

COMUNICARE DIN PARTEA COMISIEI**Pentru o punere în aplicare eficientă a deciziilor Comisiei de obligare a statelor membre să recupereze ajutorul de stat ilegal și incompatibil**

(2007/C 272/05)

1. INTRODUCERE

1. În 2005, Comisia și-a prezentat foaia de parcurs pentru reforma privind ajutorul de stat în cadrul Planului său de acțiune în domeniul ajutorului de stat ⁽¹⁾. Programul de reformă va îmbunătăți eficiența, transparența și credibilitatea regimului ajutoarelor de stat al UE. La baza planului de acțiune se află principiul unui „ajutor de stat mai mic, dar mai bine direcționat”. Obiectivul central este încurajarea statelor membre să reducă nivelurile generale de ajutoare, redirecționând resursele pentru ajutoarele de stat către obiective care prezintă un interes comunitar bine definit. Pentru a realiza aceasta, Comisia se angajează să continue abordarea strictă a celor mai denaturante tipuri de ajutor, în special a ajutorului ilegal și incompatibil.
2. În ultimii ani, Comisia a demonstrat că este pregătită să ia o atitudine fermă împotriva ajutorului ilegal. De la intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 din 22 martie 1999 al Consiliului ⁽²⁾ („regulamentul de procedură”), aceasta a obligat sistematic statele membre să recupereze orice ajutor ilegal considerat incompatibil cu piața comună, cu excepția cazului în care acest lucru ar încălca principiul de drept comunitar. Din 2000, Comisia a adoptat 110 de astfel de decizii de recuperare.
3. Pentru integritatea regimului ajutoarelor de stat, este esențial ca aceste decizii ale Comisiei de obligare a statelor membre să recupereze ajutorul ilegal de stat (denumite în continuare „decizii de recuperare”) să fie aplicate imediat și eficient. Informațiile culese de Comisie în ultimii ani arată că temerile în acest sens sunt justificate. Experiența arată că nu există practic niciun caz în care recuperarea să fi fost realizată în termenul limită stabilit în decizia de recuperare. Ediții recente ale Tabloului de bord al ajutorului de stat arată că 45 % din totalitatea deciziilor de recuperare adoptate în perioada 2000-2001 nu fuseseră încă puse în aplicare până în iunie 2006.
4. În 2004, Comisia a comandat un studiu comparativ cu privire la aplicarea politicii UE privind ajutoarele de stat în diferite state membre ⁽³⁾ (denumit în continuare „studiul de aplicare”). Unul dintre obiectivele studiului l-a constituit evaluarea eficienței procedurilor și practicilor de recuperare în mai multe state membre. Autorii studiului au descoperit că „durata excesivă a procedurilor este o temă recurentă în toate rapoartele de țară”. Ei au recunoscut că punerea în aplicare a deciziilor de recuperare s-a îmbunătățit într-o oarecare măsură în ultimii ani, dar au conchis că recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil încă întâmpină o serie de obstacole în majoritatea statelor supuse studiului.
5. În cadrul Planului de acțiune în domeniul ajutorului de stat, Comisia accentuează necesitatea unei aplicări eficiente a deciziilor de recuperare. Este evident faptul că punerea în aplicare a unor astfel de decizii constituie o responsabilitate comună a Comisiei și a statelor membre și va necesita eforturi considerabile din partea amândurora pentru a fi realizată cu succes.
6. Scopul prezentei comunicări este de a explica politica Comisiei referitor la punerea în aplicare a deciziilor de recuperare. Ea nu examinează concluziile pe care instanțele de judecată naționale le pot deduce din nerespectarea notificării și a clauzei de suspendare prevăzute la articolul 88 alineatul (3) CE. Comisia consideră că este necesar să clarifice măsurile pe care intenționează să le ia pentru a facilita executarea deciziilor de recuperare și pentru a stabili acțiuni pe care statele membre le-ar putea întreprinde pentru a asigura deplina conformitate cu normele și principiile instituite de corpul legislației europene și, în

⁽¹⁾ Planul de acțiune în domeniul ajutorului de stat: ajutor de stat mai mic, dar mai bine direcționat: foaie de parcurs pentru reforma ajutorului de stat 2005-2009.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 83, 27.3.1999, p. 1).

⁽³⁾ „Study on the enforcement of State aid law at national level”, Competition studies 6, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene:
http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/studies.html

special, de jurisprudența instanțelor comunitare. În acest scop, comunicarea va aminti mai întâi scopul recuperării și principiile care stau la baza punerii în aplicare a deciziilor de recuperare. Ea va prezenta apoi implicațiile practice ale acestor principii de bază pentru fiecare dintre actorii implicați în procesul de recuperare.

2. PRINCIPIILE POLITICII DE RECUPERARE

2.1. Scurt istoric al politicii de recuperare

7. Articolul 88 alineatul (3) CE precizează: „Comisia va fi informată în timp util pentru a i se permite să-și prezinte observațiile cu privire la orice planuri de acordare sau modificare a unui ajutor. [...] Statul membru în cauză nu își va pune în aplicare măsurile propuse înainte ca această procedură să fi condus la o decizie finală.”.
8. În cazurile în care statele membre nu notifică Comisia cu privire la planurile acestora de acordare sau modificare a unui ajutor înainte ca acest ajutor să fie pus în aplicare, ajutorul este ilegal în raport cu dreptul comunitar din momentul în care este acordat.
9. În „hotărârea Kohlegesetz” ⁽⁴⁾ din 1973, Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a confirmat pentru prima dată că Comisia are puterea de a solicita recuperarea ajutorului de stat ilegal și incompatibil. Curtea a precizat că Comisia are competența de a decide dacă un stat membru trebuie să modifice sau să anuleze un ajutor de stat care este incompatibil cu piața comună. În consecință, ea trebuie să fie îndreptățită, de asemenea, să solicite rambursarea acelui ajutor. Pe baza acestei hotărâri și a jurisprudenței ulterioare ⁽⁵⁾, Comisia a informat statele membre, într-o comunicare publicată în 1983, că a decis să folosească toate măsurile care îi stau la dispoziție pentru a se asigura că obligațiile statelor membre conform articolului 88 alineatul (3) sunt îndeplinite, inclusiv cerința ca statele membre să recupereze de la beneficiar ajutorul incompatibil acordat în mod ilegal ⁽⁶⁾.
10. În a doua jumătate a anilor 1980 și în anii 1990, Comisia a început să solicite într-un mod mai sistematic recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil. În 1999, norme de bază privind recuperarea au fost incluse în regulamentul de procedură. Dispoziții suplimentare privind recuperarea au fost incluse în Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei ⁽⁷⁾ („regulamentul de punere în aplicare”).
11. **Articolul 14 alineatul (1)** din regulamentul de procedură confirmă jurisprudența constantă a instanțelor comunitare ⁽⁸⁾ și impune Comisiei obligația de a solicita recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil, cu excepția cazului în care acest lucru ar încălca un principiu general de drept. Articolul prevede, de asemenea, că statele membre în cauză vor lua toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului ilegal considerat a fi incompatibil. **Articolul 14 alineatul (2)** stabilește că ajutorul trebuie recuperat, inclusiv cu dobândă, de la data la care ajutorul ilegal a fost pus la dispoziția beneficiarului, până la data recuperării sale efective. Regulamentul de punere în aplicare elaborează metodele care trebuie folosite pentru calcularea dobânzii de recuperare. În cele din urmă, **articolul 14 alineatul (3)** din regulamentul de procedură precizează că „recuperarea va fi efectuată fără întârziere și în conformitate cu procedurile din legislația națională a statelor membre în cauză, cu condiția ca acestea să permită executarea imediată și eficientă a deciziei Comisiei”.
12. Într-o serie de hotărâri recente, CEJ a clarificat și mai mult sfera de aplicare și interpretare a articolului 14 alineatul (3) din regulamentul de procedură, subliniind necesitatea unei executări imediate și eficiente a deciziilor de recuperare ⁽⁹⁾. În plus, Comisia a început de asemenea să aplice jurisprudența Deggendorf ⁽¹⁰⁾ într-un mod mai sistematic. Această jurisprudență permite Comisiei, dacă au fost

⁽⁴⁾ Cauza C-70/72, *Comisia v Germania*, [1973] ECR 813, considerentul (13).

⁽⁵⁾ Cauza 121/73, *Markmann KG v Germania și Ținutul Schleswig-Holstein*, [1973] ECR 01495, cauza 122/73, *Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH v Germania și Ținutul Rheinland-Pfalz*, [1973] ECR 01511, și cauza 141/73, *Fritz Lohrey v Germania și Ținutul Hessen*, [1973] ECR 01527.

⁽⁶⁾ JO C 318, 24.11.1983, p. 3.

⁽⁷⁾ Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 140, 30.4.2004, p. 1).

⁽⁸⁾ Cauza C-301/87, *Franța v Comisia*, [1990] ECR I-307.

⁽⁹⁾ Cauza C-415/03, *Comisia v Grecia* („Olympic Airways”) [2005] ECR I-03875 și cauza C-232/05, *Comisia v Franța* („Scott”) [2006], hotărârea din 5 octombrie 2006, încă nepublicată.

⁽¹⁰⁾ Cauza C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v Germania* („Deggendorf”) ECR [1994], I-00833.

satisfăcute anumite condiții, să ceară statelor membre să suspende plata unui nou ajutor compatibil către o companie până când aceasta va rambursa vechiul ajutor ilegal și incompatibil care face obiectul unei decizii de recuperare.

2.2. Scopul și principiile politicii de recuperare

2.2.1. Scopul recuperării

13. CEJ a susținut în repetate ocazii că scopul recuperării este de a restabili situația care exista pe piață înainte de acordarea ajutorului. Acest lucru este necesar pentru a asigura menținerea condițiilor de egalitate pe piața internă, în conformitate cu articolul 3 litera (g) din Tratatul CE. În acest context, CEJ a subliniat că recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil nu constituie o sancțiune ⁽¹¹⁾, ci consecința logică a constatării că acesta este ilegal ⁽¹²⁾. În consecință, ea nu poate fi privită ca disproporționată în raport cu obiectivele tratatului în ceea ce privește ajutorul de stat ⁽¹³⁾.
14. Potrivit CEJ, „restabilirea situației existente anterior se obține odată ce ajutorul ilegal și incompatibil este rambursat de către beneficiar, care pierde astfel avantajul pe care l-a avut față de concurenții săi pe piață, iar situația existentă înainte de acordarea ajutorului se restabilește” ⁽¹⁴⁾. Pentru a elimina orice avantaje financiare colaterale ajutorului ilegal, dobânda trebuie recuperată pentru sumele acordate în mod ilegal. O astfel de dobândă trebuie să fie echivalentă cu avantajul financiar rezultat din disponibilitatea fondurilor în cauză, fără taxe, pe o perioadă dată ⁽¹⁵⁾.
15. Mai mult, CEJ a insistat asupra faptului că, pentru ca o decizie de recuperare a Comisiei să fie executată în totalitate, acțiunile întreprinse de un stat membru trebuie să producă efecte concrete în ceea ce privește recuperarea ⁽¹⁶⁾ și recuperarea să fie imediată ⁽¹⁷⁾. Pentru ca recuperarea să-și atingă obiectivul, este într-adevăr esențial ca rambursarea ajutorului să aibă loc fără întârziere.

2.2.2. Obligația de recuperare a ajutorului de stat ilegal și incompatibil și excepțiile sale

16. Articolul 14 alineatul (1) din regulamentul de procedură menționează că „atunci când se iau decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia hotărăște ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar”.
17. Regulamentul de procedură impune două limite competenței Comisiei de a solicita recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil. Articolul 14 alineatul (1) din regulamentul de procedură prevede că Comisia nu va solicita recuperarea ajutorului dacă acest lucru contravine unui **principiu general de drept**. Principiile generale de drept invocate adeseori în acest context sunt principiile de protecție a încrederei legitime ⁽¹⁸⁾ și a certitudinii juridice ⁽¹⁹⁾. Este important de știut că CEJ a dat o interpretare foarte restrictivă acestor principii în contextul recuperării. Articolul 15 din regulamentul de procedură menționează că puterile Comisiei de a recupera ajutorul fac obiectul unei perioade limită de 10 ani (așa-numitul **„termen de prescripție”**). Termenul de prescripție începe din ziua în care ajutorul ilegal este acordat beneficiarului fie ca ajutor individual, fie ca ajutor în cadrul unui sistem de ajutoare. Orice acțiune întreprinsă de Comisie ⁽²⁰⁾ sau de un stat membru, care acționează la cererea Comisiei, cu privire la ajutorul ilegal, va întrerupe termenul de prescripție.

⁽¹¹⁾ Cauza C-75/97, *Belgia v Comisia*, [1999] ECR I-03671, considerentul (65).

⁽¹²⁾ Cauza C-183/91, *Comisia v Grecia*, [1993] ECR I-3131, considerentul (16).

⁽¹³⁾ Cauzele conexate C-278/92, C-279/92 și C-280/92, *Spania v Comisia*, [1994] ECR I-04103, considerentul (75).

⁽¹⁴⁾ Cauza C-348/93, *Comisia v Italia*, [1995] ECR I-673, considerentul (27).

⁽¹⁵⁾ Cauza T-459/93, *Siemens v Comisia*, [1995] ECR II-1675, considerentele (97)-(101).

⁽¹⁶⁾ Cauza C-415/03, *Comisia v Grecia*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

⁽¹⁷⁾ Cauza C-232/05, *Comisia v Franța*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

⁽¹⁸⁾ Cu privire la principiul protecției încrederei legitime, a se vedea cauza C-24/95, *Alcan*, [1997] ECR I-1591, considerentul (25), cauza C-5/89, *BUG-Alutechnik*, [1990] ECR I-3437, considerentele (13) și (14). Pentru exemplificarea unui caz în care CEJ a recunoscut existența încrederei legitime de partea beneficiarului, a se vedea cauza C-223/85, *RSV*, [1987] ECR 4617.

⁽¹⁹⁾ Cu privire la principiul încrederei legitime, a se vedea T-115/94, *Opel Austria GmbH v Consiliul*, [1997] ECR II-00039 și cauza C-372/97, *Italia v Comisia*, [2004] ECR I-3679, considerentele (116)-(118), cauzele conexate C-74/00 P și C-75/00, *P Falck și Acciaierie di Bolzano v Comisia*, [2002] ECR I-7869, alineatul (140). A se vedea de asemenea cauza T-308/00, *Saltzgitter v Comisia*, [2004] ECR II-01933, considerentul (166).

⁽²⁰⁾ Pentru o interpretare a „oricărei acțiuni a Comisiei”, a se vedea cauza T-369/00, *Département du Loiret v Comisia*, [2003] ECR II-01789.

18. În temeiul articolului 249 din Tratatul CE, deciziile sunt obligatorii în toate elementele lor pentru cei cărora li se adresează. În consecință, statul membru căruia îi este adresată o decizie de recuperare este obligat să execute acea decizie ⁽²¹⁾. CEJ a recunoscut o singură excepție de la această obligație ca un stat membru să pună în aplicare o decizie de recuperare adresată acestuia, și anume existența unor circumstanțe excepționale care ar face **absolut imposibil** ca statul membru să execute decizia în mod corespunzător ⁽²²⁾.
19. Potrivit instanțelor comunitare, imposibilitatea absolută nu poate fi totuși rezultatul unei simple supoziții. Statul membru trebuie să demonstreze că a încercat, de bună-credință, să recupereze ajutorul și trebuie să coopereze cu Comisia, în conformitate cu articolul 10 din Tratatul CE, în scopul depășirii dificultăților întâmpinate ⁽²³⁾.
20. O evaluare a jurisprudenței arată că instanțele comunitare au interpretat noțiunea de „imposibilitate absolută” într-un mod foarte restrictiv. Instanțele au confirmat în repetate ocazii că un stat membru nu poate invoca norme ale legislației sale naționale, cum ar fi normele naționale de prescripție ⁽²⁴⁾ sau absența unui titlu de recuperare din legislația internă ⁽²⁵⁾, pentru a justifica imposibilitatea respectării unei decizii de recuperare ⁽²⁶⁾. În același mod, CEJ a susținut că obligația de recuperare nu este afectată de circumstanțe legate de situația economică a beneficiarului. Ea a precizat că o companie aflată în dificultăți financiare nu constituie dovadă că recuperarea este imposibilă ⁽²⁷⁾. În aceste circumstanțe, instanța a subliniat că absența oricăror active recuperabile reprezintă singura modalitate pentru un stat membru de a dovedi imposibilitatea absolută de recuperare a ajutorului ⁽²⁸⁾. Într-o serie de cauze, statul membru a susținut că s-a aflat în imposibilitatea de executare a deciziei de recuperare din cauza dificultăților administrative și tehnice (de exemplu, numărul foarte ridicat de beneficiari implicați). Instanța a refuzat în mod consecvent să accepte faptul că astfel de dificultăți constituie o imposibilitate absolută de recuperare ⁽²⁹⁾. În cele din urmă, chiar și teama de dificultăți interne insurmontabile nu poate justifica neîndeplinirea de către un stat membru a obligațiilor sale conform dreptului comunitar ⁽³⁰⁾.

2.2.3. Folosirea unor proceduri naționale și necesitatea unei executări imediate și eficiente

21. Articolul 14 alineatul (3) din regulamentul de procedură menționează că „recuperarea intră în vigoare fără întârziere și în conformitate cu procedurile din legislația națională a statului membru respectiv, cu condiția ca acestea să permită executarea imediată și eficientă a deciziei Comisiei”.
22. Dacă statele membre au libertatea de a alege, în conformitate cu legislația lor națională, metodele prin care să pună în aplicare decizii de recuperare, măsurile alese ar trebui să dea efect deplin deciziei de recuperare. În consecință, este necesar ca măsurile naționale luate de către statele membre să determine o executare **eficientă și imediată** a deciziei Comisiei.
23. În hotărârea Olympic Airways ⁽³¹⁾, CEJ a subliniat faptul că punerea în aplicare a măsurilor luate de statele membre trebuie să fie **eficientă** și să producă un rezultat concret în ceea ce privește recuperarea. Acțiunile întreprinse de statele membre trebuie să aibă drept rezultat recuperarea reală a sumelor datorate de către beneficiar. În recenta hotărâre Scott ⁽³²⁾, CEJ a confirmat acest aspect și a subliniat că procedurile naționale care nu îndeplinesc condițiile menționate la articolul 14 alineatul (3) din regulamentul de procedură nu ar trebui aplicate. Ea a respins, în special, argumentul invocat de statul membru conform căruia acesta a luat toate măsurile disponibile în cadrul sistemului său național și a insistat ca aceste măsuri să producă un rezultat concret în ceea ce privește recuperarea, iar aceasta în termenul limită stabilit de Comisie.

⁽²¹⁾ Cauza 94/87, *Comisia v Germania*, [1989] ECR I-175.

⁽²²⁾ Cauza C-404/00, *Comisia v Spania*, [2003] ECR I-6695.

⁽²³⁾ Cauza C-280/95, *Comisia v Italia*, [1998] ECR I-259.

⁽²⁴⁾ Cauza C-24/95, *Alcan*, [1997] ECR I-1591, considerentele (34)-(37).

⁽²⁵⁾ Cauza C-303/88, *Italia v Comisia*, [1991] ECR I-1433.

⁽²⁶⁾ Cauza C-52/84, *Comisia v Belgia*, [1986] ECR 89, considerentul (9).

⁽²⁷⁾ Cauza C-52/84, *Comisia v Belgia*, citată la nota de subsol 26 de mai sus, considerentul (14).

⁽²⁸⁾ Cauza C-499/99, *Comisia v Spania*, [2002] ECR I-06301.

⁽²⁹⁾ Cauza C-280/95, *Comisia v Italia*, citată la nota de subsol 23 de mai sus.

⁽³⁰⁾ Cauza C-6/97, *Italia v Comisia*, [1999] ECR I-2981, considerentul (34).

⁽³¹⁾ Cauza C-415/03, *Comisia v Grecia*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

⁽³²⁾ Cauza C-232/05, *Comisia v Franța*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

24. Articolul 14 alineatul (3) din regulamentul de procedură cere ca deciziile de recuperare să fie puse în aplicare într-un mod care să fie atât eficient, cât și **imediat**. În cauza Scott, CEJ a subliniat importanța dimensiunii de timp în procesul de recuperare. Instanța a specificat că aplicarea procedurilor naționale nu ar trebui să împiedice restabilirea concurenței efective prin împiedicarea executării imediate și eficiente a deciziei Comisiei. Procedurile naționale, care împiedică restabilirea imediată a situației existente anterior și prelungesc avantajul competitiv neloial rezultat din ajutorul ilegal și incompatibil, nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 14 alineatul (3) din regulamentul de procedură.
25. În acest context, este important de reamintit că o acțiune de anulare a unei decizii de recuperare introdusă în temeiul articolului 230 din Tratatul CE nu are efect suspensiv. În contextul unei astfel de acțiuni, beneficiarul ajutorului poate totuși să solicite suspendarea executării deciziei în temeiul articolului 242 din Tratatul CE. Cererile de suspendare trebuie să menționeze circumstanțele care au generat situația de urgență și să cuprindă pledoariile de fapt și de drept care determină o cauză la prima vedere pentru măsurile provizorii solicitate. CEJ sau Tribunalul de Primă Instanță poate, atunci când consideră că circumstanțele o impun, să solicite suspendarea aplicării deciziei contestate a Comisiei.

2.2.4. Principiul cooperării loiale

26. Articolul 10 din tratat obligă statele membre să faciliteze realizarea sarcinilor Comisiei și impune instituțiilor UE și statelor membre îndatoriri reciproce de cooperare în scopul atingerii obiectivelor din tratat.
27. În contextul punerii în aplicare a deciziilor de recuperare, Comisia și autoritățile din statele membre trebuie, în consecință, să coopereze pentru a atinge obiectivul de restabilire a condițiilor concurențiale de pe piața internă.
28. Dacă un stat membru întâmpină dificultăți neprevăzute sau de neprevăzut în executarea deciziei de recuperare în termenul stabilit sau observă consecințe pe care Comisia le-a scăpat din vedere, acesta ar trebui să înainteze respectivele probleme Comisiei spre analiză, împreună cu propunerile pentru modificări adecvate ⁽³³⁾. Într-un astfel de caz, Comisia și statul membru în cauză trebuie să conlucreze cu bună-credință pentru a depăși dificultățile, respectând în totalitate dispozițiile Tratatului CE ⁽³⁴⁾. De asemenea, principiul cooperării loiale cere ca statul membru să furnizeze Comisiei toate informațiile care să îi permită acestuia să decidă dacă modalitatea aleasă constituie o punere în aplicare adaptată a deciziei ⁽³⁵⁾.
29. Cu toate acestea, informarea Comisiei cu privire la dificultățile tehnice și juridice implicate în punerea în aplicare a unei decizii de recuperare nu scutește un stat membru de datoria de a lua toate măsurile necesare posibile pentru recuperarea ajutorului de la întreprinderea în cauză și de a propune Comisiei orice modalitate adecvată de punere în aplicare a deciziei ⁽³⁶⁾.

3. PUNEREA ÎN APLICARE A POLITICII DE RECUPERARE

30. Atât Comisia cât și statele membre au un rol esențial în punerea în aplicare a deciziilor de recuperare și pot contribui la o aplicare eficientă a politicii de recuperare.

3.1. Rolul Comisiei

31. Decizia de recuperare a Comisiei impune statului membru în cauză o obligație de recuperare. Ea cere statului membru în cauză să recupereze o anumită valoare a ajutorului de la un beneficiar sau un număr de beneficiari într-o perioadă de timp dată. Experiența arată că rapiditatea cu care se execută o decizie de recuperare este afectată de gradul de precizie sau de caracterul complet al acestei decizii. În consecință, Comisia își va continua eforturile pentru a garanta că deciziile de recuperare furnizează o indicație clară a sumei (sumelor) care trebuie recuperată(e), a întreprinderii (întreprinderilor) pasibile de recuperare și a termenului limită în care ar trebui realizată recuperarea.

⁽³³⁾ Cauza C-404/00, *Comisia v Spania*, citată la nota de subsol 22 de mai sus.

⁽³⁴⁾ Cauza C-94/87, *Comisia v Germania*, [1989] ECR I-175, considerentul (9), cauza C-348/93, *Comisia v Italia*, citată la nota de subsol 14 de mai sus, considerentul (17).

⁽³⁵⁾ Pentru o exemplificare a propunerilor pentru punerea în aplicare, a se vedea cauza C-209/00, *Comisia v Germania*, [2002] ECR I-11695.

⁽³⁶⁾ Cauza 94/87, *Comisia v Germania*, citată la nota de subsol 34 de mai sus, considerentul (10).

Identificarea întreprinderilor de la care trebuie recuperat ajutorul

32. Ajutorul ilegal și incompatibil trebuie recuperat de la întreprinderile care au beneficiat efectiv de acesta ⁽³⁷⁾. Comisia va continua practica sa actuală de identificare în cadrul deciziilor sale de recuperare, acolo unde este posibil, a identității întreprinderii (întreprinderilor) de la care trebuie recuperat ajutorul. Dacă, în stadiul punerii în aplicare, se observă că ajutorul a fost transferat către alte entități, statul membru poate fi obligat să extindă recuperarea pentru a-i include pe toți beneficiarii efectivi, în scopul de a garanta că obligația de recuperare nu este eludată.
33. Instanțele comunitare au oferit unele orientări cu privire la condițiile în care obligația de recuperare trebuie extinsă la alte companii decât beneficiarul inițial al ajutorului ilegal și incompatibil. Potrivit CEJ, un transfer al avantajului necuvenit poate avea loc atunci când activele beneficiarului inițial al ajutorului sunt transferate unui terț la un preț mai mic decât valoarea lor pe piață, uneori unei companii succesoare, înființate în scopul eludării ordinului de recuperare. În cazul în care Comisia poate dovedi că activele au fost vândute la un preț mai mic decât valoarea lor pe piață, în special către o companie succesoare înființată în scopul eludării ordinului de recuperare, CEJ consideră că ordinul de recuperare poate fi extins către acest terț ⁽³⁸⁾. Cazuri tipice de eludare sunt acele cazuri în care transferul nu reflectă nicio logică economică decât cea a invalidării ordinului de recuperare ⁽³⁹⁾.
34. În ceea ce privește transferul de acțiuni ale unei companii care trebuie să ramburseze ajutorul ilegal și incompatibil (tranzacții de acțiuni), CEJ a precizat ⁽⁴⁰⁾ că vânzarea de acțiuni într-o astfel de companie către un terț nu afectează obligația beneficiarului de a rambursa un astfel de ajutor ⁽⁴¹⁾. Atunci când se poate stabili că cel care a cumpărat acțiunile a plătit la prețul pieței acțiunile respectivei companiei, aceasta nu înseamnă că el a beneficiat de un avantaj care ar putea constitui ajutor de stat ⁽⁴²⁾.
35. Atunci când adoptă o decizie de recuperare privind sistemele de ajutoare, Comisia nu se află în mod normal în situația de a identifica, în cadrul deciziei, toate întreprinderile care au primit un ajutor ilegal și incompatibil. Acest lucru va trebui realizat la începutul procesului de punere în aplicare de către respectivul stat membru, care va trebui să examineze situația individuală a fiecărei întreprinderi în cauză ⁽⁴³⁾.

Stabilirea sumei care trebuie recuperată

36. Scopul recuperării este îndeplinit „de îndată ce ajutorul în cauză, împreună acolo unde este cazul — cu dobânda de întârziere, au fost rambursate de către beneficiar sau, cu alte cuvinte, de către întreprinderile care au beneficiat efectiv de acest ajutor. Prin rambursarea ajutorului, beneficiarul pierde avantajul de care s-a bucurat în fața concurenților săi pe piață și se restabilește situația anterioară acordării ajutorului” ⁽⁴⁴⁾.
37. Așa cum a făcut și în trecut, Comisia va identifica în mod clar, în deciziile sale de recuperare, măsurile de ajutor ilegal și incompatibil care fac obiectul recuperării. Când va avea la dispoziție toate datele necesare, Comisia va încerca, de asemenea, să stabilească valoarea exactă din ajutorul care trebuie recuperat. Totuși, în mod evident, Comisia nu poate și nu are obligația legală de a fixa valoarea exactă care trebuie recuperată. Este suficient ca decizia Comisiei să cuprindă informații care să-i permită statului membru stabilirea sumei, fără prea mari dificultăți ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁷⁾ Cauza C-303/88, *Italia v Comisia*, [1991] ECR I-1433, considerentul (57); cauza C-277/00, *Germania v Comisia* („SMI”) [2004] ECR I-3925, considerentul (75).

⁽³⁸⁾ Cauza C-277/00, *Germania v Comisia*, citată la nota de subsol 37 de mai sus.

⁽³⁹⁾ Cauza C-328/99 și C-399/00, *Italia și SMI 2 Multimedia Spa v Comisia*. Pentru un alt exemplu de eludare, a se vedea cauza C-415/03, *Comisia v Grecia*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

⁽⁴⁰⁾ Cauza C-328/99 și C-399/00, *Italia și SIM 2 Multimedia v Comisia* [2003] I-4035, considerentul (83).

⁽⁴¹⁾ În eventualitatea privatizării unei companii care a primit ajutor de stat declarat compatibil de către Comisie, statul membru poate introduce o clauză de răspundere în acordul de privatizare pentru a proteja cumpărătorul de riscul ca decizia inițială a Comisiei de aprobare a ajutorului să fie anulată de instanțele comunitare și înlocuită de o decizie a Comisiei de a solicita recuperarea ajutorului de la beneficiar. Această clauză ar putea să prevadă o modificare a prețului plătit de cumpărător pentru compania privatizată, în scopul de a lua în considerare noua obligație de restituire a ajutorului vărsat.

⁽⁴²⁾ Cauza C-277/00, *Germania v Comisia*, citată la nota de subsol 37 de mai sus, considerentul (80).

⁽⁴³⁾ Cauza C-310/99, *Italia v Comisia*, [2002] ECR I-2289, considerentul (91).

⁽⁴⁴⁾ Cauza C-277/00, *Germania v Comisia*, citată la nota de subsol 37 de mai sus, considerentele (74)-(76).

⁽⁴⁵⁾ Cauza C-480/98, *Spania v Comisia*, [2000] ECR I-8717, considerentul (25) și cauzele conexe C-67/85, C-68/85 și C-70/85, *Kwekerij van der Kooy BV și alții v Comisia*, [1988] ECR 219.

38. În cazul unui sistem de ajutoare ilegal și incompatibil, Comisia nu poate determina valoarea ajutorului incompatibil, care trebuie recuperată de la fiecare beneficiar. Acest lucru ar necesita o analiză detaliată din partea statului membru a ajutorului acordat pentru fiecare caz în parte, pe baza sistemului în cauză. În consecință, Comisia precizează în decizia sa că statele membre vor trebui să recupereze întregul ajutor, cu excepția cazului în care acesta a fost acordat pentru un proiect specific care, la momentul acordării, a îndeplinit toate condițiile regulamentelor de exceptare pe categorii sau în cadrul unui sistem de ajutoare aprobat de Comisie.
39. Conform articolului 14 alineatul (2) din regulamentul de procedură, ajutorul care trebuie recuperat în baza unei decizii de recuperare va cuprinde dobânda la un nivel adecvat, care urmează a fi determinat de Comisie. Dobânda se va plăti din momentul în care ajutorul ilegal a fost pus la dispoziția beneficiarului și până la data recuperării sale ⁽⁴⁶⁾. Regulamentul de punere în aplicare stabilește că rata dobânzii se aplică pe bază compusă până la data recuperării ajutorului.

Calendarul punerii în aplicare a deciziei

40. În trecut, deciziile de recuperare ale Comisiei specificau un termen unic de două luni, perioadă în care statului membru în cauză i se cerea să comunice Comisiei măsurile pe care le-a luat pentru a se respecta o decizie dată. Instanța a admis că acest termen trebuie considerat ca data limită pentru executarea deciziei Comisiei ⁽⁴⁷⁾.
41. Instanța a hotărât ulterior că orice contacte sau negocieri între Comisie și statul membru, în contextul executării deciziei Comisiei, nu pot scuti statul membru de datoria de a lua toate măsurile necesare pentru executarea deciziei în limita de timp prescrisă ⁽⁴⁸⁾.
42. Comisia admite că, în majoritatea cazurilor, termenul limită de două luni pentru executarea deciziilor sale este prea scurt. În consecință, aceasta a hotărât să prelungească la patru luni termenul limită pentru executarea deciziilor de recuperare. De acum înainte, Comisia va preciza două termene în deciziile sale:
- un prim termen de două luni de la intrarea în vigoare a deciziei, perioadă în care statul membru trebuie să *informeze* Comisia cu privire la măsurile propuse sau luate,
 - un al doilea termen de patru luni de la intrarea în vigoare a deciziei, perioadă în care decizia Comisiei trebuie să fie deja *executată*.
43. Dacă un stat membru întâmpină dificultăți mari care îl împiedică să respecte oricare din aceste două termene limită, el trebuie să informeze Comisia cu privire la aceste dificultăți, furnizând o justificare adecvată. Comisia poate atunci să prelungească termenul limită, conform principiului cooperării loiale ⁽⁴⁹⁾.

3.2. Rolul statelor membre: punerea în aplicare a deciziilor de recuperare

3.2.1. Cine este responsabil pentru punerea în aplicare a deciziei de recuperare?

44. Statul membru este responsabil pentru punerea în aplicare a deciziei de recuperare. Articolul 14 alineatul (1) din regulamentul de procedură menționează că statul membru respectiv trebuie să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar.
45. În acest context, este important de reținut că CEJ a amintit în repetate rânduri că o decizie a Comisiei adresată unui stat membru este obligatorie pentru toate organele acestui stat, inclusiv instanțele judecătorești ale acestui stat ⁽⁵⁰⁾. Aceasta presupune că fiecare organ al statului membru implicat în punerea în aplicare a unei decizii de recuperare trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura aplicarea imediată și eficientă a unei astfel de decizii.

⁽⁴⁶⁾ A se vedea în acest context excepția cauzei C-480/98, *Spania v Comisia*, citată la nota de subsol 45 de mai sus, considerentul (36) și următoarele.

⁽⁴⁷⁾ Cauza C-207/05, *Comisia v Italia*, [2006] ECR I-00070, considerentele (31)-(36); a se vedea, de asemenea, cauza C-378/98, *Comisia v Belgia*, [2001] ECR I-5107, considerentul (28) și cauza C-232/05, *Comisia v Franța*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

⁽⁴⁸⁾ Cauza C-5/86, *Comisia v Belgia*, [1987] ECR 1773.

⁽⁴⁹⁾ Cauza C-207/05, *Comisia v Italia* (2006), hotărârea din 1 iunie 2006.

⁽⁵⁰⁾ Cauza 249/85, *Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, [1987] ECR 02345.

46. Dreptul comunitar nu menționează care organ al statului membru ar trebui să aibă în sarcină aplicarea practică a deciziei de recuperare. Desemnarea organismelor competente pentru punerea în aplicare a deciziei de recuperare revine sistemului juridic intern al fiecărui stat membru. Autorii studiului de aplicare menționează că „un principiu comun tuturor țărilor studiate este că recuperarea trebuie îndeplinită de către autoritatea care a acordat ajutorul. Aceasta presupune implicarea unei serii de organisme centrale, regionale și locale în procesul de recuperare” ⁽⁵¹⁾. Autorii mai precizează că unele state membre au acordat unui organism central sarcina de a controla și supraveghea procesul de recuperare. Acest organism are, în mod normal, contact permanent cu Comisia. Autorii studiului de aplicare subliniază în final că existența unui astfel de organism central pare să contribuie la o punere în aplicare mai eficientă a deciziilor de recuperare.

3.2.2. Punerea în aplicare a obligației de recuperare

47. Articolul 14 alineatul (3) din regulamentul de procedură obligă statul membru să inițieze procedurile de recuperare fără întârziere. După cum se menționează mai sus, la secțiunea 3.1, decizia de recuperare va specifica un termen în care statul membru trebuie să furnizeze informații precise cu privire la măsurile pe care le-a luat sau le-a propus pentru executarea deciziei. În special, statului membru i se va cere să ofere informații complete privind identitatea beneficiarilor ajutorului ilegal și incompatibil, privind sumele ajutorului în cauză și procedura națională aplicată în scopul obținerii recuperării. În plus, statului membru i se va cere să furnizeze documentele care atestă faptul că a notificat beneficiarul cu privire la obligația sa de a rambursa ajutorul.

Identificarea beneficiarului și a sumei care trebuie recuperată

48. Decizia de recuperare nu va cuprinde întotdeauna informații complete privind identitatea beneficiarilor, nici sumele care trebuie recuperate. În astfel de cazuri, statul membru trebuie să identifice fără întârziere întreprinderile vizate de decizie și să determine valoarea exactă a ajutorului, care trebuie recuperată de la fiecare dintre ele.
49. În cazul sistemului de ajutor ilegal și incompatibil, statului membru i se va cere să efectueze o analiză detaliată a fiecărui ajutor distinct acordat în temeiul sistemului respectiv. Pentru a se stabili suma exactă a ajutorului care trebuie recuperat de la fiecare beneficiar în parte în cadrul sistemului, va fi necesar să se determine măsura în care ajutorul a fost acordat unui anumit proiect, care, la momentul acordării, îndeplinea toate condițiile stabilite în cadrul regulamentelor de exceptare pe categorii sau al unui sistem de ajutoare aprobat de către Comisie. În astfel de cazuri, statul membru poate aplica, de asemenea, criteriile de fond „*de minimis*” aplicabile la data acordării ajutorului ilegal și incompatibil care face obiectul deciziei de recuperare.
50. Autoritățile naționale au permisiunea de a lua în considerare incidența sistemului fiscal pentru a determina suma care trebuie rambursată. Dacă un beneficiar al ajutorului ilegal și incompatibil a plătit impozit pe ajutorul primit, autoritățile naționale pot, în conformitate cu normele fiscale naționale ale acestora, să deducă suma impozitului plătit din suma totală care trebuie recuperată ⁽⁵²⁾. Comisia consideră că, în astfel de cazuri, autoritățile naționale vor trebui să se asigure că beneficiarul nu va putea profita de o de o deducere fiscală suplimentară pretinzând că în urma restituirii venitul său impozabil s-a redus, deoarece aceasta ar însemna că valoarea netă a recuperării a fost inferioară sumei nete primite inițial.

Procedura de recuperare aplicabilă

51. Autorii studiului de aplicare aduc dovezi ample cu privire la faptul că procedurile de recuperare variază semnificativ de la un stat membru la altul. Studiul arată, de asemenea, că fie și într-un singur stat membru se pot aplica mai multe proceduri în scopul recuperării ajutorului ilegal și incompatibil. În majoritatea statelor membre, procedura de recuperare aplicabilă este determinată în mod normal de natura măsurilor care stau la baza acordării ajutorului. În general, procedurile administrative tind să fie mai eficiente decât procedurile civile, deoarece ordinele de recuperare administrative sunt sau pot fi imediat aplicabile ⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ A se vedea pagina 521 din studiu.

⁽⁵²⁾ Cauza T-459/93, *Siemens v Comisia*, [1995] ECR II-1675, considerentul (83). A se vedea, de asemenea, cauza C-148/04, *Unicredito Spa v Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I*, [2005] ECR I-11137, considerentele (117)-(120).

⁽⁵³⁾ A se vedea paginile 522 și următoarele din studiu.

52. Dreptul comunitar nu indică ce procedură ar trebui să aplice statul membru pentru a executa o decizie de recuperare. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să aibă în vedere faptul că alegerea și aplicarea unei proceduri naționale trebuie să respecte condiția conform căreia o astfel de procedură să permită executarea imediată și eficientă a deciziei Comisiei. Aceasta presupune ca autoritățile competente să analizeze cu atenție toate instrumentele de recuperare disponibile conform legislației interne și să selecteze procedura care are cele mai multe șanse de a asigura executarea imediată a deciziei ⁽⁵⁴⁾. Ele ar trebui să recurgă la proceduri accelerate acolo unde este posibil conform legislației interne. Potrivit principiului echivalenței și eficienței, aceste proceduri nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele care guvernează acțiuni interne similare și nu ar trebui să facă imposibilă din punct de vedere practic sau extrem de dificilă exercitarea drepturilor conferite de legea comunitară ⁽⁵⁵⁾.
53. În general, statele membre nu ar trebui să pună nicio piedică în calea îndeplinirii unei decizii de recuperare a Comisiei ⁽⁵⁶⁾. Prin urmare, autoritățile statului membru au obligația de a respinge orice dispoziții ale dreptului intern care ar putea împiedica executarea imediată a deciziei Comisiei ⁽⁵⁷⁾.

Notificarea și aplicarea ordinelor de recuperare

54. Odată ce au fost stabilite suma care trebuie recuperată, procedura de aplicare și beneficiarul, trebuie trimise ordinele de recuperare către beneficiarii ajutorului ilegal și incompatibil fără întârziere și în termenul limită stabilit în decizia Comisiei. Autoritățile responsabile pentru îndeplinirea recuperării trebuie să garanteze că aceste ordine de recuperare sunt puse în aplicare și că recuperarea este finalizată în termenul stabilit prin decizie. Dacă un beneficiar nu se supune ordinului de recuperare, statele membre trebuie să recurgă la punerea în aplicare imediată a cererilor de recuperare în temeiul dreptului național.

3.2.3 Litigii în fața instanțelor naționale

55. Punerea în aplicare a deciziilor de recuperare poate genera litigii în fața instanțelor naționale. Deși există deosebiri foarte mari în ceea ce privește tradițiile și sistemele juridice ale statelor membre, se pot distinge două categorii principale de litigii legate de recuperare: acțiuni înaintate de autoritatea recuperatoare care cere un ordin judecătoresc pentru a obliga un beneficiar necooperant să ramburseze ajutorul ilegal și incompatibil și acțiuni înaintate de către beneficiari care contestă ordinul de recuperare.
56. Analiza realizată în cadrul studiului de aplicare oferă dovezi conform cărora executarea unei decizii de recuperare poate fi întârziată mulți ani dacă măsurile interne luate pentru punerea în aplicare a unei decizii de recuperare sunt contestate în instanță. Aceasta se întâmplă mai ales atunci când decizia de recuperare este ea însăși contestată în fața instanțelor comunitare și când judecătorilor naționali li se cere suspendarea punerii în aplicare a măsurilor interne până când instanțele comunitare se vor pronunța asupra valabilității deciziei de recuperare.
57. CEJ a hotărât că beneficiarul unui ajutor care ar fi putut fără nicio îndoială să conteste într-o instanță europeană o decizie de recuperare a Comisiei în temeiul articolului 230 (CE) nu mai poate contesta valabilitatea deciziei aflate pe rol la instanța națională pe motivul că decizia a fost ilegală ⁽⁵⁸⁾. Rezultă din aceasta că beneficiarul unui ajutor care ar fi putut cere exonerarea provizorie în fața instanțelor comunitare în conformitate cu articolele 242 și 243 (CE) și nu a făcut acest lucru nu poate cere o suspendare a măsurilor luate de autoritățile naționale pentru punerea în aplicare a acestei decizii pe motive legate de valabilitatea deciziei. Această problemă revine instanțelor comunitare ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁴⁾ În acest sens, studiul subliniază încercarea recentă a autorităților germane de a aplica cererea de recuperare în cauza Kvaerner Warnow Werft, în care ajutorul a fost acordat printr-un acord de drept privat. Când beneficiarul a refuzat să ramburseze ajutorul, autoritatea competentă a hotărât să nu introducă o acțiune în instanțele civile, ci a eliberat un ordin administrativ de rambursare imediată a ajutorului. În plus, aceasta a declarat ordinul aplicabil imediat. Înalta Curte Administrativă Berlin-Brandenburg a precizat că autoritatea competentă nu este obligată să recupereze ajutorul în același mod în care a fost acordat și a admis că principiul efectivității („effet-utile”) din decizia Comisiei cere ca autorității competente să i se permită recuperarea ajutorului printr-un act administrativ. Dacă această hotărâre este confirmată în procedurile ulterioare, se așteaptă ca, în viitor, recuperarea ajutorului în Germania să fie realizată, în principiu, în temeiul reglementărilor administrative.

⁽⁵⁵⁾ Cauza C-13/01, *Safalero*, [2003] ECR I-8679, considerentele (49)-(50).

⁽⁵⁶⁾ Cauza C-48/71, *Comisia v Italia*, [1972] ECR 00529.

⁽⁵⁷⁾ Cauza C-232/05, *Comisia v Franța*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

⁽⁵⁸⁾ Cauza C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v Germania*, citată la nota de subsol 10 de mai sus.

⁽⁵⁹⁾ După cum s-a reafirmat în cauza C-232/05, *Comisia v Franța*, citată la nota de subsol 9 de mai sus.

58. Pe de altă parte, în cauzele în care nu este de la sine înțeles faptul că o acțiune în anulare înaintată împotriva deciziei contestate de către beneficiarul ajutorului ar fi fost admisibilă, beneficiarului trebuie să i se ofere o protecție juridică adecvată. În eventualitatea în care beneficiarul ajutorului contestă punerea în aplicare a deciziei pe rol în fața instanței naționale pe motivul că această decizie de recuperare a fost ilegală, judecătorul național trebuie să facă o cerere pentru o decizie preliminară privind validitatea acestei decizii către CEJ, în conformitate cu articolul 234 (CE) ⁽⁶⁰⁾.
59. În cazul în care beneficiarul solicită, de asemenea, o exonerare provizorie de la măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a deciziei de recuperare datorită unei presupuse ilegalități a deciziei de recuperare a Comisiei, judecătorul național trebuie să evalueze dacă respectivul caz îndeplinește condițiile stabilite de CEJ în cauzele *Zuckerfabrik* ⁽⁶¹⁾ și *Atlanta* ⁽⁶²⁾. Conform jurisprudenței constante, exonerarea provizorie poate fi cerută de o instanță națională numai dacă:
1. această instanță are îndoieli mari cu privire la validitatea actului comunitar și, dacă chestiunea validității actului contestat nu este deja pe rol în fața Curții de Justiție, instanța deferă problema acesteia;
 2. este vorba de o urgență, prin faptul că exonerarea provizorie este necesară pentru a evita daune grave și ireparabile cauzate părții care solicită exonerarea;
 3. instanța acordă atenția cuvenită interesului comunitar; și
 4. în evaluarea tuturor acestor condiții, ea respectă orice decizie a Curții de Justiție sau a Tribunalului de Primă Instanță privind legalitatea actului comunitar sau privind aplicarea de măsuri provizorii care urmăresc o exonerare provizorie similară la nivel comunitar ⁽⁶³⁾.

3.2.4. Cazul specific al beneficiarilor insolvabili

60. Ca o observație preliminară, este important de reamintit că CEJ a precizat în mod constant că faptul că un beneficiar este insolvabil sau face obiectul unei proceduri de faliment nu are niciun efect asupra obligației acestuia de a rambursa ajutorul ilegal și incompatibil ⁽⁶⁴⁾.
61. În majoritatea cazurilor care implică un beneficiar insolvabil al unui ajutor, nu va fi posibilă recuperarea valorii totale a ajutorului ilegal și incompatibil (inclusiv dobânzile), deoarece activele beneficiarului vor fi insuficiente pentru a satisface pretențiile tuturor creditorilor. Prin urmare, nu este posibilă restabilirea totală a situației ex-ante în maniera tradițională. Din moment ce obiectivul final al recuperării este de a pune capăt denaturării concurenței, CEJ menționează că lichidarea beneficiarului poate fi privită ca o opțiune acceptabilă în astfel de situații ⁽⁶⁵⁾. În consecință, Comisia este de părere că o decizie de obligare a statului membru să recupereze ajutorul ilegal și incompatibil de la un beneficiar insolvabil poate fi considerată ca fiind executată corespunzător fie atunci când recuperarea este realizată în întregime, fie, în caz de recuperare parțială, atunci când compania este lichidată și activele sale sunt vândute conform condițiilor pieței.
62. În punerea în aplicare a deciziilor de recuperare în cazul beneficiarilor insolvabili, autoritățile statului membru trebuie să se asigure că, prin intermediul procedurilor de insolvabilitate, se acordă atenția cuvenită interesului comunitar și, în special, necesității de a pune capăt imediat denaturării concurenței cauzată de acordarea ajutorului ilegal și incompatibil.

⁽⁶⁰⁾ Cauza C-346/03, *Atzeni a.o.*, [2006] ECR I-01875, considerentele (30)-(34).

⁽⁶¹⁾ Cauzele Comune C-143/88 și C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. a.o.*, [1991] ECR I-415, considerentul (23) și următoarele.

⁽⁶²⁾ Cauza C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH a.o.*, [1995] ECR I-3761, considerentul (51).

⁽⁶³⁾ Cauza C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH a.o.*, citată la nota de subsol 61 de mai sus, considerentul (51).

⁽⁶⁴⁾ Cauza C-42-93, *Spania v Comisia („Merco”)* [1994] ECR I-4175.

⁽⁶⁵⁾ Cauza C-52/84, *Comisia v Belgia*, [1986] ECR p. 89.

63. Cu toate acestea, experiența Comisiei a demonstrat că doar înregistrarea de creanțe în procedura de faliment nu este întotdeauna suficientă pentru a asigura punerea în aplicare imediată și eficientă a deciziilor de recuperare ale Comisiei. Aplicarea anumitor dispoziții ale legilor naționale privind falimentul poate anula efectul deciziilor de recuperare, permițând societății să funcționeze chiar dacă nu s-a realizat recuperarea totală, ceea ce dă posibilitatea ca denaturarea concurenței să continue. Pe baza experienței dobândite în cazurile de recuperare de la beneficiari insolabili, Comisia consideră că este necesar să fie definite obligațiile statelor membre în diferitele etape ale procedurii de faliment.
64. Statul membru trebuie să-și înregistreze imediat creanțele în procedura de faliment ⁽⁶⁶⁾. În conformitate cu jurisprudența CEJ, recuperarea va fi efectuată potrivit normelor naționale privind falimentul ⁽⁶⁷⁾. Astfel, creanța de recuperare va fi rambursată în virtutea statutului acordat acesteia de către legislația națională.
65. În trecut, au fost cazuri în care administratorul judiciar a refuzat să înregistreze o cerere de recuperare de creanțe în procedura de faliment și aceasta datorită formei ajutorului ilegal și incompatibil acordat (de exemplu atunci când ajutorul a fost acordat sub forma unei injecții de capital). Comisia consideră că această situație este problematică, mai ales dacă un astfel de refuz ar priva autoritățile responsabile cu executarea deciziei de recuperare de orice mijloace prin care să se asigure că, în cursul procedurii de insolabilitate, este acordată atenția cuvenită interesului comunitar. În consecință, Comisia consideră că statul membru trebuie să conteste refuzul administratorului judiciar de a-i înregistra creanțele ⁽⁶⁸⁾.
66. Pentru a garanta punerea în aplicare imediată și eficientă a deciziei de recuperare a Comisiei, Comisia este de părere că autoritățile responsabile cu executarea deciziei de recuperare trebuie, de asemenea, să atace orice decizie a administratorului judiciar sau a instanței specializate în faliment de a permite o continuare a activității beneficiarului insolabil dincolo de limitele de timp stabilite în decizia de recuperare. De asemenea, instanțele naționale, dacă se confruntă cu o astfel de cerere trebuie ia în considerare în mod deplin interesul comunitar și, în special, necesitatea de a garanta că executarea deciziei Comisiei este imediată și că denaturarea concurenței cauzată de ajutorul ilegal și incompatibil încetează cât mai curând posibil. Comisia consideră că acestea nu trebuie, prin urmare, să permită beneficiarului insolabil să-și continue activitatea atât timp cât recuperarea nu s-a făcut în totalitate.
67. În cazul în care comitetului creditorilor îi este propus un plan de continuare care presupune o continuare a activității beneficiarului, autoritățile naționale responsabile cu executarea deciziei de recuperare pot să susțină acest plan numai dacă acesta garantează că ajutorul este rambursat în întregime în termenele prevăzute în decizia de recuperare a Comisiei. În special, statul membru nu poate renunța la o parte din pretențiile sale și nici nu poate accepta o altă soluție care nu ar avea drept rezultat încetarea imediată a activității beneficiarului. În lipsa unei rambursări integrale și imediate a ajutorului ilegal și incompatibil, autoritățile responsabile cu executarea deciziei de recuperare trebuie să ia toate măsurile posibile pentru a se opune adoptării unui plan de continuare și să insiste pentru încetarea activității beneficiarului în limita de timp stabilită în decizia de recuperare.
68. În caz de lichidare, și atât timp cât ajutorul nu a fost recuperat în întregime, statul membru trebuie să se opună oricărui transfer de active care nu este realizat în condițiile pieței și/sau este organizat în așa fel încât să eludeze decizia de recuperare. Pentru a realiza „un transfer corect de active”, statul membru trebuie să garanteze că avantajul ilegal creat de ajutor nu este transferat noului deținător de active. Aceasta se întâmplă în cazul în care activele beneficiarului inițial sunt transferate către un terț la un preț mai mic decât valoarea lor pe piață sau către o companie succesoare înființată în scopul eludării ordinului de recuperare. În acest caz, ordinul de recuperare trebuie extins la acest terț ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁶⁾ C-142/87, *Comisia v Belgia*, [1990] ECR I-959 § 62.

⁽⁶⁷⁾ Cauza C-142/87, *ibid.* cauza C-499/99, *Comisia v Spania („Magerfesa”)* [2002] ECR I-603, considerentele (28)-(44).

⁽⁶⁸⁾ A se vedea în acest context, hotărârea Secției Comerciale a Curții din Amberg din 23 iulie 2001 referitoare la ajutorul acordat de Germania societății „Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH” [Decizia 96/178/CECO a Comisiei (JO L 53, 2.3.1996, p. 41)]. În această cauză, instanța germană a anulat refuzul administratorului judiciar de a înregistra o cerere de recuperare a creanței rezultate în urma unui ajutor ilegal și incompatibil acordat sub forma unei injecții de capital, deoarece acest refuz ar fi făcut imposibilă executarea deciziei de recuperare.

⁽⁶⁹⁾ Cauza C-277/00, *Germania v Comisia*, citată la nota de subsol 37 de mai sus.

4. CONSECINȚELE NEAPLICĂRII DECIZIILOR DE RECUPERARE ALE COMISIEI

69. Se consideră că un stat membru îndeplinește decizia de recuperare atunci când ajutorul a fost rambursat în întregime în termenul stabilit sau, în cazul unui beneficiar insolubil, atunci când compania este lichidată în condițiile pieței.
70. Comisia poate accepta, în cazuri justificate corespunzător, o punere în aplicare provizorie a deciziei, atunci când aceasta face obiectul unui litigiu în fața instanțelor naționale sau comunitare [de exemplu, plata valorii integrale a ajutorului ilegal și incompatibil într-un cont blocat ⁽⁷⁰⁾]. Statul membru trebuie să garanteze că această companie nu mai dispune de avantajul legat de ajutorul ilegal și incompatibil ⁽⁷¹⁾. Statul membru ar trebui să înainteze, spre aprobare de către Comisie, o justificare pentru adoptarea unor astfel de măsuri provizorii și o descriere completă a măsurilor provizorii preconizate.
71. Dacă statul membru în cauză nu s-a supus deciziei de recuperare și dacă nu a putut demonstra existența unei imposibilități absolute, Comisia poate iniția procedurile privind încălcarea dreptului comunitar. În plus, dacă sunt satisfăcute anumite condiții, ea poate solicita statului membru respectiv suspendarea plății unui nou ajutor compatibil către beneficiarul sau beneficiarii în cauză, în aplicarea principiului Deggendorf.

4.1. Procedurile privind încălcarea

— Acțiuni în baza articolului 88 alineatul (2) CE

72. Dacă statul membru în cauză nu îndeplinește o decizie de recuperare în termenul stabilit și nu a reușit să demonstreze imposibilitatea absolută, Comisia, după cum a făcut-o deja, sau orice alt stat interesat, poate deferi problema direct CEJ, în temeiul articolului 88 alineatul (2) din tratat. Comisia poate invoca apoi argumente cu privire la comportamentul organelor executive, legislative și judecătorești ale statului membru în cauză, deoarece statul membru trebuie luat în considerare în toate elementele sale ⁽⁷²⁾.

— Acțiuni în baza articolului 228 alineatul (2) CE

73. În eventualitatea în care CEJ condamnă un stat membru pentru nerespectarea unei decizii a Comisiei și dacă aceasta consideră că statul membru respectiv nu a respectat hotărârea CEJ, Comisia poate continua procedurile în conformitate cu articolul 228 alineatul (2) din tratat. În acest caz, după ce statului membru i s-a dat ocazia de a-și înainta observațiile, Comisia prezintă un aviz motivat care specifică punctele potrivit cărora statul membru în cauză nu s-a supus hotărârii CEJ.
74. Dacă un stat membru nu ia măsurile necesare pentru a se supune hotărârii CEJ în limita de timp precizată în avizul motivat, Comisia poate apoi deferi problema CEJ, în conformitate cu articolul 228 alineatul (2) din tratat. Comisia va solicita apoi CEJ să impună o penalitate cu titlu cominatoriu statului membru în cauză. Această penalitate cu titlu cominatoriu va fi stabilită conform comunicării Comisiei cu privire la aplicarea articolului 228 din Tratatul CE ⁽⁷³⁾ și va fi calculată pe baza a trei criterii: gravitatea încălcării, durata sa și necesitatea garantării că sancțiunea în sine descurajează alte încălcări. Conform aceleiași comunicări Comisia va solicita, de asemenea, plata unei sume forfetare ca sancțiune pentru continuarea încălcării între prima decizie de nesupunere și hotărârea emisă în temeiul articolului 228 din Tratatul CE. Având în vedere faptul că nepunerea în aplicare a deciziei de recuperare a Comisiei prelungește denaturarea concurenței cauzată de acordarea unui ajutor ilegal și incompatibil, Comisia nu va ezita să recurgă la această posibilitate dacă este necesar, pentru a garanta respectarea regulilor privind ajutorul de stat.

⁽⁷⁰⁾ În termeni practici, plata sumei integrale a ajutorului și a dobânzii într-un cont blocat poate fi reglementată printr-un contract specific, semnat de bancă și de beneficiar, prin care părțile acceptă că suma va fi eliberată în favoarea unei părți sau a celeilalte, de îndată ce litigiul a luat sfârșit.

⁽⁷¹⁾ Contrar actului constitutiv al unui cont blocat, utilizarea garanțiilor bancare nu poate fi considerată o măsură provizorie adecvată din moment ce suma integrală a ajutorului este încă la dispoziția beneficiarului.

⁽⁷²⁾ Cauza C-224/01, *Köbler*, [2003] ECR I-10239, considerentele (31)-(33); cauza C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, [2003], I-05177, considerentele (30)-(33).

⁽⁷³⁾ Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea articolului 228 din Tratatul CE — SEC/2005/1658 (JO C 126, 7.6.2007, p. 15).

4.2. Aplicarea jurisprudenței Deggendorf

75. În hotărârea cu privire la cauza Deggendorf, Tribunalul de Primă Instanță a precizat că, „atunci când Comisia ia în considerare compatibilitatea dintre un ajutor de stat și piața comună, ea trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv, acolo unde este cazul, circumstanțele analizate deja într-o decizie anterioară și obligațiile pe care această decizie anterioară le-ar fi putut impune unui stat membru. Prin urmare, Comisia are competența de a lua în considerare, în primul rând, orice efect cumulat al vechiului [...] ajutor și al noului [...] ajutor și, în al doilea rând, faptul că ajutorul [vechi] declarat ilegal [...] nu a fost rambursat” ⁽⁷⁴⁾. În aplicarea acestei hotărâri, și pentru a evita denaturarea concurenței contrară interesului comun, Comisia poate solicita unui stat membru să suspende plata unui ajutor nou compatibil către o întreprindere care are la dispoziția sa un ajutor ilegal și incompatibil care a făcut obiectul unei decizii de recuperare anterioare, iar acest lucru până când statul membru s-a asigurat că întreprinderea în cauză a rambursat vechiul ajutor ilegal și incompatibil.
76. De câțiva ani, Comisia aplică în prezent așa-numitul principiu Deggendorf într-un mod mai sistematic. În practică, în cursul investigației preliminare a unei noi măsuri de ajutor, Comisia va solicita din partea statului membru angajamentul de a suspenda plata unui nou ajutor către orice beneficiar care mai trebuie încă să ramburseze un ajutor ilegal și incompatibil care a făcut obiectul unei decizii de recuperare anterioare. Dacă statul membru nu își asumă acest angajament și/sau dacă nu există date clare privind măsurile de ajutor implicate ⁽⁷⁵⁾, ceea ce stânjenește Comisia să evalueze impactul global al vechiului și al noului ajutor asupra concurenței, Comisia va lua o decizie condițională finală în baza articolului 7 alineatul (4) din regulamentul de procedură, solicitând statului membru în cauză să suspende plata noului ajutor până se va fi asigurat că beneficiarul respectiv a rambursat vechiul ajutor ilegal și incompatibil, inclusiv toate dobânzile de recuperare aferente.
77. Principiul Deggendorf a fost integrat între timp în Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate ⁽⁷⁶⁾ și în recente regulamente de exceptare pe categorii ⁽⁷⁷⁾. Comisia intenționează să integreze acest principiu în toate normele și deciziile viitoare privind ajutorul de stat.
78. În cele din urmă, Comisia salută inițiativa Italiei de a adăuga o prevedere „Deggendorf” specifică în cadrul „Legge Finanziaria 2007”, care prevede că beneficiarii de măsuri noi de ajutor de stat trebuie să declare că nu dispun de niciun ajutor de stat ilegal sau incompatibil ⁽⁷⁸⁾.

5. CONCLUZIE

79. Menținerea unui sistem de concurență liberă și nedenaturată reprezintă una dintre pietrele de temelie ale Comunității Europene. Ca parte a politicii europene în domeniul concurenței, disciplina privind ajutorul de stat este esențială pentru a garanta că piața internă oferă în continuare condiții de egalitate în toate sectoarele economice din Europa. Pentru îndeplinirea acestei sarcini cheie, Comisia și statele membre au responsabilitatea comună de a asigura o aplicare corespunzătoare a disciplinei privind ajutorul de stat și, în particular, a deciziilor de recuperare.
80. Prin emiterea prezentei comunicări, Comisia vizează o creștere a gradului de conștientizare a principiilor politicii de recuperare, astfel cum a fost definită de instanțele comunitare și o clarificare a practicii Comisiei în ceea ce privește politica sa de recuperare. Comisia se angajează să respecte aceste principii invocate și invită statele membre să solicite sfaturi atunci când se confruntă cu dificultăți în punerea în aplicare a deciziilor de recuperare. Serviciile Comisiei rămân la dispoziția statelor membre pentru a furniza pe mai departe recomandări și asistență dacă este cazul.

⁽⁷⁴⁾ Cauza T-244/93 și T-486/93, *TWD Deggendorf v Comisia*, [1995] ECR II-2265, considerentul (56).

⁽⁷⁵⁾ De exemplu, în cazul sistemelor ilegale și incompatibile în care Comisia nu cunoaște suma și beneficiarii.

⁽⁷⁶⁾ JO C 244, 1.10.2004, p. 2, considerentul (23).

⁽⁷⁷⁾ Regulamentul (CE) nr. 1628/2006 al Comisiei din 24 octombrie 2006 de aplicare a articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor naționale pentru investițiile cu finalitate regională (JO L 302, 1.11.2006, p. 29).

⁽⁷⁸⁾ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1223.

-
81. În schimb, Comisia așteaptă ca statele membre să respecte principiile politicii de recuperare. Doar printr-un efort comun atât al Comisiei cât și al statelor membre, disciplina privind ajutorul de stat va fi garantată și va produce rezultatul dorit, și anume menținerea unei concurențe nedenaturate pe piața internă.