_payment_account_en.pdf)

<sup>86</sup> A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 6.10.2010, *Consultation on Access to a Basic Payment Account (Consultare privind accesul la un cont de plată de bază)* (citată la nota de subsol 82 de mai sus).

<sup>87</sup> Cazul N 642/2005, *Compensație de stat în favoarea Posten AB pentru furnizarea de servicii de plată de bază și de facilități de numerar - Suedia* (JO C 291/2007, 5.12.2007, p. 5); cazul N 749/2001, *Servicii de plată prin virament oferite de Posten AB - Suedia* (JO C 187, 7.8.2003, p. 9); cazul N 514/2001, *Servicii bancare universale „Modernizarea sistemelor de plată a prestațiilor din Regatul Unit și furnizarea accesului la servicii bancare universale prin intermediul oficiilor poștale” - Regatul Unit* (JO C 186, 6.8.2003, p. 17); cazul N 252/2002, *Reinventarea rețelei de oficii poștale urbane - Regatul Unit* (JO C 269, 8.11.2003, p. 22); cazul N 784/2002, *Sprijin financiar guvernamental pentru rețeaua rurală, finanțarea plății datoriilor și împrumut de capital circulant în favoarea Post Office Limited - Regatul Unit* (JO C 269, 8.11.2003, p. 23); cazul N 244/03, *Credit Union - Furnizarea accesului la servicii financiare de bază - Scoția*; cazul C 42/2006, *Poste Italiane - Banco Posta - Remunerarea conturilor curente deschise la trezorerie - Italia* (JO C 290, 29.11.2006, p. 8 și JO L 64, 10.3.2009, p. 4); C 49/2006, *Poste Italiane - Banco Posta - Italia* (privind carnete de economii poștale „libretti postali” și certificate de economii poștale „buoni fruttiferi postali”) (JO C 31, 13.2.2007, p. 11 și JO L 189, 21.7.2009, p. 3); cazul C 88/1997, *Posibil ajutor în favoarea Crédit Mutuel prin intermediul „livret bleu” - Franța* (JO C 210, 1.9.2006, p. 12-32); cazul CP 280/2009, cazul N 531/2005, *SGEI încredințat Banque Postale - Franța* ((JO C 21, 28.1.2006, p. 2).

<sup>88</sup> Exclusiv sau ca un produs bancar în cadrul unui SIEG mai extins în sectorul poștal.

negative<sup>90</sup>. Doar într-unul din cele 10 cazuri închise s-au aplicat dispozițiile Cadrului privind SIEG din 2005<sup>91</sup>.

Complexitatea serviciilor financiare se datorează faptului că este foarte dificil să se identifice corect costurile, veniturile și profitul rezonabil asociate SIEG.

În aceste cazuri, alocarea corespunzătoare a costurilor aferente SIEG a fost o sarcină importantă. În majoritatea cazurilor, SIEG impune băncii să furnizeze un serviciu pe care, în caz contrar, poate nu l-ar presta. De obicei, aceste servicii sunt furnizate prin intermediul rețelelor obișnuite de distribuție ale băncilor. În plus, serviciile administrative obișnuite sunt utilizate, de asemenea, de SIEG. Prin urmare, alocarea corespunzătoare a costurilor aferente SIEG necesită identificarea atât a costurilor specifice aferente SIEG, cât și a proporției cheltuielilor de regie destinate acestuia. În timp ce acest aspect este comun tuturor SIEG, operațiunile complexe ale băncilor, la care se adaugă faptul că, de obicei, SIEG sunt furnizate la nivel național, înseamnă că, în general, trebuie să se analizeze structura costurilor întregii bănci.

În ceea ce privește veniturile, o parte importantă a modelului de afaceri al băncilor este vânzarea încrucișată, ceea ce înseamnă că dacă un client deține deja un produs al unei bănci, în mod normal, aceasta încearcă să vândă clientului respectiv și un alt produs pentru a genera venituri suplimentare. În cazul în care băncilor li se încredințează un SIEG, acestea obțin, uneori, un drept special sau exclusiv de a furniza produsul respectiv (de exemplu, *Banque Postale*, *Caisses d'Epargne* și *Crédit mutuel* au fost singurele trei bănci din Franța cărora li s-au acordat drepturi speciale pentru a propune un cont de economii scutit de taxe, și anume „Livret A”). Luând în considerare strategia lor de afaceri obișnuită, băncile pot să vândă, în practică, produse suplimentare unor persoane care utilizează SIEG, generând, astfel, venituri suplimentare.

În cele din urmă, nivelul corespunzător al profitului rezonabil este dificil de stabilit în cazul unui SIEG financiar. În primul rând, deoarece, în general, marjele de profit generate de bănci nu sunt informații publice. În al doilea rând, chestiunea riscului (sau a absenței riscului) este esențială în determinarea profitului rezonabil corect. Atunci când banca percepe doar o taxă pentru furnizarea unui serviciu, profitul poate fi determinat relativ ușor. Cu toate acestea, în cazul sistemelor hibride, atunci când banca colectează depozite în cadrul prestării SIEG, dar apoi le investește pe propriul risc, calcularea profitului rezonabil corespunzător devine mai complicată. Acesta este un aspect important și cazurile din alte sectoare oferă puține orientări în materie.

### **3.6. Servicii publice de radiodifuziune**

#### *3.6.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale*

Fiecare stat membru are unul sau mai multe organisme publice de radiodifuziune, de obicei cu o poziție de piață puternică. Serviciile publice de radiodifuziune, independent de relevanța lor

---

<sup>89</sup> Cazul C 88/1997, *Posibil ajutor în favoarea Crédit Mutuel prin intermediul „livret bleu” - Franța* (JO C 210, 1.9.2006, p. 12-32); cazul N 531/2005, *SGEI încredințat Banque Postale - Franța* (JO C 21, 28.1.2006, p. 2).

<sup>90</sup> Cazul C 42/2006, *Poste Italiane - Banco Posta - Remunerarea conturilor curente deschise la trezorerie - Italia* (JO L 64, 10.3.2009, p. 4).

<sup>91</sup> Cazul N 642/2005, *Compensație de stat în favoarea Posten AB pentru furnizarea de servicii de plată de bază și de facilități de numerar - Suedia* (JO C 291/2007, 5.12.2007, p. 5).

economică, sunt diferite de serviciile publice în orice alt sector economic. Nu există niciun alt serviciu care, în același timp, să dispună de acces la un segment de populație atât de vast, să ofere acestuia un volum atât de mare de informații și conținut, precum și să transmită și să influențeze astfel atât opiniile individuale, cât și opinia publică.

Rolul special al serviciului public de radiodifuziune este subliniat de Protocolul nr. 29 privind sistemul de radiodifuziune publică în statele membre, anexat la TUE și la TFUE. După ce stabilește că *„radiodifuziunea ca serviciu public în statele membre este direct legată de nevoile democratice, sociale și culturale ale fiecărei societăți, precum și de necesitatea de a păstra pluralismul în mass-media”*, protocolul prevede că *„dispozițiile Tratatului de instituire a Comunității Europene nu aduc atingere competenței statelor membre de a participa la finanțarea serviciului public de radiodifuziune în măsura în care finanțarea se acordă organismelor de radiodifuziune cu scopul ca acestea să-și îndeplinească misiunea de serviciu public așa cum a fost ea conferită, definită și organizată de fiecare stat membru și în măsura în care finanțarea respectivă nu aduce atingere condițiilor schimburilor și concurenței în Comunitate într-o măsură care ar fi contrară interesului comun, fiind de la sine înțeles că realizarea mandatului acestui serviciu public trebuie să fie luată în considerare”*.

### 3.6.2. Cadrul de reglementare și norme specifice sectoriale privind ajutoarele de stat

Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat serviciilor publice de radiodifuziune din 2009 și textul anterior din 2001<sup>92</sup> iau în considerare faptul că serviciul public de radiodifuziune, cu toate că are o importanță economică evidentă, nu este comparabil cu niciun serviciu public desfășurat în alte sectoare economice. Printre principalele prevederi ale comunicării se află acordarea unei atenții deosebite responsabilității și eficacității controalelor la nivel național, inclusiv o evaluare transparentă a impactului global al noilor servicii mass-media finanțate din fonduri publice (evaluarea prealabilă a noilor servicii importante lansate de organismele publice de radiodifuziune), controlul supracompensării și supravegherea misiunii de serviciu public. Comunicarea nu lasă nicio marjă care să permită, de asemenea, aplicarea Cadrului privind SIEG în cazul organismelor publice de radiodifuziune.

### 3.6.3. Practica decizională a Comisiei

De la adoptarea pachetului în 2005, Comisia a evaluat măsuri de ajutor de stat în favoarea serviciilor publice de radiodifuziune în 16 cazuri de ajutor de stat. Acestea nu au fost evaluate în temeiul pachetului, ci pe baza Comunicărilor privind serviciile publice de radiodifuziune. În aceste cazuri, principalele aspecte abordate au fost încredințarea misiunii de serviciu public unui organism de radiodifuziune, drepturile organismelor de radiodifuziune de a oferi noi servicii audiovizuale și mecanismele corespunzătoare pentru evitarea supracompensării. De regulă, în aceste cazuri nu se ia în considerare eficiența.

Viitoarea evoluție a platformelor tehnice poate duce la acordarea unei atenții sporite evaluării prealabile a noilor servicii importante, astfel cum s-a menționat la secțiunea 3.6.2. de mai sus. Cu toate acestea, ar trebui evidențiat că responsabilitatea pentru efectuarea acestui test revine, în primul rând, statelor membre.

---

<sup>92</sup> Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat serviciilor publice de radiodifuziune, JO C 257, 27.10.2009, p. 1-14; Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor privind ajutoarele de stat serviciilor publice de radiodifuziune, JO C 320, 15.11.2001, p. 5-11.

### 3.7. Bandă largă

#### 3.7.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale

Sectorul TIC generează în mod direct 5 % din PIB-ul european și reprezintă o valoare de piață anuală de 660 de miliarde EUR<sup>93</sup>. Sectorul telecomunicațiilor reprezintă 52 % din această sumă. Mulți operatori de diferite dimensiuni concurează între ei și, în special, cu operatorii tradiționali care anterior reprezentau un monopol de stat.

#### 3.7.2. Cadrul de reglementare și norme specifice sectoriale privind ajutoarele de stat

Directiva 2002/21/CE („Directiva-cadru”)<sup>94</sup> prevede separarea conturilor pentru furnizorii de rețele/servicii publice de comunicații care au drepturi speciale sau exclusive de furnizare a serviciilor în alte sectoare decât comunicațiile electronice în același sau în alt stat membru. În plus, Directiva 2002/22/CE („Directiva privind serviciul universal”)<sup>95</sup> oferă statelor membre posibilitatea ca, în anumite circumstanțe, să desemneze un furnizor de serviciu universal care să aibă obligația de a pune la dispoziție conexiuni la o rețea publică de comunicații și prevede un mecanism pentru compensarea costurilor nete determinate care rezultă dintr-o astfel de obligație, calculate în condiții de transparență și pornind de la fondurile publice sau fondurile sectoriale. În plus, Directiva privind serviciul universal prevede posibilitatea de a încredința servicii suplimentare în afara domeniului de aplicare al serviciului universal definit la nivelul UE pentru telecomunicații, dar în astfel de împrejurări nu poate fi impus niciun mecanism de compensare care implică participarea anumitor întreprinderi<sup>96</sup>.

Orientările comunitare pentru aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelelor în bandă largă<sup>97</sup> conțin dispoziții specifice privind dezvoltarea cu sprijin public a rețelelor în bandă largă de bază, precum și a rețelelor de acces de generație următoare în zone în care operatorii privați nu investesc. În acest caz, ajutorul se acordă, adesea, nu ca o compensație pentru serviciu public, ci ca un ajutor sectorial pentru investiții în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din tratat. Cu toate acestea, compensația pentru serviciu public poate fi considerată, de asemenea, compatibilă în temeiul articolului 106 alineatul (2) atunci când sunt îndeplinite condițiile generale.

#### 3.7.3. Practica decizională a Comisiei

Sistemul de sprijin pentru extinderea benzii largi a fost identificat drept SIEG doar în foarte puține cazuri. În trei cazuri<sup>98</sup> s-a luat o decizie privind absența ajutorului (fiind îndeplinite

---

<sup>93</sup> Comunicarea Comisiei din 26 august 2010, O agendă digitală pentru Europa, COM(2010) 245 final, p. 4.

<sup>94</sup> Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, JO L 108, 24.4.2002, p. 33-50.

<sup>95</sup> Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor legate de rețelele și serviciile electronice de comunicații, JO L 108, 24.4.2002, p. 51-77.

<sup>96</sup> Articolul 32 din Directiva privind serviciul universal.

<sup>97</sup> Comunicarea Comisiei, Orientări comunitare pentru aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelelor în bandă largă, JO C 235, 30.9.2009, p. 7.

<sup>98</sup> Cazul N 382/2004, *Rețea de mare viteză în Limousin – DORSAL* (JO C 230, 20.9.2005, p. 6-7); cazul N 381/2004, *Rețea de mare viteză în Pyrénées-Atlantiques* (JO C 162, 2.7.2005, p. 5-6); cazul N 331/2008, *Rețea de foarte mare viteză în Hauts-de-Seine* (JO C 256, 23.9.2010, p. 1).

criteriile *Altmark*), dintre care doar a treia a fost adoptată după pachet. Într-un singur caz<sup>99</sup> ajutorul a fost considerat compatibil în temeiul Cadrului privind SIEG.

Cazurile abordate până în prezent s-au concentrat în primul rând asupra stabilirii conformității procedurilor de ofertare în cauză cu cel de-al patrulea criteriu *Altmark* și definirea extinderii benzii largi ca SIEG. Cu toate acestea, este posibil ca, în viitor, evaluarea ajutorului de stat pentru dezvoltarea benzii largi în temeiul articolului 106 alineatul (2) din TFUE să continue să fie excepția, mai degrabă decât regula.

### **3.8. Asistența medicală**

#### *3.8.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale*

Asistența medicală este un domeniu foarte important, atât în ceea ce privește importanța sa subiectivă pentru populație, cât și în ceea ce privește cheltuielile publice, care reprezintă între 6 și 10% din PIB-ul țărilor membre ale UE<sup>100</sup>.

În UE există două tipuri majore de sisteme de sănătate:

- serviciile naționale de sănătate (SNS): aceste servicii sunt finanțate din impozite și funcționează în baza unui sistem de prestații în natură. Mai multe state membre au introdus un serviciu național de sănătate, în special Regatul Unit, Italia, Spania și Portugalia;
- sistemele de asigurări sociale: aceste sisteme se bazează pe o asigurare obligatorie care presupune ca fie toți cetățenii, fie anumite grupuri de persoane, să aibă obligația de a se afilia la o societate de asigurări de sănătate.

În sectorul asistenței medicale se pot distinge trei piețe:

- servicii de sănătate: servicii spitalicești și nespitalicești;
- produse medicale: industria farmaceutică, farmaciile și alte produse medicale;
- asigurări de sănătate: finanțarea furnizării de servicii/produse medicale și asigurarea profesională a cadrelor medicale.

Pe piața serviciilor de sănătate, se constată dezvoltarea progresivă a unei veritabile piețe interne în domeniul serviciilor de sănătate: un număr relativ mic, dar în creștere, de societăți furnizează asistență medicală în mai multe țări din Europa.

Pe piața asigurărilor private, cu una sau două excepții, se pare că există o diferență clară între statele membre ale UE-15 și UE-12 în ceea ce privește dezvoltarea pieței și dezbaterile publice cu privire la asigurările private de sănătate. Piețele din cadrul UE-15 au tendința de a fi mai mari, prezintă o diversitate mai mare în ceea ce privește rolul lor și sunt sau au fost dominate de asociații mutuale. Spre deosebire de acestea, piețele din majoritatea statelor UE-12 au depus eforturi mari pentru a începe să funcționeze, au în principal un rol complementar și sunt uneori exclusiv comerciale.

---

<sup>99</sup> Cazul N 196/2010, *Instituirea unei infrastructuri durabile care să permită conectarea la internet în bandă largă pe întreg teritoriul Estoniei (proiectul EstWin)*.

<sup>100</sup> EUROSTAT, *Statistics explained: Healthcare expenditure (Statistici explicate: cheltuielile cu asistența medicală)*, aprilie 2008.

În ceea ce privește cheltuielile, asigurările private de sănătate nu contribuie în mod semnificativ la cheltuielile totale cu sănătatea din Uniunea Europeană. Acestea se situează sub 5 % din cheltuielile totale cu sănătatea în două treimi din statele membre, cu toate că acestea joacă un rol mult mai important în Slovenia (13,1 %), Franța (12,8 %) și Germania (9,3 %) <sup>101</sup>.

### 3.8.2. Cadrul de reglementare

Nu există norme specifice privind ajutoarele de stat care se aplică sectorului asistenței medicale. Cu toate acestea, în temeiul Deciziei privind SIEG, ajutoarele acordate spitalelor sunt scutite de notificare indiferent de suma compensației implicate, cu condiția îndeplinirii cerințelor Deciziei privind SIEG (a se vedea secțiunea 2.2.1 de mai sus).

Printre alte acte legislative în domeniu se numără cele prezentate mai jos:

- în 2006, Consiliul a adoptat o comunicare privind valorile și principiile comune din sistemele de sănătate ale statelor membre și a constatat că universalitatea era una din aceste valori comune: nimănui nu ar trebui să îi fie obstrucționat accesul la asistență medicală și trebuie să fie asigurat accesul tuturor. În Strategia privind sănătatea adoptată în 2007, Comisia a subliniat importanța accesului universal <sup>102</sup>;
- în temeiul celei de A treia Directive din 2008 privind asigurările generale directe, altele decât asigurările de viață, guvernele nu mai pot influența structura pieței <sup>103</sup>.

### 3.8.3. Practica decizională a Comisiei

*Servicii de sănătate:* Comisia analizează mai ales plângeri de la clinici private cu privire la ajutoare acordate spitalelor publice <sup>104</sup>. Plângerile par a se referi, în principal, la tratamentul preferențial de care beneficiază spitalele publice, chiar dacă, în opinia reclamanților, atât spitalelor private, cât și spitalelor publice le revin aceleași obligații de SIEG. Mai exact, plângerile vizează:

- lipsa transparenței în ceea ce privește încredințarea misiunii de serviciu public și conturile spitalelor publice,
- prezența potențială a supracompensării în lipsa unei verificări reale din partea statului și
- subvenții încrucișate potențiale pentru activități comerciale cu finanțare publică.

---

<sup>101</sup> COMISIA EUROPEANĂ, *Private health insurance in the European Union: Final report prepared for the European Commission (Asigurările private de sănătate din Uniunea Europeană: raport final elaborat pentru Comisia Europeană)*, Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitate de Șanse, 24.6.2009, p. 6.

<sup>102</sup> Concluziile Consiliului privind valorile și principiile comune ale sistemelor de sănătate din UE, a 2733-a reuniune a Consiliului pentru ocuparea forței de muncă, politici sociale, sănătate și protecția consumatorului, Luxemburg, 1-2 iunie 2006; Cartea albă COM(2007) 630 a Comisiei din 23 octombrie 2007, *Împreună pentru sănătate: o abordare strategică pentru UE 2008-2013*.

<sup>103</sup> Directiva 2008/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2008 de modificare a Directivei 92/49/CEE a Consiliului de coordonare a actelor cu putere de lege și actelor administrative privind asigurarea generală directă, alta decât asigurarea de viață, în ceea ce privește competențele de executare conferite Comisiei, JO L 81, 20.3.2008, p. 69-70.

<sup>104</sup> Cazul NN 54/2009, *Association bruxelloise des institutions des soins de santé privées asbl (ABISSP)/Belgia* (JO C 74, 24.3.2010, p. 1).

Transparența în ceea ce privește încredințarea misiunii de serviciu public și conturile reprezintă un aspect important în sectorul spitalicesc, întrucât, adesea, spitalele publice primesc mai multe ajutoare decât spitalele private. Este necesar să se prezinte documentație clară privind serviciile suplimentare furnizate de spitalele publice care justifică o compensație mai mare.

Trebuie reținut că unele din aceste plângeri par să aibă la bază o lipsă de înțelegere a cerințelor Deciziei privind SIEG. Autorii plângerilor din mediul privat consideră adesea că toți furnizorii de servicii de sănătate ar trebui să beneficieze de un tratament egal și că nu ar fi posibil ca unui furnizor să i se încredințeze mai multe obligații de serviciu public decât altuia. Mai mult, aceștia susțin frecvent că nu ar fi posibilă compensarea furnizorilor ineficienți.

*Asigurările private de sănătate:* cazurile analizate de Comisie se referă, în principal, la scheme de egalizare a riscurilor aplicate societăților private de asigurări de sănătate, cum ar fi, de exemplu, în Țările de Jos (2006) și în Irlanda (2006)<sup>105</sup>. Schemele de egalizare a riscurilor sunt o formă directă de intervenție care presupune, în general, transferuri financiare de la asigurații cu riscuri scăzute la asigurații cu riscuri ridicate. Acestea sunt o componentă esențială a piețelor asigurărilor de sănătate fără limitare a adeziunii și tarifare comunitară, fiind introduse pentru a se garanta accesul la asigurări de sănătate și concurența loială între asigurați. Măsurile de egalizare a riscurilor urmăresc descurajarea asiguraților de a concura pe baza unei selecții a riscului, precum și încurajarea concurenței dintre asigurați în ceea ce privește costurile și calitatea. Hotărârea în cauza *BUPA* a stabilit ca aceste transferuri financiare pot constitui compensații SIEG<sup>106</sup>.

### **3.9. Servicii sociale și servicii organizate de autoritățile locale**

#### *3.9.1. Dimensiunea sectorului și particularități structurale*

Astfel cum s-a prezentat în Comunicarea Comisiei intitulată „*Punerea în aplicare a programului comunitar de la Lisabona: serviciile sociale de interes general în Uniunea Europeană*”<sup>107</sup>, „*serviciile sociale includ regimurile obligatorii și complementare de asigurări sociale, organizate în diferite moduri (organizații cu caracter mutual sau ocupațional), precum și alte servicii esențiale furnizate direct persoanelor și care joacă un rol preventiv și de coeziune socială, cum ar fi servicii de asistență socială, servicii de ocupare și de formare, locuințe sociale, servicii de îngrijire a copiilor și servicii de îngrijire pe termen lung*”.

Datele statistice privind serviciile sociale sunt adesea agregate cu cele privind serviciile de sănătate și informațiile specifice referitoare la diferite segmente ale sectorului sunt rare<sup>108</sup>. Serviciile de sănătate și serviciile sociale generează împreună aproximativ 5 % din producția economică totală în UE-27 și oferă locuri de muncă pentru 21,4 milioane de persoane, rata de

---

<sup>105</sup> Cazul N 214/2010, *Risicovereveningssysteem voor Nederlandse zorgverzekeraars* (JO C 333, 10.12.2010, p. 3); cazul N 46/2003, *Schemă de egalizare a riscurilor pe piața irlandeză a asigurărilor de sănătate* (JO C 186, 6.8.2003, p. 16).

<sup>106</sup> Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 12 februarie 2008, pronunțată în cauza T-289/03, *BUPA/Comisia* (citată la nota de subsol 8 de mai sus).

<sup>107</sup> Comunicarea Comisiei intitulată „*Punerea în aplicare a programului comunitar de la Lisabona: serviciile sociale de interes general în Uniunea Europeană*”, COM (2006) 177 final, 26 aprilie 2006.

<sup>108</sup> A se vedea capitolul 1 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2010) 1284 din 22 octombrie 2010, *Second Biennial Report on social services of general interest (Al doilea raport bienal privind serviciile sociale de interes general)*.

ocupare a sectorului fiind de 10 %. În plus, astfel cum s-a explicat anterior într-un mod mai detaliat, două servicii importante – îngrijirea pe termen lung și locuințele sociale – pot reprezenta peste 2 % din PIB în unele state membre<sup>109</sup>.

În funcție de statul membru, serviciile sociale sunt fie furnizate complet de administrațiile publice, fie de furnizori privați și publici împreună. În unele țări, există deja o piață dezvoltată pentru serviciile de îngrijire pe termen lung, în care operatorii publici și privați concurează între ei.

Serviciile sociale sunt în principal furnizate la nivel local de operatori de mici dimensiuni, cărora li s-a încredințat un serviciu public de către autoritățile publice. Cu toate acestea, în unele domenii, există furnizori de servicii de mari dimensiuni care au filiale în mai multe state membre.

### 3.9.2. *Îngrijirea pe termen lung*

Serviciile de îngrijire pe termen lung pentru persoanele în vârstă au diferite forme în întreaga Europă: acestea includ servicii prestate în centre pentru instituționalizarea de lungă durată, („servicii de îngrijire instituționalizată pe termen lung”), servicii prestate în centre de zi și alte centre comunitare („servicii de îngrijire pe termen lung în centre comunitare”) și servicii prestate la domiciliul persoanelor („servicii de îngrijire la domiciliu”). Există, de asemenea, diferențe semnificative la nivelul întregii Europe în ceea ce privește disponibilitatea serviciilor, de la țări în Peninsula Scandinavă unde serviciile formale de îngrijire sunt foarte folosite, până la alte părți ale Europei, cum ar fi Portugalia, Spania și Grecia, în care, în mod tradițional, membrii familiei asigură îngrijirea și unde furnizarea de servicii formale de îngrijire pe termen lung rămâne un fenomen rar.

Îngrijirea pe termen lung reprezintă între 1 și 20 % din cheltuielile totale cu sănătatea ale statelor membre. Aceasta înseamnă că mai multe state membre (inclusiv Germania, Franța, Danemarca și Belgia) cheltuiesc între 1 și 2 % din PIB-ul lor pentru îngrijirea pe termen lung. Din cauza îmbătrânirii populației, se estimează că acest procentaj va crește semnificativ în toate statele membre<sup>110</sup>.

### 3.9.3. *Serviciile de educație și îngrijire destinate copiilor de vârstă mică*

Cele mai multe țări din Europa au introdus norme și gestionări separate ale serviciilor de educație și îngrijire destinate copiilor de vârstă mică, deși, în practică, aceste tipuri de servicii se suprapun într-o măsură considerabilă.

### 3.9.4. *Serviciile de ocupare a forței de muncă*

Serviciile de ocupare a forței de muncă la nivelul Europei s-au schimbat considerabil în ultimii zece ani. A existat o schimbare în direcția furnizării în comun de servicii pasive și active pe baza unei filosofii a drepturilor și a obligațiilor, conform căreia se așteaptă mai mult de la utilizatorii acestor servicii, precum și de la serviciile propriu-zise<sup>111</sup>. Probabil, cea mai mare schimbare a reprezentat-o implicarea din ce în ce mai mare a furnizorilor privați de servicii, cel puțin în cazul unor servicii de ocupare a forței de muncă, precum și creșterea

<sup>109</sup> A se vedea capitolul 3.9.2 pentru îngrijirea pe termen lung și 3.9.5 pentru locuințele sociale.

<sup>110</sup> EUROSTAT, *Health expenditure (Cheltuieli cu sănătatea)*, Data in focus, 26/2008, p. 1.

<sup>111</sup> A se vedea secțiunea 2.1.3. a documentului *Second Biennial Report on social services of general interest (Al doilea raport bienal privind serviciile sociale de interes general)*.



gradului de externalizare și subcontractare de la operatorii publici către cei privați în ceea ce privește anumite funcții.

### 3.9.5. *Locuințele sociale*

În Europa, punerea la dispoziție de locuințe sociale cuprinde dezvoltarea, închirierea/vânzarea și întreținerea unor locuințe la prețuri convenabile, precum și alocarea și administrarea acestora, care ar putea cuprinde, de asemenea, administrarea unor complexe rezidențiale și a unor cartiere. Administrarea locuințelor sociale poate include din ce în ce mai multe aspecte sociale: de exemplu, serviciile de îngrijire sunt implicate în programele de alocare sau realocare de locuințe pentru anumite grupuri sau în gestionarea datoriilor pentru gospodăriile cu venituri mici. Cu toate acestea, în cele mai multe cazuri, instituțiile de îngrijire specifică acoperă componenta de îngrijire și colaborează cu furnizorii de locuințe sociale<sup>112</sup>.

Conform EUROSTAT, cheltuielile publice cu locuințele sociale se ridică în medie la 0,6 % din PIB-ul UE-27<sup>113</sup>. Statele membre ale căror cheltuieli publice depășesc media UE sunt în principal în UE-15 (inclusiv Germania, Franța, Suedia, Danemarca și Regatul Unit).

### 3.9.6. *Alte servicii sociale și servicii organizate de autoritățile locale*

Numeroase autorități locale furnizează mai multe servicii pentru sporirea coeziunii sociale la nivel local. Aceste servicii sunt furnizate urmărindu-se obiectivul de a permite accesul tuturor grupurilor (inclusiv, de exemplu, al familiilor cu venituri mici, al persoanelor cu handicap sau al persoanelor care se confruntă cu dificultăți de ordin social). Serviciile care au făcut obiectul unei plângeri, al unei (pre)notificări sau al unor întrebări din partea statelor membre includ:

- activități de recreere (de exemplu, bazine de înot, grădini zoologice, centre sportive, cluburi de tineret);
- activități educaționale și culturale pentru copii și adulți (de exemplu, instituții de îngrijire a copilului, librării, centre de învățare, muzee);
- consiliere pentru persoanele aflate în situații dificile din punct de vedere social;
- spațiu de cazare pentru persoanele fără adăpost;
- centre comunitare;
- primării/săli locale de concerte.

Furnizarea acestor tipuri de servicii este importantă pentru coeziunea socială atât la nivel local, cât și la nivel regional, în interiorul unui stat membru. Autoritățile locale finanțează muzee, primării, concerte, expoziții pentru a asigura desfășurarea unor evenimente culturale care altfel nu ar putea avea loc.

---

<sup>112</sup> A se vedea secțiunea 2.1.4. a documentului *Second Biennial Report on social services of general interest (Al doilea raport bienal privind serviciile sociale de interes general)*.

<sup>113</sup> EUROSTAT, Statistical books ISSN 1681-9365, *Social Statistics – Social Protection – Expenditure and receipts (Statistici europene privind aspectele sociale – protecția socială – cheltuielile și veniturile)*, date pentru anii 1997-2005.

### 3.9.7. Cadrul de reglementare

În cazul SIEG sociale, evaluarea compatibilității se bazează pe dispozițiile pachetului. Nu există norme UE specifice sectorului. Cu toate acestea, în temeiul Deciziei privind SIEG, ajutoarele acordate întreprinderilor din domeniul locuințelor sociale sunt scutite de notificare indiferent de suma compensației implicate, cu condiția îndeplinirii cerințelor Deciziei privind SIEG (a se vedea secțiunea 2.2.1 de mai sus).

Serviciile culturale reprezintă un caz special în această privință, întrucât, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din tratat, acestea beneficiază de o derogare specifică de la interdicția de a acorda ajutor de stat. Totuși, acest lucru nu le împiedică să fie tratate ca SIEG, în măsura în care îndeplinesc cerințele necesare.

### 3.9.8. Practica decizională a Comisiei

*Îngrijirea pe termen lung:* Comisia a primit plângeri de la întreprinderi private concurente din Germania și din Țările de Jos cu privire la finanțarea unor furnizori publici de îngrijire pe termen lung. Finanțarea publică respectivă a fost evaluată ca fiind conformă cu cerințele pachetului.

*Locuințele sociale:* Comisia a adoptat o decizie importantă în ceea ce privește locuințele sociale în Țările de Jos la data de 15 decembrie 2009, declarând că sistemul olandez al locuințelor sociale este compatibil cu normele UE privind ajutoarele de stat, în temeiul articolului 106 alineatul (2) din TFUE<sup>114</sup>. Decizia pozitivă se bazează pe angajamentele olandeze de a asigura conformitatea sistemului existent cu normele UE privind ajutoarele de stat. În special, finanțarea publică nu trebuie utilizată pentru activități comerciale, iar locuințele trebuie atribuite în mod transparent, conform unor criterii obiective. Comisia a primit, de asemenea, un număr mare de plângeri din partea altor state membre.

Alte servicii sociale și servicii organizate de autoritățile locale: Comisia a primit un număr mare de plângeri, precum și de (pre)notificări și întrebări din partea statelor membre, referitoare la alte tipuri de SIEG și de servicii organizate la nivel local. După o examinare suplimentară, s-a dovedit că multe dintre serviciile respective intrau în domeniul de aplicare al Deciziei privind SIEG și, prin urmare, nu necesitau notificare.

În ceea ce privește serviciile care au, în principal, un caracter cultural, numeroase notificări au fost analizate în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d). Cu toate acestea, întrucât serviciile culturale – mai ales dacă sunt furnizate la nivel local – ar îndeplini de cele mai multe ori criteriile pentru a fi considerate SIEG, acestea ar fi putut avea dreptul de a fi scutite de obligația notificării în temeiul Deciziei privind SIEG.

## 3.10. Ghid privind serviciile sociale de interes general

Legat de comunicarea din 2007, serviciile Comisiei au publicat inițial două documente privind întrebările frecvente care se referă la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat și achizițiile publice<sup>115</sup>. Aceste documente erau menite să răspundă întrebărilor ridicate de diferite tipuri de părți interesate cu privire la aplicarea normelor.

---

<sup>114</sup> Cazul N 642/2009, *Projet d'appui spécifique aux associations de logement pour les approches de district* (JO C 31, 9.2.2010, p. 6-7).

<sup>115</sup> A se vedea nota de subsol 2 de mai jos.

Serviciile Comisiei au actualizat recent aceste două documente pe baza întrebărilor suplimentare adresate prin intermediul SII, a jurisprudenței noi și a aspectelor suplimentare evidențiate de părțile interesate. Actualizarea a fost integrată într-un document unic, intitulat „*Ghid de aplicare a normelor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat, achizițiile publice și piața internă în cazul serviciilor de interes economic general și, în special, al serviciilor sociale de interes general*”<sup>116</sup>. Pentru a fi ușor de citit și de utilizat, ghidul acoperă toate domeniile relevante ale dreptului UE într-un singur text.

Asemenea întrebărilor ridicate prin intermediul SII, ghidul nu se limitează la explicarea condițiilor pachetului referitoare la aspecte precum încredințarea unei misiuni de serviciu public și compensarea. Acesta acoperă, de asemenea, aspecte generale cum ar fi definirea SIEG și distincția dintre activitatea economică și cea neeconomică.

Dat fiind că noul ghid a fost publicat de către serviciile Comisiei doar foarte recent, părțile interesate nu au avut oportunitatea de a formula observații pe marginea textului în cadrul consultării. Observațiile asupra documentelor din 2007 privind întrebări frecvente confirmă faptul că acestea au fost adesea percepute ca o contribuție utilă la obiectivul asigurării securității juridice. Cu toate acestea, părțile interesate, de cele mai multe ori, la fel ca în cazul SII, nu consideră documentele respective ca fiind un substitut pentru orientări mai oficiale care trebuie să fie publicate de către Comisie.

#### **4. PROCESUL DE CONSULTARE PUBLICĂ**

Punctul 25 din Cadrul privind SIEG și articolul 9 din Decizia privind SIEG prevăd organizarea de către Comisie a unui proces de consultare extinsă cu privire la aplicarea pachetului. Acest proces de consultare, care a fost finalizat în 2010, a inclus prezentarea de rapoarte de către statele membre și o consultare amplă a părților interesate.

Scopul procesului de consultare a fost de a identifica impactul pachetului asupra furnizării și a eficienței SIEG în Europa, precum și de a identifica domeniile în care aceste norme ar putea fi îmbunătățite.

##### **4.1. Prezentarea de rapoarte de către statele membre**

Prima etapă a procesului de consultare a constat în prezentarea de rapoarte de către statele membre<sup>117</sup>. Aceasta a avut loc în perioada 2008-2009. Unele state membre au întâmpinat dificultăți în colectarea de informații statistice detaliate privind furnizarea de SIEG de la diverse sectoare ale administrației lor naționale. Unele state membre au subliniat faptul că normele prevăzute de pachet sunt adesea aplicate la nivel regional sau chiar local, cu un grad scăzut de coordonare la nivel național, fapt care face din colectarea datelor o sarcină dificilă. De fapt, unele state membre nu au furnizat deloc informații statistice referitoare la aplicarea Deciziei privind SIEG, în timp ce altele și-au concentrat rapoartele asupra compensațiilor pentru SIEG organizate la nivelul administrației centrale.

---

<sup>116</sup> Document de lucru al serviciilor Comisiei SEC (2010) 1545 din 7 decembrie 2010, *Ghid de aplicare a normelor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat, achizițiile publice și piața internă în cazul serviciilor de interes economic general și, în special, al serviciilor sociale de interes general*.

<sup>117</sup> Obligația de raportare a fost stabilită la articolul 8 din Decizia privind SIEG, prin care statele membre sunt obligate să furnizeze: „... rapoarte periodice cu privire la punerea în aplicare a prezentei decizii, conținând o descriere detaliată a condițiilor de aplicare a deciziei în cauză în toate sectoarele, inclusiv în sectorul locuințelor sociale și al spitalelor...”

În loc să furnizeze informații statistice detaliate privind aplicarea dispozițiilor pachetului, majoritatea statelor membre și-au axat contribuțiile pe experiența practică în materie.

Observațiile primite de la statele membre nu se limitează la instrumentele și cerințele prevăzute de pachetul în sine. În schimb, statele membre au abordat, de asemenea, aspecte legate de definirea ajutorului în temeiul articolului 107 din TFUE și de implicațiile jurisprudenței *Altmark* a Curții de Justiție<sup>118</sup>, în rapoartele lor<sup>119</sup>.

## **4.2. Consultarea altor părți interesate**

De asemenea, serviciile Comisiei au realizat o consultare publică extinsă în 2010<sup>120</sup>. Această consultare a avut drept obiectiv evaluarea experiențelor părților interesate în aplicarea dispozițiilor pachetului și a inclus întrebări privind calificarea anumitor măsuri ca ajutor de stat (articolul 107 din TFUE) și privind jurisprudența *Altmark*.

Mai multe organizații și-au manifestat interesul pentru această consultare. În total, Comisia a primit 107 contribuții substanțiale<sup>121</sup>. Din aceste 107 contribuții, 4 au provenit direct de la statele membre, 23 de la alte organisme publice, 64 de la furnizori de SIEG care desfășoară activități în diverse state membre ale UE (și de la organizațiile acestora) și 16 de la alte organizații, de exemplu, din mediul universitar și de la publicul larg<sup>122</sup>.

## **4.3. Aspecte-cheie rezultate în urma consultărilor**

Răspunsurile primite în cadrul consultării serviciilor Comisiei au provenit de la un grup foarte divers de părți interesate, care desfășoară activități în diferite sectoare economice. Autoritățile naționale, municipalitățile, operatorii privați de mari dimensiuni, furnizorii de servicii sociale, contribuabilii exprimă adesea puncte de vedere și dorințe diferite. În consecință, conținutul contribuțiilor primite și pozițiile exprimate în cadrul acestora diferă în mod semnificativ. De aceea, prezenta sinteză se limitează la aspectele cele mai importante și recurente, abordate în cadrul diverselor contribuții ale statelor membre și ale altor părți interesate.

### **4.3.1. Percepția generală cu privire la pachetul SIEG**

Numeroase state membre și o serie largă de alte părți interesate consideră că pachetul a adus o contribuție valoroasă. Adesea, s-a apreciat că, în comparație cu situația de dinainte de 2005, pachetul a permis o ameliorare globală a securității juridice. De asemenea, Decizia privind SIEG a fost salutăată, fiind considerată un mijloc de reducere a sarcinii administrative legate de necesitatea notificărilor individuale a ajutoarelor de stat în ceea ce privește schemele de compensații pentru SIEG.

Numeroase state membre și părți interesate consideră că instrumentele utilizate de Comisie în pachet (cele mai importante fiind Cadrul privind SIEG și Decizia privind SIEG) sunt adecvate

---

<sup>118</sup> A se vedea secțiunea 2.1 de mai sus.

<sup>119</sup> Comisia a publicat toate rapoartele pe site-ul internet al DG Concurență la următoarea adresă: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_sgei/reports.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/reports.html)

<sup>120</sup> Această consultare a părților interesate a fost lansată la 10 iunie 2010 și finalizată la 10 septembrie 2010, deși după expirarea termenului de 10 septembrie au fost primite mai multe contribuții.

<sup>121</sup> Anexa 1 conține o listă a contribuțiilor substanțiale primite.

<sup>122</sup> Comisia a publicat contribuțiile primite pe site-ul internet al DG Concurență: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_sgei/index\\_en.html#replies](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_en.html#replies)

scopurilor lor și nu sugerează că aceste texte juridice ar trebui înlocuite sau completate de alte instrumente juridice<sup>123</sup>.

De asemenea, în cadrul consultării generale a părților interesate au fost solicitate observații privind corectitudinea aplicării, în general, a normelor prevăzute în pachet. Din păcate, un număr foarte mare de respondenți din diverse sectoare și state membre nu consideră că acestea sunt aplicate corect. Motivul citat cel mai frecvent pentru această deficiență în materie de aplicare îl reprezintă faptul că, adesea, factorii de decizie ai autorităților regionale și locale nu cunosc pachetul și obligațiile pe care acesta le impune.

#### 4.3.2. Cerere de clarificare

Consultarea a evidențiat în mod clar faptul că numeroase state membre și alte părți interesate ar considera binevenite unele clarificări suplimentare legate de unele concepte-cheie care stau la baza normelor privind ajutoarele de stat pentru SIEG și a jurisprudenței Curții de Justiție. Percepția potrivit căreia ar fi utile orientări suplimentare este independentă de măsurile de clarificare puse deja în aplicare de către Comisie<sup>124</sup>.

Aceasta include domeniul de aplicare al dispozițiilor din tratat privind ajutoarele de stat (de exemplu, distincția dintre activitatea economică și cea neeconomică), definiția SIEG, definiția ajutorului de stat în temeiul articolului 107 din TFUE (de exemplu, conceptul de efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre) și jurisprudența *Altmark* a Curții de Justiție (de exemplu, cerința de stabilire a unor obiective de referință conform celui de-al patrulea criteriu *Altmark*).

Conceptele de mai sus nu au fost introduse de pachetul în sine, ci își au originea în legislația primară a UE și în jurisprudența în domeniu a Curții de Justiție. Prin urmare, unele părți interesate recunosc că, în procesul de revizuire a pachetului, Comisia nu va exercita niciun control asupra acestor definiții. Astfel, în orice eventualitate, rolul Comisiei în acest context ar trebui să se limiteze la clarificarea și interpretarea noțiunilor și a criteriilor utilizate de legislația primară și de Curtea de Justiție.

*Conceptul de activitate economică și de întreprindere:* astfel cum s-a explicat deja mai sus, normele europene privind ajutoarele de stat se aplică doar întreprinderilor care desfășoară o activitate economică. Serviciile de interes general care nu sunt de natură economică sunt, prin urmare, excluse din domeniul de aplicare al acestor norme. Distincția generală între servicii de natură economică și servicii care nu sunt de natură economică a stat în mod repetat la baza jurisprudenței Curții de Justiție în definirea domeniului de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat. Criteriul cel mai relevant utilizat în acest context este existența unei piețe pentru serviciile în cauză. Cu toate acestea, numeroase state membre și alte părți interesate consideră că, în continuare, conceptul de activitate economică este dificil de aplicat în practică. Unele din aceste dificultăți provin din faptul că anumite SIEG sunt organizate în moduri foarte diferite în UE. În consecință, faptul că un anumit serviciu furnizat în interesul general trebuie considerat ca nefiind de natură economică într-un stat membru, nu înseamnă neapărat că se aplică aceeași clasificare pe întreg teritoriul UE. Astfel, mai multe state

---

<sup>123</sup> Cu toate acestea, au fost formulate cereri de introducere a unor instrumente juridice suplimentare, în special în vederea sporirii securității juridice privind anumite concepte-cheie, a se vedea cele de mai jos.

<sup>124</sup> A se vedea secțiunea 3.10 de mai sus. În cadrul consultării, părțile interesate nu au putut lua în considerare cel mai recent ghid privind normele SIEG, din cauză că acesta nu a fost publicat decât ulterior.

membre și numeroase părți interesate au solicitat Comisiei să furnizeze orientări suplimentare cu privire la criteriile generale pentru a face distincția între activitățile economice și cele neeconomice în scopul aplicării normelor privind ajutoarele de stat, precum și exemple concrete care să ilustreze aplicarea acestor criterii.

*Definiția SIEG:* în plus față de cererile care vizau o mai mare claritate în ceea ce privește noțiunea de activitate economică, unele părți interesate au solicitat precizări referitoare la criteriile de calificare a unei activități drept SIEG și cerințele minime în materie. Cu toate acestea, uneori se apreciază că, întrucât definirea SIEG (cu excepția sectoarelor reglementate la nivelul UE) este de competența statelor membre, nu sunt necesare orientări suplimentare pe această temă din partea Comisiei.

*Conceptul de efect asupra schimburilor comerciale:* numeroase părți interesate au identificat dificultăți în a decide dacă o anumită activitate are sau nu efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre. În temeiul articolului 107 din TFUE, un astfel de efect asupra schimburilor comerciale este necesar pentru a considera compensația aferentă SIEG drept ajutor de stat. Lipsa de claritate în această privință se referă, mai ales, la regimul aplicat serviciilor organizate de autoritățile locale pentru o compensație cu o valoare relativ limitată. Prin urmare, cei care au formulat observații cer Comisiei să stabilească un set de criterii pentru a determina existența unui efect asupra schimburilor comerciale din interiorul UE. Unele părți interesate au formulat sugestii concrete în acest sens, incluzând, printre altele, valoarea compensației acordate pentru serviciu, domeniul geografic de aplicare al serviciului în ceea ce privește utilizatorii potențiali și dimensiunea municipalității în cauză.

*Stabilirea de obiective de referință în temeiul celui de-al patrulea criteriu Altmark:* numeroși respondenți au formulat observații cu privire la a patra cerință *Altmark*, astfel cum a fost stabilită de Curtea de Justiție<sup>125</sup>. Majoritatea acestor observații se concentrează asupra obiectivului de referință privind întreprinderea „bine gestionată”, care a stat la baza hotărârii în cauza *Altmark*, drept un mijloc alternativ pentru asigurarea faptului că valoarea compensației publice nu depășește ceea ce ar fi necesar unui furnizor eficient de servicii. Multe dintre observațiile primite cu privire la acest punct evidențiază că standardul de întreprindere bine gestionată este dificil de aplicat pentru autoritățile publice și furnizorii de servicii. În general, se consideră că alegerea întreprinderii potrivite pentru stabilirea de obiective de referință poate fi, în funcție de piața în cauză, un exercițiu foarte dificil.

*Încredințarea misiunii de serviciu public:* unii respondenți au solicitat Comisiei clarificarea cerințelor legate de încredințarea SIEG unei anumite întreprinderi.

*Furnizarea internă și cooperarea între autoritățile publice:* unii respondenți solicită Comisiei clarificări cu privire la regimul aplicat, în temeiul normelor privind ajutoarele de stat, furnizării de SIEG de către prestatori interni sau în cadrul cooperării între autoritățile publice.

*Nivelul compensațiilor:* numeroase părți interesate au solicitat Comisiei să clarifice unele cerințe ale pachetului referitoare la nivelul compensației permise pentru SIEG și la evitarea supracompensației. Acestea se referă la dificultățile întâmpinate în stabilirea veniturilor care trebuie să fie luate în considerare în calcularea compensațiilor pentru SIEG și în alegerea obiectivelor de referință care să fie utilizate.

---

<sup>125</sup>

A se vedea secțiunea 2.1 de mai sus.

*Relația dintre pachet și normele sectoriale privind ajutoarele de stat:* unele observații primite abordează relația dintre aplicarea dispozițiilor pachetului și normele specifice sectoriale menționate în prezentul raport.

*Relația dintre normele privind ajutoarele de stat și cele privind achizițiile publice:* multe dintre observațiile primite de la părțile interesate și de la statele membre se referă la relația dintre normele privind ajutoarele de stat pentru SIEG și aplicarea normelor UE referitoare la achizițiile publice<sup>126</sup>. Aceste contribuții se concentrează adesea asupra argumentului potrivit căruia o procedură de ofertare desfășurată conform cerințelor în materie prevăzute de legislația relevantă a UE ar trebui să fie considerată un mijloc suficient pentru excluderea existenței unui ajutor de stat. Unii furnizori de servicii dezvoltă mai mult acest aspect, subliniind faptul că procedurile de atribuire a contractelor de concesiune de servicii ar trebui, de asemenea, să fie considerate ca fiind suficiente din acest punct de vedere. În baza legislației actuale, atribuirea contractelor de concesiune de servicii nu face obiectul dispozițiilor detaliate din directivele UE privind achizițiile, dar, cu toate acestea, trebuie să respecte cerințele generale din TFUE privind transparența și egalitatea de tratament. În ceea ce privește alegerea criteriilor de atribuire, unele state membre și unii furnizori de SIEG consideră că standardul aplicat de Curtea de Justiție în temeiul normelor privind ajutoarele de stat („*prestarea serviciului cu cel mai mic cost pentru comunitate*”) ar trebui să fie interpretat ca fiind în conformitate deplină cu cerințele legislației UE în materie de achiziții („*oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*”). În special, în ceea ce privește serviciile sociale, numeroși respondenți care desfășoară deja activități în acest sector au subliniat că ar trebui să se acorde un rol mai important criteriilor calitative, spre deosebire de o decizie despre care se presupune că se bazează exclusiv pe preț.

#### *4.3.3. Servicii sociale – cereri de a se lua în considerare în mai mare măsură particularitățile acestora*

Numeroase observații primite în cadrul consultării părților interesate se concentrează asupra regimului aplicat anumitor tipuri de servicii sociale.

Îngrijorarea exprimată în acest sens privește faptul că este posibil ca normele actuale să nu fie suficient de bine orientate pentru a lua în considerare caracteristicile specifice serviciilor sociale. Această poziție este adoptată în mod frecvent de către furnizorii de servicii sociale și de către entitățile publice implicate în prestarea unor astfel de servicii. Unele părți interesate susțin că serviciile sociale, chiar și atunci când sunt furnizate într-un mediu economic (și prin urmare, în principiu, fac obiectul normelor privind ajutoarele de stat), sunt în mod necesar, de asemenea, influențate de obiective pur sociale și urmăresc astfel de obiective, fapt care ar trebui luat în considerare atunci când sunt evaluate în temeiul normelor privind ajutoarele de stat.

Statele membre și părțile interesate formulează o serie de propuneri diferite pentru a lua în considerare în mai mare măsură aceste caracteristici specifice ale serviciilor sociale. Una dintre cele mai frecvente propuneri este extinderea listei de activități vizate de Decizia privind SIEG, care, în prezent, nu include decât spitalele și locuințele sociale. Aceasta înseamnă că se pot acorda compensații pentru activitățile relevante fără o notificare prealabilă a ajutorului de stat, indiferent de valoarea acestora, cu condiția ca cerințele Deciziei privind SIEG să fie

---

<sup>126</sup> În special: Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, din 30.4.2004, p. 114-240).

îndeplinite. Alte propuneri formulate în acest context includ introducerea unor norme specifice și mai simple privind modul de încredințare a serviciilor sociale, de determinare a compensației și de evitare a supracompensației.

#### 4.3.4. *Servicii organizate de autoritățile locale – cereri de a se formula un răspuns proporțional*

Numeroase părți interesate au susținut că cerințele pachetului nu sunt pe deplin proporționale cu măsurile de compensare luate de comunitățile locale, care au doar un efect foarte limitat asupra schimburilor comerciale între statele membre. Această preocupare a fost exprimată, de asemenea, de o serie de municipalități care susțin că respectarea pachetului reprezintă o sarcină administrativă excesivă pentru ele. Acestea solicită ca cerințele, în special cele prevăzute în Decizia privind SIEG, să fie mai proporționale în ceea ce privește regimul aplicat serviciilor lor.

Unele părți interesate și state membre sugerează scutirea completă a compensațiilor SIEG sub o anumită valoare de controlul ajutoarelor de stat. O modalitate sugerată de realizare a acestui obiectiv ar putea fi introducerea unui prag *de minimis* specific SIEG, care să fie superior pragului general de 200 000 EUR prevăzut în temeiul regulamentului general al Comisiei privind pragul *de minimis*<sup>127</sup>. Un astfel de prag *de minimis* ar fi diferit de pragurile prevăzute deja în Decizia privind SIEG, în măsura în care finanțarea cu o valoare inferioară pragului nu ar fi considerată ajutor de stat, iar cerințele de fond din Decizia privind SIEG referitoare la încredințarea misiunii de serviciu public și la compensare nu ar trebui să fie îndeplinite.

#### 4.3.5. *Contribuții privind serviciile comerciale pe scară largă*

Contribuția părților interesate privind prestarea de SIEG pe scară largă diferă în unele privințe de observațiile care vizează în primul rând SIEG sociale și/sau pe scară restrânsă. De fapt, unii operatori care furnizează servicii comerciale pe scară largă subliniază că actuala Decizie privind SIEG, în special datorită pragurilor pe care le prevede, scutește numeroase măsuri de compensare cu o valoare relativ importantă de controlul ajutoarelor de stat efectuat de Comisie.

În acest context, unele părți interesate formulează, de asemenea, observații cu privire la faptul că actualul Cadru privind SIEG nu impune verificări ale eficienței sau o analiză a efectelor compensațiilor asupra concurenței. În schimb, Cadrul privind SIEG permite compensarea tuturor costurilor suportate de furnizorul în cauză. S-a sugerat că, în analizele sale, în loc să se concentreze exclusiv asupra compensării costului și asupra profitului rezonabil, Comisia ar putea să acorde o mai mare importanță aspectelor legate de eficiență și de compensare. Astfel cum s-a arătat deja la secțiunea 3 de mai sus, există norme sectoriale care, spre deosebire de Cadrul privind SIEG, impun respectarea unor obligații în materie de eficiență. Regulamentul 1370/2007 nu impune doar obligații privind procedura de ofertare pentru anumite tipuri de contracte în sectorul transportului terestru, ci și, de asemenea, precizează că metoda de compensare trebuie să promoveze menținerea sau dezvoltarea unei gestiuni eficiente de către operatorul de serviciu public.

Unii membrii ai comunității de afaceri subliniază, de asemenea, că nu ar trebui supraestimat rolul pe care îl joacă „profitul rezonabil” pentru SIEG. Aceștia susțin că, în loc să se

---

<sup>127</sup> Regulamentul 2006/1998/CE al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor *de minimis*, JO L 379, 28.12.2006, p. 5-10.



concentreze asupra elaborării unor standarde de profit rezonabil, Comisia ar trebui să promoveze utilizarea procedurilor de ofertare ca metodă optimă pentru determinarea valorii corecte a compensației.

## 5. CONCLUZII

De la introducerea sa în 2005, pachetul a fost aplicat într-o serie largă de sectoare economice și state membre.

În unele sectoare, cum ar fi transporturile și sănătatea, a existat un număr semnificativ de cazuri de ajutoare de stat. Alte sectoare, precum cel al energiei și al serviciilor de mediu, în ciuda ponderii lor economice semnificative, au făcut până în prezent obiectul unui număr limitat de controale privind ajutoarele de stat efectuate de Comisie.

Aspectele legate de concurență cu care Comisia s-a confruntat diferă semnificativ, în funcție de caracteristicile sectoriale specifice:

- unele activități în materie de SIEG se caracterizează prin existența unor operatori de piață de mari dimensiuni care desfășoară activități la scară națională și chiar internațională. Adeseori, activitatea unor astfel de operatori nu se limitează la SIEG sau, cel puțin, se împarte între diferitele tipuri de misiuni de SIEG;
- alte activități sunt organizate și furnizate în principal la nivelul autorităților locale și, prin urmare, deși se află, în principiu, sub incidența normelor privind ajutoarele de stat, au doar un impact relativ limitat asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și un potențial mai mic de a cauza denaturări grave ale concurenței.

Unele sectoare se caracterizează prin norme sectoriale privind ajutoarele de stat sau printr-o reglementare generală la nivelul UE care vizează gradul de deschidere a pieței și concurența. Acesta este, de exemplu, cazul în sectoarele transporturilor, telecomunicațiilor, serviciilor poștale și energiei. Aceste norme sectoriale înlocuiesc adesea normele generale privind SIEG sau au cel puțin un impact asupra interpretării și aplicării lor.

Consultarea realizată de Comisie a evidențiat că statele membre și părțile interesate consideră, în general, că pachetul a contribuit în mod util la obiectivul general al securității juridice în acest domeniu. Cu toate acestea, se crede, de asemenea, că unele aspecte ale pachetului ar putea să fie revizuite pentru facilitarea aplicării sale practice.

Ca și în cazul practicii decizionale a Comisiei, observațiile și preocupările exprimate de părțile interesate depind într-o oarecare măsură de sectoarele în cauză. Pentru anumite tipuri de activități (în special pentru serviciile sociale și cele pe scară restrânsă) numeroase părți interesate consideră că actualul cadru este insuficient de flexibil. Cu toate acestea, se crede, de asemenea, că normele existente scutesc un număr relativ mare de măsuri de compensare cu o valoare importantă de controlul ajutoarelor de stat și că ar putea să se acorde mai multă atenție prestării eficiente a serviciilor respective.

În plus față de observațiile privind dispozițiile pachetului în sine, mai multe părți interesate sunt de părere că unele dintre conceptele-cheie care stau la baza acestor norme ar putea fi clarificate în mai mare măsură de Comisie. Sunt vizate, de exemplu, noțiunile de activitate economică în temeiul normelor privind ajutoarele de stat, întrebarea referitoare la serviciile care pot fi cu adevărat considerate SIEG, necesitatea existenței unui efect asupra schimburilor

comerciale dintre statele membre și condițiile impuse de către Curtea de Justiție în hotărârea *Altmark*.

În cele din urmă, părțile interesate consideră adesea că ar trebui să se intensifice o eventuală sinergie între normele privind ajutoarele de stat și cele privind achizițiile publice.