

Comisia Europeană a lansat o consultare publică cu privire la modificarea Liniilor directe privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate

I. Context

1. Modernizarea ajutoarelor de stat

Ajutoarele pentru salvare și restructurare („ajutoare S&R”) sunt printre cele mai denaturante tipuri de ajutoare de stat. Prin împiedicarea ieșirii de pe piață a întreprinderilor, acestea împiedică funcționarea unui mecanism esențial de creștere a productivității, și anume înlocuirea întreprinderilor ineficiente de către întreprinderi concurente mai eficiente și mai inovatoare. Ajutoarele S&R pot de asemenea conduce la curse ale subvențiilor, care risipesc resursele și subminează piața internă. Prin urmare, principalul obiectiv al proiectului de orientări privind ajutoarele S&R este același ca în versiunile anterioare, și anume asigurarea faptului că ajutoarele S&R sunt acordate numai cu respectarea unor condiții stricte care să diminueze prejudiciile cauzate concurenței.

În același timp, proiectul încadrează, de asemenea, orientările privind ajutoarele S&R în contextul programului Comisiei privind modernizarea ajutoarelor de stat. Programul a fost lansat la 8 mai 2012, odată cu adoptarea de către Comisie a Comunicării privind modernizarea ajutoarelor de stat, care stabilește obiectivele unei reforme ambițioase în domeniul controlului ajutoarelor de stat. Această reformă urmărește să contribuie la o agendă UE mai cuprinzătoare pentru stimularea creșterii economice, contribuind în același timp la eforturile depuse de statele membre în vederea consolidării bugetare. În acest context, politica privind ajutoarele de stat ar trebui să se concentreze asupra facilitării unei dezvoltări îmbunătățite a ajutoarelor, care să vizeze disfuncționalitățile pieței și obiective de interes comun european („ajutoare bune”). De asemenea, Comisia intenționează să își concentreze controalele în materie de aplicare a legii asupra cazurilor cu cel mai mare impact asupra pieței interne, să simplifice normele și să accelereze procesul de luare a deciziilor. În contextul orientărilor privind ajutoarele S&R, principiile programului privind modernizarea ajutoarelor de stat sunt vizibile în special în încercările de asigurare a faptului că ajutoarele sunt mai bine direcționate și de simplificare a condițiilor aplicabile tipurilor de ajutoare S&R care denaturează mai puțin concurența.

2. Revizuirea orientărilor privind ajutoarele S&R

Actualele orientări privind ajutoarele S&R datează din 2004. Acestea au fost inițial prevăzute să expire în 2009, însă au fost prelungite de două ori, prima dată până în 2012 și apoi până la înlocuirea lor cu noi norme în conformitate cu programul privind modernizarea ajutoarelor de stat. În contextul expirării orientărilor prevăzute anterior, Comisia a consultat statele membre și alte părți interesate în două rânduri, în 2007 și în 2010-2011. De asemenea, Comisia a comandat un studiu firmei de consultanță economică Oxera în 2009 privind scenarii contrafactice în legătură cu ajutorul de restructurare. Proiectul de orientări se bazează pe consultările și studiul menționate anterior, precum și pe experiența Comisiei în aplicarea actualelor orientări privind ajutoarele S&R și în evaluarea ajutoarelor S&R acordate băncilor pe durata crizei.

II. Conținutul propunerii

1. Sprijin temporar pentru restructurare

Orientările actuale abordează în același mod toate tipurile de ajutor de restructurare: împrumuturi, garanții, injecții de capital, scutiri de la plata datoriilor și chiar subvențiile integrale în numerar. Cu

toate acestea, asistența privind lichiditatea (împrumuturi și garanții), care este limitată atât cu privire la sumă, cât și la durată, denaturează mai puțin decât alte forme de ajutor, întrucât nu depășește ceea ce este necesar pentru a aborda problemele de lichiditate care reprezintă, în general, principalul obstacol în calea restructurării și întrucât aceasta trebuie să fie rambursată cu dobândă.

În vederea simplificării modalităților de acordare a ajutoarelor de restructurare, reducând, în același timp, denaturarea concurenței, proiectul de orientări include un nou concept de sprijin temporar pentru restructurare. Acesta permite ca sprijinul sub formă de lichidități să fie pus la dispoziția IMM-urilor aflate în dificultate pentru o perioadă care, deși limitată, este mai lungă decât perioada de șase luni pentru care asistența privind lichiditatea sub formă de ajutor pentru salvare poate fi acordată în prezent (proiectul de orientări invită părțile interesate să formuleze observații privind două opțiuni posibile, și anume perioade de 12 sau 18 luni). Beneficiarii sprijinului temporar pentru restructurare nu trebuie să prezinte un plan complet de restructurare, însă li se cere să furnizeze un plan simplificat în care sunt identificate acțiunile pe care intenționează să le adopte pentru a-și restabili viabilitatea pe termen lung.

2. O mai bună direcționare a ajutoarelor

În timp ce actualele orientări privind ajutoarele S&R conțin deja condiții stricte pentru a reduce la minimum denaturările concurenței cauzate de ajutoarele S&R, acestea sunt mai puțin eficiente în asigurarea faptului că ajutoarele sunt direcționate în mod corespunzător către cazurile în care intervenția servește unui real interes public.

Prin urmare, proiectul de orientări conține noi filtre, elaborate pentru a verifica faptul că ajutorul este cu adevărat în interes public într-un anumit caz. În primul rând, trebuie să se demonstreze că ajutorul urmărește un obiectiv de interes comun, în sensul că salvarea întreprinderii ar conduce la evitarea unor situații sociale dificile sau ar soluționa deficiențe ale pieței. Proiectul de orientări prevede o listă neexhaustivă de situații în care ajutorul ar fi justificat în temeiul acestei dispoziții; o dispoziție separată privind IMM-urile aplică un standard mai puțin strict și identifică situații care sunt mai relevante în ceea ce privește poziția IMM-urilor.

De asemenea, ajutorul va fi doar în interes public dacă poate aduce o schimbare decisivă față de situația care ar exista în absența ajutorului. În consecință, proiectul de orientări solicită statelor membre să prezinte o comparație cu un scenariu alternativ credibil care nu implică ajutoare de stat. Din motive de simplificare, această cerință nu se aplică ajutorului pentru salvare sau sprijinului temporar pentru restructurare.

3. Repartizarea eforturilor

Orientările existente solicită întreprinderilor care sunt restructurate să contribuie la costurile de restructurare din resurse proprii. Această normă privind „contribuția proprie” a ajutat la limitarea cuantumului ajutorului la minimumul necesar. Cu toate acestea, nu a dat dovadă de precizia necesară pentru a se asigura o distribuție echitabilă a costurilor de restructurare în rândul investitorilor și al contribuabililor.

În ceea ce privește sprijinul acordat de stat băncilor în perioada crizei, Comisia a elaborat o abordare mai bine direcționată în acest sens, pe baza conceptului de „repartizare a eforturilor”. Acest concept se referă nu numai la valoarea contribuției proprii, ci și la cine furnizează contribuția respectivă. În special, având în vedere că beneficiile semnificative obținute de acționari atunci când o întreprindere merge bine compensează riscul de pierderi cu care aceștia se confruntă, nu există

nicio justificare pentru a se aștepta ca pierderile să fie suportate de contribuabili în locul acționarilor.

Proiectul de orientări stabilește două abordări posibile privind această chestiune. Opțiunea 1 prevede o abordare mai generală prin care contribuțiile făcute de către acționarii și creditorii preexistenți ar trebui să fie rezonabile, având în vedere posibilele pierderi pe care aceștia le-ar suferi în caz de insolvabilitate. Opțiunea 2 este mai precisă și prevede, în primul rând, ca toate pierderile din trecut să fie suportate de acționari și apoi, dacă acest lucru nu este suficient, creditorii subordonați să contribuie, de asemenea. Ambele opțiuni conțin un prim alineat identic care prevede în mod clar că tipul de contribuție trebuie să corespundă naturii dificultăților întreprinderii: deficitele de capital propriu ar trebui să facă obiectul unor măsuri de creștere a capitalului, în timp ce problemele de lichiditate necesită o contribuție prin care se generează lichidități pentru întreprinderi.

4. Definirea conceptului de „întreprindere aflată în dificultate”

Numai întreprinderile care se califică drept „întreprinderi aflate în dificultate” pot beneficia de ajutor în temeiul orientărilor privind ajutoarele S&R. De asemenea, întrucât viabilitatea lor este incertă, întreprinderilor aflate în dificultate le este, în general, interzis să primească alte tipuri de ajutoare fără să se analizeze perspectivele lor de viabilitate în temeiul orientărilor privind ajutoarele S&R.

Definirea conceptului de „întreprindere aflată în dificultate” ar trebui, prin urmare, să fie abordată dintr-o perspectivă orizontală. Statutul de „întreprindere aflată în dificultate” nu ar trebui considerat un criteriu care, dacă este îndeplinit, face ca o anumită întreprindere să fie eligibilă sau nu pentru ajutorul de stat, ci ca un test care permite identificarea aceleia dintre cele două abordări posibile care ar trebui urmată pentru a demonstra compatibilitatea ajutorului cu piața internă.

Pentru întreprinderile care nu se află în dificultate, accentul cade în principal pe condițiile și circumstanțele ajutorului în cauză. Însă, atunci când o întreprindere se află în dificultate, este necesar să se examineze toate ajutoarele pe care le primește aceasta, în contextul general al activității sale economice și al perspectivelor sale de viabilitate, astfel încât să se garanteze faptul că nu se creează denaturări ale concurenței prin menținerea pe piață a unei întreprinderi aflate în stare de insolvență.

Întrucât definiția are rolul de a stabili domeniul de aplicare al acestor două abordări, se pornește de la ipoteza generală că orientările privind ajutoarele S&R ar trebui să prevadă o singură definiție, care ar trebui să se aplice tuturor regulamentelor și orientărilor în materie de ajutor de stat, cu excepția cazului în care circumstanțe specifice impun devierea de la această ipoteză.

Definiția actuală a conceptului de „întreprindere aflată în dificultate” cuprinde atât criterii „puternice” (obiective), cât și criterii „slabe”, care fac necesară o evaluare mai largă și mai subiectivă a situației întreprinderii. Pentru a spori claritatea și securitatea juridică, proiectul de orientări în domeniu vizează deplasarea accentului dinspre criteriile slabe înspre criteriile puternice, astfel încât autoritățile care acordă ajutorul și potențialii beneficiari ai ajutorului să poată stabili mai ușor dacă o anumită întreprindere se află în dificultate sau nu.

Criteriile slabe devin, așadar, o categorie reziduală, care se aplică doar în situații excepționale. Pentru ca sfera de aplicare a definiției să rămână aproximativ aceeași în toate situațiile, proiectul de orientări compensează reducerea sferei de aplicare a criteriilor slabe prin introducerea unor criterii puternice noi.

Ținând cont de punctele de vedere ale statelor membre și ale altor părți interesate privind criteriile puternice, care i-au fost comunicate în contextul celui de-al doilea proiect al Regulamentului de minimis, Comisia analizează în prezent care ar fi cea mai bună modalitate prin care să identifice întreprinderile aflate în dificultate în contextul regulamentului respectiv. Totodată, ținând seama de dorința mai multor părți interesate de a discuta în detaliu definiția în contextul orientărilor privind ajutoarele S&R, proiectul de orientări urmărește extinderea sferei dezbaterii pentru a include și modul în care criteriile puternice pot fi precizate mai în detaliu, astfel încât să se asigure o mai mare claritate și securitate pentru toate părțile interesate. Prin urmare, părțile interesate sunt încurajate să transmită observații cu privire la măsura în care criteriile propuse constituie o modalitate adecvată de a identifica întreprinderile aflate în dificultate și cu privire la măsura în care sunt disponibile și alte criterii, că ar putea face acest lucru cu o fiabilitate mai mare. Contribuțiile bazate pe date factuale vor fi deosebit de valoroase în acest sens.

Proiectul de orientări propune, de asemenea, o serie de opțiuni suplimentare referitoare la criteriile puternice, printre care și aceea de a considera cumulative criteriile legate de efectul de levier și de rata de acoperire a dobânzii și de a înlocui EBIT cu EBITDA în calculul ratei de acoperire a dobânzii. Totuși, observațiile transmise nu trebuie să se limiteze la opțiunile propuse.

În ceea ce privește principiul unei singure definiții pentru toate regulamentele și orientările în materie de ajutor de stat, proiectul de orientări propune o singură excepție, menită să simplifice utilizarea definiției în practică. Dată fiind complexitatea evaluării necesare pentru a stabili dacă o întreprindere îndeplinește sau nu criteriile slabe, proiectul de orientări prevede că, în ceea ce privește regulamentele Comisiei și schemele de ajutor (adică, în cazurile care nu este necesară notificarea Comisiei), se aplică numai criteriile puternice. Această prevedere extinde o abordare care până în prezent se aplica numai în cazul ajutoarelor acordate IMM-urilor în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii și în cazul schemelor de ajutoare acordate IMM-urilor în temeiul orientărilor privind ajutoarele S&R.

De asemenea, ținând seama de nevoia specială de simplificare în contextul Regulamentului de minimis, este oportun ca regulamentul respectiv să utilizeze o definiție alternativă a conceptului de „întreprindere aflată în dificultate”, bazată pe un număr restrâns de criterii puternice. Această definiție va fi inclusă chiar în Regulamentul de minimis și nu va afecta textul orientărilor privind ajutoarele S&R.

5. Alte modificări propuse

Alte modificări importante propuse în noul proiect de orientări includ următoarele:

- o creștere a nivelului minim de remunerare a ajutoarelor pentru salvare, pentru a oferi beneficiarilor ajutoarelor un stimulent pentru rambursarea acestora în cel mai scurt timp posibil; o dispoziție similară se aplică sprijinului temporar pentru restructurare, care prevede „majorări” la fiecare șase luni pentru a spori și mai mult stimulentele de ieșire;
- dispoziții mai detaliate privind conținutul obligatoriu al unui plan de restructurare, care să faciliteze cunoașterea de către statele membre și beneficiarii ajutorului a informațiilor de care are nevoie Comisia;
- măsuri de limitare a denaturării concurenței care înlocuiesc „măsurile compensatorii” care se aplică în temeiul orientărilor existente, în vederea unei concentrări mai reduse asupra protejării concurenților și a unei concentrări sporite asupra menținerii concurenței pe piață; sunt prevăzute orientări detaliate privind forma și calibrarea măsurilor în materie de concurență;

- având în vedere că orientările privind ajutoarele S&R se aplică furnizorilor de servicii de interes economic general (SIEG), precum și întreprinderilor din alte sectoare, noile orientări conțin un set limitat de dispoziții speciale pentru furnizorii de SIEG;
- eligibilitatea pentru ajutoare în cadrul schemelor de ajutoare S&R este extinsă pentru a acoperi, pe lângă IMM-uri, acele întreprinderi care nu se încadrează în categoria IMM-urilor doar pentru că sunt deținute de stat în proporție de 25 % sau mai mult. În același timp, pentru a limita efectul de denaturare al schemelor de ajutoare, valoarea maximă a ajutorului pe care o poate primi orice întreprindere în cadrul unei scheme este redusă de la 10 milioane EUR la 5 milioane EUR;
- în conformitate cu principiile programului privind modernizarea ajutoarelor de stat, proiectul de orientări include, de asemenea, dispoziții privind transparența și evaluarea ex-post.

Observațiile părților interesate sunt binevenite și în ceea ce privește acele părți ale proiectului de orientări în care nu se propun modificări majore față de practicile actuale - precum interacțiunea dintre ajutoarele pentru salvare și ajutoarele pentru restructurare, excluderea sectoarelor cărbunelui, oțelului și serviciilor financiare, scutirea întreprinderilor mici de la cerința privind măsurile în materie de concurență și dispozițiile speciale privind ajutoarele pentru restructurare în zonele asistate - ținând seama de principiile programului privind modernizarea ajutoarelor de stat, în special de nevoia de a se permite acordarea, atunci când este necesar, a unui sprijin direcționat pentru restructurare, fără a afecta stimulentele pentru ca întreprinderile să realizeze restructurarea folosind propriile lor resurse.

Perioada în care va avea loc consultarea este 05.11.2013 – 31.12.2013.

Draftul noilor Linii directoare este disponibil la adresele:

DOCX:

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_ro.docx

PDF:

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_ro.pdf